



Bundesministerium  
für Verkehr und  
digitale Infrastruktur



alpenkonvention • convention alpine  
convenzione delle alpi • alpska konvencija  
Alpine Convention  
German Presidency 2015 – 2016

# Alpine Raumentwicklung

## Dokumentation der Stakeholder-Konferenz

28./29. Januar 2016

München



Tag 1 - 28. Januar 2016

---

## **Territoriale Entwicklung - Hintergrund der europäischen und alpenweiten Ebene**

Ziel und Rahmen der Konferenz (Birgit Breitfuß-Renner, Unterabteilungsleiterin Raumordnung, Lärm- und Umweltschutz, Demografischer Wandel, Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur)

Von Seiten des Bundesverkehrsministeriums begrüßte Frau Breitfuß-Renner die Teilnehmer. Sie unterstrich die raumplanerische Herausforderung, im Alpenraum die vielfältigen Raumannsprüche mit einer nachhaltigen Raumentwicklung in Einklang zu bringen. Keine der neuen Entwicklungen mache an den Grenzen halt, weswegen eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Vordergrund stehen müsse.

Das BMVI als federführendes Ministerium für zwei Protokolle der Alpenkonvention - Verkehr und Raumplanung und nachhaltige Entwicklung - sieht die deutsche Präsidentschaft in der Alpenkonvention als Chance, das Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung erneut zu präsentieren und die Zusammenarbeit dazu intensiver zu gestalten und in der täglichen Planungspraxis zu verankern.

Das Protokoll enthält aus Sicht des BMVI viele wichtige Grundsätze und ruft die nationalen, regionalen und lokalen Ebenen zur Zusammenarbeit bei der Raumplanung und zur Verfolgung gleichartiger Ziele auf. Neben den Initiativen auf regionaler und lokaler Ebene möchte auch das BMVI seine Verantwortung wahrnehmen, das Protokoll auf nationaler Ebene und zwischen den Alpenstaaten zu diskutieren und zu seiner Umsetzung beizutragen.

Zu den Herausforderungen gehört der Klimawandel, der demographische Wandel, die Veränderungen in der Arbeitswelt, die sich ändernden Anforderungen und Bedürfnisse nach sozialen und anderen Dienstleistungen. Die Alpenregion ist im europäischen Maßstab und darüber hinaus eine strategisch bedeutsame Region für den Güter- und Personenverkehr zwischen Nord-, Mittel- und Südeuropa. Auch die Energiewende und die vereinbarten Ziele zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen werden sich im Alpenraum niederschlagen. Diese nationalen und europäischen Politiken haben Auswirkungen auf den Alpenraum und müssen von Raumplanern vor Ort berücksichtigt werden. Im Umkehrschluss müssen jedoch auch die Entscheidungsträgerinnen und -träger auf nationaler und europäischer Ebene für die räumlichen Auswirkungen sensibilisiert werden.

Aus diesem Grund hat sich seit den neunziger Jahren auf europäischer Ebene eine rege Zusammenarbeit der nationalen Raumplanungsminister entwickelt, die beispielsweise zur „Territorialen Agenda der EU 2020“ und auf regionaler Ebene beispielsweise zur Organisation der Raumordnungsminister der Ostseestaaten im Rahmen der VASAB (Vision and Strategies around the Baltic Sea) geführt hat. Im Rahmen der EUSALP (EU-Strategie für den Alpenraum) soll die Zusammenarbeit zwischen Staaten und Regionen des Alpenraums koordiniert werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint es wichtig, dass die Alpenstaaten ihre Diskussion über nachhaltige Raumentwicklung neu aufnehmen. Dabei gehe es um das Zusammenwirken

aller Ebenen von Regierung und Verwaltung, aber auch verschiedener Stakeholder und Interessengruppen.

Aus diesem Grund hat das BMVI auf Grundlage des bestehenden Protokolls einen Prozess der Zusammenarbeit begonnen, dessen wichtiger Bestandteil diese Konferenz darstellt. Sie dient zur Vorbereitung einer Konferenz der für Raumplanung zuständigen Minister und Ministerinnen der Vertragsstaaten, auf der eine Erklärung verabschiedet werden soll, in der die neuen Herausforderungen für die Raumplanung beschrieben und ein Prozess kontinuierlicher Zusammenarbeit zwischen den Alpenstaaten zur Raumplanung initiiert werden soll. Diese Zusammenarbeit soll alle Ebenen umfassen und Interessengruppen und Stakeholder einbeziehen.

---

#### Die Hauptziele des Raumplanungsprotokolls der Alpenkonvention (Dr. Marianna Elmi, Vize-Generalsekretärin, Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention)

Vor dem Hintergrund des Vertragswerkes der Alpenkonvention ging Fr. Elmi auf die Inhalte und Ziele des Umsetzungsprotokolls Raumplanung und nachhaltige Entwicklung ein. Sie hob die Bedeutung des Umweltschutzes in den Politiken der Raumplanung und nachhaltigen Entwicklung sowie die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit im Alpenraum hervor.

Die Präsentation steht auf der Webseite <https://www.alpine-convention-bmvi-2016.de/programm/> zum Download zur Verfügung.

---

#### Territoriale Entwicklung unter sich ändernden Rahmenbedingungen - Kernthemen für eine neue raumplanerische Initiative im Alpenraum (Stefan Marzelli, ifuplan)

In seinem Vortrag wies Hr. Marzelli auf neue Herausforderungen hin, die seit der Formulierung des Protokolls Raumplanung und nachhaltige Entwicklung hinzugekommen seien. Dazu gehören beispielsweise der Klimawandel und die damit zusammenhängenden Bemühungen zum Klimaschutz und zur Klimawandelanpassung, die Energiewende, der demographische Wandel, Wanderungsbewegungen, Flächeninanspruchnahme, Zugang zu Grundversorgung und Daseinsvorsorgeangeboten, Erreichbarkeit und Infrastruktur, Biodiversität und ökologische Vernetzung, Tourismusentwicklung und das Querschnittsthema der Governance und Beteiligung. „Neu“ bedeutet in diesem Kontext nicht, dass diese Themen vorher keine Rolle gespielt hätten, aber sie haben seit der Protokollerstellung an Relevanz und öffentlicher und politischer Aufmerksamkeit gewonnen. Die Vielfältigkeit des Alpenraums, nicht nur was den Naturraum, sondern auch was die administrativen Untergliederungen betrifft, stellen dabei vielfältige Herausforderungen für die räumliche Entwicklung dar.

Die Präsentation steht auf der Webseite <https://www.alpine-convention-bmvi-2016.de/programm/> zum Download zur Verfügung.

## Podiumsdiskussion - Neue Herausforderung der Raumentwicklung seit der Annahme des Protokolls (Moderation: Dr. Florian Ballnus, StMUV)

Podiumsteilnehmer:

- Nadine Mordant (Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), Frankreich)
- Luca Cetara (Europäische Akademie Bozen/Bolzano (EURAC), Italien)
- Miro Kristan (Soča Valley Development Center, Slowenien)
- Prof.-Dr. Tobias Chilla (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Deutschland)

### Was sind die wichtigsten Herausforderungen aus Ihrer institutionellen und persönlichen Perspektive?

Fr. Mordant verweist auf den institutionellen Rahmen, der im französischen Alpenraum existiert (Berggesetz von 1985, Commissariat umfasst 2 Regionen (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhone-Alpes) und verfügt über eigenes Budget für Programme, Operationelles Programm für Berggebiete, 2. Gesetz für Bergregionen wird aktuell verhandelt und soll Umsetzung vereinfachen). Zu den Werkzeugen der Raumordnung gehört das Schéma de cohérence territoriale (SCoT). Wichtig sei auch eine Politik für Städte im Alpenraum (Stadt-Land). Gegenwärtig sei eine Neuausrichtung im Tourismus erforderlich (Winter/Sommer). Auf Ebene der Gemeinden gibt es Kohärenzprobleme. Die Alpenkonvention kann im Hinblick auf die Umsetzung von Art. 7 des Raumplanungsprotokolls „Beteiligung der Gebietskörperschaften“ noch Unterstützung leisten.

Hr. Kristan verweist auf unterschiedliche Sichtweisen der Alpentäler im Vergleich zu städtischen Gebieten. Ein Problem stellt die Eisenbahnverbindung zwischen Slowenien und Italien im Soča-Tal dar. Trotz des Schwerpunktes auf den Tourismus im Soča-Tal trage dieser nur 15% zum BIP bei und sei daher aus regionalwirtschaftlicher Perspektive nicht ausreichend. Existierende Schutzgebiete werden von der Bevölkerung überwiegend als Hindernis wahrgenommen. Es wäre daran zu arbeiten, dass die damit verbundenen Einschränkungen als Chance begriffen werden. Zwischen Naturschutz und dem Ausbau der Erneuerbaren Energien komme es zu Konflikten, da sich beide Seiten nicht auf ein Entwicklungsziel einigen können. Ein slowenisches Spezifikum ist das Fehlen einer regionalen Planungsebene mit administrativen Zuständigkeiten, ohne die eine Protokollumsetzung schwierig sei.

Hr. Chilla unterstreicht die institutionellen Herausforderungen, die von den Vorrednern bereits genannt worden seien und sieht die Herausforderung alpiner Raumentwicklung v.a. im institutionellen Bereich. Als neue Herausforderung sieht er die Tatsache, dass die EU-Ebene zunehmend mehr Mitsprachemöglichkeiten habe (u.a. Richtlinien zu FFH, Umgebungslärm, TEN) und darüber hoch raumwirksam werde. Dem steht jedoch wenig Koordinierungszuständigkeit auf EU-Ebene gegenüber. Wenn Raumordnung sich jedoch als Antizipation von Raumentwicklung definiert, dann sei diese auf EU-Ebene nur in Ansätzen vorhanden. Die Raumordnung sei in den Alpenländern zunehmend in der Defensive, die Politik agiere zunehmend sektoriell. Trotz ETC und Interreg fehlen verbindliche Instrumente. Dem Vortrag von Hr. Marzelli sei noch die Wirtschaft mit den Prozessen Globalisierung und Metropolisierung als eigenes Handlungsfeld hinzuzufügen. Das Wohlergehen von Regionen entscheide sich an der Einbindung in globale

Wirtschaftszyklen. Es stelle sich die Frage, ob der wirtschaftliche Strukturwandel (Dienstleistungen, Digitalisierung) zu flexibleren Lebensmodellen führt.

Hr. Cetara betont, dass es bei Raumplanung um eine Priorisierung von Aspekten gehe. Konflikte seien auch eine Bereicherung für die Raumplanung. Insbesondere die Anpassung an den Klimawandel sieht er als eine der raumplanerischen Hauptherausforderungen. Im Themenbereich des Grünen Wirtschaftens („Green economy“) gelte es, Potenziale der Entwicklung in einem Gebiet und neue Produktionsmuster im Hinblick auf zu Neige gehende fossile Energieträger ausfindig zu machen. Zwei Aspekte seien eng mit Zielen der Raumplanung verbunden: Landschaft und Lebensqualität.

Als Zwischenfazit der ersten Runde hob Hr. Ballnus folgende vier Punkte hervor:

- Institutionelle Fragen in Bezug auf Raumplanung
- Stadt-Land-Beziehungen
- Zielkonflikte / unterschiedliche Wahrnehmungen
- Managementaufgabe für Raumplanung → aus Komplexität Lösungsansätze zu entwickeln

#### Welche Lösungsansätze sehen Sie?

Hr. Cetara sieht die Raumplanung alleine nicht im Stande, die spezifischen Probleme des Alpenraumes zu bewältigen. Wenn kein stärkeres Interesse auf Seiten der Landwirtschaft und wirtschaftlicher Akteure allgemein geschaffen werden kann, sei es schwierig, ein Angebot an Arbeitsplätzen und Dienstleistungen vorzuhalten. Die Ziele sollten in den Vordergrund gestellt werden.

Hr. Chilla plädiert für eine Verzahnung/Vernetzung bereits vorhandener Ansätze. Ein regionales Monitoring sei eine gute Basis für die räumliche Koordinierung (baltischer Raum als Beispiel). Trotz der Alpenzustandsberichte stehe der Alpenraum hier noch vor großen Herausforderungen. Das VASAB-Projekt sei ein gutes Beispiel für eine grenzüberschreitende Herangehensweise an die Raumentwicklung. Die Vernetzung müsse auf verschiedenen Ebenen stattfinden und es gelte, systematischer miteinander zu reden. Die EU verfüge dabei über keine grenzüberschreitenden Planungsprozeduren, auch nicht in den Alpen. Die EUSALP weise nur implizit raumplanerische Bezüge auf. Die institutionelle Dichte und Vielfalt von Akteuren ist im Alpenraum größer als in anderen Regionen. Es stellt sich daher die Frage, wie dies miteinander verzahnt werden kann, um eine bessere Hebelwirkung zu erzielen. Eine Möglichkeit könne die Arbeit in konkreten Projekten wie den „Bergsteigerdörfern“ sein.

Hr. Kristan plädiert für eine formelle und produktbezogene Vernetzung beispielsweise anhand konkreter Projekte wie grenzüberschreitenden Wanderwegen. Jede Initiative müsse einen Mehrwert für die Region bringen, Grünes Wirtschaften sei ein horizontales Thema. Angesichts des großen Konfliktpotenzials gelte es im Energiebereich die Sparpotenziale konsequenter auszuschöpfen.

Fr. Mordant sieht die Intermodalität im Alpenraum nur eingeschränkt und betont daher die Bedeutung des sekundären Straßennetzes für die Mobilität. In Frankreich habe sich im Sinne von Art. 7 der Alpenkonvention eine Vereinigung der Raumplaner gebildet („Bergclub“). Es gehe um eine Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten und der Solidarität

unter Gebietskörperschaften. Beispielhaft sei die französisch-italienische Zusammenarbeit am Mont-Blanc-Massiv. Geboten sei eine Harmonisierung von Raumplanung und Schutzpolitiken, zum Schutz vor Naturgefahren bedürfe es einer integrierten Risikobetrachtung. Aus Sicht von Fr. Mordant sollte der Art. 14 des Lissabon-Vertrages zur Berücksichtigung berggebietspezifischer Besonderheiten stärker genutzt werden.

Als Zwischenfazit der zweiten Plenumsrunde hält Hr. Ballnus die Verzahnung und Vernetzung auf allen Ebenen fest. Betroffenheit könne durch eine Konkretisierung planungsrelevanter Themen erzeugt werden.

#### Diskussion:

Erwin Rothgang (CIPRA Deutschland e.V.) bemängelt, dass zwei Stakeholder in der bisherigen Diskussion fehlten: Die Natur als Selbstwert und die Zivilgesellschaft in Form von Nichtregierungsorganisationen / Raumplanungsakademien. Neben dem Klimawandel sei die zweite globale Herausforderung die Globalisierung des Warenaustausches. Die EU fördere die Freiheit des Warenverkehrs und betrachte die Alpen als Verkehrshindernis. Angesichts der Konkurrenzsituation zwischen der Schutzbedürftigkeit der Alpen und dem internationalen Konkurrenzkampf bestehe ein Widerspruch zwischen der Alpenkonvention und ihrem Schutzauftrag einerseits und der makroregionalen Strategie mit ihrem Inwertsetzungsschwerpunkt andererseits.

Thomas Frey (Bund Naturschutz in Bayern e.V.) kritisiert, dass bisher viel über Raumentwicklung, aber wenig über Raumordnung diskutiert wurde. Diese dürfe nicht aufgegeben werden. Erforderlich sei eine auch grenzüberschreitende raumordnerische Abstimmung, die aber tatsächlich nicht stattfindet (großflächiger Einzelhandel, Eingriff in Ruhezone des Bayerischen Alpenplans mit Verweis auf Konkurrenzsituation zu österreichischen Skigebieten). Frage an Hr. Chilla: Wie kann grenzübergreifende Raumordnung so gestaltet werden, dass kein Wettlauf nach unten, sondern eine Anpassung an hohe Standards erfolgt?

Hr. Chilla: Das Instrument des Alpenplans hat langfristig viele Konflikte nicht erspart, aber zumindest moderiert und geregelt, insofern ist der Alpenplan ein positives Beispiel für die Moderation von Konflikten. Als grenzüberschreitendes Instrument ist der Alpenplan nur eine langfristige Perspektive. Das Erfordernis grenzüberschreitender Tourismus- und Einzelhandelskonzepte ist jedoch offensichtlich.

Sylvia Hamberger (Gesellschaft für ökologische Forschung e.V.): Die Langfristedokumentation des Gletscherrückgangs im Alpenraum verdeutliche, dass die Zeit für langfristige Diskussion fehlt. Die bei der Plenumsrunde vorgestellten Konzepte müssen dahingehend hinterfragt werden.

Maurizio Federici (Regione Lombardia): Die alpine Raumplanung sollte viele unterschiedliche Ebenen und Akteure berücksichtigen, da es um einen sehr vielfältigen Raum geht. Die Bedeutung der Landschaft für die Lebensqualität sei umso wichtiger, je näher man an die Städte kommt. Frage an das Plenum: Was ist die optimale institutionelle Dichte?

Hr. Chilla: Zur optimalen institutionellen Dichte gibt es keine quantitativen Richtwerte, aber die institutionelle Dichte sei dann gut, wenn es innerhalb einer räumlichen Einheit

genügend Interaktionen zwischen staatlichen, zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren ohne Redundanzen gibt.

---

Tag 2 - 29. Januar 2016

---

### Neue Herausforderungen für die Raumentwicklung (Stefan Marzelli, ifuplan)

Als Hintergrundinformation für die folgenden Workshoprunden skizziert Hr. Marzelli ausgewählte Grundlagen der Themenblöcke. Der Klimawandel schlägt sich im Alpenraum in Temperaturveränderungen, Veränderungen der jahreszeitlichen und geographischen Niederschlagsverteilung nieder. Dementsprechend ändern sich das Abflussverhalten, die Schnee- und Permafrostgrenze, die Schneemasse und die Wahrscheinlichkeiten von Muren und Hochwässern. Dies findet auch Niederschlag in den alpinen Schadensereignissen großer Rückversicherungsunternehmen, aber auch in der künftigen Schneesicherheit alpiner Skigebiete. Daraus ergeben sich wiederum raumplanerische Handlungserfordernisse.

Die demographische Entwicklung ist geprägt von zunehmenden Anteilen Älterer, aber auch einer durchaus heterogenen Wanderungsbilanz alpiner Teilräume auf kommunaler Ebene. Längere Reisezeiten zum nächstgelegenen Regionalzentrum weisen erwartungsgemäß Kommunen entlang des Alpenhauptkamms auf. Daraus ergeben sich Handlungserfordernisse der räumlichen Entwicklung beispielsweise bei der wirtschaftlichen Stabilisierung oder der Anpassung an sich ändernde Nachfrage.

Das Themenfeld Erreichbarkeit umfasst die Dimensionen regionaler Erreichbarkeit (bspw. des nächstgelegenen Krankenhauses), des alpenquerenden Güterverkehrs und der Schadstoffbelastung entlang alpiner Verkehrsachsen. Daraus ergeben sich raumplanerische Handlungserfordernisse wie die Verknüpfung der Siedlungs- und Verkehrsplanung, die Förderung gewünschter Verkehrsverlagerungen und die Nutzung technologischer Möglichkeiten für Kommunikation und Dienstleistungen (digitale Mobilität).

## Workshoprunde 1: Neue Herausforderungen

### Themenblöcke

Die folgenden drei Themen wurden anhand von drei Leitfragen diskutiert:

- Klimawandel
- Demographischer Wandel, Migration, Arbeitsplatzmuster und zukünftige Siedlungsentwicklung
- Erreichbarkeit von Gütern, physischer und digitale Dienstleistungen im Licht sich wandelnder Anforderungen

### Leitfragen

- Was sind die wichtigsten Folgen?
- Wie kann damit umgegangen werden?
- Was sind die wesentlichen Hürden und erfolgversprechende Ansätze?

### Ergebnisse

#### Klimawandel

Was sind die wichtigsten Folgen?

- Das Bewusstsein für den Klimawandel ist vorhanden, aber die Umsetzung ist schwierig

- Die Hauptwirkungen in Bezug auf Tourismus und Naturgefahren identifizieren
- Das Siedlungsgebiet ist begrenzt, der Klimawandel schränkt dieses zusätzlich ein
- Es entstehen neue Naturgefahren, z. B. auch für Verkehrswege: was bedeutet das für Siedlungen?
- Klimawandeleffekte können Migrationsbewegungen bedingen, die eine Zunahme der städtischen Bevölkerung bewirken. Dies hat wieder Einfluss auf den Bedarf öffentlicher Dienstleistungen.
- Skigebiete haben viel investiert und sind an der break-even-Schwelle, es wächst die Konkursgefahr
- Tourismus nicht der Schlüsselzweig in den Alpen, zumindest nicht in allen Teilräumen
- Zukunftsfähigkeit von Skigebieten insbesondere am Alpenrand fraglich, oftmals kommen noch Standardrezepte zur Anwendung
- Grundsätzliche Veränderungen des Wasserregimes haben Auswirkungen auf Wasserfunktionen, z.B. auch Kühlfunktion für Kraftwerke

Wie kann damit umgegangen werden?

- Die Umsetzung in Raumordnung und Raumplanung ist als Prozess zu verstehen
- Szenarien und Visionen sind notwendig sowie eine Konzentration auf Instrumente und Werkzeuge
- Alle Stakeholder müssen berücksichtigt werden, auch die Zivilgesellschaft; ein Bewusstsein ist dafür zu schaffen
- Es braucht intersektorale Pläne und Vertrauen
- Raumordnung muss der Raumentwicklung entgegengesetzt werden, die Biodiversität ist zu berücksichtigen
- Starke Raumordnung ist nötig
- Gemeinden müssen Alternativen aufgezeigt werden, die auch Wertschöpfung generieren

Was sind die wesentlichen Hürden und erfolgversprechende Ansätze?

- Konflikte bei Ressourcen müssen gelöst werden: Wasser und Energie
- Es besteht eine Lücke zwischen Wissen und Umsetzung
- Finanzmittel sind notwendig => EU
- Klimawandel kann dazu beitragen neues Denken anzuregen, z. B. in Hinblick auf Green Economy
- Tourismusniveau in Teilräumen der Alpen sehr unterschiedlich, z.T. im Beherbergungsbereich nicht zeitgemäß
- Touristische Kleinstrukturen führen zu Betroffenheit großer Teile der Bevölkerung, trotz relativ geringer Wertschöpfung

#### Demographischer Wandel, Migration, Arbeitsplatzmuster und zukünftige Siedlungsentwicklung

Was sind die wichtigsten Folgen?

- Es gibt im Alpenraum heterogene Entwicklungen, im deutschen Alpenraum ist jedoch der Siedlungsdruck überall hoch
- Siedlungsentwicklung ist der zentrale Baustein; Siedlungsentwicklung muss qualitativ erfolgen

- Es gibt starken Zusammenhang demographische Entwicklung und Erreichbarkeit: Bevölkerungszuwachs gibt es dort, wo die Erreichbarkeit besser ist
- Altersentwicklung und geringe Fertilitätsraten
- Zunahme und Abnahme der Bevölkerung gibt es nebeneinander / Ballungsraumproblematik einerseits (urbane, peri-urbane Räume auch in den Alpen), Bevölkerungsrückgang andererseits

Wie kann damit umgegangen werden?

- Raumordnung hat die zentrale Rolle bei der Siedlungsentwicklung
- Digitale Erreichbarkeit ist wichtig („New Highlanders“)
- Chancen der Migration für ländliche Räume nutzen, bspw. hinsichtlich Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge (ÖROK)
- Kommunale Entscheidungsträger sollten Chancen des ländlichen Raumes nutzen
- Arbeitsplätze und Tele-Arbeit-Angebote im ländlichen Raum schaffen
- Bevölkerungsabnahme in hochgelegenen, peripheren Berggebieten wirft die Frage auf, welche Ziele für diese Gebiete gesetzt werden und welche Maßnahmen angemessen sind. Die Lebensstile haben sich in den letzten 150 Jahren gewandelt, daher kann nicht mit den gleichen Maßnahmen wie damals die Bevölkerung in diesen peripheren Räumen gehalten werden. Änderungen der Lebensstile beinhalten Anpassung an den Klimawandel, Anforderungen an Infrastrukturen, Anforderungen an digitale Dienstleistungen, Fokus auf Städte in der Folge ggf. Aufgabe von peripheren Gebieten.
- In Bergamo wurden Wohnsiedlungen und Zweitwohnungen neu strukturiert, um eine Nutzung für den Tourismus besser zu ermöglichen. Damit verbunden waren Maßnahmen zur Energieeffizienzsteigerung.
- Bei der Bereitstellung von Dienstleistungen sollten moderne Möglichkeiten wie E-Learning, neue Schulformen, neue Geschäftsmodelle für Skigebiete berücksichtigt werden.

Was sind die wesentlichen Hürden und erfolgversprechenden Ansätze?

- Die Persistenz der Denkmuster ist eine Hürde, sie gilt es aufzubrechen
- Die Raumordnung muss als zentrales Steuerungselement positioniert werden
- Es braucht eine Förderpolitik zur Stärkung der Almen, da in den italienischen Alpen eine starke Überalterung auf Almen besteht
- Es gibt Revitalisierung auch zum Teil über Zweitwohnungen, das führt aber zu Problemen durch Bedarfsschwankungen
- Rückbauinstrumente sind nicht vorhanden
- Es gibt keinen Rückbau, da Zweitwohnungen die Abwanderung auffangen (DE)
- „Zero Land Take“ bis 2050 ist Ziel, Flächenverbrauch ist zu analysieren
- Differenzieren und evtl. renaturieren
- Mythos „Der ländliche Raum stirbt“ ist falsch, es bedarf der Differenzierung
- Positives Selbstbildnis des ländlichen Raumes steht teilweise im Widerspruch zur Unzufriedenheit und Abwanderung von Teilen der Bevölkerung (Junge, Frauen)
- Dezentrale Aus- und Weiterbildungsinstitutionen aufbauen
- In Schrumpfungsräumen soziale Enge, besonders für Junge sollten Angebote geschaffen werden
- Wohnraum für Kleinhaushalte im ländlichen Raum schaffen, evtl. über Genossenschaften

- Zentrale Einkaufszentren können auch periphere Gebiete mit Lieferdiensten versorgen und gleichzeitig öffentliche Dienstleistungen anbieten.

### Erreichbarkeit von Gütern, physischer und digitale Dienstleistungen im Licht sich wandelnder Anforderungen

Was sind die wichtigsten Folgen?

- Erreichbarkeit bedeutet nicht nur Verkehrsanbindung, sondern auch Arbeitsplätze vor Ort
- Qualitative Siedlungsentwicklung ist auch hier ein zentraler Baustein (Versorgungsstrukturen)
- Abwanderung v.a. junger Menschen erfolgt wenn digitales Angebot fehlt
- Almen werden von alten Menschen (Durchschnittsalter 60-70 Jahre in Italien) betrieben, Nachwuchs fehlt, dies hat Auswirkungen auf biologische Vielfalt und es geht viel Wissen verloren
- Zugang zu Märkten gibt es nur durch gute Erreichbarkeit
- Verkehrsangebot insbesondere im ÖV in Teilräumen der Alpen am Limit (CH) und nicht beliebig ausbaubar, daher sollten Arbeiten und Wohnen stärker zusammengebracht werden. In anderen Teilräumen besteht jedoch noch starker Verbesserungsbedarf im ÖV
- Erreichbarkeit von Angeboten für Jugendliche und Alte schwierig

Wie kann damit umgegangen werden?

- Digitale Zugänglichkeit /digitale Erreichbarkeit ist wichtig
- Für Vermarktung ihrer Produkte brauchen Almen Zugang zu Städten => Verkehrswege verbessern
- Erreichbarkeit wird immer in Richtung der Zentren berechnet, aber eine qualitative Betrachtung benötigt differenziertere Methodik, als die Erreichbarkeit in Fahrzeit; wird Erreichbarkeit verbessert, wachsen die Zentren
- Wichtig wäre eine Stärkung der kleineren Zentren nach Bedarf
- Erhalt öffentlicher Dienstleistungen notwendig
- Unterstützung von zentralen Einkaufsmöglichkeiten in Bergregionen als Versorgungsstrukturen mit öffentlichem Dienstleistungscharakter
- Öffentliche Dienstleistungen (z.B. Schulen, Krankenhäuser) haben in den räumlichen Einheiten unterschiedliche Prioritäten (z.B. täglicher Bedarf), daher sind Zonen unterschiedlicher Entwicklung erforderlich.
- Möglichkeiten von Lieferservices nutzen
- In manchen Gebieten sind überdimensionierte Infrastrukturen vorhanden, daher sind Begrenzungen der Infrastrukturen erforderlich.
- Autonomes Fahren / E-Mobilität kann Erreichbarkeit verändern
- Festlegung von Mindeststandards der ÖV-Versorgung nach Siedlungstypen (Bsp. ÖROK)

Was sind die wesentlichen Hürden und erfolgversprechenden Ansätze?

- In Italien gibt es einen Alpenplan für kleinere Gemeinden, die einen Regionalplan mit verschiedenen Maßnahmen haben; z.B. für Zweitwohnungen (80% Anteil); eine Vernetzung ist notwendig, um die Zweitwohnungen gemeinsam zu vermarkten

- Korridore zwischen verschiedenen Tälern sind nötig, z.B. vom Iseo See zum Comer See
- Nachteilsausgleich schlechterer Erreichbarkeit: Internetzugang und Sicherung von Versorgungseinrichtungen
- Wahl der Verkehrsmittel ist wichtig: Öffentlicher Verkehr ist zu stärken; eine Vernetzung im Transportwesen heißt, dass ÖV überall nötig ist, ggf. mit neuen kleineren Verkehrsmitteln
- Nicht-Erreichbarkeit ist auch als Qualität zu sehen!
- Alpenweites Management / einheitliche Politik zu Kostenstrukturen im Transport und Verhältnis von Transportinfrastrukturen
- Themen wie Schienengüterverkehr nicht auf regionaler, grenzüberschreitender Ebene lösbar
- Ideen scheitern an nationalen Grenzen (Siedlungsdruck, ÖV)
- Pilotprojekte scheitern oft am Regelbetrieb (Bsp. Bürgertaxi/Taxi-Lobby)

#### Querschnittsorientierte Herausforderungen

- Nachhaltige Raumentwicklung erfordert sektorübergreifende Maßnahmen und erfordert Verhaltensänderungen
- Wichtig ist das Anerkennen der Verschiedenartigkeit der Regionen und der Erhalt dieser Vielfalt in den Alpen, dies ist die Grundlage für den Erhalt von Lebensqualität
- Die Verschiedenartigkeit erfordert auch jeweils angepasste, differenzierte Lösungen und Maßnahmen für die Regionen. Diese Maßnahmen können u.a. umfassen die Anpassung von Förderbedingungen an die Auswirkungen des Klimawandels (z.B. keine Förderung von Skigebieten in niedrigen Höhenlagen) oder Anerkennung von Abgelegeneheit als Qualität (z.B. für Naturerfahrung, Naturtourismus).
- Es kann gemeinsame Ziele geben, aber diese müssen für die einzelnen Gebiete spezifisch sein
- Aufgaben der Raumplanung sind spezifische Maßnahmen, dafür ist eine Sammlung geeigneter Instrumente erforderlich
- EVTZ (EGTC) bedürfen in der momentanen Form einer Vereinfachung („mission impossible“)
- Sozialen und technischen Wandel antizipieren, z.B. autonomes Fahren, Zweitwohnungen im Zusammenhang sich ändernder Arbeitsmuster, Tele-Arbeit
- Nationale Ebene weitgehend ohne Zuständigkeit, Entwicklung in den Händen der Regionen und Gemeinden
- Mehr Städtetourismus, kürzere Aufenthaltsdauer, wetterabhängiges Buchungsverhalten => Verkehrszunahme
- Inneralpine Ballungsgebiete: neue Modelle, stärkere funktionale Zusammenarbeit in Stadtregionen
- Gewerbeflächenentwicklung: Schwierigkeiten bei Einrichtung einer grenzüberschreitenden Datenbank
- Unterschiede in den rechtlichen Voraussetzungen (bspw. Raumordnungsgesetze)
- Raumordnung ist föderal aufgestellt, die nationale Ebene ist z.T. nicht entscheidend
- Mehr Formen der Zusammenarbeit schaffen

- Wichtig ist das Anerkennen der Regionen in ihrer naturräumlichen und sozioökonomischen Verschiedenartigkeit. Der Erhalt dieser Vielfalt in den Alpen ist die Grundlage für den Erhalt von Lebensqualität.
- Aufgabe der Raumplanung ist es die Spezifität von Maßnahmen zu fördern, dafür ist u.a. zunächst eine Sammlung geeigneter Instrumente erforderlich.

## **Workshoprunde 2: Umsetzung, Projektentwicklung, Governance und organisatorische Erfordernisse der Raumentwicklung**

Alle Leitfragen wurden in Bezug auf die folgenden drei Themen anhand von drei Leitfragen diskutiert:

### Themenblöcke

- Umsetzung nachhaltiger Raumentwicklung
- Governance und organisatorische Erfordernisse
- Projektentwicklung - Anforderungen und Ideen

### Leitfragen

- Was muss geändert werden?
- Welche Akteure und Interessensgruppen müssen einbezogen werden?
- Was sind konkrete Projektideen?

### Ergebnisse

#### Umsetzung nachhaltiger Raumentwicklung / Veränderungs- und Entwicklungsbedarf aus Sicht der Raumordnung

- Allmende soll gestärkt werden
- Intersektorale und grenzüberschreitende Raumordnung
- Stadt-Land-Beziehungen berücksichtigen
- Alpenplan nach bayerischem Vorbild für den gesamten Alpenraum, um die Biodiversität zu sichern
- Raumdruck wird zunehmen, Siedlungsdruck wächst, Raum als knappe Ressource
- Raumordnung des Untergrundes (Speichermöglichkeiten, Ver- und Entsorgung, Energiegewinnung), dazu bestehen Regelungsdefizite
- Regionen- und länderübergreifend gemeinsame Zielfestlegungen der Raumordnung
- Umgang mit Schutz-/Nutzenkonflikten (z.B. erneuerbare Energien / Naturschutz)
- Risikoprävention: verschiedene Schutzkategorien, finanzielle Aspekte, Steuerung
- Bessere Abstimmung von Erreichbarkeiten hinsichtlich Siedlungsstrukturen (Verkehrs- und Siedlungsplanung)

Es wird der Einfluss des Raumplanungsprotokolls der Alpenkonvention hinterfragt:

- Sanktionen sind notwendig um mehr Einfluss zu haben, generelle Empfehlungen (auch der Ministererklärung) sind nicht ausreichend;
- Es sollte auf freiwilliger Basis ein Konsens erzielt werden, jedoch können für die freiwilligen Maßnahmen auch Grenzen gesetzt werden, z.B. durch Auflagen bei Fördermaßnahmen.
- Grenzüberschreitender Bedarf besteht z.B. in der Abstimmung über die Entwicklung von Skigebieten, Verkehrsinfrastrukturen; in diesem Zusammenhang sollten auch die Wirkungen staatlicher Subventionen für solche Einrichtungen

erfasst und abgestimmt werden (z.B. einseitige Förderung des Ausbaus von Skigebieten)

- Es darf keine Abwärtsspirale nationaler Raumplanung geben, indem mit Verweis auf die geringere Regelungsdichte in den Nachbarstaaten die staatliche Raumplanung dereguliert wird.
- Es sollte ein gemeinsames Leitbild für die Raumentwicklung erarbeitet werden.
- Flächeninanspruchnahme sollte auf grenzüberschreitender Ebene thematisiert werden und gemeinsame Kriterien entwickelt werden.

#### Governance und organisatorische Erfordernisse

- Planung intersektorial und über Gemeindegrenzen hinweg mit Bezug auf Teilräume
- Daten mit Stakeholdern teilen
- Disparitäten überstaatlich thematisieren und überregional ausgleichen
- Gemeindezweckverbände sind wichtige Akteure; interkommunale Kooperation
- Bessere Datengrundlagen, z.B. für Modellierungen, Simulationen (Klimawandel), Gefahrenzonenpläne, Raumordnung des Untergrunds
- SOIA-Datenbank der Alpenkonvention weiterentwickeln und fortschreiben

Die Raumplanung in den Alpenländern ist heterogen, was eine kurze Umfrage unter den Gruppenteilnehmern zeigt:

- Deutschland: Es ist eine Schwächung der Regional- und Raumplanung durch die institutionellen Zuständigkeiten zu beobachten.
- Frankreich: Es gibt ein eigenes Berggebietsgesetz mit einem interregionalen Schema für die Alpen; die Anwendung könnte noch verstärkt werden.
- Slowenien: es gibt eine staatliche Strategie für Raumplanung mit Kartendarstellungen im Maßstab 1:1 Million; in Slowenien existiert keine regionale Ebene, weshalb die Gemeindeentwicklung direkt mit der nationalen Ebene abgestimmt werden muss; die sektoralen Planungen sind nicht durch die Raumplanung koordiniert; derzeit wird der Versuch unternommen eine regionale Planungsebene zu installieren.
- Italien: Raumplanung findet auf Gemeindeebene statt. Die Ebene der Provinzen wurde aufgegeben, so dass die Gemeinden sich direkt mit den Regionen abstimmen müssen. Es fehlt eine regionale Ebene. Damit hängt auch die Frage nach institutionellen Ebenen und der institutionellen Dichte zusammen. Die Berggemeinschaften in Italien sind derzeit geschwächt.

Die Alpenkonvention ist auf lokaler Ebene nur wenig bekannt. Daher ist eine Bewusstseins-schärfung auf regionaler und lokaler Ebene (Bürgermeister, Landräte) für die Alpenkonvention und die Raumplanung notwendig.

Die Akteure der makroregionalen Strategie (EUSALP) sollen angesprochen werden. Private Akteure (Unternehmen), Forschungseinrichtungen und Raumplaner sollten in die Raumentwicklung einbezogen werden.

Erfahrungen aus den französischen SCOT zeigen, dass die Wirkungen der Maßnahmen sichtbar sein sollten. Instrumente sollten geeignet sein, Wirkungen zu antizipieren. Auf dieser Grundlage können Ziele definiert werden und Instrumente / Systeme für die Entscheidungsunterstützung entwickelt werden.

Es ist notwendig einen Überblick über die EU-Förderung in den Alpen im Rahmen der Alpenkonvention und der EUSALP zu erhalten, damit die Förderungen nach einheitlichen Zielen ausgerichtet werden können.

### Projektentwicklung – Anforderungen und Ideen

- Genossenschaften für mehr Bereiche gründen => Zivilgesellschaft
- Wissen der Crowd nutzen (Projekt mit Open Source Data)
- Länderübergreifende Erfassung von Bauzonen, Austausch und Gesamtbilanz => auf Grundlage der Erfassung planerische Schlüsse ziehen (nicht nur Wachstumsorientierung, sondern auch Flächenrecycling, Rückgabe an Natur (Bsp. Eisenerz))
- Verstärkte interkommunale Kooperation v.a. in Stadtregionen (Verkehr, Siedlung, Energieversorgung)
- „Rückzug aus dem Raum“ denken dürfen => Vor- und Nachteile sehen und kommunizieren
- Landwirtschaft klarer Treiber der Raumordnung, auch Landschaftspflege abgelden
- Projekt zur Sensibilisierung zu Skigebietsentwicklung
- Erarbeitung gemeinsamer Raumentwicklungsleitbilder in grenzüberschreitenden Situationen
- Minister sollten 2-3 Projekte verabschieden, z.B. eine Vereinbarung über die Koordination des Verkehrs
- Erneuerung / Reaktivierung des Raumplanungsprotokolls sollte in Pilotprojekten die neuen Zielsetzungen / Erneuerungen testen
- Ergebnisse bestehender Projekte sollten stärker genutzt werden u.a. zu externen Kosten des Verkehrs, Klimawandel

### Welche Akteure und Interessensgruppen müssen einbezogen werden

- Genossenschaften und gemeinwohlorientierte Gruppen sollten von EU gefördert werden
- Kooperativen (Bergwald, Landwirtschaft; Wassergemeinschaften)
- ESPON: Möglichkeit der Beantragung von targeted analyses => Stakeholder erhalten Daten
- Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention
- Zuständige Fachbehörden
- Crowd-Intelligence, Öffentlichkeit
- Lokale Entscheidungsträger für Austausch (in Regionen schon vorhanden)
- Gemeinden, Regionen, Behörden, betroffene Bürger, Raumnutzer
- Lokale Wirtschaft
- Stadtwerke / kommunale Unternehmen
- Landwirtschaftskammern, Verbände
- Institutionen der landwirtschaftlichen Förderpolitik
- Konsument/Innen
- Lokale Betriebe (Hotels, Gastgewerbe)