

Daniel Meltzian

VISIONEN ZWISCHENSTAATLICHER ZUSAMMENARBEIT

Entwicklung Alpiner Raumplanungsperspektiven

Der Alpenraum mit dem Alpenbogen vom Mittelmeer im Südwesten bis zum Flachland entlang der Donau im Nordosten ist eine vielfältige und komplexe Region. Der Raum ist gekennzeichnet durch wertvolle Landschaften, weitläufige Naturräume und hohe Biodiversität sowie einen großen kulturellen, historischen, sozialen und sprachlichen Reichtum. Politisch erstreckt sich der Alpenraum über acht Staaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Mona-

co, Österreich, Schweiz, Slowenien) mit unterschiedlichen, teilweise föderalen Systemen, was zu vielen Binnengrenzen und einer Vielfalt an normativen Regelungssystemen auf verschiedenen Ebenen führt. Sein Kerngebiet ist der durch die Alpenkonvention definierte Perimeter mit einem dünn besiedelten Hochgebirge und Tälern mit kleinen und mittleren Städten. Das innere Gebiet der Alpen ist in vielerlei Hinsicht eng verflochten mit einem Alpenvorland, das stär-

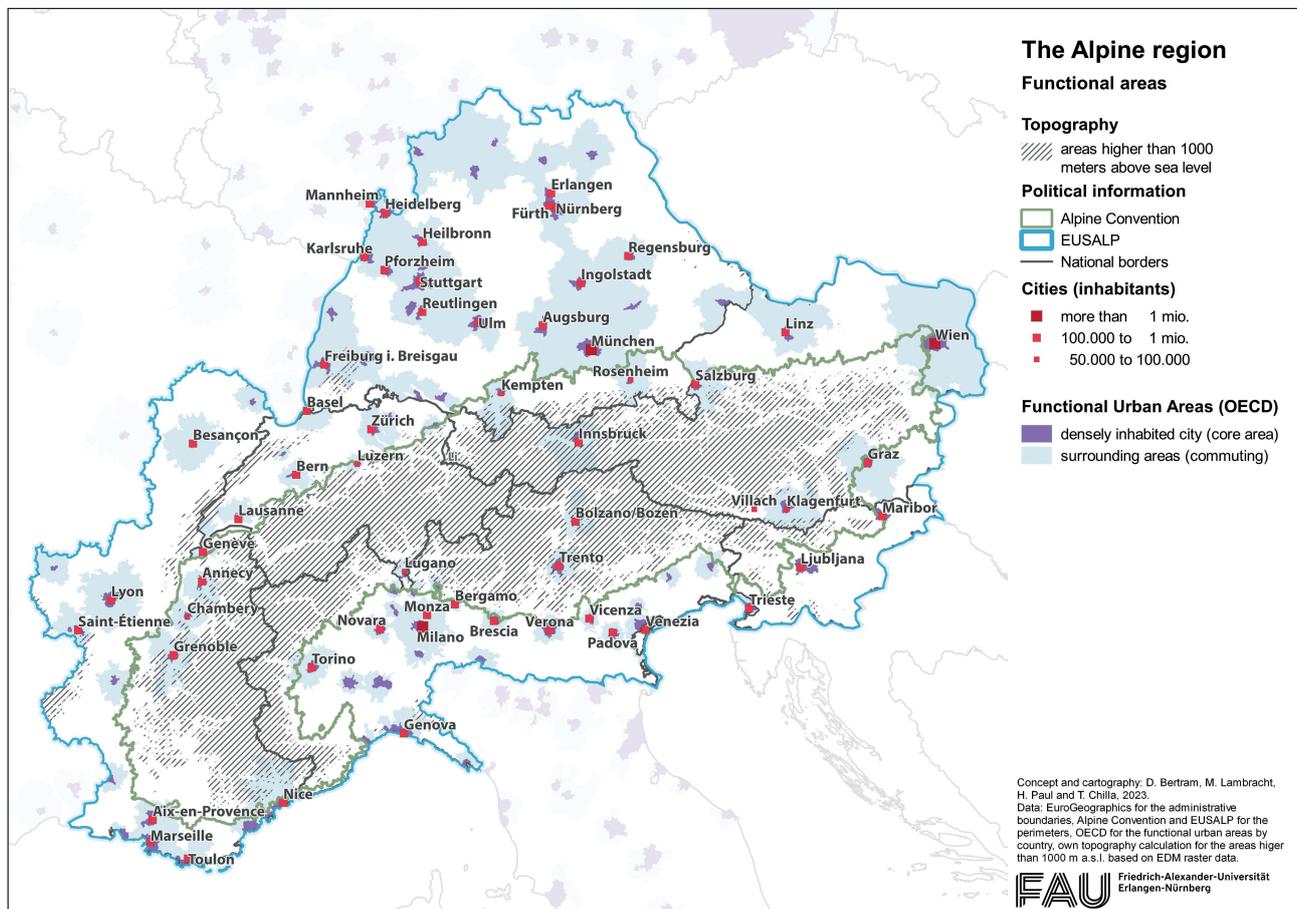


Abb. 1: Raumstruktur der Alpenregion

ker verstädtert und industrialisiert ist und in dem Metropolregionen von europäischer Bedeutung liegen. Beide Gebiete zusammen korrespondieren mit dem Perimeter der makroregionalen EU-Strategie für den Alpenraum (EU SALP), wie auch Abbildung 1 illustriert.

Aktuell steht der Alpenraum auf verschiedenen Ebenen vor großen Herausforderungen, die seinen Charakter als vielfältiger Wirtschafts-, Lebens- und Erholungsraum für Menschen, Tiere und Pflanzen infrage stellen. Wie andere Hochgebirgsregionen erwärmen sich die Alpen überdurchschnittlich stark und die Auswirkungen des Klimawandels nehmen spürbar zu. Die Lebensräume von Tieren und Pflanzen verändern sich rasant. Die Anzahl und Intensität von extremen Wetterereignissen nimmt zu und in der Folge steigt auch das Risiko alpiner Naturgefahren. Damit einher geht ein weitreichender Wandel in den Bereichen Energiegewinnung, Landwirtschaft und Tourismus. Topographisch ist der Alpenraum durch eine Knappheit an nutzbaren Flächen gekennzeichnet. Ein Großteil der Flächen ist für eine nachhaltige menschliche Nutzung zu hoch, zu steil oder zu peripher gelegen. Das begünstigt den hohen Anteil an naturnahen Landschaftsräumen und verschärft den Druck, einen Ausgleich zwischen dem Naturschutz und der Wiederherstellung ökologisch bedeutsamer Zusammenhänge, dem Landschaftsschutz und anderen Landnutzungen sowie einer wettbewerbsfähigen ökonomischen Entwicklung oder Siedlungsaktivitäten zu finden. Wie in anderen europäischen Ländern ist – verstärkt durch den demographischen Wandel – eine Zunahme regionaler Disparitäten erkennbar, insbesondere zwischen städtischen und ländlichen Räumen. Auch zwischen und innerhalb der Alpenstaaten bestehen trotz des allgemeinen Wohlstandes erhebliche sozioökonomische Unterschiede. Die vielfältigen demographischen, sozialen, räumlichen und ökonomischen Entwicklungen, denen der Alpenraum unterliegt, wirken sich auf einzelne Regionen in den Alpen daher unterschiedlich aus.

Die alpenspezifischen Herausforderungen und Probleme zeichnen sich dadurch aus, dass sie thematisch und räumlich eng miteinander verbunden sind. Deshalb reichen Lösungen in lokalen Bereichen nicht aus oder wirken unter Umständen sogar kontraproduktiv, etwa bei Verkehrskorridoren oder im Tourismus im Hinblick auf Verlagerungseffekte und Auswirkungen auf die lokale Lebensqualität und den Naturraum. Ferner lassen sich Lösungen, etwa für die Sicherung zusammenhängender naturnaher Freiräume, zu demographischen Trends und zur Anpassung an den Klimawandel, zumeist nicht kleinräumlich auf Ebene einzelner Gemeinden oder Regionen finden, sondern sie müssen großräumig-überörtlich, unter Umständen sogar transnational und über einen Mehrebenen-Ansatz erfolgen. Eine grenzüberschreitende Abstimmung (zwischen Gemeinden, Regionen, Ländern und Staaten) raumplanerischer Vorgaben wird daher immer wichtiger, um den Naturreichtum, die Lebensqualität und die spezifische alpine Identität zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Raumplanung und -entwicklung im Alpenraum

Bei der Gestaltung und Entwicklung des Alpenraumes im Angesicht multipler Herausforderungen kommt der Raumplanung eine bedeutende Rolle zu. Ihre Aufgabe ist es, mit ihrer überfachlichen und räumlich-integrierten Sicht die verschiedenen Nutzungen in einer Weise zum Ausgleich zu bringen, die den ökologischen, ökonomischen und sozialen Bedürfnissen bestmöglich gerecht wird.

Die Alpenkonvention mit ihren Protokollen, darunter dem Protokoll für Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, ist seit über drei Jahrzehnten der entscheidende völkerrechtliche Vertrag für die Abwägung von Schutz und nachhaltiger Entwicklung im alpinen Kerngebiet. Als rechtsverbindlicher politischer Rahmen schreibt die Alpenkonvention vor, die wirtschaftlichen Grundlagen und die Lebensbedingungen der Alpenbewohner/innen nachhaltig zu fördern. Seit dem Jahr 2021 hat die Alpenkonvention eine ständige Arbeitsgruppe Raumplanung und nachhaltige Entwicklung eingerichtet, der verschiedene zivilgesellschaftliche Institutionen mit Beobachterstatus beiwohnen. Hinzu tritt die großräumigere EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP), die das stark besiedelte und entwickelte Alpenvorland mit einschließt. Neben Staaten und Regionen umfasst die makroregionale Governance-Struktur auch die Alpenkonvention als Beobachterin und ist eng mit dem EU-kohäsionspolitischen Interreg-Alpenraumprogramm verbunden.

Auf Ebene der acht Alpenstaaten ist der institutionelle Rahmen komplex. Die Größe des Landes und der Anteil am Alpenraum – der etwa in Österreich oder der Schweiz sehr hoch, in Deutschland, Frankreich oder Italien dagegen vergleichsweise gering ist – spielen eine Rolle und beeinflussen die nationalen Politiken und Strategien. Zu berücksichtigen sind ferner verschiedene Raumplanungskulturen in den teils zentral, teils föderal organisierten und mit Blick auf Liechtenstein und Monaco auch sehr kleinen Alpenstaaten.

Auf regionaler oder lokaler Ebene gibt es zahlreiche Strukturen und Strategien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, um die Herausforderungen zu bewältigen, die sich speziell durch die vielen Grenzen ergeben, die den Alpenraum durchziehen. Diese wurden unter anderem im Jahr 2022 in einer Studie der Arbeitsgruppe Raumplanung und nachhaltige Entwicklung der Alpenkonvention zusammengestellt (WG SPSD 2022).

Insgesamt tragen zahlreiche Institutionen und Akteure zu einem vielschichtigen Wissen über die Raumentwicklung im Alpenraum bei und blicken auf eine lange Tradition der Zusammenarbeit zurück, die in Europa ihresgleichen sucht. Dementsprechend werden der komplexe räumliche Rahmen und die Herausforderungen im Alpenraum von einer großen Zahl von Raumentwicklungsstrategien und Planungen adressiert: auf lokaler, regionaler, nationaler und grenzüberschreitender Ebene. Eine alpenweite Vision und gemeinsame Vorstellung der räumlichen Entwicklung im Alpenraum fehlt bislang, wenngleich sie schon länger und in jüngerer Zeit intensiver diskutiert wird, wie etwa im ESPON Projekt „Alps 2050“ (ESPO 2018).

Eine solche „Alpine Raumplanungsperspektive“ könnte eine grenzüberschreitende räumliche Entwicklung erleichtern und das Bedürfnis für eine abgestimmte Entwicklung in verschiedenen thematischen Feldern adressieren. Sie könnte Grundlage sein für eine vertiefte grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit und damit auch beitragen zu den bestehenden alpenweiten strategischen Kooperationsrahmen, wie der Alpenkonvention und der EUSALP.

Hin zur Alpen Raumplanungsperspektive

Mit diesem Gedanken verständigten sich während des deutschen Vorsitzes der Alpenkonvention (2015–2016) die für Raumentwicklung zuständigen Minister/innen auf die Erklärung zur nachhaltigen Raumentwicklung in den Alpen, der „Erklärung von Murnau“ (AC 2016). Die Erklärung identifiziert zehn wesentliche Herausforderungen und Themen für den Alpenraum:

- > Klimawandel, Klimaanpassung und Naturgefahren
- > Demographische Veränderungen
- > Verkehr und Konnektivität
- > Siedlungsstrukturen und Landnutzung
- > Energieerzeugung und -bereitstellung
- > Tourismus
- > Ökosystem-Funktionen, ökologische Vernetzung und biologische Vielfalt
- > Vitalität der Bergregionen und ihrer Klein- und Mittelzentren
- > Erhalt des kulturellen und natürlichen Erbes
- > Verbesserung der Governance, Zusammenarbeit und Organisationserfordernisse

Die Minister/innen unterstützen in der Erklärung die Erarbeitung räumlicher Entwicklungsszenarien, Leitbilder und Visionen für die gesamte Alpenregion und beauftragten eine Ad-hoc-Expertengruppe, einen entsprechenden Forschungsantrag für das Europäische Programm ESPON auszuarbeiten.

Das Ergebnis war die ESPON Targeted Analysis „Alps2050 – Gemeinsame räumliche Perspektiven für den Alpenraum. Hin zu einer gemeinsamen Vision“, die im Jahr 2018 vier unterschiedliche Szenarien für die Entwicklung des Alpenraums erarbeitete. Neben einem „Weiter so“-Szenario, das bestehende Trends fortschrieb, fokussierte ein Szenario auf verstärkte Umweltschutzmaßnahmen, ein weiteres auf die funktionalen Beziehungen jenseits von Verwaltungsgrenzen und ein viertes Szenario konzentrierte sich auf die Rolle des Alpenraums als europäischer Dreh-

und Angelpunkt für Wirtschafts- und Verkehrsflüsse. Die Szenarien wurden unter drei thematischen Blickwinkeln (Menschen und Räume, Wirtschaft und Umwelt) untersucht. Zugleich wurden umfangreiche räumliche Analysen des Alpenraums vorgenommen, die einen bedeutenden Ausgangspunkt mit Blick auf die Datenlage und daraus resultierende Erkenntnisse bilden.

Zur weiteren Umsetzung der Erklärung der Minister/innen und im Einklang mit den Pflichten des Protokolls für Raumplanung und nachhaltige Entwicklung haben die Vertragsstaaten der Alpenkonvention im Jahr 2020 eine ständige Arbeitsgruppe für Raumplanung und nachhaltige Entwicklung unter deutschem Vorsitz eingerichtet. Die Arbeitsgruppe nahm in ihrem ersten Mandat für die Jahre 2021/2022 Bezug auf die vorliegenden Ergebnisse von „Alps2050“ und kündigte an, mittelfristig an einer gemeinsamen Vision und Perspektive für die langfristige räumliche Entwicklung des Alpenraums zu arbeiten. Diese soll Leitlinien für eine gemeinsame alpine Raumplanung durch besser abgestimmte Raumpläne und integrierte Raumentwicklungsprogramme umfassen, wie es die Art. 8 und 9 des Protokolls „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ adressieren.

Die Einrichtung der Arbeitsgruppe für Raumplanung und nachhaltige Entwicklung und die Aufnahme alpiner Raumplanungsperspektiven im Mandat ging mit entsprechenden nationalen Vorstellungen einher. So sah das österreichische Regierungsprogramm im Jahr 2020 die Initiierung eines räumlich und fachlich übergreifenden Raumentwicklungskonzepts für die alpine Raumordnung vor. Es fand 2021 auch Eingang in das Österreichische Raumentwicklungskonzept.

In der laufenden zweiten Mandatsperiode für die Jahre 2023/2024 führt die Arbeitsgruppe Begonnenes fort und nennt in ihrem Mandat weitere bedeutsame Bezugspunkte, wie das Gemeinsame Papier zur Raumplanung der EUSALP („Joint Paper on Spatial Planning – A common spatial development perspective for the EUSALP Region“) aus dem Jahr 2022. Es ist in Zusammenarbeit mehrerer Aktionsgruppen der EUSALP und mit wichtigen Stakeholdern entstanden. Ziel ist es, eine gemeinsame räumliche Perspektive für den gesamten Alpenraum zu entwerfen. Das Papier enthält zu einer Reihe von Themen verschiedene Empfehlungen für die Raumplanung (EUSALP 2022). Mit Blick auf das alpine Siedlungssystem ist ferner der Neunte Alpenzustandsbericht (AC 2022) zum Thema Alpenstädte sowie das Interreg-Alpenraumprogramm zu nennen. Auch aus der Arbeit am laufenden Zehnten Alpenzustandsbericht zum Thema Lebensqualität folgen weitere, aktuelle raumrelevante Daten und Analysen. Beabsichtigt ist, die unterschiedlichen Erkenntnisse aus diesen Prozessen (s. Abb. 2) zusammenzuführen und eine Angleichung der Ziele vorzunehmen. Dafür sollen Raumentwicklungsvorschläge kartographisch und themenorientiert mit den beteiligten nationalen und alpinen Institutionen abgestimmt werden, um am Ende eine konsolidierte Fassung auf transnationaler Ebene zu erhalten.

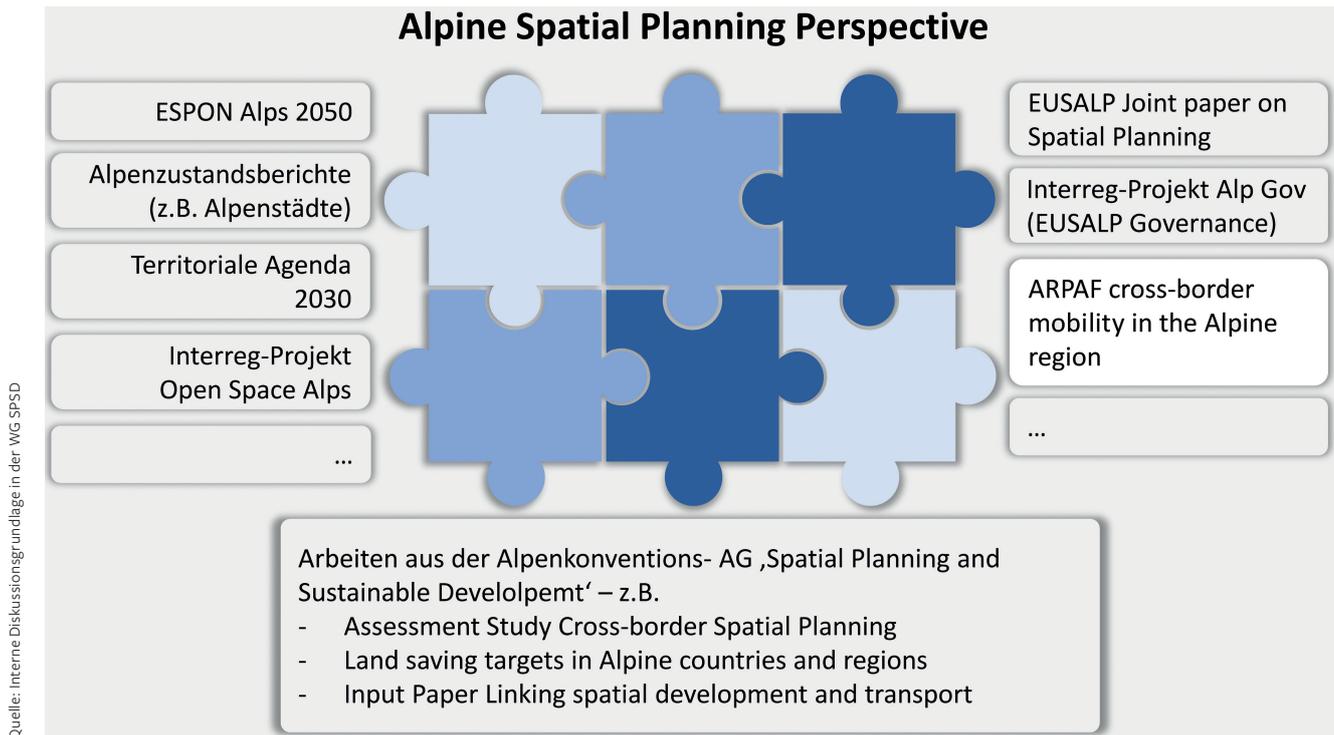


Abb. 2: Bausteine der Alpenen Raumplanungsperspektive

Hervorzuheben sind aktuell vor allem zwei Aktivitäten der Arbeitsgruppe:

Zum einen haben sich nationalstaatliche Vertreter/innen der Arbeitsgruppe Raumplanung und nachhaltige Entwicklung erfolgreich für eine weitere ESPON Targeted Analysis zum Alpenraum beworben. Die neue Targeted Analysis „InTerAlp“, die Anfang 2024 gestartet ist, untersucht die weitreichenden und vielfältigen Verbindungen und Verflechtungen zwischen den Teilräumen der inneren Hochalpen und des umliegenden „metropolitanen“ Alpenvorlandes (ESPON 2024). Die Ergebnisse, die auch Aspekte der Governance umfassen werden, sollten bei den Arbeiten für eine Alpine Raumplanungsperspektive auf jeden Fall Berücksichtigung finden.

Zum anderen hat die Arbeitsgruppe einen Arbeits- und Zeitplan entwickelt und abgestimmt, der die Beteiligungsprozesse verschiedener Themenbereiche vorsieht. So fand im September 2023 ein erster gemeinsamer Workshop mit der Arbeitsgruppe Verkehr der Alpenkonvention zum Thema Verkehr und Konnektivität statt. Für das Jahr 2024 sind weitere Beteiligungsprozesse für die Bereiche grüne und blaue Infrastruktur sowie Wirtschaft, Innovation und Arbeitsmarkt vorgesehen. Zum Abschluss der Mandatsphase soll Ende 2024 ein erster Synthesebericht erstellt werden, der ein wesentliches Hintergrunddokument für die Erstellung eines ersten Textes der Alpenen Raumplanungsperspektive in der Mandatsperiode 2025/2026 darstellen soll. Eine Option wäre, dass der Prozess in die Verabschiedung einer Alpenen Raumplanungsperspektive im Jahr 2028 auf der Alpenkonferenz mündet, die erneut unter deutschem Vorsitz der Alpenkonvention stattfindet.

Grenzüberschreitende Vorbilder, Charakter und Chancen einer alpenweiten Vision

Eine wesentliche Frage im Prozess der Erarbeitung einer Alpenen Raumplanungsperspektive betrifft den Charakter oder das Ziel eines solchen alpenweiten Konzepts. Was ist der Mehrwert gegenüber bestehenden verbindlichen Vereinbarungen wie der Alpenkonvention, aber auch den nationalen und subnationalen räumlichen Planungs- und Entwicklungsdokumenten?

Aus den vergangenen Jahren gibt es verschiedene positive Erfahrungen, dass bereits der Prozess der Erarbeitung einer gemeinsamen Vision den Austausch zwischen verschiedenen Akteursgruppen mit sehr unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Entwicklung des Alpenraums unterstützt und die Konsistenz konkreter Maßnahmen erhöhen kann.

Gesamteuropäisch ist dabei u.a. an die Ende 2020 auf Ebene der für Raumplanung und -entwicklung zuständigen EU-Ministerinnen und -Ministern erfolgte Verabschiedung und sich anschließende Umsetzung der Territorialen Agenda 2030 in Form von Pilotprojekten zu erinnern (TA 2030). Auf makroregionaler Ebene ist insbesondere die im Sommer 2023 auf Ebene der Minister/innen der Ostseestaaten verabschiedete „VASAB Vision 2040“ zu nennen, die mit der sehr frühen VASAB Vision von 1992 und der späteren Langzeitperspektive für die Entwicklung des Ostseeraums eine weltweite Vorreiterrolle einnimmt (VASAB 2040). Dabei gibt es, bei allen unbestreitbaren geographischen Unterschieden zwischen dem Alpenraum und dem Ostseeraum, auch verbindende Elemente z. B. mit der makroregionalen EU-Strategie für den Ostseeraum

(EUSBSR) und der umweltbezogenen Helsinki-Konvention (HELCOM). Der Ostseeraum vereint eine vergleichbare Zahl an Staaten unterschiedlicher Größe mit verschiedenen Raumplanungssystemen und großer Binnenheterogenität ähnlich dem Alpenraum. Auch ist die Ostsee als größtes Brackwassermeer der Erde ebenfalls in besonderem Maße anfällig für Veränderungen durch den Klimawandel und befindet sich – wie der Alpenraum – in einem umfassenden Transformationsprozess, etwa in den Bereichen Energie und Verkehr.

Der Prozess zur Erarbeitung einer Alpenen Raumplanungsperspektive ist noch nicht fortgeschritten genug, um Aussagen zum endgültigen Charakter zu wagen. Zwischen den Polen einer ordnenden und schutzorientierten Raumplanung und einer bedarfsorientierten Raumentwicklung mit strategischem Orientierungscharakter kann es auch Mischformen geben, bei denen ein Alpines Raumentwicklungskonzept stückweise mit ordnungspolitischen Festlegungen angereichert werden kann, je nachdem wie weit dies im komplexen Erstellungs- und Abstimmungsprozess gelingt.

Vorbilder wie die Territoriale Agenda 2030, die VASAB Vision 2040 oder auch das Gemeinsame Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum: Vision 2030 (GZK 2030) haben über die Jahre wiederholt den Mehrwert einer grenzübergreifenden Abstimmung und Zusammenarbeit auch „weicher Raumentwicklungsinstrumente“ deutlich gemacht. So kann der Prozess dazu beitragen, dass in Staaten, in denen der Alpenraum im Verhältnis zum Gesamtterritorium nur einen kleinen Anteil ausmacht, nationale Leitbilder und Strategien einen stärkeren alpinen Fokus gewinnen, ähnlich wie dies mit dem Gemeinsamen Zukunftskonzept für Grenzübergänge gelungen ist. Auch bestehen vielfältige Möglichkeiten, dass es im Nachgang gemeinsame politische Beschlüsse der nationalen und subnationalen Ebene gibt, über die es zu einer konkretisierenden Selbstverpflichtung raumrelevanter Akteure kommt.

Literatur

- AC – Alpine Convention (2016): Erklärung zur nachhaltigen Raumentwicklung in den Alpen.
https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/Organisation/AC/XIV/ACXIV_annex_38_DE.pdf (07.02.2024).
- AC – Alpine Convention (2022): 9th Report on the State of the Alps: Alpine Towns. Neunter Alpenzustandsbericht: Alpenstädte.
<https://alpinetowns.alpconv.org> (07.02.2024).
- ESPON – European Spatial Planning Observation Network (2018): Alps2050 – Gemeinsame räumliche Perspektiven für den Alpenraum. Hin zu einer gemeinsamen Vision.
<https://www.espon.eu/Alps2050> (07.02.2024).
- ESPON – European Spatial Planning Observation Network (2024): Targeted Analysis: Interface Territories across the Alpine region – InTerAlp.
<https://www.espon.eu/targeted-anayses-internalp> (07.02.2024).
- EUSALP – EU Strategy for the Alpine Region (2022): Joint Paper on Spatial Planning – A common spatial development perspective for the EUSALP Region.
https://www.alpine-space.eu/wp-content/uploads/2022/12/joint-paper-spatial-planning_final_annex.pdf (07.02.2024).
- GZK 2030 (2016): Gemeinsames Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum – Vision 2030.
<https://www.kooperation-ohne-grenzen.de/de/zukunftskonzept/> (07.02.2024).
- TA 2030 (2020): Territoriale Agenda 2030 – Eine Zukunft für alle Orte.
<https://territorialagenda.eu/> (07.02.2024).
- VASAB 2040 – Vision & Strategies around the Baltic Sea (2023): VASAB Vision for the Territorial Development of the Baltic Sea Region in 2040.
<https://vasab.org/wp-content/uploads/2023/05/VASAB-Vision-2040-web-FINAL.pdf> (07.02.2024).
- WG SPSD – Working Group Spatial Planning and Sustainable Development of the Alpine Convention (2022): Assessment study: Cross-border spatial development in the Alpine Convention area.
https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/Organisation/TWB/SPSD/Assessment_study_Cross-border_Cooperation.pdf (07.02.2024).



DR. DANIEL MELTZIAN

leitet das Referat „Europäische Raumentwicklungspolitik, Territorialer Zusammenhalt“ im Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB). Schwerpunkte seiner Arbeit sind die Europäische Raumentwicklungspolitik einschließlich maritimer Raumordnung sowie die bi- und multilaterale Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten, insbesondere mit Polen. Im Rahmen der multilateralen Zusammenarbeit, wie der Alpenkonvention und des Netzwerkes „VASAB – Vision and Strategies around the Baltic Sea“, sowie der transnationalen Raumentwicklung im Rahmen der EU-Strukturpolitik, wie den INTERREG B-Projekten sowie bei ESPON, vertritt er die fachpolitischen Interessen des BMWSB.

Tel. +49 30 18681 16530
 Daniel.Meltzian@bmwsb.bund.de