

„Alpine Raumordnung“ im Raumplanungsprotokoll der Alpenkonvention

Peter Haßbacher

I. Einleitung

Zu Ende der 1970er Jahre tauchte in verschiedenen Informationsmedien, und nachdrücklich gefordert von den alpinen Bergsportverbänden (Alpenverein, Naturfreunde), der Ruf nach einer „Alpinen Raumordnung“ auf. Anlass für diesen Vorstoß waren die geplante Errichtung der Gletscherskigebiete am Weißseeferner im hinteren Kaunertal und am Mittelbergferner im innersten Pitztal sowie die vielen aktuellen Skigebietsprojekte.

Insbesondere die Tiroler Landesplanung unter der Leitung des damaligen Vorstands *Helmuth Barnick* nahm sich dieser Diskussion und der inhaltlichen Ausgestaltung einer „Alpinen Raumordnung“ an. Er nahm nicht nur eine erste Begriffseingrenzung vor, sondern machte die „Alpine Raumordnung“ zum fixen Bestandteil von Sachbereichsprogrammen, Publikationen und Regionalen Entwicklungsprogrammen der Tiroler Landesregierung für die Planungsregionen¹. Nach *Barnick* ist es Ziel der „Alpinen Raumordnung“, ausgedehnte Ruhegebiete als Gegenpol zu Erschließungszonen für den Tourismus zu schaffen, letztlich also zu einer Zonierung des alpinen Raumes in Bereiche intensiver Fremdenverkehrsnutzung (mit „Massentourismus“) und in Bereiche der Ruhe mit nur extensiver Fremdenverkehrsnutzung zu kommen.² Sehr wohl verweist *Barnick* dabei auf die geordnete Gesamtentwicklung des Raumes, auf die Interdependenzen von Auswirkungen der Erschließungspolitik im alpinen Raum und die darunter liegenden engen Täler und

1 *Barnick*, „Alpine Raumordnung“ – ein wichtiger Teil der Tiroler Raumordnung, Berichte zur Raumforschung und Raumplanung 1980/5, 3; *Barnick*, „Alpine Raumordnung“, in: 30 Jahre Raumplanung in Österreich. 30 Jahre ÖGRR 1954–1984, Schriftenreihe der ÖGRR, Bd 29 (1985) 262; *Amt der Tiroler Landesregierung*, Tiroler Erholungsraumkonzept (1981).

2 *Barnick*, Berichte zur Raumforschung und Raumplanung, 1980/5, 4.

umgekehrt. „Alpine Raumordnung“ ist immer als ein Teilbereich der überörtlichen Raumordnung zu verstehen. Beispielhaft wird das so dargestellt: Erhöht ein touristisch genutztes Alpental seine Kapazitäten im Beherbergungs- und Verpflegungsbereich, dann wachsen die Begehrlichkeiten zum Ausbau der Seilbahninfrastrukturen im alpinen Bereich. Werden umgekehrt die skitouristischen Transportkapazitäten im Zuge der gegenseitigen Aufschaukelung der Destinationen verstärkt, stellen sich alsbald die Probleme der verkehrstechnischen Bewältigung des An- und Rückreiseverkehrs zugespitzt durch den Ausflugsverkehr, beim Verbrauch wichtiger landwirtschaftlicher Vorrangflächen mit hoher Bonität und bei der Überbauung von Freiflächen mit hoher Landschaftsqualität ein.

Das Phänomen der automatisierten Tourismusspirale wurde bereits früh erkannt. Durch Instrumente der Raumordnung und der räumlichen Planung wurden bzw sollten alpine Freiräume vor (Über-)Nutzung bewahrt werden. Herausragende Beispiele dafür sind der „*Bayerische Alpenplan*“, der „*Tiroler Landschaftsplan*“, der „*Richtplan zum Schutz der Gebirgswelt*“ in der Schweiz, sowie alpine Ruhezonon in Richtplanungen von Schweizer Kantonen und die Ruhegebiete in Tirol.^{3,4} Aufbauend auf diesen frühen Ansätzen für die „Alpine Raumordnung“ folgten Umsetzungsbeispiele in der Tiroler Regionalplanung zwischen 1979 und 1991.⁵ Zahlreiche Beiträge zur inhaltlichen Weiterentwicklung kamen aus der im Jahre 1980 in der Gesamtvereinsleitung des Österreichischen Alpenvereins in Innsbruck eingerichteten Fachabteilung Raumplanung-Naturschutz.⁶ Im Jahre 1992 wurden von der Tiroler Landesre-

3 Job/M. Mayer/Haßlacher et al, Analyse, Bewertung und Sicherung alpiner Freiräume durch Raumordnung und räumliche Planung, Forschungsberichte der ARL 7 (2017); Haßlacher, Alpine Ruhezonon – Bestandsaufnahme und Zukunftsperspektiven, CIPRA-Kleine Schriften 4/92 (1992).

4 Der Bayerische Alpenplan wurde 1972 erstmals über den „Teilabschnitt Erholungslandschaft Alpen des Bayerischen Landesentwicklungsprogrammes“ verordnet und hat bis heute mit seiner nach Nutzungsintensitäten abgestuften Drei-Zonen-Einteilung Bestand. Der Tiroler Landschaftsplan wurde 1972/73 von der Tiroler Landesforstinspektion erarbeitet, in der Folge jedoch nicht weiter verfolgt. Einziger wirksamer Ausfluss sind die seit 1975 im Tiroler Naturschutzgesetz verankerten „Ruhegebiete“. Ungefähr zur selben Zeit entstand 1969 in der Schweiz auf Initiative des *Schweizer Alpenclubs* ein „Richtplan für den Schutz der Gebirgswelt“. Dieser war die Basis für die Ausarbeitung von Inventaren von Landschaften und Naturdenkmälern in der Schweiz (KLN-, BLN-Inventare).

5 Siehe zB *Amt der Tiroler Landesregierung*, Regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsräume 54 und 55, Vorderes und Hinteres Zillertal (1981); *Barnick* in: 30 Jahre Raumplanung in Österreich. 30 Jahre ÖGRR 265.

6 Haßlacher, Ruhegebiete als Instrumente der alpinen Raumordnungspolitik. Realisierungsansätze in Österreich, Fachbeiträge des Österreichischen Alpenvereins –

gierung erstmals in den „*Seilbahngrundsätzen des Landes Tirol*“ die Grenzen der Schigebiete in den Tourismusintensivgebieten festgelegt und 1996 zum ersten Mal „Endausbaugrenzen“ für einige Skigebiete mit einer eigenen Signatur dargestellt.⁷ Dazu wurde allerdings im Geleitwort seitens des Landeshauptmannes von Tirol gleich relativierend hinzugefügt: „Natürlich kann eine Landesregierung keine auf ewige Zeiten währenden Ausbaugrenzen garantieren, diese Festlegungen sollen aber ein Signal an die Unternehmen sein, dass über diese Grenzen bei der Neuverhandlung im Jahr 2000 nicht debattiert wird.“⁸ Dieses Instrument der „Endausbaugrenze“ von Skigebieten in Tirol durch die raumordnungspolitische Weichenstellung der Seilbahngrundsätze überdauerte auch die „*Seilbahngrundsätze des Landes Tirol 2000–2004*“, fand jedoch im „*Tiroler Raumordnungsprogramm betreffend Seilbahnen und skitechnische Erschließungen 2005*“ keine Fortsetzung.⁹ In den Bundesländern Kärnten, Salzburg und Vorarlberg gab es im Zeitraum 1990 bis 2005 ähnliche Ansätze der Raumordnung für den alpinen Raum.¹⁰

*Siegrist*¹¹ et al fassten im Jahre 2015 die Aufgaben der alpinen Raumordnung, aufbauend auf *Barnick* und *Haßlacher*, wie nachstehend abgebildet zusammen:

Serie: Alpine Raumordnung (1991) 15; *Haßlacher*, Probleme und Lösungsansätze der alpinen Raumordnung – dargestellt am Beispiel des Zillertals, Fachbeiträge des Österreichischen Alpenvereins – Serie: Alpine Raumordnung (1995) 9.

7 *Amt der Tiroler Landesregierung*, Seilbahngrundsätze des Landes Tirol mit Festlegung der Grenzen der Schigebiete in den Tourismusintensivgebieten (1992).

Amt der Tiroler Landesregierung, Seilbahngrundsätze des Landes Tirol 1996 mit Festlegung der Grenzen der Schigebiete in den Tourismusintensivgebieten (1996).

8 *Amt der Tiroler Landesregierung*, Seilbahngrundsätze 1996 (Geleitwort).

9 *Amt der Tiroler Landesregierung*, Tiroler Raumordnungsprogramm betreffend Seilbahnen und skitechnische Erschließungen 2005 (2005).

10 *Amt der Kärntner Landesregierung*, Wintererschließungskonzept Kärnten, Raumordnung in Kärnten 19 (1989); *Amt der Salzburger Landesregierung*, Richtlinien für Skierschließung im Land Salzburg (1990).

11 *Siegrist/Gessner/Ketterer Bonnelame*, Naturnaher Tourismus. Qualitätsstandards für sanftes Reisen in den Alpen (2015) 44.



Dabei standen nicht nur die Vermeidung und Unterbrechung der gegenseitigen Aufschaukelung von Tal und Berg im Vordergrund, innerhalb eines Tales, zwischen den Alpenregionen und Alpenstaaten im Fokus, sondern auch die Suche nach Wegen sowohl für die Festlegung von räumlichen Endausbaugrenzen für die Erschließung im alpinen Raum als auch für die Erhaltung großflächiger und naturnaher Räume durch Raumordnung und räumliche Planung.

II. Die Alpenkonvention – eine alpenweite Strategie

Bei allen regionalen Überlegungen blieb jedoch ein Problem bestehen. Keine Alpenregion mit großem Wintersportanteil wird es sich auf Dauer leisten können, allein auf das quantitative und qualitative Wachstum seiner Anlagen und Unternehmensflächen „freiwillig“ zu verzichten. Die Tourismus- und Seilbahnanlagen stehen in einem alpenweiten Verdrängungswettbewerb. Deshalb mussten alpenweit geltende Spielregeln gesucht werden, wie sie erstmals 1978 im Rahmen der Europäischen Raumordnungsministerkonferenz beim „Seminar über Probleme der Belastung und der Raumplanung im Berggebiet, insbesondere in den Alpen“ in Grindelwald (Schweiz) diskutiert worden sind.

Das „*Übereinkommen zum Schutz der Alpen*“, genannt die *Alpenkonvention*, vereinbart unter den acht Alpenstaaten und der Europäischen Gemeinschaft, sollte zur Lösung des Problems erarbeitet werden.

Vor allem die auf Umweltministerebene im Jahre 1989 anlässlich der I. Alpenkonferenz in Berchtesgaden verabschiedete 89 Punkte-Resolution beinhaltete reichlich Ansatzpunkte, die der Umsetzung einer alpenweit geltenden alpinen Raumordnung dienlich sein sollten:¹²

Zur Raumplanung:

- Punkt 37: Konkretisierung der Raumordnungsgrundsätze in überörtlichen und örtlichen fachübergreifenden Programmen und Plänen mit verbindlichen Zielen der Raumordnung wie zum Beispiel: zur Freihaltung möglichst weiter Gebiete von großtechnischer Erschließung, zur Schaffung großräumiger Schutz- und Ruhezonnen.

Zum Tourismus:

- Punkt 60: Vereinbaren, zur Erreichung dieser Ziele zusammenzuarbeiten, insbesondere bei der Ausweisung großflächiger Zonen, in denen jede touristische Erschließung unzulässig ist, beim Verzicht auf weitere Erschließung von Gletschergebieten und besonders empfindlichen Ökosystemen und Landschaftsteilen, sowie bei der Reduzierung von Belastungen durch Wintersportanlagen und belastende Freizeitaktivitäten; dies schließt ein Verbot besonders umweltbelastender Freizeitaktivitäten ein.

Von diesen politischen Absichtserklärungen der Umweltministerinnen und Umweltminister in Berchtesgaden blieb von den oben angeführten Punkten im Zuge der Ausverhandlung des Durchführungsprotokolls im Bereich „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ (RPIP) in den Jahren 1990 bis 1994 substantiell recht wenig übrig. Insgesamt verlor das RPIP auch an alpinem Touch. Das mag auch damit begründbar sein, dass die Vertragsparteien der Forderung der Schweiz nach besserer Verankerung der wirtschaftlichen Entwicklung im Alpenraum nachkommen wollten und dies beim RPIP auch vollzogen.

12 *Internationale Alpenkonferenz der Umweltminister*, Konferenzpapier Internationale Alpenkonferenz der Umweltminister Berchtesgaden (9. – 11. Oktober 1989) Resolution 1989; *Haßlacher*, 25 Jahre Unterzeichnung der Alpenkonvention. Hat sich der lange und mühevollen Weg zu einem besseren Alpenschutz gelohnt? FS 25 Jahre Alpenkonvention – Ein- und Ausblicke (2016) 113 (117 f); *Job/M. Mayer/Haßlacher et al*, Analyse 12. Die Resolution von Berchtesgaden ist unter www.cipra.org abrufbar (Stand: November 2017).