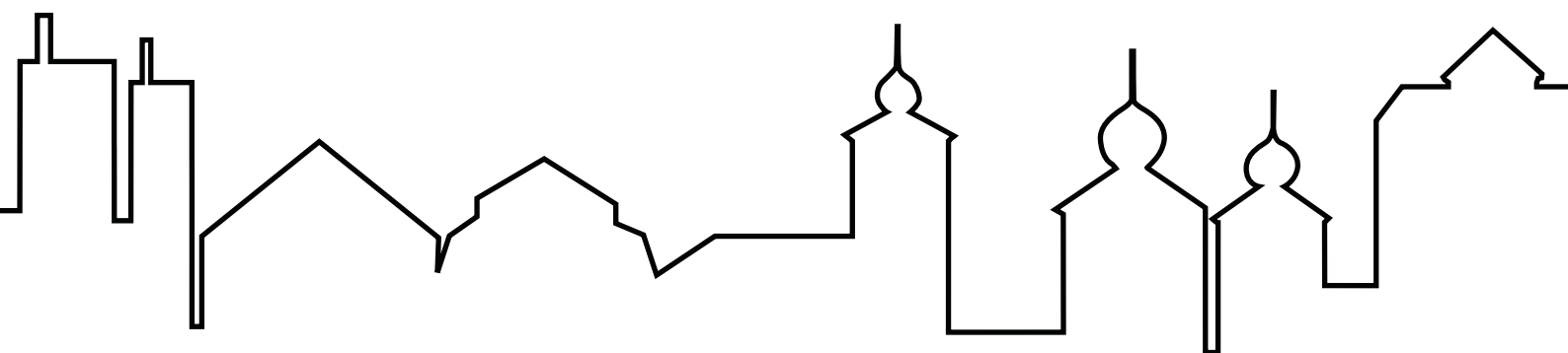


ALPINE TOWNS

Key to sustainable development in the Alpine region

Vier Postulate einer nachhaltigen
Stadtentwicklung



AUTORINNEN UND AUTOREN DER POSTULATE

Tobias Chilla, Dominik Bertram, Markus Lambracht (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg FAU), Helen Lückge (Climonomics), Marc Pfister (Bundesamt für Raumentwicklung ARE)

VORSITZ DER ARBEITSGRUPPE

Marc Pfister (Bundesamt für Raumentwicklung ARE)

MITGLIEDER DER ARBEITSGRUPPE

Deutschland: Andra Giehl (StMWi Bayern) | Lukas Kühne (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) | Florian Lintzmeyer (ifuplan)

Europäische Kommission: Andrea Bianchini (DG ENV)

Frankreich: Benoît Fanjeau (Administration régionale de Provence Alpes Côte d'Azur) | Isabelle Paillet (Ministère de la Transition Écologique) | Sylvie Vigneron (Commissariat de massif des Alpes)

Italien: Michele Munafò (ISPRA) | Andrea Omizzolo, Elisa Ravazzoli (EURAC research)

Liechtenstein: Stefan Hassler, Heike Summer (Liechtensteinische Landesverwaltung)

Monaco: Jessica Astier, Astrid Claudel-Rusin, Julie Davenet
(Direction de l'Environnement)

Österreich: Andreas Bartel (Umweltbundesamt Österreich) | Oliver Bender, Valerie Braun (Österreichische Akademie der Wissenschaften)

Schweiz: Karin Augsburg, Silvia Jost, Sébastien Rieben
(Bundesamt für Raumentwicklung ARE)

Slowenien: Blanka Bartol, Jernej Červek, Lenča Humerca Šolar
(Ministrstvo za okolje in prostor)

Beobachterorganisationen: Magdalena Holzer, Claire Simon (Verein Alpenstadt des Jahres) | Elena Di Bella (Euromontana) | Katharina Gasteiger (Allianz in den Alpen) | Wolfgang Pfefferkorn (CIPRA International) | Maarit Ströbele, Bernhard Tschofen (ISCAR)

KOORDINATION

Živa Novljan, Aureliano Piva (Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention)

Umschlagdesign: REVITAL Integrative Naturraumplanung GmbH, Österreich

Druck: Oberdruck GmbH, Österreich

Übersetzung: Intralp, Italien

www.alpinetowns.alpconv.org

© Schweizer Präsidentschaft der Alpenkonvention 2021/2022



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Office for Spatial Development ARE

Vier Postulate einer nachhaltigen Stadtentwicklung

Der neunte Alpenzustandsbericht (RSA9) „Alpenstädte“ richtet sich an lokale Entscheidungsträger:innen und an Akteur:innen der internationalen Zusammenarbeit in den Alpen. Er untersucht nicht nur den Zustand der Alpenstädte, sondern auch die *Herausforderungen* und *Chancen*, welche künftige Entwicklungspfade begleiten¹. Teil 1 des Berichts liefert eine wichtige Evidenzbasis für politisches Handeln. Für die Anwendung in individuellen Strategien müssen die thematischen Prioritäten und Handlungsoptionen noch konkretisiert werden. Hierzu bietet Teil 2 des Berichts eine Reihe möglicher Szenarien und Lösungen.

Der allgemeine Eindruck ist, dass Alpenstädte bisher kein prominentes Thema in den transnationalen strategischen Überlegungen zur Entwicklung der Alpen waren. Alpenstädte spielen jedoch eine Schlüsselrolle für die nachhaltige Raumentwicklung: Wirtschaftlicher Wohlstand und Innovation, gute Lebensbedingungen, eine effektive Bereitstellung von allgemeinen Dienstleistungen und effiziente Mobilitätsstrukturen hängen stark von den Alpenstädten ab.

Die Alpenstädte sind auch ein Schlüssel für die nachhaltige Entwicklung des gesamten Gebiets. Eine effiziente Raumordnung ist wesentlicher Teil im Kampf gegen den Klimawandel und den Verlust der biologischen Vielfalt und sie ist gleichzeitig ein Beitrag zu allgemeinen Umweltschutzbemühungen. Durch starke Stadt-Land-Verbindungen können Alpenstädte zum Treiber von sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen in größeren Gebieten werden. Die Berücksichtigung und Weiterentwicklung all dieser Funktionen ist für eine nachhaltige Entwicklung in den Alpen von entscheidender Bedeutung.

Der RSA9 zeigt neue Ideen und Perspektiven für Alpenstädte auf, die für die Politik von der kommunalen bis zur internationalen Ebene als Anregung dienen. Wir haben die Ergebnisse des Berichts zu *vier Postulaten für Alpenstädte* verdichtet. Wir glauben, dass diese vier Postulate für alle Orte grundlegend sind und den Anfang unseres Perspektivwechsels auf die Alpen bilden sollten:

1. Alpenstädte haben Schlüsselfunktionen jenseits ihrer Grösse
2. Alpenstädte verbinden städtische und ländliche Gebiete
3. Alpenstädte bleiben Vorreiter
4. Alpenstädte werden zu Vernetzungshubs

¹ Die akademische Diskussion des Berichts findet sich in „Part 1: Facts, Maps and Scientific Debates“ und die partizipativ entwickelten Szenarien für zukünftige Entwicklungspfade in „Part 2: Five Pictures of the Future“.

1. Alpenstädte: Schlüsselfunktionen jenseits ihrer Grösse

Viele Alpenstädte sind zwar klein, aber sie erfüllen wesentliche Funktionen für grosse Regionen. Sie sind häufig in wichtige globale Netzwerke eingebunden, und ihr Ansehen – zum Beispiel wegen ihrer Bedeutung für den Tourismus (Sölden, Oberstdorf oder Cortina d'Ampezzo), ihrer politischen Rolle (Davos, Vaduz oder Monaco) oder als Unternehmensstandort (Reutte, Schaan) – ist bemerkenswert. Man könnte sagen, dass man die Einwohnerzahl der Alpenstädte mit einem „Faktor 10“ multiplizieren müsste, um ihre Bedeutung im Vergleich zu ausseralpinen Städten auszudrücken: Auch wenn dies so noch nicht empirisch quantifiziert wurde, scheinen „Schlüsselfunktionen jenseits der Grösse“ ein wichtiges Merkmal im alpinen Raum zu sein. Wenn man berücksichtigt, dass die Alpenstädte ähnliche urbane Funktionen erfüllen wie die Städte im Alpenvorland, die um ein Vielfaches grösser sind, dann hat dies politische Implikationen:

- **Ein neues Verständnis entwickeln.** In den Alpen ist die Grösse allein nicht ausschlaggebend für die Bedeutung und die städtischen Funktionen von Siedlungen. Eine kleine Alpenstadt hat mit Sicherheit eine grössere Ausstrahlung als die durchschnittliche Agglomeration. Gängige (statistische) Definitionen führen zu einer Verzerrung, welche die alpinen urbanen Qualitäten unterschätzt. Es braucht eine veränderte Wahrnehmung dieses Raums in zukünftigen Politiken, wenn diese Lösungen bieten sollen, die auf die alpinen Herausforderungen und Chancen angepasst sind und das volle Potenzial des Siedlungssystems freisetzen.
- **„Dezentrale Konzentration“ unterstützen.** Das polyzentrische Siedlungssystem der Alpen ist eine wesentliche Stärke, die durch Politiken unterstützt werden sollte, welche diesem charakteristischen räumlichen Muster Rechnung tragen. Dienstleistungen und Angebote sollten „dezentral“ bereitgestellt werden und das gesamte alpine Siedlungssystem abdecken. Sie sollten aber gleichzeitig effizient sein und auf der Zentralität und regionalen Bedeutung der Städte aufbauen. Massnahmen und Förderinstrumente, die für alle Orte die gleichen Entwicklungsziele festlegen oder sich ausschliesslich auf die großen Alpenstädte konzentrieren, sind wenig wirksam. Die „dezentrale Konzentration“ verlangt von politischen Entscheidungsträger:innen, das Siedlungssystem als Ganzes zu betrachten und individuelle städtische Angebote zu entwickeln, welche über grössere Räume koordiniert sind.

2. Alpenstädte: Bindeglieder zwischen städtischen und ländlichen Gebieten

Die Alpenstädte verbinden verschiedene Räume und unterschiedliche Funktionen. Sie konzentrieren Bevölkerung und Wirtschaftsakteure und bieten eine Menge an Ideen, Ressourcen und kulturellen Aktivitäten. Sie interagieren mit der alpinen Natur und Landschaft und sind zugleich mit grossen Agglomerationen vernetzt. Man könnte sagen, dass sie als „Vermittler“ zwischen ländlichen Gebieten und den wichtigsten Metropolen in und um die Alpen agieren. Durch ihre besondere Rolle im Siedlungssystem können die Alpenstädte nicht nur kritische Prozesse wie Abwanderung, wirtschaftlichen Wandel und Umweltschäden abfedern, sondern auch positive Effekte an das Umland weitergeben:

- **Transformationseffekte stärken.** Durch ihre „Vermittler“-Rolle im Siedlungssystem können die Alpenstädte Motoren der Transformation für grössere Gebiete werden. Politische Entscheidungsträger:innen können sich dies zu Nutze machen und die Wirkung von neuen Lösungen verstärken, indem sie diese über das Siedlungssystem vorantreiben. Modellprojekte für ökologische, soziale, Wirtschafts- und Governance-Lösungen könnten von diesen Multiplikator-Effekten besonders profitieren.
- **Gerechte räumliche Strukturen und Netzwerke aufbauen.** Wenn die Transformation von Siedlungen viel grössere Gebiete betrifft, wird es entscheidend sein, die Strukturen und Netzwerke zu verstehen und zu berücksichtigen, in die sie eingebettet sind. Das gilt besonders für die Übergangszonen zwischen verschiedenen Gebieten – ganz egal, ob diese städtisch/ländlich, grenzüberschreitend oder transnational sind. Die Herausforderung besteht darin, eine räumliche Integration zu schaffen, die für gerechte soziale und wirtschaftliche Verhältnisse sorgt, ohne die ökologischen Erfordernisse zu vernachlässigen. Erfolgreiche Zukunftsstrategien konzentrieren sich auf den Aufbau von Kapazitäten und die Abstimmung im Rahmen funktionaler Regionen, um positive Effekte zu erzielen und unerwünschte Kompromisse innerhalb des räumlichen Netzwerks zu vermeiden.

3. Alpenstädte: Vorreiter bleiben

Das alpine Siedlungssystem kann in vielerlei Hinsicht auf seinen sozioökonomischen Stärken aufbauen: Die demografische Entwicklung ist positiver als in vielen anderen europäischen Regionen. Die Alpenstädte sind vergleichsweise reich und vielfältig, mit einer zentralen Lage in Europa und einzigartigen Potenzialen. Solche Potenziale besitzen alle Städte und Siedlungen, unabhängig von ihrer Grösse. Sie sollten sorgfältig und strategisch gestärkt werden, denn die Alpenstädte werden in Zukunft vor besonderen Herausforderungen stehen. Städte, die darauf aus sind, ihren Status quo zu erhalten und dabei mögliche Kipp-Punkte ignorieren, erwartet eine sehr ungewisse Zukunft. Deshalb müssen Alpenstädte bei der Bewältigung der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Folgen der zunehmenden Urbanisierung eine Vorreiterrolle spielen. Aber wo liegt echtes Zukunftspotenzial?

- **Ein effizientes Siedlungssystem garantieren.** Das alpine Siedlungssystem beruht auf Städten unterschiedlicher Grösse, die entlang von Tälern und Korridoren sowie in Gebirgsregionen liegen. Wenn wir die Komplexität dieses Systems unterstützen, tragen wir zu einer gerechten Lebens-Organisation, einem effektiven Management des Energieverbrauchs sowie zum Ziel des Netto-Null-Flächenverbrauchs bei. Es werden effiziente Wirtschaftsströme ermöglicht und Umweltschutzbemühungen erleichtert.
- **Urbanisierung durch Raumordnung lenken.** Um das alpine Siedlungssystem zu unterstützen, muss die Urbanisierung durch eine effiziente Raumordnung gelenkt werden. Diese sollte eine unkontrollierte Ausdehnung verhindern und dennoch Dienstleistungen, Erreichbarkeit und urbane Qualitäten für alle garantieren. Ein aktives Management der Urbanisierung erfordert eine besondere Beachtung der Push- und Pull-Effekte von Mobilitätsnetzwerken und Wirtschaftsströmen sowie des Einflusses der Metropolregionen rund um die Alpen.

- **Vorreitervorteile in Zeiten des Umweltwandels sichern.** Innerhalb Europas sind die Alpenstädte stärker und schneller vom Klimawandel betroffen. Klima-beständige städtische Strukturen werden in den Alpen immer wichtiger werden, um resiliente Lebensgrundlagen zu ermöglichen. Zur Unterstützung für die notwendigen Veränderungen, müssen Governance-Strukturen entstehen, die alle Sektoren und die Öffentlichkeit miteinbeziehen. Das integrierte Management von Wasser- und Energieressourcen könnte als Versuchsfeld für einen solchen Governance-Ansatz dienen. Frühzeitige Innovationen im Hinblick auf den Klimawandel bieten zukünftig auch wirtschaftliche Chancen, insbesondere in Alpenregionen wo Städte Zentren für bestimmte wirtschaftliche Spezialisierungen wie Tourismus oder Berglandwirtschaft sind.
- **Ambivalente Potenziale im Blick haben.** Zwei gängige Mittel um negativen Entwicklungen im alpinen Siedlungssystem entgegenzuwirken, sind Digitalisierung und Tourismus. Beide können Chancen eröffnen, bergen aber auch Risiken, die den Städten langfristig Nachteile bringen können. Während die Digitalisierung weiter voranschreiten wird und zur wirtschaftlichen Diversifizierung beiträgt, kann sie auch die Abhängigkeit von Akteur:innen ausserhalb der Alpen erhöhen und regionale digitale Gräben vergrössern. Ähnliche Folgen sind beim intensiven Tourismus zu beobachten. Mit dem richtigen Umgang und in Verbindung mit anderen Entwicklungsstrategien können jedoch beide stabilisierende Effekte erzielen.

4. Alpenstädte: Auf dem Weg zu Vernetzungshubs

Viele Trends und Muster des Siedlungssystems scheinen hauptsächlich auf die nationale Zugehörigkeit zurückzuführen zu sein. Sie hat einen grösseren Einfluss auf die Entwicklung von Städten als deren Höhenlage, die Entfernung zu Metropolen oder die Attraktivität als Tourismusdestination. Einerseits kann diese Situation zu einem positiven Wettbewerb von Ideen und Konzepten führen, welcher die territoriale Vielfalt Europas spiegelt. Andererseits treffen die verschiedenen Systeme im Alpenraum mit seinen vielen Grenzen aufeinander, wo zahlreiche Städte durch den wachsenden Pendel-, Freizeit- und Einkaufsverkehr unter Druck geraten. Aktuell wird die grenzüberschreitende Dimension der Alpenstädte eher vernachlässigt und es fehlt an konsequenten Massnahmen. Es gibt nur wenige inneralpine Netzwerke, und Verbindungen über die Alpen hinweg bestehen häufig zugunsten der Metropolen am Alpenrand. Wie können die Alpenstädte aus diesem „Zusammenprall von Ideen“, die aus der Reibung zwischen den verschiedenen Systemen entstehen, neue Möglichkeiten schaffen?

- **Zusammenarbeiten, um Räume neu zu definieren.** Alpenstädte sind Teil einer komplexen Governance-Struktur, die sich über mehrere institutionelle Ebenen und nationale Systeme erstreckt. Auf pan-alpiner Ebene sind „weiche“ Kooperations- und Kommunikationsinstrumente stärker verbreitet als Formen der rechtsverbindlichen oder „harten“ Kooperation. Dies gilt vor allem für die zahlreichen grenzüberschreitenden Gebiete, wo die verschiedenen Systeme aufeinandertreffen. Die „weiche“ Kooperation in funktionalen Räumen, insbesondere in Verbindung mit partizipativen Ansätzen, kann ortsspezifische Lösungen ermöglichen, die hohe Legitimität und grossen Rückhalt bei den Mitwirkenden finden. Eine Multi-Level-Governance kann Politikgestaltung in einem solchen Umfeld noch weiter stärken.

- **Neue Allianzen schmieden.** Viele der zukünftigen Herausforderungen und Lösungen die identifiziert wurden, liessen sich am besten durch Kooperationsnetzwerke und Allianzen bewältigen, die noch geschaffen werden müssen. In Zeiten des globalen Wandels böten starke Netzwerke von Alpenstädten ein enormes Potenzial, um Anerkennung sowie politischen und wirtschaftlichen Status zu erlangen. Kleine und mittelgrosse Städte verfügen selten über die gleichen Ressourcen und Kapazitäten wie Metropolen; wenn sie sich allerdings in Netzwerken organisieren, könnten sie ihre Position in der Politik und bei der Förderung auf regionaler und nationaler Ebene sowie in internationalen Netzwerken stärken.

Wohin soll es in Zukunft gehen?

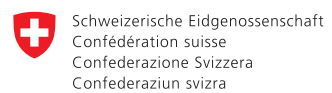
Alpenstädte scheinen in ihrer Gebirgsregion eine ähnliche Bedeutung zu haben, wie sie grössere Metropolen für andere europäische Gebiete haben. Die Bedeutung und die Konsequenzen dieser Beobachtung müssen mit weiterer Forschung untersucht werden. Die Ergebnisse werden auch dem räumlichen Verständnis anderer Gebirgsregionen oder dünn besiedelten Gebieten dienen. Die Unterstützung der Rollen von Alpenstädten ist Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung im Gebiet der Alpenkonvention. Es ist daher wichtig, dass politische Strategien welche die Alpen betreffen über die Grösse dieser Siedlungen hinausschauen und stattdessen deren Wirkung berücksichtigen. Die Alpenkonvention sollte weiter untersuchen, wie sie diese Rollen in Einklang mit ihrer Agenda für nachhaltige Entwicklung entwickeln kann. Die Schlüsselrolle kleiner Siedlungen für das ökologische und wirtschaftliche Wohlergehen ländlicher Gebiete sowie für eine gute Lebensqualität sollte auch in der nationalen und europäischen Politik hervorgehoben werden.

Alpenstädte können darüber hinaus ein Schlüssel sein, um wirtschaftliche, ökologische und soziale Innovationen effektiver auf grössere Gebiete zu übertragen. Dies gelingt, wenn die Städte in regionale Netzwerke eingebunden sind, die gut zusammenarbeiten, unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigen und in der Lage sind, allen betroffenen Interessengruppen faire Lösungen anzubieten (grenzüberschreitende, inneralpine und Stadt-Land-Netzwerke). Die Alpenkonvention könnte daher erwägen, ihre Arbeit zu Themen wie Biodiversität und Klima durch den Einbezug von Städten zu stärken. Alpenstädte wiederum könnten eine Vorreiterrolle bei der Erprobung neuer Stadtentwicklungsstrategien anstreben. Teil 2 des Berichts stellt fünf Szenarien mit vielen Ideen vor, wie städtische Strategien zukunftssicher gestaltet, die Lebensqualität verbessert sowie Projekte zur Stadt- und Regionalentwicklung überall in den Alpen umgesetzt werden können.

Insgesamt betrachtet wird eine bessere transnationale Zusammenarbeit unter Alpenstädten ihre Position in politischen Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen stärken. Sie kann effizientere Verbindungen zum urbanisierten Alpenrand mit seinen Metropolen fördern und die Reaktion auf globale Veränderungen verbessern. In Zukunft könnten die Alpenstädte ihr Potenzial durch internationale Netzwerke weiter ausbauen, indem sie alle ihnen zur Verfügung stehenden Plattformen (z.B. Alpenkonvention, INTERREG-Alpenraumprogramm, EUSALP, Territoriale Agenda 2030, Städteagenda der Europäischen Union) nutzen und neue schaffen.

www.alpinetowns.alpconv.org

© Schweizer Präsidentschaft der Alpenkonvention 2021/2022



Swiss Confederation

Federal Office for Spatial Development ARE