Zusammenfassung

SZENARIEN DER RÄUMLICHEN/REGIONALEN ENTWICKLUNG ÖSTERREICHS

Aufgabenstellung

Zielsetzung der Arbeit war die Erarbeitung von räumlichen Entwicklungsszenarien für Österreich mit dem Horizont 2030 als Grundlage für das weitere Arbeitsprogramm der ÖROK, für das „Raumentwicklungskonzept Österreich 2011“, für einschlägige Fachbereichs- bzw. räumliche Leitbilder der Länder, Städte und Gemeinden sowie für Fachkonzepte des Bundes (z. B. Nachhaltigkeitsstrategie). Mit der Umsetzung des Projekts wurde ein externes ExpertInnenteam unter der Leitung von Helmut Hiess (Inhalte, Rosinak & Partner ZT GmbH) und Harald Payer (Kommunikation, ÖAR Regionalberatung GmbH) beauftragt. Die Projektsteuerung lag bei einer ÖROK-Arbeitsgruppe.

Die vorliegenden Ergebnisse basieren auf einem breit angelegten Kommunikationsprozess in der Fachöffentlichkeit. Die vorgeschlagenen strategischen Herausforderungen stellen aber die Meinung der AutoInnen dar.

Der Blick in die Zukunft – die Wahl der Methode

Es gibt unterschiedliche Methoden, in die Zukunft zu blicken. Wesentliche Kriterien für die Wahl der Methode sind der Komplexitätsgrad der Themen- oder Fragestellungen und die Verfügbarkeit von Informationen über die bisherige Entwicklung, die gegenwärtige Situation sowie Sicherheiten über künftige Trends.

In diesem Projekt wurde mit Entwicklungsszenarien gearbeitet. Die Ausgangsfrage dabei lautete: „Wie kann sich das Umfeld eines Raumes, einer Region, eines Standortes bis 2030 verändern, wie ist diese Veränderung aus der Sicht räumlicher Zielvorstellungen zu beurteilen und wie kann und wie soll räumliche Politik darauf reagieren?“

In Form von Megatrends, Szenarien und Wild Cards wurden mögliche Entwicklungen der „Driving Forces“ für die Raumentwicklung aufbereitet. Bei den Szenarien handelt es sich also nicht um wert aufgeladene „gute“ oder „schlechte“ Szenarien, nicht um Trendszenarien oder Zielszenarien, sondern um

möglichst konsistente, aber gleichzeitig auch möglichst verschiedene unterschiedliche Zukünfte. Diese Szenarien sollen als Grundlage für die Entwicklung mittel- bis langfristig robuster Handlungsstrategien dienen.

Megatrends

Megatrends sind jene Entwicklungen, die lang anhaltend und regionenübergreifend sind sowie alle gesellschaftlichen Gruppen betreffen. Megatrends sind weit gehend alternativenlos, sie unterscheiden sich nur in der Intensität und im Tempo. Folgende besonders raumrelevante Megatrends wurden identifiziert:

- Alterung der Gesellschaft: der Anteil der 60 und Mehrjährigen wächst von 22 % (2005) auf 29–34 % (2030)
- Bunte Gesellschaft: Vielfalt der Lebensstile nimmt zu, Patchwork-Familien und -Berufskarrieren, multioptionale KonsumentInnen
- Globale Wirtschaftswelt: Arbeits-, Waren- und Dienstleistungsmärkte globalisieren sich weiter
- Energiehunger: global steigt der Energiebedarf
- Mobile Welt: global wachsender Personen-, Güter- und Nachrichtenverkehr
- Digitale Welt: Internet und Telematik bestimmen Kommunikation, Mobilität und Transport
- Klimawandel: bis 2030 noch wenig dramatisch spürbar, aber unumkehrbar

Szenarien

Vier möglichst konsistente aber unterschiedliche Szenarien wurden entwickelt:

(1) Szenario „Alles Wachstum“

Wesentliche Driving Forces der Raumentwicklung (Wirtschaft, Bevölkerung, Tourismus, Mobilität und Transport) wachsen stark. Der Mehrbedarf an Energie kann durch verbesserte Energieeffizienz und Alternativen zum fossilen Energieeinsatz bewältigt werden. Dadurch wird auch der Eintrag von klimawirksamen Gasen in die Atmosphäre stark reduziert. Ein gutes Zusammenspiel zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft verhindert die Zunahme von Disparitäten. Der Druck auf den Raum steigt dennoch stark.

(2) Szenario „Alles Wettbewerb“

Auch in diesem Szenario wachsen die wesentlichen Driving Forces der Raumentwicklung (Wirtschaft, Bevölkerung, Tourismus und Transport) stark. Dabei wird angenommen, dass der Markt rechtzeitig auf Knappheiten reagiert und dadurch tief greifende Energie- und Umweltkrisen vermieden werden. Im Gegensatz zum Szenario „Alles Wachstum“ verschärfen sich die gesellschaftlichen und damit auch die räumlichen Disparitäten stark. Der Druck auf den Raum nimmt in den Wachstumszonen sehr stark zu, während andere Regionen mit Abwanderung und Schrumpfungspänomenen konfrontiert sind.

(3) Szenario „Alles Sicherheit“

Das Szenario „Alles Sicherheit“ ist durch ein moderates Wachstum der meisten Driving Forces der Raumentwicklung gekennzeichnet (Wirtschaft, Bevölkerung, Tourismus). In den land- und forstwirtschaftlichen Gunstlagen erhöht sich der Druck durch verstärkte Nachfrage nach Biomasse für energetische Nutzung. Starke staatliche Regulierung, gut ausgebaute soziale Sicherungssysteme, restriktive Zuwanderung verhindern das Wachstum gesellschaftlicher Disparitäten. Energie-, Klima- und Umweltpolitik werden auf europäischer und nationaler Ebene durch Steuer- und Technologiepolitik reguliert. Energie- und Treibstoffpreise sind hoch, werden aber durch verbesserte Energieeffizienz teilweise kompensiert. Dennoch wirken die Mobilitätskosten zugunsten der Agglomerationen und Zentren.

(4) Szenario „Alles Risiko“

In diesem Szenario wird davon ausgegangen, dass die Entwicklung strukturell dem Szenario „Alles Wettbewerb“ folgt, dass der Markt aber keine vorsorgenden Maßnahmen gegen eine plötzliche Energieverknappung umsetzt. Es kommt daher zu einem starken Energiepreisanstieg, ohne dass rasch wirksame gegensteuernde Maßnahmen bereitstehen. Die wesentliche Driving Force der Raumentwicklung sind die hohen Energie- und Mobilitätskosten. Bauliche Verdichtung und Intensivierung der Ausbeutung natürlicher Ressourcen für energetische Nutzung (Biomasse, Wasser, Wind, Sonne) bestimmen die räumliche Entwicklung.

Wild Cards

Wild Cards dienen dazu, außergewöhnliche Ereignisse und extreme Entwicklungen zu benennen, die eine besonders starke Wirkung auf das betrachtete Gesamtsystem Raum ausüben. Da der Raum ein sehr „träges/gutmütiges“ System ist, sind vor allem jene

Wild Cards relevant, die selbst längerfristige Wirkungen entfalten (z. B. niedrige Energiekosten durch eine technologische Wild Card, hohe Energiekosten durch anhaltende Knappheiten). Die Wirkungen solcher Wild Cards werden zu einem großen Teil in den Szenarien abgedeckt. Im Gegensatz dazu ist etwa eine Weltwirtschaftskrise bei rasch wirksamen gegensteuernden Maßnahmen für die räumliche Entwicklung langfristig weniger von Bedeutung.

Besonders relevante und wahrscheinliche räumliche Entwicklungen

Als besonders relevant werden jene räumlichen Entwicklungen angesehen, die in zumindest drei der vier Szenarien mit großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind. Ähnliche räumliche Entwicklungen haben aber je nach Szenario unterschiedliche Ursachen.

(1) Boden wird knapp in Agglomerationsräumen und regionalen Zentren

durch steigende Siedlungsflächennachfrage. Ursache: Bevölkerungswachstum/Zuwanderung/ökonomischer Strukturwandel/hohe Energie- und Mobilitätskosten/hohe Boden- und Immobilienpreise

(2) Boden wird knapp im ländlichen Raum

durch steigenden Bedarf nach natürlichen Ressourcen: Lebensmittel, Energiepflanzen, Holz, mineralische Rohstoffe. Ursachen: Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum, Energiepreise, Konsumverhalten

(3) Intensiver überregionaler und regionaler Standortwettbewerb

um Know-how, Headquarters, Wertschöpfung, Kaufkraft, EinwohnerInnen, Arbeitsplätze, TouristInnen, Daseinsvorsorge.

Ursachen: Steuersystem, Finanzausgleich, Einwohner-, Arbeitsplatz-, Tourismusentwicklung

(4) Expansion des Tourismus in schneesichere Hochlagen im Winter und in alpine Hochlagen im Sommer

Ursachen: Klimawandel und Standortwettbewerb um TouristInnen

(5) Starke Abwanderung, Bevölkerungsrückgang und Überalterung abseits der Agglomerationen, Zentralräume und Zentren

Ursachen: Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftsstruktur, Mobilitätskosten, Lebensstile

(6) Die meisten der Ortschaften im ländlichen Raum sind suburbane und periurbane Wohn- und Auspendlerorte. Die Fläche wird von wenigen Betrieben bewirtschaftet.

Ursachen: geringe Beschäftigungsquote in Land- und Forstwirtschaft, Industrie und Gewerbe

(7) Neue staatsgrenzenüberschreitende Funktionsräume – Zentralräume erweitern ihre Einzugsgebiete – Peripherien werden in Zentralräume integriert

Ursachen: Binnenmarkt, Euro, Ausdehnung des Schengen-Raumes

Besonders relevante, aber ungewisse räumliche Entwicklungen

Neben den räumlichen Entwicklungen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind, gibt es auch große Unwägbarkeiten mit teilweise konträren Konsequenzen oder zumindest großen quantitativen Unterschieden.

(1) Mehr Kfz-Verkehr und längere Wege oder kürzere Wege mit ÖV und Rad

2005–2030: + 50 % bis - 25 % Pkw-km/Jahr; Ursachen: Mobilitätskosten

(2) Wachstum oder Schrumpfung im Tourismus abseits der kapitalkräftigen touristischen Zentren

2005–2030: + 40 % bis - 20 % der Übernachtungen; Ursachen: Mobilitätskosten, Einkommensentwicklung

(3) Flächendeckender oder selektiver Ausbau von Wasserkraft, Windenergie und Solarenergie

Ursachen: Energiekosten, Klimawandel

(4) Wie viel Junge und wie viel ZuwandererInnen wird es wo geben?

2005–2030: + 8 % bis - 33 % der unter 20-Jährigen; Rückgang der Jungen besonders stark außerhalb der Agglomerationen und Zentralräume, Konzentration der ZuwandererInnen in den Agglomerationen und Zentralräumen

Ursachen: Geburtenrate, Wanderung, Wirtschaftsentwicklung

(5) Wie viele Beschäftigte wird es wo geben?

2005–2030: + 27 %, bis - 8 % der Zahl der Beschäftigten; Rückgang besonders stark außerhalb der Agglomerationen und Zentralräume

Ursachen: Wirtschaftsentwicklung

(6) Wie viel Siedlungsfläche wird wo benötigt?

2005–2030: + 5 % bis + 28 % Siedlungsfläche, + 25.000 bis + 75.000 Wohnungen/Jahr (2005: 50.000 Wohnungen/Jahr); Bedarf besonders stark in Agglomerationen und Zentralräumen sowie deren Einzugsbereich: 10–30 km je nach Mobilitätskosten

Ursachen: Bevölkerungsentwicklung, Mobilitätskosten, Wirtschaftsentwicklung, Bodenpreise

(7) Grünland oder Wald?

2005–2030: - 20 % bis - 6 % Grünland, + 2 % bis + 9 % Wald
Ursachen: Liberalisierung Agrarhandel, Technologieentwicklung bei Biomassenutzung

Chancen und Risiken

Aus den Szenarien lassen sich Chancen und Risiken für die räumliche Entwicklung ableiten. Im Folgenden wird eine Auswahl dargestellt. Viele der Chancen und Risiken sind nicht grundsätzlich neu. Aus den Szenarien lässt sich aber ein besonderer Handlungsbedarf ableiten. Ohne steuernde Maßnahmen können die Chancen nur unzureichend genutzt werden und die Risiken zu einer Verschärfung bereits bestehender Probleme führen.

Sieben Risiken

(1) Zersiedelung, Kfz-orientierte Siedlungsstrukturen, hohe Infrastrukturkosten, Stau- und Umweltkosten

Ursachen: niedrige Mobilitätskosten, hohe Bodenpreise in Zentren

(2) Zunahme der räumlichen Disparitäten zwischen Stadt und Land, starken und schwachen Standorten

Ursachen: Das Ende der Ära der Verbesserung der Erreichbarkeit durch das Kfz-System (Motorisierung + Straßennetz + billige Treibstoffe), HL-Bahn + Flug wirkt zugunsten der Zentren; Brain Drain in die Zentren als Pole der wissensbasierten Wirtschaft

(3) Suboptimale Standortentwicklung mit hohen externen Kosten (Verkehr, Umwelt, Freiraum)

Ursachen: Standortkonkurrenz durch Steuersystem und Finanzausgleich

(4) Übernutzung natürlicher Ressourcen, Zurückdrängung Naturschutz, Verlust an Biodiversität, Nutzungskonflikte

Ursachen: Energiekosten, Klimawandel, Bevölkerungswachstum, Tourismus

(5) Ethnisch-religiöse und soziale Segregation, No go Areas, Gated Communities

Ursachen: Außereuropäische Zuwanderung, hohe Boden- und Immobilienpreise, hohe Mieten

(6) Instabile Industrie- und Gewerbestandorte

Ursachen: globaler Wettbewerb, Lohn- und Preisdifferenziale, Energiekosten, Klimafolgekosten

(7) Abbau der Daseinsvorsorge, Verlust an Versorgungsqualität besonders in kleinen Ortschaften und im fußläufigen Einzugsbereich

Ursachen: Economies of Scale, Abwanderung, Konsummuster, Mobilitätskosten

Sieben Chancen

(1) Drehscheibe Österreich

Erweiterung des europäischen Kernwirtschaftsraumes (das so genannte PENTAGON: Berlin, Hamburg, London, Paris, Mailand) in Richtung Ost- und Südosteuropa. Logistikstandort Österreich

(2) Pulsierende Zentren mit hohen Umwelt- und Sicherheitsstandards

Standortvorteil Kultur, Bildung, Umwelt, Landschaft, Sicherheit in der Konkurrenz um die besten Köpfe, innovative Betriebe, international vernetzte Headquarters

(3) Aufbau biomassebasierter Qualitätswertschöpfungsketten: Lebensmittel, Energie, Holz

(4) Energieautarke Regionen: Wasser, Wind, Biomasse, Solar

(5) Produktionsstandort für energieeffiziente Produkte und Umwelttechnologie: Schienenverkehr, Wasser, Luftreinhaltung, Energieeffizienz

(6) Tourismusstandort Österreich als Klimawandelgewinner: Sommerfrische und Regen

(7) Multifunktionalität und Kleinteiligkeit erhöhen Flexibilität und Anpassungsfähigkeit

Strategische Herausforderungen

Aus den relevanten räumlichen Entwicklungen, den Chancen und Risiken leiten sich strategische Herausforderungen ab, die einerseits die räumlichen Politiken selbst, aber auch die raumrelevanten Sektorpolitiken betreffen. Im Rahmen des Projektes war es nicht vorgesehen, Strategien, Maßnahmen und Instrumente zu konkretisieren oder im Detail auszuarbeiten. Das bleibt den einzelnen zuständigen Institutionen und AkteurInnen überlassen. Auch das Österreichische Raumentwicklungskonzept 2011 soll die beschriebenen Herausforderungen weiter behandeln. Die strategischen Herausforderungen sind daher im Folgenden als Fragen formuliert, für die es Antworten zu finden gilt.

Sieben strategische Herausforderungen an die Raumpolitik

- (1) Negative externe Effekte durch Standortkonkurrenz. Wachsender Druck durch Sektorpolitiken auf den Raum
→ Wie können Ordnungspolitik und sektorale Entwicklungsplanung auf regionaler Ebene verknüpft werden?
- (2) Konfliktzonen Freiraum und öffentlicher Raum
 Ausbeutung natürlicher Ressourcen, Naturschutz, Naturgefahren, Tourismus Überlagerung von Nutzungen und Ansprüchen an den öffentlichen Raum (Lebensstile, multiethnische und soziale Gruppen, Verkehr, Werbung etc.)
→ Raummanagement als neue strategische Aufgabe: Wie können durch Vereinbarungen zwischen NutzerInnen über Ausmaß, Intensität, zeitliche Gestaltung und Beschränkung von Nutzungen und Aktivitäten Konflikte bewältigt werden?
- (3) Die Rückkehr des knappen Bodens – das Ende von Flächenüberschüssen
 Großgrundbesitz wächst, „LandschaftsaufkäuferInnen“ aus aller Welt, große ImmobilienentwicklerInnen in den Agglomerationsräumen
 Zersplitterung des Grundbesitzes durch Wohnungseigentum
 Eigentum und Nutzung fallen auseinander. Widmung, Anforderungen und Verfügbarkeit hemmen Standortentwicklung
**→ Wie kann das Verhältnis von Planung und Grundeigentum neu justiert werden?
 Welche bodenpolitische Strategien machen die Raumpolitik handlungsfähig?**
- (4) Das Ende der Ära der Erhöhung flächiger Erreichbarkeit ist angebrochen (Vollmotorisierung, Straßennetzausbau, billiger Treibstoff) – die Zentren ziehen wieder davon (Bahn, Flug)
 Wissensbasierte Ökonomie fördert Brain Drain vom Land in die Stadt
→ Mit welchen Strategien für ländliche Räume abseits der Agglomerationen und Zentren kann/soll reagiert werden?

- (5) No go Areas und Gated Communities durch Zuwanderung und deregulierte Boden- und Immobilienmärkte
→ Welche Antisegregationsstrategien sind wirksam?
- (6) Nicht die Administration, die Funktion bestimmt die Grenzen
→ Wie kann auf neue staatsgrenzenüberschreitende Funktionsräume mit offensiven regionalpolitischen Strategien reagiert werden?
- (7) Die Organisation der Kooperation als zentrale Aufgabe!
**→ Gestaltung von Rahmenbedingungen für Kooperation als Erfolgsbedingung
 → Management der Kooperation als Tätigkeit mit Ressourcenbedarf
 → Entwicklung von Ausgleichsmechanismen als Instrumente**

Sieben strategische Herausforderungen an raumrelevante internationale und nationale Sektorpolitiken

- (1) **Wie können soziale und ökologische Standards im Welthandel eingeführt werden?**
- (2) **Wie kann Mobilität vor allem im ländlichen Raum gesichert werden?**
- (3) **Wie kann ein schrittweiser Ausstieg aus der fossilen Energieabhängigkeit gelingen?**
- (4) **Wie soll Zuwanderungs- und Integrationspolitik gestaltet werden?**
- (5) **Wie kann Bildung und Forschung eine wissenschaftsbasierte Regionalökonomie unterstützen?**
- (6) **Wie kann Sozial- und Gesundheitspolitik dem dezentralen Versorgungsauftrag nachkommen?**
- (7) **Wie können im Freiraum die Nutzung natürlicher Ressourcen, die Entwicklung des Tourismus, der Naturschutz und das Naturgefahrenmanagement sektorübergreifend optimiert werden?**

Mit einem Rufzeichen versehen ist ausschließlich der Punkt Kooperation. Die meisten der angeführten strategischen Herausforderungen sind ohne grenzüberschreitende, sektorübergreifende und institutionenübergreifende Kooperationen nicht bewältigbar.

Monitoring – kommunikativ antizipierende Raubeobachtung

Die Entwicklung allein im Bearbeitungszeitraum des Projektes mit den einander ablösenden Themen:
 → Klimawandel
 → Biotreibstoffe/Nahrungsmittelpreise/Hunger,
 → Ölpreisanstieg und -verfall,
 → Inflationsgefahr,
 → Weltfinanzkrise und Weltwirtschaftskrise
 zeigt, dass nichts so sicher ist wie eine zunehmend ungewisse Zukunft. Eine wesentliche Maßnahme zum besse-

ren Umgang mit wachsenden Unsicherheiten ist eine sorgfältige Beobachtung von Indikatoren, die Änderungen bei den raumrelevanten Driving Forces anzeigen und dadurch eine frühzeitige Reaktion ermöglichen. Ein wesentliches Projektergebnis ist daher auch ein Vorschlag für eine antizipierende Raumbewertung, die in einen fachlich-politischen Diskurs eingebettet ist.