

Österreichisches Raumentwick- lungskonzept ÖREK 2030

Raum für Wandel

Rohfassung Version 2 extern (Version 2.2 intern)

Wien, am 18.08.2020

GZ 19328

Inhaltsverzeichnis

1.	Was möchten wir mit dem ÖREK 2030 erreichen? Das Mission Statement der ÖROK.....	4
2.	Den Wandel gestalten! Wie wollen wir den Wandel gestalten? Das Leitbild des ÖREK 2030	6
2.1.	Die Philosophie des ÖREK 2030	6
2.2.	Grundsätze	8
2.3.	Räumliche Ziele	12
2.4.	Die Säulen des Handlungsprogramms.....	15
3.	Wandel findet statt! Welche Veränderungen sehen wir für die Raumentwicklung und Raumordnung als besonders wichtig an?	16
3.1.	Klimawandel und drohende Klimakrise	16
3.2.	Digitalisierung	17
3.3.	Globalisierung.....	18
3.4.	Demografischer Wandel	19
3.5.	Gesellschaftlicher Wandel und Multilokalität	20
3.6.	Wissensgesellschaft	21
3.7.	Urbanisierung	22
3.8.	Steigender Energiebedarf.....	23
3.9.	Trends im Raumverhalten von Personen, Haushalten und Unternehmen	24
4.	Wandel ist nötig! Welche Aufträge leiten wir aus dem Wandel ab? Globale, europäische und nationale Rahmenbedingungen sowie Lehren aus der COVID-19-Pandemie	27
4.1.	Transformation unserer Welt: die Agenda für eine nachhaltige Entwicklung.....	27
4.2.	Europäische Ziele und Vorgaben	28
4.3.	Alpenkonvention	31
4.4.	Nationale Strategien	31
4.5.	Klima- und Energieziele.....	32
4.6.	Lehren aus der COVID-19-Pandemie: eine resiliente Raumentwicklung ist nötig	34
5.	Welchen Herausforderungen müssen wir uns stellen? Die wichtigsten räumlichen Herausforderungen.....	36
5.1.	Herausforderungen für alle Räume	36
5.2.	Größere Stadtregionen.....	37
5.3.	Kleinere Stadtregionen und ländliche Verdichtungsräume	38
5.4.	Achsenräume entlang hochrangiger Verkehrsinfrastruktur.....	39
5.5.	Ländliche Tourismusregionen	39
5.6.	Ländliche Räume mit geringer Bevölkerungsdichte und Bevölkerungsrückgang	40
5.7.	Schlussfolgerungen	41
6.	Wie setzen wir die gemeinsamen Ziele um? Unser Handlungsprogramm für die nächsten zehn Jahre	42
6.1.	Regionale und lokale Wirtschaftsräume & -systeme entwickeln.....	42
6.2.	Den sozialen & räumlichen Zusammenhalt stärken	42
6.3.	Mit räumlichen Ressourcen sparsam und schonend umgehen	42
6.4.	Vertikale und horizontale Governance weiterentwickeln.....	42
7.	Wie werden wir tätig? ÖREK-Umsetzungsformate.....	44

8. Wie haben wir das ÖREK 2030 erstellt und wer hat daran mitgearbeitet? Wir richten unseren herzlichen Dank für die Mitgestaltung an:	45
9. Quellenverzeichnis	46
10. Glossar.....	47
11. Anhang.....	48
11.1. Struktur, Machart und Prozess des ÖREK 2030.....	48
11.2. Dokumente zu den Aufträgen für das ÖREK 2011	49

Datei:

OEREK_2030_Raum_fuer_Wandel_Rohfassung_Version_2_extern_Version_2.2_intern_ohne_Kenntlichmachung_20200825.docx/Hie-Alt

Dieser Bericht darf nur vollinhaltlich, ohne Weglassen oder Hinzufügen einzelner Seiten bzw. Textpassagen, veröffentlicht werden. Wird er auszugsweise vervielfältigt, so ist vorab die Genehmigung des Verfassers einzuholen.

1. Was möchten wir mit dem ÖREK 2030 erreichen? Das Mission Statement der ÖROK

Die ÖROK als gemeinsame Trägerorganisation

Die ÖROK ist unsere gemeinsam getragene Einrichtung von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden zur Koordination der Raumentwicklung in Österreich.

- » Wir sehen die ÖROK als *die* Organisation zur Koordination raumbezogener Handlungen in Österreich.
- » Wir arbeiten in der ÖROK über alle Ebenen des Staates und Fachbereiche hinweg bereits seit 50 Jahren erfolgreich zusammen und nehmen uns dies ausdrücklich auch für die nächsten zehn Jahre vor. Das ÖREK 2030 leitet dazu unsere Tätigkeiten im Bereich der Raumentwicklung.

Das ÖREK 2030 als Strategie für eine „Raumentwicklung im Wandel“

Das ÖREK 2030 steht unter dem Leitmotiv „Raum für Wandel“.

- » Wir verstehen die Transformation zu einer nachhaltigen postfossilen Gesellschaft und Wirtschaft mit einer hohen Lebensqualität in allen Räumen als zentrale Herausforderung für die Raumentwicklung der Zukunft, der wir uns gemeinsam stellen.
- » Wir vereinbaren mit dem ÖREK 2030 eine zukunftsgerichtete, positive und stärkende gemeinsame Strategie, definieren die Arbeitsaufträge zur Bewältigung der Herausforderungen und bekennen uns zu einer kooperativen Umsetzung.

Das ÖREK 2030 als Leitbild für die räumliche Entwicklung

Das ÖREK 2030 hält unsere gemeinsamen Grundsätze und Ziele für die Raumentwicklung in Österreich fest.

- » Wir verstehen das ÖREK 2030 als unser gemeinsames Leitbild für die räumliche Entwicklung in Österreich.
- » Wir vereinbaren, unser Handeln in der Raumentwicklung entlang dieses Leitbildes mit den drei übergeordneten Grundsätzen „Nachhaltige Raumentwicklung“, „Gemeinwohlorientierte Raumentwicklung“ und „Gerechte Raumentwicklung“ und den daraus abgeleiteten räumlichen Zielen auszurichten.

Das ÖREK 2030 als Handlungsprogramm für die Umsetzung

Mit dem ÖREK 2030 beschließen wir ein gemeinsames Handlungsprogramm.

- » Wir vereinbaren mit dem ÖREK 2030 über dieses Handlungsprogramm Arbeitsaufträge, die wir in den nächsten zehn Jahren umsetzen.
- » Wir vertrauen dabei auf die Unterstützung durch die ÖROK-Geschäftsstelle, die uns als Koordinations- und Netzwerkstelle bei unseren Aufgaben professionell begleitet.

Das ÖREK 2030 als Orientierung nach innen

Das ÖREK 2030 richtet sich als gemeinsames Leitbild für die räumliche Entwicklung an alle Mitglieder der ÖROK.

- » Wir bekennen uns dazu, das ÖREK 2030 als Richtschnur für die raumbezogenen Aktivitäten in unseren Verwaltungen, nachgelagerten Institutionen und Einflussbereichen heranzuziehen.
- » Wir bekräftigen die gemeinsame Umsetzung der Handlungsaufträge des ÖREKs über die ÖREK-Partnerschaften sowie unser Wirken in den ÖROK-Gremien.

Das ÖREK 2030 als Orientierung nach außen

Das ÖREK 2030 richtet sich darüber hinaus an alle Akteurinnen und Akteure, die in der räumlichen Entwicklung tätig sind.

- » Das ÖREK 2030 hält die wesentlichsten Grundsätze, Ziele und Handlungsaufträge der Raumentwicklung für die nächsten zehn Jahre fest.
- » Wir laden alle weiteren Akteurinnen und Akteure der Raumentwicklung – Betriebe, Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger, Lehrende an Universitäten oder Schulen, Forscherinnen und Forscher, Konsulentinnen und Konsulenten – daher ein, sich am ÖREK zu orientieren und an der Umsetzung seiner Ziele und Handlungsaufträge mitzuwirken!

Das ÖREK 2030 als zugängliches und transparentes Dokument

Das ÖREK 2030 unterstützt Transparenz, Zugänglichkeit und Einbeziehung.

- » Wir stellen sicher, dass die Dokumente des ÖREK 2030 sowie seiner Umsetzung öffentlich und barrierefrei zur Verfügung stehen und laden ausdrücklich zum weiteren offenen Diskurs – zu seinen Inhalten, zu seiner Umsetzung – ein.
- » Wir sehen eine transparente Evaluierung des Dokuments und seiner Umsetzungsschritte zur Halbzeit seiner Wirkungsdauer sowie im Zuge der Erstellung der Raumordnungsberichte – ganz im Sinne eines lebenden Dokumentes – vor. Dies soll die stetige Weiterentwicklung und „Transformation“ seiner Inhalte unterstützen.

2. Den Wandel gestalten! Wie wollen wir den Wandel gestalten? Das Leitbild des ÖREK 2030

2.1. Die Philosophie des ÖREK 2030

Das ÖREK 2030 hat den Anspruch, Antworten auf folgende Fragen zu geben: Wie wollen wir unsere knappen räumlichen Ressourcen im Sinne eines größtmöglichen Gemeinwohls nutzen, verteilen und gestalten? In welchem Zustand wollen wir die Räume und Regionen Österreichs an die nächsten Generationen übergeben? Welche Beiträge können wir durch räumliche Planung und Entwicklung für die Bewältigung dringlicher wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Herausforderungen wie der sich abzeichnenden Klimakrise leisten? Wie wollen wir uns an der europäischen Raumentwicklung beteiligen?

Das Österreichische Raumentwicklungskonzept 2030 steht in einer **Tradition**: Seit 1981 versammeln sich die ÖROK-Mitglieder alle zehn Jahre, um sich in einem kooperativen Prozess auf gemeinsame Leitlinien, Ziele und Maßnahmen zu verständigen. Das Ergebnis ist kein rechtlich verpflichtendes Dokument, kein Plan, der exakt und kartografisch verortete Festlegungen vornimmt, sondern Ausdruck eines gemeinsamen Wollens. Es ist eine Vereinbarung zum gemeinsamen Handeln genauso wie zur Umsetzung im eigenen Wirkungsbereich der ÖROK-Mitglieder.

Die Philosophie des ÖREK 2030: Raum für Wandel

Der Wandel prägt das ÖREK 2030 in mehrfacher Hinsicht:

Wandel findet statt!

Das ÖREK 2030 steht unter dem Eindruck dynamischer Veränderungsprozesse. Dynamik und Veränderung sind in unserer modernen Gesellschaft an sich nichts Neues, sondern können sogar als ihr Wesensmerkmal bezeichnet werden. Neu sind jedoch die Dimensionen und die Intensität des Wandels. Die COVID-19-Pandemie führt uns vor Augen wie vernetzt und verletzlich die globalisierte Welt geworden ist. Dürren, Starkniederschläge, Stürme, Hitzeperioden erinnern uns an die heraneilende Klimakrise. Die Digitalisierung revolutioniert die Arbeits- und Freizeitwelten, die sozialen Kontakte oder die mediale Kommunikation. Globale Megatrends konfrontieren uns mit kaum beeinflussbaren Entwicklungen. Dieser aktuelle Prozess des Wandels ist mit Unsicherheiten, hohen Risiken und großen Herausforderungen, aber auch mit Chancen verbunden. Das ÖREK 2030 reagiert auf die großen Megatrends und die damit einhergehenden Herausforderungen.

Wandel ist nötig!

Die Bewältigung der großen Herausforderungen benötigt globale, europäische, nationale, regionale genauso wie lokale Transformationsprozesse. Das trifft ganz besonders auf die drohende Klimakrise zu. Schwerpunkte des ÖREK 2030 sind daher Beiträge der Raumentwicklung und Raumordnung zur Begrenzung des Klimawandels und zur Anpassung an die bereits unumkehrbaren Veränderungen. Das ÖREK 2030 ist dabei eingebettet in das Geflecht internationaler, europäischer und nationaler Vereinbarungen, die die grobe Richtung der notwendigen Transformationsprozesse vorgeben.

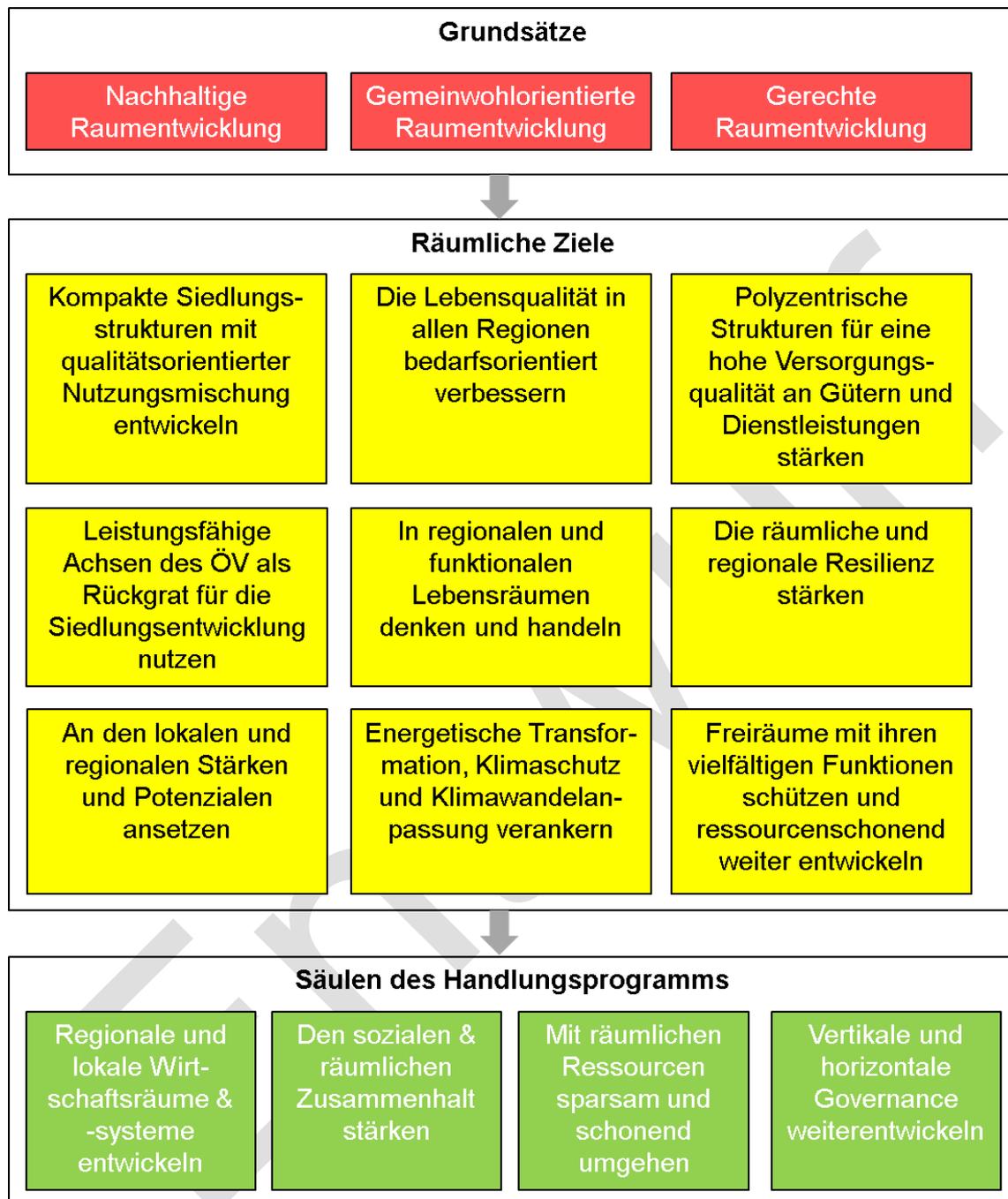
Den Wandel gestalten!

Wir alle wollen eine nachhaltige Welt, in der den nachkommenden Generationen ein gutes Leben ermöglicht wird. Wir sind für eine gesunde, saubere, intakte Umwelt und gleichzeitig eine blühende und wachsende Wirtschaft. Wir sind dafür, dass Chancen auf ein gutes Leben gerecht verteilt sind und die sozial Schwächeren ihren Lebensstandard verbessern und ihren Wohlstand an den der vermögenden Teile der Gesellschaft angleichen können. Wir beanspruchen Platz fürs Wohnen, Arbeiten, Produzieren, Lernen, Einkaufen, Erholen, für kulturelle und sportliche Aktivitäten. Wir wollen sicher sein vor Naturgefahren wie Überschwemmungen, Muren, Lawinen, Stürmen oder Waldbränden. Wir wollen der Natur mehr Raum geben, damit die Artenvielfalt erhalten wird und Ökosysteme sich erneuern können. Wir wollen unsere Aktivitäten möglichst ungehindert im Raum ausüben und die Orte unserer Wahl schnell und bequem erreichen können. Aber viele dieser Bedürfnisse und Wünsche sind schwer vereinbar, stehen im Widerspruch zueinander und sind mit Konflikten verbunden. Wie können alle diese Bedürfnisse und Wünsche nachhaltig und gerecht ausbalanciert werden?

Der Raum, die Fläche, der Boden sind knappe Ressourcen, die nur sehr eingeschränkt durch intensivere Nutzung vermehrbar sind. Das Zusammentreffen der beschriebenen Bedürfnisse und Wünsche im Raum erfordert zumal in demokratischen Gesellschaften ständige Abwägungs- und Aushandlungsprozesse. Kern des ÖREK 2030 ist daher die „**Gestaltung des Wandels**“. Dazu formulieren wir räumliche Grundsätze und Ziele kombiniert mit einem Handlungsprogramm. Wesentlicher Bestandteil sind auch Mechanismen der Kooperation und Koordination (Governance), die für die Gestaltung der Abwägungs- und Aushandlungsprozesse unabdingbar sind.

Das Leitbild des ÖREK 2030 setzt sich aus Grundsätzen, räumlichen Zielen und den Säulen des Handlungsprogramms zusammen. Daraus ergibt sich folgende Gesamtarchitektur:

Abb. 1: Das Leitbild des ÖREK 2030



2.2. Grundsätze

Die Gestaltung des Wandels braucht eine starke Orientierung, die den Weg in die Zukunft weist. Das ÖREK 2030 wird von drei übergeordneten Grundsätzen geleitet:

Abb. 2: Die allgemeinen Grundsätze des ÖREK 2030



Die drei Grundsätze sind nicht getrennt zu sehen, sondern sie greifen ineinander und überlappen einander.

2.2.1. Nachhaltige Raumentwicklung

Nachhaltige Raumentwicklung hat die langfristige, generationenübergreifende Perspektive im Blick. Gerade räumliche Entwicklungen verlaufen sehr langsam und stetig. Die räumlichen Wirkungen setzen sich aus einer Vielzahl an kleinen Einzelentscheidungen zusammen, die erst in der Summe nach längeren Zeiträumen erkennbar und spürbar werden. Dann ist es schwer möglich, diese Entwicklungen wieder rückgängig zu machen und sehr kostenauwändig, die unerwünschten Konsequenzen zu kompensieren. Daher muss Raumentwicklungspolitik der Nachhaltigkeit in besonderem Ausmaß verpflichtet sein. Eine nachhaltige Raumentwicklung überlappt sich im Sinne der Generationengerechtigkeit auch stark mit dem Grundsatz der gerechten Raumentwicklung.

Im Sinne der Nachhaltigkeitsziele der UNO werden wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit als gleichberechtigte Säulen angesehen. Im ÖREK 2030 geht es darum, die Beiträge der Raumentwicklung und Raumordnung zu den Nachhaltigkeitszielen zu konkretisieren und in Handlungsaufträge zu übersetzen.

Wirtschaftliche Nachhaltigkeit in der Raumentwicklung

Ziel der Raumentwicklung und Raumordnung ist es, die Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz des Standortes Österreich und seiner Regionen in einer globalen und europäischen Wirtschaft zu sichern und zu stärken. Das ist für eine offene, exportorientierte und international stark verflochtene Volkswirtschaft von größter Bedeutung. Dazu zählt die Stärkung als Standort für Forschung & Entwicklung ebenso wie die Ausrichtung der Regionen an ihren Stärken und Potenzialen („smarte Spezialisierung“). Vor dem Hintergrund des nötigen Wandels hin zu einer postfossilen Wirtschaft und Gesellschaft geht es aber auch darum, Österreich in einen klimaneutralen Wirtschaftsstandort zu transformieren und dabei die Innovationspotenziale der österreichischen Wirtschaft zu nutzen, um als technologischer Vorreiter neue Marktpotenziale erschließen zu können. Das bedeutet, eine ressourcenschonende Kreislaufwirtschaft möglichst regional zu organisieren. Das heißt auch, nachhaltige Tourismus-, Kultur- und Freizeitdestinationen zu entwickeln, die in regionale Wertschöpfungsketten gut eingebunden sind. Die COVID-19-Pandemie hat die Bedeutung der Tourismus-, Kultur- und Freizeitwirtschaft für Österreich deutlich vor Augen geführt. Die ländlichen Regionen sollen dabei unterstützt werden,

sich als spezialisierte Bioökonomiestandorte unter Wahrung von Klimaschutz und Biodiversität zu profilieren.

Ein wesentlicher Aspekt der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit ist eine klima- und umweltverträgliche Verbesserung der internationalen und regionalen Erreichbarkeit der Wirtschaftsstandorte. Schwerpunkt in Zukunft ist der Ausbau des öffentlichen Verkehrs und der Schienennetze mit ihren Knoten.

Ökologische Nachhaltigkeit in der Raumentwicklung

Die räumliche Dimension der ökologischen Nachhaltigkeit bedeutet vor allem einen sparsamen und schonenden Umgang mit den räumlichen Ressourcen. Nicht nachhaltiges Wachstum zeigt sich zunächst in einer Übernutzung und in letzter Konsequenz in einer Erschöpfung und Zerstörung räumlicher Ressourcen. Das frühzeitige Aufzeigen und Festlegen von Wachstumsgrenzen sowie das konkrete Begrenzen von Nutzungen ist eine der wesentlichsten Aufgaben der Raumentwicklung und Raumordnung. Die drohende Klimakrise, aber auch Umweltbelastungen, der Verlust an Biodiversität, oder der Rückgang an landwirtschaftlichen Nutzflächen durch Siedlungsentwicklung gefährden die Zukunftschancen und Handlungsspielräume der nächsten Generationen.

Die Nutzung lokaler und regionaler erneuerbarer Energieträger ist zur Vermeidung einer Klimakrise unabdingbar, sie bietet neue wirtschaftliche Chancen, erzeugt aber auch neuen Druck auf räumliche Ressourcen. Raum- und Siedlungsstrukturen müssen daher so entwickelt werden, dass eine Zunahme der Bodenversiegelung minimiert wird. Die Absicherung der Freiraumfunktionen hat wichtige gesundheitspolitische Funktionen und ist für die Tourismus- und Freizeitwirtschaft von größter Bedeutung. Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete, Natura 2000 und Naturparks sind Hot Spots der Biodiversität und übernehmen eine zentrale Funktion für die Vernetzung der Ökosysteme. Schließlich übernimmt die Raumentwicklung und Raumordnung eine wichtige Rolle bei der Gestaltung einer klimaneutralen Mobilität: Kompakte Siedlungsstrukturen ermöglichen kurze Wege und die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel und des Fahrrads.

Soziale Nachhaltigkeit in der Raumentwicklung

Die räumliche Dimension der sozialen Nachhaltigkeit zielt darauf ab, den sozialen und räumlichen Zusammenhalt zu stärken. Der stattfindende Wandel, aber auch der nötige Wandel führen zu unterschiedlichen sozialen und räumlichen Betroffenheiten. Es geht darum, regionale Disparitäten der Lebensqualität, der Wirtschaftsleistung und der Einkommen zu verringern. Soziale Nachhaltigkeit im räumlichen Kontext bedeutet außerdem, die Versorgung mit Dienstleistungen der Daseinsvorsorge auch für nichtmotorisierte Personen zu sichern, leistbares Wohnen für alle zu gewährleisten und die sozialräumlichen Qualitäten des öffentlichen Raums im Kontext mit dem Klimawandel (Hitzestress in bebauten Gebieten) und einer anspruchsvollen Baukultur zu verbessern.

Der demografische Wandel – die Veränderung der Alterszusammensetzung der Bevölkerung, die Zuwanderung aus dem Ausland, die regionale Verteilung von Bevölkerungszuwächsen und -rückgängen – ist einer der wichtigsten Einflussfaktoren für die Raumentwicklung und Raumordnung. Dienstleistungen und Infrastrukturen müssen an die altersspezifische Nachfrage angepasst werden, räumlicher Segregation von ethnischen und sozialen Gruppen entgegengewirkt und Abwanderung, Rückwanderung und Zuwanderung in einer verträglichen Balance gehalten werden.

2.2.2. Gemeinwohlorientierte Raumentwicklung

Das ÖREK 2030 orientiert sich am Gemeinwohl. Das Aufeinandertreffen unterschiedlichster Ansprüche und Bedürfnisse im begrenzten und daher knappen Raum wird von persönlichen und wirtschaftlichen Interessen dominiert. Individuelle Eigentumsinteressen haben das Gemeinwohl nicht prioritär im Blick und der Markt führt nicht automatisch zur optimalen Nutzung und Gestaltung des Raums im Sinne des Gemeinwohls. Es ist daher die vornehmste Aufgabe der Raumentwicklung und Raumordnung die Interessen des Gemeinwohls zu vertreten und zu wahren. Die Wahrung von Eigentumsrechten und individuellen Freiheiten muss mit dem gemeinwohlorientierten öffentlichen Interesse in Einklang gebracht werden. Eine gemeinwohlorientierte Raumentwicklung ist auch angewiesen auf eine entsprechende finanzielle Ausstattung räumlicher Einheiten und Institutionen. Aus der Sicht einer gemeinwohlorientierten Raumentwicklung ist daher ein Steuerwettbewerb zwischen Gemeinden, Regionen, Bundesländern und Staaten nicht zu befürworten. Das Gemeinwohl wird vom Set der jeweils aktuellen gesetzlichen Regelungen, Normen, Verträge und Vereinbarungen definiert. Für das ÖREK 2030 wird das Gemeinwohl durch die „Aufträge zum Wandel“ (Kapitel 4) ganz wesentlich mitbestimmt.

Dieser normative Rahmen reicht aber nicht, um in jedem konkreten Einzelfall eine eindeutige Lösung ableiten zu können. Die vorgegebenen Ziele, Bedürfnisse und Wünsche stehen oftmals im Widerspruch zueinander und können im konkreten Fall zu Konflikten führen. Ein wichtiger Teil der Gemeinwohlorientierung besteht daher in der Gestaltung von Mechanismen der Kooperation und Koordination sowie der Beteiligung von betroffenen Akteurinnen und Akteuren, die für lösungsorientierte Abwägungs- und Aushandlungsprozesse unabdingbar sind.

2.2.3. Gerechte Raumentwicklung

Räume und Orte sind mit sehr unterschiedlichen Ressourcen ausgestattet. Dazu zählen natürliche Ressourcen ebenso wie soziale und wirtschaftliche Ressourcen, die sich historisch in gesellschaftlichen Prozessen entwickelt haben. Räume und Orte sind in einer global vernetzten Welt aufeinander angewiesen, in marktwirtschaftlich orientierten Gesellschaften vertiefen sich aber nicht nur soziale, sondern auch räumliche Ungleichheiten. Wenn diese Ungleichheiten zu groß werden, kann es in beiden Fällen zu unerwünschten Effekten kommen. Dazu zählen internationale Migrationsströme, die die Zielländer überfordern und die Herkunftsländer schwächen, regionale Wanderungsbewegungen, die Überlastungsprobleme in den Zuwanderungsregionen und Auslastungsprobleme in den Abwanderungsregionen verursachen, der Verlust des territorialen Zusammenhalts bis hin zu Handelskriegen und militärischen Auseinandersetzungen als ultima ratio.

Das Grundprinzip der räumlichen Gerechtigkeit bedeutet nicht, dass alle Räume gleich ausgestattet werden. Es bedeutet vielmehr:

- » Eine Raumentwicklung, die für den Standort Österreich insgesamt vorteilhaft ist und dem Wohlergehen aller zu Gute kommt. Die Eignung von Raumtypen und Standorten für spezifische Funktionen sind dabei der handlungsleitende Maßstab.
- » Eine Raumentwicklung, die dazu beiträgt, die regionalen Unterschiede nicht zu vergrößern, sondern zu verringern, z. B. durch eine an den jeweiligen regionalen Stärken und Potenzialen ausgerichtete Förderung, eine Abgeltung für besondere natürliche Erschwernisse (z.B. Ausgleichszulage für Berggebiete) oder gemeinwohlorientierte Leistungen (z.B. Landschaftspflege, Naturschutz, Ökosystem-Dienstleistungen);

- » Eine Raumentwicklung, in der Menschen die Chance haben, sich ihren Wohn- und Arbeitsort möglichst nach ihren Präferenzen wählen zu können (Chancengerechtigkeit);
- » Eine Raumentwicklung mit einem Anspruch auf eine Mindestausstattung mit Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, die als eine Voraussetzung für möglichst gleichwertige Lebensbedingungen und die Verwirklichungschancen individueller Lebensentwürfe unabdingbar sind (Verteilungsgerechtigkeit). Die Herausforderungen unterscheiden sich dabei nach Raumtypen: In städtischen Gebieten hat etwa die Ausstattung mit Grün- und Freiraum eine größere Bedeutung, in ländlichen Regionen steht die Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen oder von Einrichtungen der Daseinsvorsorge im Vordergrund.

Der Grundsatz der räumlichen Gerechtigkeit adressiert in hohem Ausmaß die Ausstattung räumlicher Einheiten mit finanziellen Mitteln, die regionale und kleinräumige Handlungsmöglichkeiten eröffnen. Besonders nachteilig für eine räumlich gerechte Entwicklung erweist sich ein Standortwettbewerb, der auf Steuerdumping beruht. Aus der Sicht der Raumentwicklung sind daher Regelungsmechanismen gegen den Steuerwettbewerb zwischen Standorten in einer Welt mit weitgehend liberalisierten Waren-, Finanz- und Personenverkehr von hoher Bedeutung. Der europäische und der gesamtstaatliche Finanzausgleich sowie regionale Finanzausgleichsmechanismen sind daher zentrale Instrumente für eine gerechte Raumentwicklung

Das Grundprinzip der Gerechtigkeit im ÖREK 2030 reiht sich ein in den Europäischen Green Deal mit seinen „gerechten Transformationsmechanismen“, die Territoriale Agenda 2030 der Europäischen Union, die von einem „Gerechten Europa, das Zukunftsperspektiven für alle Orte und Menschen“ spricht und die Neue Leipzig-Charta für europäische Städte, in der die „gerechte Stadt“ eine der drei Dimensionen auf dem Weg zu einer nachhaltigen und resilienten europäischen Stadt darstellt.

Analog zum Gemeinwohl ist Gerechtigkeit im konkreten Fall zu präzisieren und in Handlungen zu übersetzen. Auch hier sind Aushandlungs- und Abwägungsprozesse erforderlich, für die die Raumentwicklung und Raumordnung die Governance-Mechanismen bereitstellt (Beteiligungsgerechtigkeit).

2.3. Räumliche Ziele

Die folgenden räumlichen Grundsätze leiten die Handlungen und Aktivitäten in der Raumentwicklung und Raumordnung. Sie tragen dazu bei, die notwendige Transformation hin zu einer nachhaltigen, gerechten und am Gemeinwohl orientierten Raumstruktur zu unterstützen.

Die Lebensqualität in allen Regionen bedarfsorientiert verbessern

Im Sinne einer gerechten und nachhaltigen Raumentwicklung geht es darum, ein Mindestmaß an gleichwertiger Lebensqualität in allen Regionen zu sichern. Die räumliche Vielfalt in Österreich wird als hohes Gut verstanden. Daraus erwächst aber ein unterschiedliches Angebot an ortsspezifischer Lebensqualität. Damit die Bevölkerung die Chance hat, nach ihren jeweiligen subjektiven Interessen eine möglichst grosse Wahlmöglichkeit bei ihren Standortentscheidungen zu haben, geht es darum, die Räume so auszustatten und zu gestalten, dass die zentralen Grundbedürfnisse durch das Angebot an Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in zumutbarer Qualität und Erreichbarkeit abgedeckt sind.

Kompakte Siedlungsstrukturen mit qualitätsorientierter Nutzungsmischung entwickeln

Dieser alte räumliche Grundsatz ist aktueller denn je. Er spielt bei der Hintanhaltung einer Klimakrise eine zentrale Rolle und ist daher ein Gebot der Stunde. Kompakte Siedlungsstrukturen stehen im Widerspruch zu individuellen Bedürfnissen etwa nach dem Eigenheim oder einer einfacheren Realisierung von betrieblichen Erweiterungen und Einkaufszentren. Die durch das Kraftfahrzeug ermöglichte flächige Erreichbarkeit hat im Zusammenspiel mit den Partikularinteressen von GrundbesitzerInnen, Investoren und privaten Haushalten dieses Ziel in den letzten Jahrzehnten konterkariert. Bis 2050 wird sich nach den aktuellen Prognosen die Zahl der EinwohnerInnen in Österreich um ca. 9 %, die der Haushalte um ca. 15 % erhöhen. Der Bedarf für Siedlungs- und Verkehrsflächen wird weiter wachsen. Der Raumordnung kommt angesichts der notwendigen Transformation des Energiesystems hin zu erneuerbaren Energieträgern, des Schutzes der landwirtschaftlichen Produktionsflächen sowie des unversiegelten Bodens, der Grünland- und Waldflächen als CO₂-Senken, ein hohes Maß an Verantwortung zu und verleiht dem Prinzip der kompakten Siedlungsstrukturen höchste Priorität.

Der Flächenbedarf zur Nutzung von Größenvorteilen bei der Produktion aber auch beim Konsum und die Umweltprobleme mit AnrainerInnen haben gemeinsam mit der Motorisierung zu einer räumlichen Entmischung unterschiedlicher Nutzungsarten geführt. Die Wege wurden länger, mehr Fläche wurde in Bauland umgewandelt, Orts- und Stadtkerne verloren Kundenschaft und Geschäfte. Am Weg zu einer High-Tech- (Wissenschaft, Forschung&Entwicklung) , High-Skills- (hochqualifizierte Facharbeit) und High-Touch- (hochqualifizierte Dienstleistungen) Wirtschaft bietet sich die Chance für eine Rückkehr zu einer starken Nutzungsmischung. Damit werden Wege wieder kürzer, können Flächen revitalisiert statt neu versiegelt und Orts- und Stadtzentren wiederbelebt werden.

Polyzentrische Strukturen für eine hohe Versorgungsqualität an Gütern und Dienstleistungen stärken

Das bedeutet eine dezentrale Bündelung von qualitativ hochwertigen Diensten und Infrastrukturen. Weder soll eine Konzentration ausschließlich in den großen Zentren erfolgen, noch ein disperses schwer finanzierbares und nicht den modernen Qualitätsanforderungen entsprechendes kleinteiliges Angebot aufrechterhalten werden. Dafür ist eine regionale und interkommunale Handlungsebene erforderlich, die zu einer gerechten, effektiven und effizienten Versorgung mit Gütern und Diensten beiträgt.

Leistungsfähige Achsen des öffentlichen Verkehrs als Rückgrat für die Siedlungsentwicklung nutzen

Die Entwicklung an leistungsfähigen Achsen des öffentlichen Verkehrs bedeutet eine Orientierung an den Knoten, Bahnhöfen und Haltestellen eines attraktiven und leistungsfähigen öffentlichen Verkehrsnetzes. Die Siedlungsentwicklung soll vorrangig im Einzugsbereich der Stationen mit attraktiven Taktangeboten erfolgen. Umgekehrt soll die Versorgungsqualität inklusive bedarfsorientierter Verkehre zur Anbindung an die Knoten des öffentlichen Verkehrs verbessert werden.

In regionalen Lebensräumen denken und handeln

Die Alltagsräume der Menschen haben sich durch die Mobilitätsmöglichkeiten in den letzten Jahrzehnten stark ausgeweitet. Wohnort, Arbeits- und Bildungsort, Einkaufs- und Freizeitorte liegen oftmals weit auseinander und alltags- bzw. lebensräumliche Beziehungen decken sich oft nicht mehr mit den Grenzen der Gebietskörperschaften. Die damit verbundenen Herausforderungen können meist nicht mehr ausschließlich innerhalb der Grenzen der Gebietskörperschaften gelöst werden.

Mit der Digitalisierung werden Stadt-, Gemeinde- aber auch Landesgrenzen nochmals an Bedeutung verlieren. Zudem erfordern die Bewältigung der Klimakrise, die Dekarbonisierung unserer Wirtschaft und Gesellschaft, eine regionale Kreislaufwirtschaft, die umwelt- und klimaverträgliche Bewältigung der Mobilitätsströme, die Organisation der Daseinsvorsorge, die Bereitstellung von leistbarem Wohnen, die Sicherung von Natur- und Erholungsräumen, aber auch die Aufrechterhaltung und Stärkung des sozialen Zusammenhalts vermehrt eine wirkungsvolle stadtregionale und regionale Zusammenarbeit. Insbesondere zwischen den meist wirtschaftsstarken Städten bzw. regionalen Zentren und deren Umlandgemeinden braucht es eine Kooperation auf Augenhöhe.

Die räumliche und regionale Resilienz stärken

Die wachsenden Risiken durch den bereits wirksamen Klimawandel (Naturgefahren, Extremwetterereignisse, etc.), die erhöhte Gefahr durch die mit der Globalisierung verbundenen Abhängigkeiten und Wechselwirkungen können zu rasch auftretenden Ereignissen (z.B. Finanz- und Wirtschaftskrise, Pandemien, etc.) mit gravierenden Auswirkungen auf die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Systeme führen. Regionale Kreisläufe, regionale Versorgungssicherheit und regionale Katastrophenvorsorge können einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Resilienz des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Systems leisten.

An den lokalen und regionalen Stärken und Potenzialen ansetzen

Räume und Regionen sind bei aller strukturellen Ähnlichkeit durch eine unverwechselbare Kombination von historischer Entwicklung, Ressourcenausstattung, Traditionen und Mentalitäten gekennzeichnet. Für die Bewältigung von Problemen wie Bevölkerungsrückgang, wirtschaftliche Umbrüche oder gesellschaftliche Veränderungen gibt es keine Patentrezepte. Lösungen müssen ausgehend von den Stärken und Potenzialen gemeinsam mit den regionalen und lokalen AkteurInnen gefunden werden.

Energetische Transformation, Klimawandel und Klimawandelanpassung in der Raumentwicklung und Raumordnung verankern

Für die konkrete raumplanerische und raumordnerische Ausgestaltung von Siedlungen und Freiräumen müssen die Anforderungen des Klimaschutzes, der energetischen Transformation und der Klimawandelanpassung in die Entwicklungskonzepte und in die Pläne aufgenommen werden (z. B. Energieraumplanung, möglichst naturbasierte Klimawandelanpassung).

Freiräume mit ihren vielfältigen Funktionen schützen und ressourcenschonend entwickeln

Nicht bebaute und unversiegelte Freiräume umfassen ca. 90 % der Fläche Österreichs. Sie sind die zentrale Quelle für die land- und forstwirtschaftliche Produktion, die Gewinnung von mineralischen und biogenen Rohstoffen und die wertvollste Ressource für den Tourismus. Sie sind Teil des Risiko- und Schutzmanagements bei Naturgefahren und sichern Biodiversität von Fauna und Flora. Mit dem Ausbau erneuerbarer Energien kommen zusätzliche Ansprüche auf die knappen Flächen hinzu. Es ist Aufgabe der Raumentwicklung und Raumordnung, zur Sicherung der landschaftlichen Vielfalt, zum Schutz der natürlichen Ressourcen und der Biodiversität in Abstimmung mit der wirtschaftlichen Nutzung beizutragen. Dazu zählt auch das Management von Flächenkonkurrenzen.

2.4. Die Säulen des Handlungsprogramms

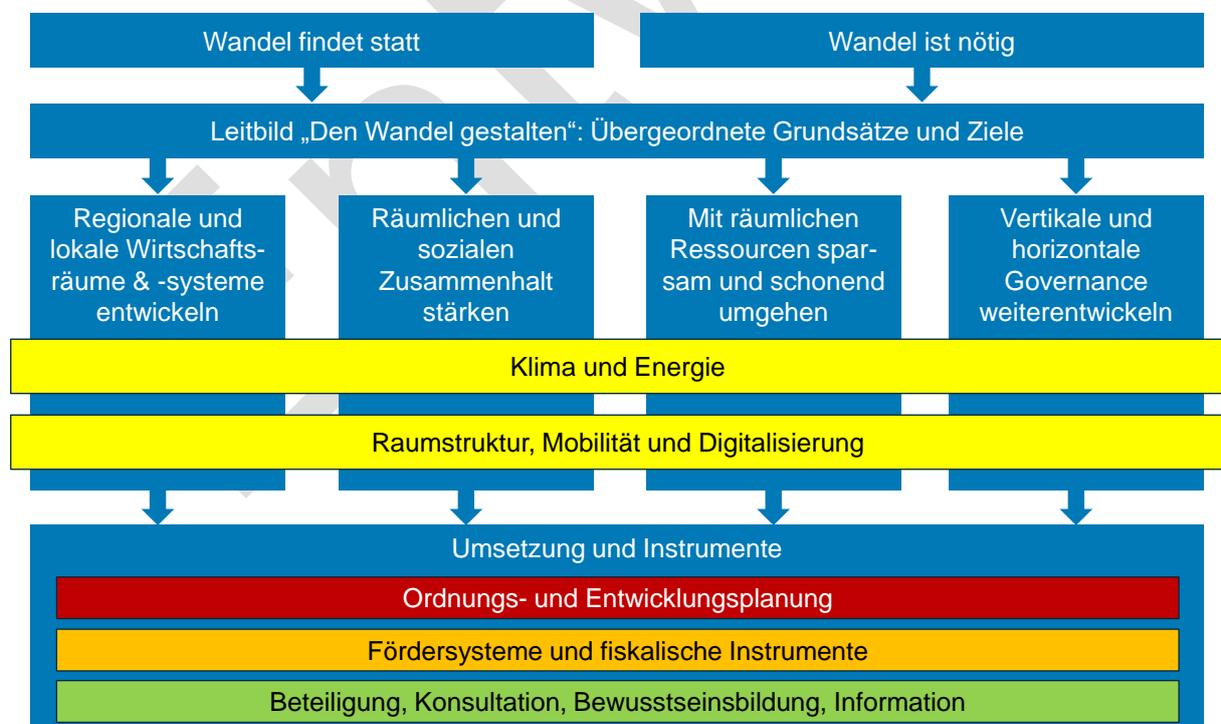
Das kritische Kriterium für den Erfolg des ÖREK 2030 ist die Umsetzung der erforderlichen Handlungen und Aktivitäten im Sinne der Grundsätze und zur Erreichung der räumlichen Ziele. Ausgehend von einer Analyse der zentralen treibenden Faktoren des Wandels (Kapitel 3) und den Aufträgen an die Raumentwicklung durch übergeordnete Vorgaben (Kapitel 4) werden raumtypenspezifische Herausforderungen identifiziert (Kapitel 5). Diese bilden wiederum die Grundlage für die Formulierung von raumtypenspezifischen Handlungsaufträgen mit einer Zuordnung von verantwortlichen Akteurssystemen und notwendigen raumentwicklungs- und raumordnungspolitischen Instrumenten und Maßnahmen.

Die Entwicklung der Handlungsaufträge erfolgt entlang von vier themenspezifischen Säulen:

- » Regionale und lokale Wirtschaftsräume und –systeme entwickeln;
- » Räumlichen und sozialen Zusammenhalt stärken;
- » Mit räumlichen Ressourcen sparsam und schonend umgehen.

Diese Themen orientieren sich an den Säulen der Nachhaltigkeit (siehe Kapitel 2.1). Als eigenes Thema wurde „Vertikale und horizontale Governance weiterentwickeln“ bearbeitet. Dieses Thema umfasst die Umsetzungsprozesse, die abseits von gesetzlichen Regelungen und finanziellen Förderungen einen zentralen Erfolgsfaktor für die Umsetzung in der Raumentwicklung darstellen. Zusätzlich wurden Klima und Energie, Mobilität und Digitalisierung als Querschnittsthemen integriert.

Abb. 3: Der Weg zur Umsetzung



Quelle: Rosinak&Partner ZTGmbH, Terra Cognita, PlanSinn, 2020

Die Handlungsaufträge werden in zwei Typen unterteilt:

- » Handlungsaufträge, die einer gemeinsamen Umsetzung aller oder mehrerer ÖROK-Mitglieder bedürfen: ÖROK-Vorhaben bis 2030;
- » Handlungsaufträge, die in den eigenen Wirkungsbereich der ÖROK-Mitglieder fallen, deren abgestimmte Umsetzung aber wichtig ist, damit die volle Wirksamkeit im Sinne der Grundsätze und räumlichen Zielen erreicht werden kann.

Damit soll eine kohärente Planung zwischen Bund, Ländern, Regionen, Städten und Gemeinden sichergestellt und die bundesländer-, gemeindegrenzen- und sektorübergreifende Kooperation verstärkt werden.

Die Handlungsaufträge werden im Kapitel 7 dargestellt.

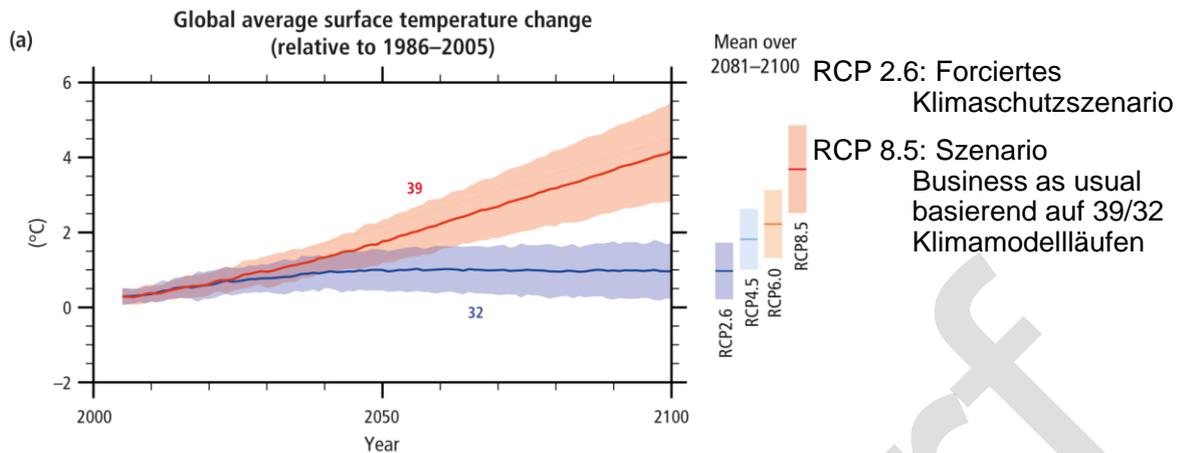
3. Wandel findet statt! Welche Veränderungen sehen wir für die Raumentwicklung und Raumordnung als besonders wichtig an?

Sogenannte Megatrends bezeichnen Entwicklungen von globaler und langfristiger Bedeutung, die nicht von einzelnen Ländern, Regionen oder Gemeinden verändert werden können. Megatrends zu beeinflussen oder in eine bestimmte Richtung zu lenken, erfordert ein Handeln der Vielen, also letztlich globale Abstimmung und konzertierte Umsetzung auf allen Ebenen. Gelingt dies nicht oder sind die Entwicklungen unvermeidlich (z.B. technische Neuerungen, irreversible Entwicklungen), geht es um bestmögliche Anpassung, also um das Vermeiden von Risiken oder die Nutzung von Chancen. Obwohl Megatrends umfassend wirksam und unumkehrbar sind, können sie dennoch Gegenbewegungen erzeugen, die neue Märkte entstehen lassen, zu neuen Verhaltensmustern oder Produktwelten führen. Im Folgenden werden jene Megatrends und Gegentrends im Überblick dargestellt, die das Raumverhalten von Einzelpersonen, Haushalten und Unternehmen und damit die Raumstruktur und die Raumentwicklung besonders beeinflussen und für die Antworten durch die Raumentwicklungs- und Raumordnungspolitik gefunden werden müssen.

3.1. Klimawandel und drohende Klimakrise

Seit Beginn des industriellen Zeitalters ist die Konzentration von CO₂ in der Atmosphäre um ca. 44 % gestiegen. „Die Welt hat Fieber“, das ohne Gegenmaßnahmen dramatisch ansteigen könnte. Klimamodelle zeigen, dass bis zum Jahr 2100 ein durchschnittlicher Temperaturanstieg um bis zu 4,5 °C eintreten könnte.

Abb. 4: Klimaszenarien bis 2100



Quelle: IPCC (2013): 5th Assessment Report: Climate Change 2013

Der Klimawandel wirkt global, langfristig und ist mittlerweile teilweise irreversibel. Es geht nur mehr um die Begrenzung des Temperaturanstiegs.

Die räumliche Verteilung sowohl der Verursacher als auch der Konsequenzen ist sehr unterschiedlich. Österreich trägt pro Kopf als entwickelte Industrienation unverhältnismäßig stark zu einer bevorstehenden Klimakrise bei, ist jedoch auch besonders stark betroffen. Vor allem im Alpenraum steigen die Durchschnittstemperaturen doppelt so schnell wie im Rest der nördlichen Hemisphäre, die Naturgefahren sind besonders hoch und die wirtschaftliche Betroffenheit vor allem im Wintertourismus ist sehr ausgeprägt. Der Temperaturanstieg seit dem späten 19. Jahrhundert um 2^o Celsius wirkt sich bereits heute auf die alpine Umwelt und die im Alpenraum lebende Bevölkerung aus. Aber auch die Städte sind durch Überhitzungserscheinungen und den damit verbundenen Gesundheitsgefährdungen stark betroffen.

Das ÖREK 2030 steht daher ganz im Zeichen der Bekämpfung der drohenden Klimakrise, der notwendigen Klimawandelanpassung zur Verringerung der Risiken, aber auch zur Nutzung von Chancen (z. B. Sommertourismus, neue landwirtschaftliche Nutzungsoptionen, neue regionale Wertschöpfung durch Innovationen bei Vermeidungs- und Anpassungsmaßnahmen).

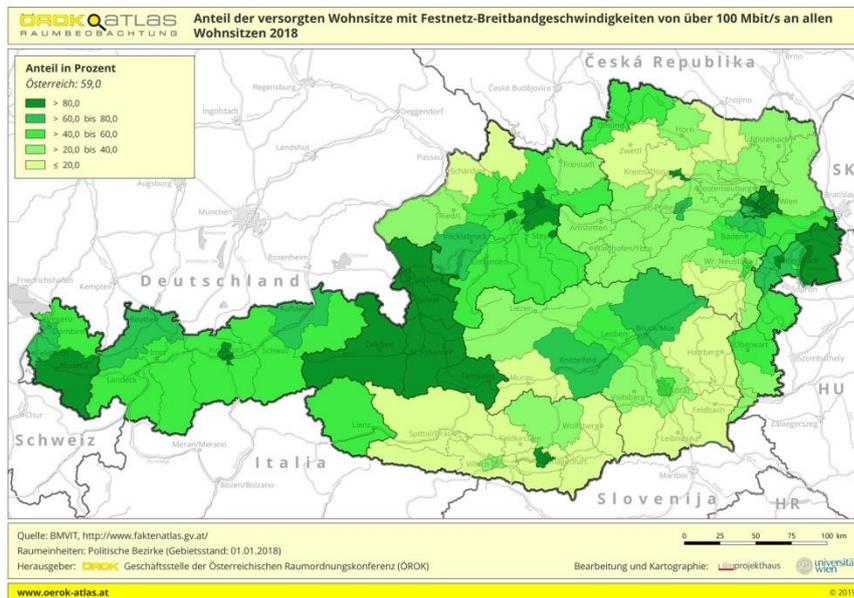
3.2. Digitalisierung

Die Digitalisierung erfasst weltweit alle Lebensbereiche. Mobiles Internet, Internet der Dinge, Big Data, Virtual Reality, 3-D-Druck, Blockchain und Bitcoin, künstliche Intelligenz und Robotik sind die Stichwörter, die zu neuen Möglichkeiten und Anwendungen führen: Smarte Kommunikation, Smart Homes, Smart Cities, Smart Mobility, Smart Health, Smart Farming, Smarte Produktion (Industrie 4.0) und Smart Services, aber auch umfassende Überwachung, Kommunikationsblasen, Datenschutzerfordernungen, Fake News oder Cyberkriminalität führen zu Veränderungen, deren Konsequenzen noch gar nicht überschaubar sind.

Bereits 28% des Wirtschaftswachstums in Österreich wird auf die Branchen der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) zurückgeführt (WIFO 2019). Die Versorgung mit Breitbandinfrastruktur wurde Teil der Daseinsvorsorge wie früher das Telefonnetz und entscheidet über die

Standortqualität für Betriebe und Haushalte besonders in der Entwicklungs- und Ausbauphase. Eine marktgetriebene Einführung begünstigt städtische Gebiete aus Rentabilitätsgründen. Ländliche Regionen benötigen das Engagement der öffentlichen Hand.

Abb. 5:



Die Digitalisierung ist mit umfassenden, aber noch schwer abschätzbaren räumlichen Wirkungen verbunden. Sie reichen von einer möglichen Neugestaltung der Daseinsvorsorge durch digitale Dienste, über Veränderungen im Mobilitätsverhalten durch virtuelle Vernetzung statt physischer Mobilität, Verstärkung multilokaler Lebensformen („digital sprawl“) bis hin zu neuen Branchen durch die Schließung großflächiger Einkaufszentren. Offen ist auch, welche Strukturveränderungen in städtischen und ländlichen Räumen zu erwarten sind, ob die Entwicklung eher städtische oder ländliche Räume bevorzugt oder neutral bleibt.

Bereits ersichtliche Gegentrends wie die neue Wertschätzung von Handarbeit, persönlichen Dienstleistungen oder „Live“-Erlebnissen bieten gleichzeitig neue Chancen für die Regionalentwicklung. Für das ÖREK ist die Digitalisierung mit ihren Konsequenzen ein neuer Schwerpunkt, der mit vielen offenen Fragen verbunden ist.

3.3. Globalisierung

Die Globalisierung bezeichnet zunehmende transnationale Personen-, Waren-, Dienstleistungs-, Finanz- und Informationsströme, das Entstehen weltumspannender Konzerne und wachsende wechselseitige Wirkungszusammenhänge und Abhängigkeiten. Die Globalisierung ist ein menschengeschichtlicher Prozess, der durch den technischen Fortschritt der Verkehrs- und Kommunikationssysteme, ausreichend verfügbare billige Energie, den Abbau von Handelshemmnissen, die unterschiedlichen Arbeitskosten, fehlender Kostenwahrheit im Transport oder den durch Wohlstand wachsenden Tourismus angetrieben wird. Angesichts zahlreicher technischer, sozialer und institutioneller Innovationen hat seit Beginn der industriellen Revolution ein Globalisierungsschub stattgefunden, der sich in

den letzten dreißig Jahren nochmals beschleunigt hat. Der Median des Globalisierungsindex (misst das Ausmaß der Globalisierung) ist von 1990 bis 2016 von 44 Punkten auf 64 Punkte gestiegen (Bertelsmannstiftung 2018). Österreich weist einen hohen Globalisierungsgrad auf und liegt am 7. Platz von 42 Ländern, die 90 % der Weltwirtschaftsleistung erbringen. Österreichs Globalisierungsindex ist von 1990 – 2016 stark gewachsen (von 64,3 auf 75,5) und Österreich profitiert überdurchschnittlich bei Wachstums- und Einkommenszuwächsen (Rang 13 von 42 Ländern).

Bereits die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008, verstärkt nochmals die COVID-19-Pandemie 2020, haben uns vor Augen geführt, dass sich Österreich als export- und tourismusorientiertes Land der Globalisierung nicht entziehen kann. Das gilt noch viel stärker für die Klimakrise.

Es ist offen, in welchem Ausmaß die COVID-19-Pandemie die Globalisierung bremsen wird, wie lange es dauern wird bis sich die Tourismusströme wieder frei entfalten und ob die Produktion kritischer Produkte wieder in einem höheren Maß regional erfolgen wird. Aber Regionalisierung hat sich als Gegenteil zur Globalisierung bereits vor der Pandemie etabliert. Für die regionale und regionalwirtschaftliche Entwicklung ergeben sich vor allem durch die Konzentration auf eine verstärkte Kreislaufwirtschaft mit qualitätsorientierten regionalen Wertschöpfungsketten neue Chancen.

Die regionale Standortentwicklung im globalen und europäischen Kontext ist ein zentrales Thema des ÖREK 2030.

3.4. Demografischer Wandel

Der demografische Wandel ist durch folgende Elemente gekennzeichnet:

» Wachstum durch Migration

Die Bevölkerung Österreich ist in den letzten Jahren dynamisch gewachsen. Diese Zunahme ist in erster Linie auf die positive Wanderungsbilanz mit dem Ausland zurückzuführen. Auch Regionen mit Bevölkerungsrückgang weisen eine Zuwanderung aus dem Ausland aus, die den Rückgang durch negative Geburtenraten und negative Binnenwanderungsbilanzen zumindest teilweise kompensieren. Die vorliegenden Prognosen gehen von einer Fortsetzung dieser Entwicklung aus.

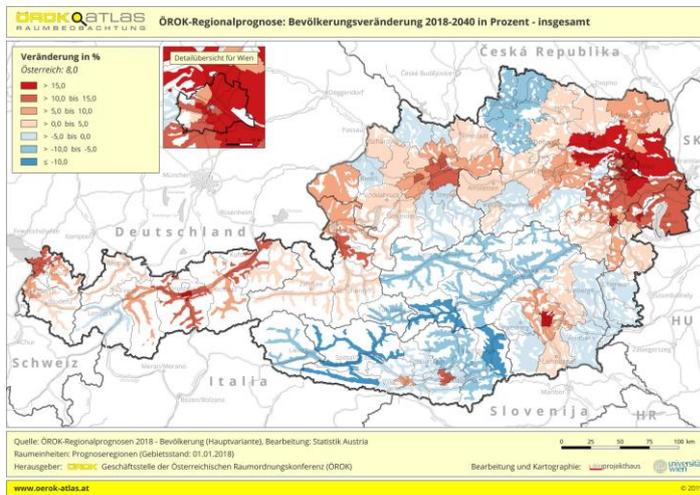
» Regionale Verschiebungen mit Wachstums- und Rückgangsregionen

Ein großer Teil der politischen Bezirke in Österreich ist von Bevölkerungsrückgängen insgesamt oder zumindest in Teilregionen betroffen. Hauptgründe dafür sind negative Geburtenraten und Binnenwanderungsbilanzen. Eine durchgängige Bevölkerungszunahme vor allem durch Zuwanderung hat hingegen in den städtischen Agglomerationen stattgefunden. Auch hier weisen die Prognosen darauf hin, dass sich die Entwicklung ohne Gegensteuerung fortsetzen wird.

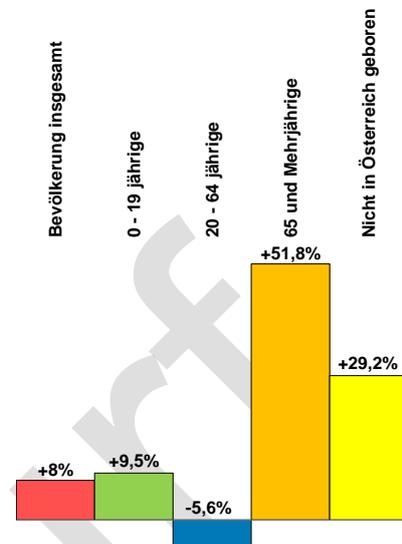
» Veränderung der Altersstruktur

Die österreichische Bevölkerung wird älter und jünger während die Personengruppe im erwerbsfähigen Alter abnimmt. Diese Verschiebungen in der Altersstruktur sind in den österreichischen Regionen unterschiedlich ausgeprägt. Besonders ländliche Regionen sind mit einem starken Rückgang an erwerbsfähiger Bevölkerung konfrontiert.

Abb. 6: Demografischer Wandel in Österreich



Österreich 2018 - 2040



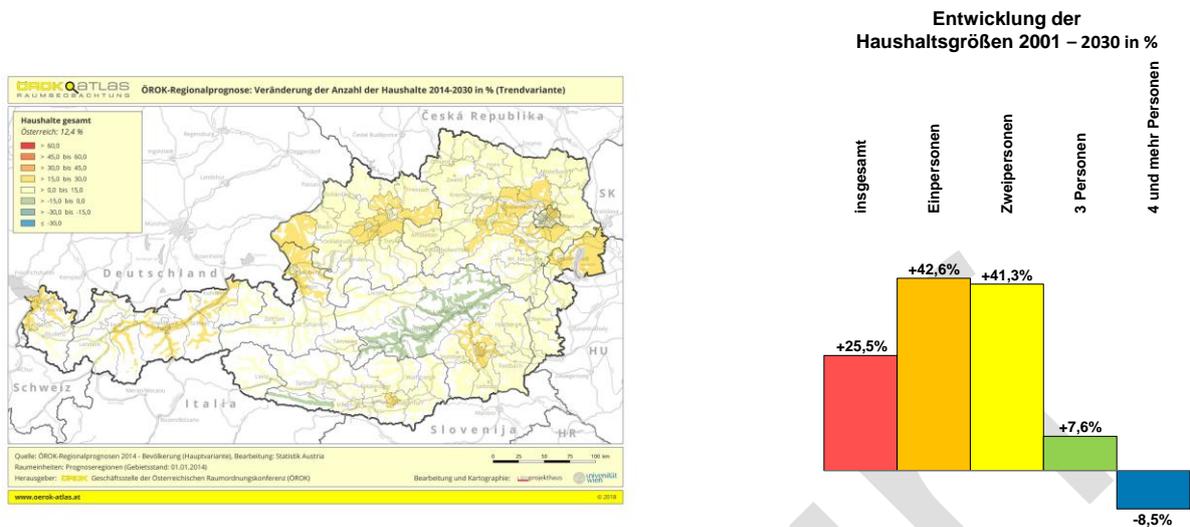
Quelle: ÖROK (2019): Kleinräumige Bevölkerungsprognose für Österreich 2018 bis 2040 (ÖROK-Prognose)

Da die Bevölkerungsprognosen erwarten lassen, dass sich der demografische Wandel fortsetzen wird, bleibt dieses Thema auch für die Raumentwicklung und ist für das ÖREK 2030 höchst relevant.

3.5. Gesellschaftlicher Wandel und Multilokalität

Der gesellschaftliche Wandel äußert sich in einer zunehmenden Individualisierung von Lebensentwürfen, einer Zersplitterung der Gesellschaft in soziale Milieus, in veränderten Geschlechterrollen und Altenbildern, in häufigeren Orts- und Berufswechseln, nicht mehr planbaren Berufskarrieren und einer größeren Vielfalt an Haushalts-, Familien- und Lebensformen. Insgesamt entsteht eine heterogene Gesellschaft mit einem stärkeren Bedürfnis an Beteiligung, schwierigeren Planungs- und Entscheidungsprozessen und Herausforderungen für die Aufrechterhaltung des sozialen und territorialen Zusammenhalts.

Abb. 7: Entwicklung der Haushalte in Österreich



Quelle: ÖROK (2017): ÖROK-Regionalprognosen 2014 – 2030, Teil 3: Haushalte

Der gesellschaftliche Wandel ist bei aller Fragmentierung auch mit dem Bedürfnis nach Nähe, nach Gemeinwesen, öffentlichen Räumen, Teilhabe und Mitwirkung verbunden.

Der gesellschaftliche Wandel geht einher mit der Entwicklung von mobilen Lebensformen mit stabilen aber auch temporären Ankerpunkten. Immer mehr Menschen führen ein Leben an mehreren Wohn- und Arbeitsstandorten. Eine repräsentative Erhebung in der Schweiz hat gezeigt, dass bereits 50% der Bevölkerung multilokal lebt oder zumindest bereits multilokale Lebenserfahrung hat (Schad 2015). Für Österreich sind ähnliche Größenordnungen anzunehmen.

Die Aktivitäten der Menschen werden zeitlich und räumlich flexibler. An- und Abwesenheiten prägen das Alltagsleben durch An- und Abschwelen an Wochenenden und in Ferienzeiten sowohl in den Städten als auch am Land. Es wird erwartet, dass die Zahl der multilokalen Personen weiter zunimmt.

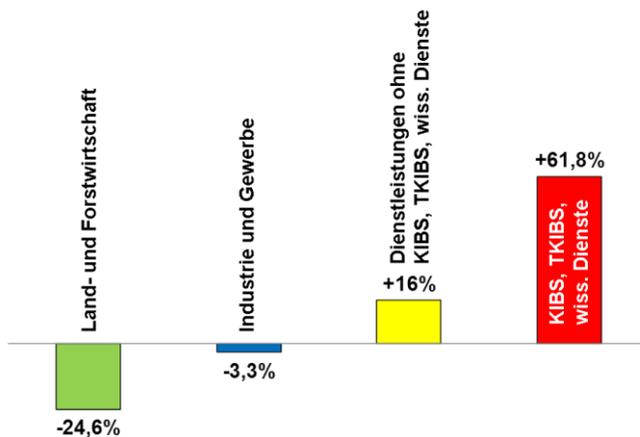
In der Auseinandersetzung um Zweitwohn- und Freizeitwohnsitze widerspiegelt sich auch das Aufeinanderprallen unterschiedlicher Ansprüche an den Raum.

Der gesellschaftliche Wandel bietet für die Raumentwicklung Chancen und Risiken auf die das ÖREK 2030 Antworten zu geben versucht.

3.6. Wissensgesellschaft

Die moderne Wirtschaft ist innovationsgetrieben. Der technische Fortschritt, insbesondere Mechanisierung und Automatisierung, treiben den wirtschaftlichen Strukturwandel von einer landwirtschaftlich geprägten Gesellschaft zu einer Industrie- und in den letzten Jahrzehnten zu einer Dienstleistungsgesellschaft voran. Der globale Wettbewerb mit Ländern und Standorten mit deutlich niedrigeren Lohnkosten erfordert eine Konzentration auf innovations- und wissensbasierte „High-Tech“-Wirtschaftszweige.

Abb. 8: Entwicklung der Beschäftigten nach Wirtschaftssektoren



Quelle: Statistik Austria: Arbeitsstättenzählung 2001 und 2011
BMLFUW: Grüne Berichte

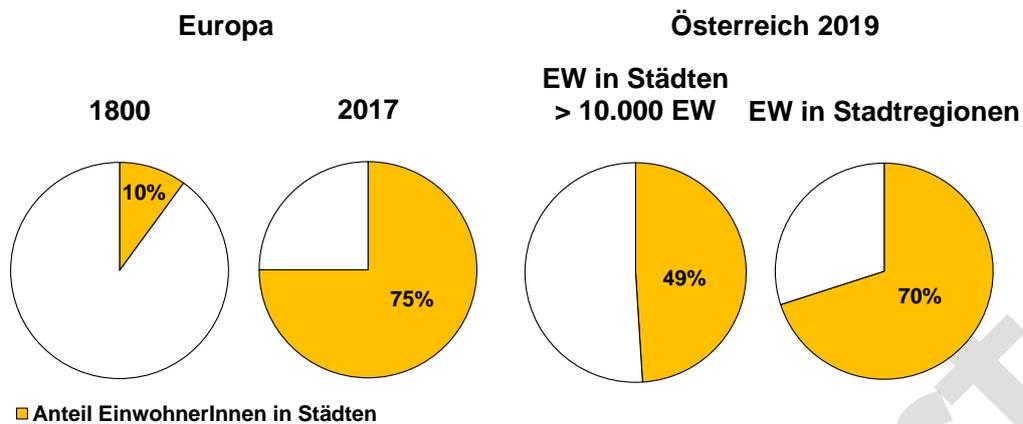
Österreich ist es gelungen, sich als hochproduktiver und innovativer Industriestandort mit einer hohen F & E-Quote zu behaupten. Gleichzeitig haben besonders die Beschäftigten in den wissensorientierten Branchen zugenommen. Eine gute maßgeschneiderte Ausbildung, qualifiziertere Lehr- und Studienabschlüsse, lebenslange Weiterbildung, Investitionen in Forschung & Entwicklung sind die Lebensversicherung für Hochlohnstandorte wie Österreich. Die verstärkte Orientierung der Wirtschaft auf High-Tech-Produktion und wissensbasierte Dienstleistungen ist gleichzeitig mit einem wachsenden Bedarf an qualifizierten persönlichen Dienstleistungen verbunden: Kinderbetreuung, Gesundheitsdienste, Rehabilitation, Altenbetreuung und Pflege, Coaching, Beratung, Psychotherapie, Körperarbeit, Gastronomie und Animation in Freizeit und Urlaub gehören dazu. Diese unter „High-Touch“ zusammengefassten Dienste stellen ein wachstumsorientiertes Segment der Wirtschaft dar. Die als Gegenteil zu Globalisierung und Digitalisierung zunehmende Nachfrage nach handwerklich hochwertigen Produkten, nach individuellem Design, regionalen land- und forstwirtschaftlichen Produkten hoher Qualität, aber auch die technischen Anforderungen bei der Installation und Wartung unserer technischen Umgebung (erneuerbare Energien, elektronische Geräte, energieeffiziente Häuser, etc.) verlangen die Kombination von guter handwerklicher Ausbildung mit hoher Lernbereitschaft und Lösungsorientierung. Qualifizierte Facharbeit ist daher ein wesentlicher Bestandteil der innovationsorientierten Wissensgesellschaft (High-Skills).

Der Entwicklung der räumlichen Rahmenbedingungen für eine wissens- und innovationsorientierte Wirtschaft und Gesellschaft wird ein besonderes Augenmerk geschenkt.

3.7. Urbanisierung

Der gesellschaftliche Wandel, der Wandel hin zu einer innovationsorientierten Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft geht mit einem Urbanisierungsprozess einher, der mit der industriellen Revolution im 19. Jahrhundert begonnen hat. Auch die Urbanisierung ist ein globales Phänomen.

Abb. 9: Urbanisierung in Europa und Österreich



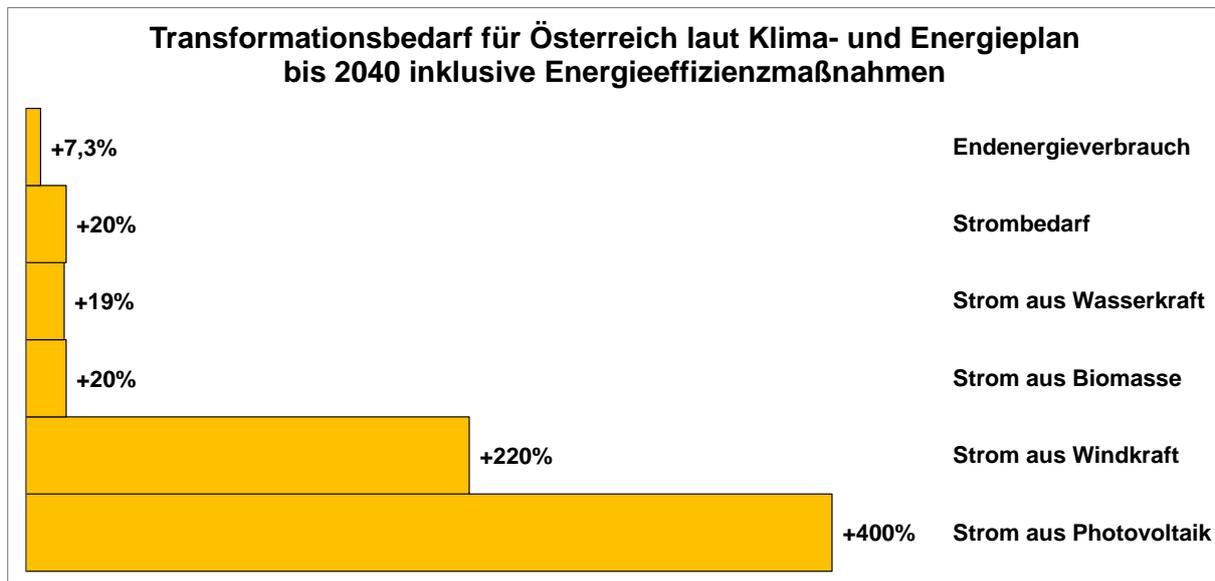
Quelle: Statistik Austria 2020

Bis 2050 wird erwartet, dass die Einwohnerzahl in Städten mit mehr als 50.000 EinwohnerInnen in Österreich um 20 % zunehmen wird. Im Vergleich dazu wird für das übrige Gebiet nur ein Zuwachs um 5 % prognostiziert (Statistik Austria 2019).

3.8. Steigender Energiebedarf

Die aktuelle Prognose der Internationalen Energieagentur (IEA 2019) geht von einem steigenden globalen Energiebedarf aus (+30 % bis 2040). Besonders stark steigen wird der Stromverbrauch. Das ist einer zunehmenden Elektrifizierung der Wirtschaft, der Haushalte und der Mobilität geschuldet. Die Digitalisierung erfordert einen hohen Strombedarf. Automatisierung, Roboterisierung, das Internet oder Bitcoins sind „Stromfresser“ ersten Ranges. Gleichzeitig muss aber die fossile Produktion von Energie zur Abbremsung des Klimawandels drastisch gekürzt und der Umstieg in eine dekarbonisierte Wirtschaft und Gesellschaft gestaltet werden.

Abb. 10: Transformationsbedarf der Energieproduktion für Österreich laut Klima- und Energieplan zur Erreichung der Klimaziele für Österreich



Quelle: BMNT (2019): Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan für Österreich 2021 – 2030

Für die Raumentwicklung und Raumordnung ist der steigende Energiebedarf bei gleichzeitiger Umstellung auf erneuerbare Energieträger mit außerordentlichen Herausforderungen verbunden.

Die Abwägung zwischen der notwendigen Transformation der Energieproduktion und den Anliegen der AnrainerInnen sowie des Natur- und Landschaftsschutzes erfordert die Aushandlung von tragfähigen Lösungen. Die Entwicklung von Lösungen wird die Raumentwicklung und Raumordnung in den nächsten Jahren stark fordern. Das ÖREK 2030 möchte dafür eine Orientierung geben.

3.9. Trends im Raumverhalten von Personen, Haushalten und Unternehmen

Die wichtigste treibende Kraft für die Veränderung und Gestaltung des Raums sind wir als Personen, als Haushalte oder als Unternehmer. Raumverhalten umfasst die langfristigen, periodischen und kurzfristigen Entscheidungen, die Personen und Haushalte hinsichtlich ihrer Wohn-, Arbeits-, Einkaufs- und Freizeitorte treffen und wie Unternehmen ihren Betriebsstandort und ihre Beschaffungs- und Absatzmärkte suchen. Die Standortentscheidungen lösen wiederum Mobilität, Transporte und Nachrichtenübermittlung zwischen den gewählten Standorten aus. Jede Einzelentscheidung durchläuft komplexe Auswahlprozesse, die wiederum eingebettet sind in eine Vielzahl an begrenzenden Rahmenbedingungen. Dazu zählen technologische Möglichkeiten (Verkehr, Transport, Nachrichtenübertragung, Energieverfügbarkeit, etc.) genauso wie Preise und Kosten (Bodenpreise, Transportkosten, Transaktionskosten) oder rechtliche Rahmenbedingungen. Die Raumplanung und Raumordnung hat ebenso wie die Verkehrsplanung die Aufgabe, das Raumverhalten gemeinwohlorientiert zu steuern. Gleichzeitig werden ihre Möglichkeiten durch demokratische Prozesse, Marktprozesse oder Interessenvertretungen beeinflusst. Es ist daher wichtig, die Trends des Raumverhaltens zu beobachten und die Entwicklung abzuschätzen, um wohlüberlegte und gut begründete Ziele und Maßnahmen festlegen zu können.

Die Bestimmungsgründe für das Raumverhalten der unterschiedlichen Akteurinnen und Akteure sind Veränderungsprozessen unterworfen. Dies resultiert vielfach aus den beschriebenen Megatrends, die mit neuen Optionen, aber auch Einschränkungen verbunden sind. Im Folgenden wird eine Einschätzung vorgenommen, wie sich das Raumverhalten unterschiedlicher Akteursgruppen entwickeln könnte.

Tab. 1: Wahrscheinliches Raumverhalten unterschiedlicher Akteursgruppen

AkteurInnen	Wahrscheinliches Verhalten	Betroffene Regionstypen / Standorträume
Arbeitskräfte	Arbeitskräfte gehen dorthin, wo die besten Karrierechancen, Einkommens- und Auswahlmöglichkeiten bestehen	Große und kleine Stadtregionen, regionale Verdichtungsräume, Achsenräume, Tourismusregionen als bevorzugte Zielstandorte
Wohnungssuchende inklusive ZuwanderInnen aus dem Ausland	Wohnungssuchende suchen Standorte, wo Erreichbarkeit von Arbeitsplatz, Ausbildungsort, soziale und kulturelle Community für den gesamten Haushalt und die jeweilige Lebensphase am besten mit Lebensqualität kombinierbar und die Wohnungskosten finanzierbar sind	Große und kleine Stadtregionen, regionale Verdichtungsräume, ländliche Standorte mit günstigen Bodenpreisen und guter Erreichbarkeit als bevorzugte Zielstandorte
Auszubildende	Auszubildende gehen dorthin, wo das Ausbildungsangebot hoch ist und / oder besondere Qualifikationen erworben werden können	Zentren der größeren und kleineren Stadtregionen und Standortgemeinden für Ausbildungsangebote (Universitätsstädte, Fachhochschulstandorte, Schulzentren) als Zielstandorte
Freizeit- und Nebenwohnsitzsuchende	Freizeit- und Nebenwohnsitzsuchende fragen Standorte mit spezifischen oder vielfältigen landschaftlichen, kulturellen, sportlichen und gastronomischen Qualitäten nach	Regionen mit Bevölkerungsrückgang, sanfte Tourismusstandorte, Tourismusstandorte mit hohem Image als Zweitwohnsitzorte als bevorzugte Zielstandorte
TouristInnen, Tagesgäste, Ausflugs- und Tagesgästelernen	TouristInnen, Tagesgäste und Ausflugs- und Tagesgästelernen suchen nach Standorten mit spezifischen oder vielfältigen landschaftlichen, kulturellen, sportlichen und gastronomischen Qualitäten	Tourismusregionen mit hoher Dichte an touristischen Angeboten (Intensivtourismusstandorte) sowie landschaftlich und baukulturell attraktive Gebiete als bevorzugte Zielstandorte
Globale agierende Produktionsunternehmen	Für den Weltmarkt produzierende Industrieunternehmen brauchen ein branchenspezifisch qualifiziertes Arbeitskräfteangebot, Grundstücke mit Expansionsmöglichkeiten und gute infrastrukturelle Erschließung	Achsenräume, Verflechtungsgemeinden in Stadtregionen, ländliche Räume als bevorzugte Standorträume
Gewerbliche Betriebe	Gewerbliche Betriebe mit hohem ökologischen Qualitätsanspruch und Einbettung in regionale Wertschöpfungsketten brauchen Nähe zu den Rohstoffquellen	Kleinere Stadtregionen und regionale Verdichtungsräume und Achsenräume, ländliche Räume als bevorzugte Standorträume
Wissensorientierte Dienstleistungsunternehmen	Wissensorientierte Dienstleistungsunternehmen suchen Standorte mit räumlicher Nähe zu Partnern, Kunden, bester IT-Infrastruktur	Zentren der größeren und kleineren Stadtregionen als bevorzugte Standorträume
Innovationsorientierte Start Ups	Innovationsorientierte Unternehmen,	Zentren der größeren und kleineren

	Start Ups, hochqualifizierte ForscherInnen suchen Standorte mit innovativen Milieus	Stadtregionen, Herkunftsorte von zur Ausbildung abgewanderten GründerInnen als bevorzugte Standorte
Spezialisierte wachstumsorientierte Unternehmen	Spezialisierte Unternehmen bevorzugen Standorte mit hoher Lebensqualität und hochwertiger Internet-/ Breitbandversorgung	Größere und kleinere Stadtregionen, regionale Verdichtungsräume, Achsenräume als bevorzugte Standorträume
Logistikunternehmen	Logistikunternehmen suchen Standorte an hochrangiger Infrastruktur	Achsenräume als bevorzugte Standorträume
Einkaufszentren (EKZ)-Entwickler	EKZ-Entwickler bauen bestehende, schlechter ausgelastete Standorte etwa zu Infotainmentcentern um, gehen in Stadtzentren zurück und schließen schlechte Standorte	Zentren von größeren und kleineren Stadtregionen, weniger gute Lagen ohne Agglomerationseffekte z.B. in Achsenräumen (Schließung)
Private Anbieter von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge	Dienste der Daseinsvorsorge werden in regionalen Zentren und an regionalen Qualitätsstandorten gebündelt	Regionale und kleinregionale Zentren als Standorte, kleine Dörfer und Siedlungen durch Schließungen
Anbieter von Gütern des langfristigen Bedarfs	Die Anbieter etablieren Showrooms an hochwertigen ÖV-Standorten mit guter Straßenerschließung	Zentren der größeren und kleineren Stadtregionen, Achsenräume als Standorträume
Büroimmobilienentwickler	BüroimmobilienentwicklerInnen suchen Standorte mit hoher Nachfrage an Dienstleistungsarbeitsplätzen und guter ÖV-Erschließung	Größere Stadtregionen, Achsenräume als bevorzugte Standorträume
Tourismusbetriebe	Tourismusbetriebe bevorzugen Standorte mit zweisaisonalen Nachfrage und vielfältigen Koppelungsmöglichkeiten zu Ausflugs- Wellness-, Erholungs- oder Seminartourismus	Zentren der Stadtregionen, Tourismusregionen, ländliche Regionen mit attraktiven Landschafts-, Kultur- und Gastronomieangeboten als bevorzugte Standorträume
Private Tourismusanbieter	Private Tourismusanbieter bringen Apartements und Wohnungen über Plattformen auf den Markt	Zentren der Stadtregionen, Tourismusregionen, ländliche Regionen mit attraktiven Landschafts-, (Bau)Kultur- und Gastronomieangeboten
Energieproduzenten	Energieproduzenten suchen Standorte und Flächen für erneuerbare Energieproduktion	Ländliche Regionen, Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte als Standorträume
Finanzdienstleister	Finanzdienstleister brauchen Flughafennähe, Börsenstandorte, höchste digitale Qualitäten und suchen Standorte mit hoher Lebensqualität	Große Stadtregionen als bevorzugte Standorträume

Quelle: Rosinak&Partner ZTGmbH, TerraCognita (2020): Eigene Einschätzung

Aus der Abschätzung der Entwicklung des Raumverhaltens lassen sich folgende große Trends erkennen:

- » bereits derzeit sichtbare Entwicklungen werden verstärkt:
 - » der Zuzug von Wohnungssuchenden, Arbeitskräften, Auszubildenden, wissens- und innovatorientierten Unternehmen in Stadtregionen und regionale Verdichtungsräume;

- » die Nachfrage nach Standorten entlang hochrangiger Infrastruktur von flächenintensiven, international vernetzten Produktionsunternehmen sowie Logistikdienstleistern;
 - » zumindest zeitweilige Abwanderung aus Ausbildungs- und Karrieregründen in ländlichen Regionen, die vielfach bereits jetzt schon von Bevölkerungsrückgang betroffen sind;
 - » die Nachfrage nach Zweit- und Freizeitwohnsitzen in baukulturell und landschaftlich attraktiven Regionen sowie Tourismusregionen mit hoher Angebotsdichte und hohem Image;
 - » das An- und Abschwellen der anwesenden Bevölkerung in den Intensivtourismusregionen.
- » neue Entwicklungen zeichnen sich ab:
- » Schließung oder Neunutzung von Einkaufszentrenstandorten;
 - » Rückkehr von Dienstleistungen in Stadt- und Ortszentren;
 - » Umnutzung von Wohnungen für touristische Zwecke;
 - » Nachfrage nach Flächen für die Energieproduktion mit erneuerbaren Energieträgern;
 - » Auslagerung von Arbeitsplätzen in den Wohnbereich;
 - » verstärkte Nutzung von Zweit- und Freizeitwohnsitzen als Arbeitsorte (Home-Office);
 - » Chancen für ländliche Regionen als Standorte für regionale und lokale Ressourcen;
 - » Neue regionale Disparitäten durch die Versorgung mit Breitbandinfrastruktur.

Es muss betont werden, dass die abgeschätzten Trends weder in der Richtung noch im Ausmaß als unausweichliche Entwicklungen anzusehen sind. Es geht vielmehr darum, Ansatzpunkte zu erkennen, wie das Raumverhalten verschiedener Gruppen im Sinne der räumlichen Grundsätze und Ziele beeinflusst und gelenkt werden sollte.

4. Wandel ist nötig! Welche Aufträge leiten wir aus dem Wandel ab? Globale, europäische und nationale Rahmenbedingungen sowie Lehren aus der COVID-19-Pandemie

Die Raumentwicklung und Raumordnung ist eingebettet in ein dichtes Gewebe an internationalen Verträgen und Vereinbarungen, europäischen Rahmenbedingungen und Strategien sowie nationalen sektoralen Zielsetzungen und Aufträgen. Die Raumentwicklung und Raumordnung hat dabei einerseits die Aufgabe, die übergeordneten Ziele und Maßnahmen durch Aktivitäten im eigenen Wirkungsbereich zu unterstützen und muss andererseits auf die räumlichen Wirkungen übergeordneter Politiken reagieren. Im Folgenden werden die wichtigsten Dokumente dargestellt, in denen grundlegende Orientierungen für den nötigen Wandel enthalten sind, zu denen sich Österreich als Vertragspartner (UNO), als Mitgliedsland (Europäische Union) und im eigenen Wirkungsbereich verpflichtet hat.

4.1. Transformation unserer Welt: die Agenda für eine nachhaltige Entwicklung

Am 25.9.2015 haben die Vereinten Nationen die Resolution „Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung“ verabschiedet. Darin wurden 17 Ziele – die sogenannten Sustainable Development Goals (SDGs) mit 169 Unterzielen verankert (siehe Anhang).

Die Nachhaltigkeitsziele wurden definiert, um eine nachhaltige, wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung zu gewährleisten. Dabei sind die drei Dimensionen gleichberechtigt zu sehen. Es wird ein ganzheitlicher Entwicklungsansatz verfolgt, mit dem neben der Wahrung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit, Frieden und Sicherheit auch Good Governance angestrebt wird. Für die Raumentwicklung und Raumordnung unmittelbar relevant ist das Ziel 11 „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten“. Aber auch zahlreiche andere Ziele beinhalten raumrelevante Komponenten.

Die ÖROK hat auf die SDGs bereits reagiert, indem für neue ÖREK-Partnerschaften im Rahmen des erstellenden Projektmanagementplans („Projektskizze“) der mögliche Beitrag zum SDG 11 und seinen Subzielen skizziert werden muss.

Im neuen ÖREK fließen die SDGs bei den Grundsätzen und räumlichen Zielen sowie bei den Zielen und Maßnahmen in den Themenfeldern ein.

4.2. Europäische Ziele und Vorgaben

Die Europäische Union (EU) besitzt keine unmittelbaren Kompetenzen im Bereich der Raumordnung, sie beeinflusst aber die Raumentwicklung durch zahlreiche Rechtsnormen (sektorale Richtlinien), das Fördersystem (Struktur- und Agrarfonds, Forschungsförderung), gemeinschaftliche Pläne (Transeuropäische Netze) oder gemeinschaftliche Strategien (Territoriale Agenda, Leipzig Charta für die nachhaltige europäische Stadt, Urbane Agenda, makroregionale Strategien). Eine wesentliche Europäische Kompetenz ist auch die Klima- und Energiepolitik. Für das ÖREK 2030 sind folgende „europäischen Aufträge“ relevant.

- 1) Generelle und spezifische Ziele für die Förderperiode der Kohäsions- und Agrarfonds 2021 – 2027
- 2) Territoriale Agenda 2021+, Leipzig Charta 2021+ und Urbane Agenda 2021+
- 3) Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und der Europäische Green Deal der Europäischen Kommission
- 4) Die Ziele und Vereinbarungen der Alpenkonvention

4.2.1. Generelle und spezifische Ziele für die Förderperiode der Kohäsions- und Agrarfonds 2021 – 2027

Die europäische Strategie „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, die 2010 beschlossen wurde (KOM (2010) 2020 endgültig), war eine grundlegende Richtschnur für das ÖREK 2011. Diese Strategie wird nun abgelöst durch ein neues Zielsystem, das wiederum den Rahmen für die Gestaltung der wichtigsten Förderinstrumente der Europäischen Union für die Programmperiode 2021 – 2027 bildet (siehe Anhang). Die meisten der Ziele erzeugen eine direkte oder indirekte Wirkung auf die Regional- und Raumentwicklung, aus einigen Zielen lassen sich auch direkte Aufträge an die Raumentwicklung und Raumordnung ableiten. Das betrifft besonders das Ziel „Ein bürgernäheres Europa durch die Förderung einer nachhaltigen und integrierten Entwicklung von städtischen, ländlichen und Küstengebieten und lokaler Initiativen“ mit den spezifischen Zielen

- » die integrierte, soziale, ökonomische und ökologische Entwicklung auf lokaler Ebene stärken;

- » das Kulturerbe, den Tourismus und die Sicherheit in Städten und in anderen Regionen fördern.

4.2.2. „Soft policies“ zur Steuerung der europäischen Raumentwicklung

Abgesehen von sektoralen Politiken der Europäischen Kommission und der Fördersysteme mit regionaler Wirksamkeit (hauptsächlich Struktur- und Agrarfonds) erfolgt die Steuerung europäischer Raumentwicklung vor allem durch „weiche“ Politiken (Soft policies).

Die europäischen Strategien zur Raumentwicklung basieren ähnlich wie die österreichische Raumentwicklung auf Grund des fehlenden kompetenzrechtlichen Rahmens auf informellen strategischen Vereinbarungen und Kooperation in Mehrebenen-Governance-Prozessen.

Dazu zählen:

- 1) die **Territoriale Agenda** als strategische Orientierung für die Raumentwicklung in Europa;
- 2) die **Urbane Agenda** mit einer starken umsetzungsorientierten Komponente mit der analog zu den ÖREK-Partnerschaften temporäre thematische Partnerschaften interessierter Länder, Regionen und Städte initiiert werden;
- 3) die **Leipzig Charta** zur nachhaltigen europäischen Stadt als strategische Orientierung für die Stadtentwicklung;
- 4) die **makroregionalen Strategien**, die eine strategische Komponente mit operativen Elementen verbinden, die im Gegensatz zur Urbanen Agenda zeitlich nicht limitiert sind.

Die Territoriale Agenda wurde von den für Raumentwicklung und Städtebau zuständigen MinisterInnen in Kooperation mit der Europäischen Kommission und befürwortet vom Ausschuss der Regionen erstmals 2007 entwickelt, 2011 überarbeitet und 2020 neu aufgesetzt. Im Dezember 2020 wurde die „Territoriale Agenda 2030 – eine Zukunft für alle Räume“ verabschiedet. Zwei zentrale Zieldimensionen leiten die Festlegung von Handlungsschwerpunkten:

- » Ein **gerechtes Europa** mit Zukunftsperspektiven für alle Räume und Menschen;
- » Ein **grünes Europa**, das die gemeinsamen Lebensräume schützt und gesellschaftliche Veränderungsprozesse gestaltet.

In der **Territorialen Agenda 2030** wurde erstmals auch ein operatives Element aufgenommen. In sogenannten „Pilotprojekten / Modellbeispielen“ sollen umsetzungsorientierte Aktivitäten unter dem Schirm der Territorialen Agenda stattfinden können.

Abb. 11: Territoriale Agenda 2030 – eine Zukunft für alle Räume

Ziele	Schwerpunkte
Ein gerechtes Europa mit Zukunftsperspektiven für alle Räume und Menschen	Europa in Balance: eine ausgewogene räumliche Entwicklung aufbauend auf der europäischen Vielfalt Funktionsräume: lokale und regionale Entwicklung und weniger Disparitäten zwischen Regionen und Orten Grenzüberschreitende Integration: grenzüberschreitendes Leben und Arbeiten
Ein grünes Europa, das die gemeinsamen Lebensräume schützt und gesellschaftliche Veränderungsprozesse gestaltet	Gesunde Umwelt: bessere ökologische Lebensräume und klimaneutrale Städte und Regionen Kreislaufwirtschaft: starke und nachhaltige regionale / lokale Ökonomien in einer globalisierten Welt Nachhaltige Verbindungen: nachhaltige digitale und physische Verbindungen der Räume

Die **Leipzig-Charta** zur nachhaltigen Stadt wurde 2007 ebenfalls von den MinisterInnen für Raumentwicklung und Städtebau verabschiedet. Im Dezember 2020 wurde die „Neue Leipzig Charta – die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl“ angenommen. Als Ziele werden „die gerechte Stadt“, „die produktive Stadt“, „die grüne Stadt“ und „Gute Governance“ formuliert. In dieses strategische Dokument wurden nun die operativen Elemente der Urbanen Agenda aufgenommen und deren Fortsetzung verankert.

Abb. 12: Die neue Leipzig-Charta – die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl

Ziele	Schwerpunkte
Die gerechte Stadt	Gleiche Chancen für Alle Gleicher Zugang zu Dienstleistungen Räumliche, soziale und ethnische Integration Qualitativ hochwertige Vorschul- und Schulbildung, lebenslanges Lernen und Verbesserung der digitalen Fertigkeiten
Die produktive Stadt	Diversifizierte Wirtschaft mit gut ausgebildeten Arbeitskräften, sozialer, technischer und logistischer Infrastruktur, Creative Industries Transformation zu einer digitalen dienstleistungs- und wissensbasierten Low Carbon Wirtschaft mit einer neuen Durchmischung von Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, Erholung
Die grüne Stadt	Klimaschutz und Klimawandelanpassung mit grüner und blauer Infrastruktur Treibhausgasneutrale, multimodale urbane Transport- und Mobilitätssysteme in kompakten, dichten und polyzentrischen Siedlungsstrukturen Reduktion weiterer Zersiedelung und sparsamer Umgang mit unversiegelten Boden
Gute Governance	Gemeinwohlorientierung, integrierte Planung, Partizipation, Co-Kreation und Co-Design, Multi-Level-Governance

2016 haben sich die für städtische Angelegenheiten zuständigen MinisterInnen im Pakt von Amsterdam auf die **Urbane Agenda** für die EU verständigt. Erstmals wurden damit städtische Themen auf der europäischen Ebene als gemeinsames Anliegen verankert. Im Gegensatz zur Territorialen Agenda ist die Urbane Agenda operativ angelegt. Entlang von drei Grundprinzipien

- » bessere Rechtsetzung,
- » bessere Finanzierung,
- » besseres Wissen

wurden zwischen 2016 und 2020 12 thematische Partnerschaften eingerichtet. Basierend auf dem Strategiedokument der Leipzig-Charta sollen nun weitere thematische Partnerschaften ermöglicht werden.

Die **makroregionalen Strategien** werden vom Rat, der Kommission und dem Europäischen Parlament beschlossen und sollen sich mit Problemen, Themen und Fragen befassen, für die die europäische Ebene zu groß, die nationale Ebene aber zu klein ist. Die makroregionalen Strategien ermöglichen auch eine Zusammenarbeit mit Ländern und Regionen, die noch nicht Mitglieder der EU sind. Österreich (Bund, Bundesländer) engagiert sich in den makroregionalen Strategien für den Donauraum und für den Alpenraum (siehe Anhang).

4.3. Alpenkonvention

Österreich ist auch der Alpenkonvention und seinen Protokollen (u.a. Raumordnungsprotokoll, Bodenschutzprotokoll) vertraglich verpflichtet. Im Regierungsprogramm 2020 wurde die Initiierung eines gebietskörperschaftenübergreifenden und sektorenübergreifenden Raumentwicklungskonzeptes für alpine Raumordnung ergänzend zum bestehenden Raumordnungsprotokoll angeregt. Außerdem wird ein Konzept für den Schutz und die nachhaltige Nutzung alpiner Freiräume gemäß Alpenkonvention vorgesehen.

4.4. Nationale Strategien

Das ÖREK 2030 befindet sich auch auf nationaler Ebene eingebettet in ein Set an sektoralen Strategien, die Wirkungen auf die Raumentwicklung erzeugen und die durch das ÖREK 2030 unterstützt werden können. Diese Strategien werden berücksichtigt und dort wo das notwendig ist, direkt angesprochen. Das betrifft vor allem folgende Strategien:

Tab. 2: Übersicht über für das ÖREK 2030 relevanten sektoralen Strategien

Titel	Ersteller	Erstellungszeitpunkt	Ziel-Jahr
Open Innovation Strategie 2025	BMDW, BMK	2016	2025
Kreativwirtschaftsstrategie 2025	BMDW	2016	2025
5G-Strategie 2025	BMK, BMF, BMDW	2018	2025
Breitbandstrategie 2030	BMLRT	2019	2030
Plan T-Masterplan für Tourismus	BMLRT	2019	-
Nationaler Klima- und Energieplan	BMLRT	2019	-
Die österreichische Energiezukunft	BMLRT	2019	2030
mission 2030 – die österreichische Klima- und Energiestrategie	BMLRT, BMK	2018	2030

Österreichische Strategie zur Klimawandelanpassung	BMLRT, UBA	2017	2025
Biodiversitätsstrategie 2020+	BMLRT	2014	2020+
Waldstrategie 2020+	BMLRT	2018	2020+
Bioökonomiestrategie 2030	BMLRT, BMDW, BMK	2019	2030
Leitstrategie Eisenbahninfrastruktur 2025+	BMK	2017	2025+
Masterplan für den ländlichen Raum	BMLRT	2017	-
Baukulturreport 2018	BKA	2018	-
Gesamtverkehrsplan Österreich 2012	BMK	2012	-

Quelle: Hiess H., Linsmeier V. (2019): Übersicht über österreichische Strategien des Bundes und der Länder, die für die Strategien & Programme der EU-Fonds im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung 2021 – 2027 abgewickelt werden, relevant sind. I.A.d. ÖROK

Neben den sektoralen Strategien auf Bundesebene sind die Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaften seit 2011 sowie die in diesem Zusammenhang entwickelten ÖROK-Empfehlungen eine zentrale Grundlage für das ÖREK 2030.

4.5. Klima- und Energieziele

Die Klimakrise ist in den letzten zehn Jahren vor allem durch Extremwetterereignisse im Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit angekommen. Auf globaler, europäischer und nationaler Ebene hat das zu einer stärkeren rechtlichen Verankerung mit konkreten Zielen, Strategien und operativen Aktivitäten geführt. Für das ÖREK 2030 leitet sich daraus die Verpflichtung ab, Klimaschutz und Klimawandelanpassung als Priorität für die Raumentwicklung und Raumordnung der nächsten Jahre zu sehen. Die Bewältigung der Klimakrise stellt eine Transformationsaufgabe dar, die alle politischen und administrativen Ebenen, alle Sektoren und alle Räume betrifft. Die im Folgenden dargestellten Dokumente geben Orientierung für den nötigen Wandel zur Vermeidung der Klimakrise.

4.5.1. Globales Klimaschutzabkommen der UNO

Im Jahr 2016 trat das zuvor in Paris verhandelte Klimaschutzübereinkommen (COP 21 Paris) in Kraft, nachdem die Ratifizierung durch die erforderliche Anzahl der Staaten erfolgte. Auch die EU und Österreich haben das Übereinkommen unterzeichnet und sich damit zur Ausrichtung ihrer Politiken auf die darin enthaltenen Ziele verpflichtet. Wesentlicher Inhalt ist die Begrenzung der Erderwärmung auf unter 2 Grad bis zum Jahr 2100 und eine Treibhausgasneutralität in der zweiten Jahrhunderthälfte. Für die Raumentwicklung und Raumordnung entsteht daraus der Auftrag, die Erreichung dieser Ziele im eigenen Wirkungsbereich zu unterstützen und die Klimawirksamkeit zu einem Schwerpunkt ihrer Aktivitäten zu machen.

4.5.2. EU-Klimaziele und Green Deal der EU-Kommission

Der Europäische Rat hat 2014 den klima- und energiepolitischen Rahmen bis 2030 beschlossen. 2018 wurden die Zielvorgaben für 2030 für erneuerbare Energiequellen und Energieeffizienz nach oben korrigiert. Folgende Ziele wurden für die Europäische Union insgesamt für das Jahr 2030 festgelegt:

- » Senkung der Treibhausgasemissionen um 40 % gegenüber 1990;
- » Erhöhung der Energieeffizienz um mindestens 32,5 %;
- » Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger auf mindestens 32 %.

Für Österreich ist eine Reduktion der Treibhausgase um 36 % gegenüber dem Referenzzeitpunkt 2005 vorgesehen.

Im Vorschlag zum Green Deal der Europäischen Kommission 2020 ist eine noch ambitioniertere Zielvorgabe für die Reduktion der Treibhausgase vorgesehen:

- » Reduktion der Treibhausgase um 50 % bis 2030 gegenüber 1990;
- » Klimaneutralität der Europäischen Union bis 2050;
- » Dekarbonisierung des Energiesektors;
- » Reduktion der Treibhausgase im Verkehr um 90 %.

4.5.3. Klima- und Energieziele auf Bundesebene

Die Klima- und Energiestrategie der Bundesregierung 2018 enthält folgende Ziele:

- » Reduktion der Treibhausgase bis 2030 um 36 % gegenüber 2005;
- » Abdeckung des nationalen Gesamtstromverbrauchs bis 2030 zu 100 % aus erneuerbaren Energieträgern;
- » Reduktion der Treibhausgasemissionen aus dem Verkehr um 31 %;
- » Ausstieg aus der fossilen Energiewirtschaft bis 2050.

Im Regierungsprogramm 2020 wurden nochmals ambitioniertere Ziele vereinbart:

- » Vorziehen des Ziels der Klimaneutralität für Österreich auf das Jahr 2040;
- » Dekarbonisierung des Verkehrs durch eine nachhaltige Mobilitätsentwicklung als Schwerpunkt;
- » der Green Deal der Europäischen Kommission wird ausdrücklich unterstützt.

Als wichtige Umsetzungsinstrumente werden unter anderem eine klimaschutzorientierte Energie- raumplanung oder die Weiterentwicklung der Wohnbauförderung unter besonderer Berücksichtigung raumordnungsrelevanter Aspekte angeführt (Regierungsprogramm 2020 – 2024).

4.5.4. Alpines Klimazielsystem

2019 wurde das alpine Klimazielsystem 2050 von den MinisterInnen der Alpenstaaten unterzeichnet. Darin wurden Ziele zur Erreichung klimaneutraler und klimaresilienter Alpen festgelegt. Dazu zählen eine Priorität für Klimaschutz und Klimawandelanpassung in Raumplanungsprozessen, ein Wandel von passiven zu proaktiven Planungssystemen im Risikomanagement sowie quantitative Ziele zum Bodenschutz (Flächenversiegelung) und qualitative Ziele zur Verbesserung der Bodenqualität.

4.6. Lehren aus der COVID-19-Pandemie: eine resiliente Raumentwicklung ist nötig

Die Ausarbeitung des ÖREK 2030 wurde überschattet von der COVID-19-Pandemie. Die Ausnahme-situation mit Ausgangsbeschränkungen, Quarantäne für ganze Ortschaften, Städte und Regionen, die Schließung von Schulen, Universitäten, Geschäften, Lokalen und Betrieben, der Ersatz von physischer durch digitale Kommunikation, wirft die Frage auf, ob sich aus dieser Krise Konsequenzen für die inhaltliche Ausrichtung der Raumentwicklung und Raumordnung für Österreich und damit für das ÖREK 2030 ergeben.

Wie viele Beispiele aus der Geschichte zeigen (Weltkriege, Spanische Grippe, globale Finanz- und Wirtschaftskrisen, Energiekrisen, etc.) schlagen sich solche außergewöhnlichen Ereignisse zwar in kurzfristig drastischen Auswirkungen nieder, sie führen jedoch nur selten zu nachhaltigen Veränderungen im sozialen und wirtschaftlichen Verhalten. Zumeist wird durch Anpassungen bei politischen, rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen sowie mit wissenschaftlich-technischen Antworten zur Vermeidung eines Wiederauftretens derselben Krisensituation reagiert. Das ist auch der große Unterschied zum Klimawandel, der schleichend voranschreitet, nur zeitlich und räumlich begrenzt etwa bei Extremwetterereignissen und damit verbundenen Katastrophen spürbar wird, dafür aber kein Ablaufdatum hat.

Temporäre Krisen, wie die COVID-19-Pandemie werfen aber die Frage auf, was in Krisen grundsätzlich hilft, wie soziale, wirtschaftliche aber auch räumliche Systeme möglichst krisenfest, also resilient gestaltet werden können. Das Problem dabei ist, dass jede Krise anders ist. Während in der aktuellen Krise hohe Bebauungsdichten ein Problem darstellen können, wären diese bei einer Energiekrise Teil der Lösung. Während bei einer Pandemie virtuelle Medien systemerhaltende Funktionen haben, wären persönliche Kontakte und Mobilität bei einer IKT-Krise die notwendige Alternative. Während der öffentliche Verkehr bei einer akuten Pandemie nicht das Verkehrsmittel der Wahl ist, sind seine Beiträge zu einer Reduktion der Luftverschmutzung als Prävention von essentieller Bedeutung. Für diese Art der Krisen gibt es also keine Patentrezepte. Die Lösung kann daher nur sein, Systeme zu forcieren, die sich in möglichst vielen Situationen bewähren und robust sind. Wichtige Prinzipien dabei sind:

- » Redundanz durch das Vorhalten von strategischen Reserven: z.B. verschiedene Verkehrssysteme, ausreichend Kapazitäten für Krisenfälle (z.B. Spitalsbetten, öffentliche Verkehrsangebote);
- » Regionale Sicherung von krisenrelevanten Produktionskapazitäten (z.B. Arzneimittel);
- » Vermeidung von Extremen: z.B. extrem hohe Bebauungsdichten, mangelnde Durchmischung mit Freiräumen, extreme Formen der räumlichen Arbeitsteilung;
- » Reduktion von Vorbelastungen, die Krisen noch verstärken: z.B. Umweltverschmutzung

Bei genauerer Betrachtung erweisen sich diese Grundsätze auch als hilfreich beim Umgang mit den Folgen des Klimawandels und sie sind daher in das ÖREK 2030 eingeflossen.

Dennoch können solche Krisen als „Beschleuniger“ von Entwicklungen führen, die bereits begonnen haben. Dazu zählen im konkreten Fall vor allem:

- » Die Verlagerung von Büroarbeitsplätzen ins Home office
- » Der Ersatz von physischer Präsenz durch virtuelle Kommunikationsformate bei kleineren und größeren Besprechungen, Workshops, Seminaren und Konferenzen.

Beide Entwicklungen haben unmittelbare räumliche Auswirkungen:

- » Eine Verstärkung des Trends zur Multilokalität ist zu erwarten.
- » Der flächendeckende Ausbau hochleistungsfähiger Breitbandverbindungen ist eine Voraussetzung, damit räumliche Ungleichheiten zwischen städtischen und ländlichen Gebieten nicht zunehmen.
- » Die Nachfrage nach Büroflächen und Büroimmobilien dürfte zurückgehen.
- » Die Nachfrage nach größeren Wohnungen mit integrierten Arbeitsräumen dürfte zunehmen.
- » Eine bessere Nutzung der Verkehrssysteme wird durch eine flexiblere Wahl zwischen physischer und virtueller Anwesenheit und durch eine bessere Anpassung bei der Reisezeitwahl an freie Kapazitäten möglich. Auf teure Kapazitätserweiterungen für wenige Spitzenstunden kann verzichtet werden.

5. Welchen Herausforderungen müssen wir uns stellen? Die wichtigsten räumlichen Herausforderungen

Die Megatrends in Kombination mit dem Raumverhalten sind in den Regionen und Raumtypen mit unterschiedlichen Konsequenzen, Chancen, Risiken und Herausforderungen verbunden. Im Folgenden werden die wichtigsten Herausforderungen für die österreichischen Raumtypen skizziert. Unter Raumtypen werden dabei nicht eindeutig abgegrenzte Regionen verstanden, sondern Räume, die sich im Kern durch charakteristische Eigenschaften unterscheiden. Das sind:

- » Größere Stadtregionen: Bundeshauptstadt Wien und Landeshauptstädte mit ihren Stadtumland- und ländlichen Verflechtungsgemeinden
- » Kleinere Stadtregionen und regionale Verdichtungsräume: Bezirkshauptorte und regionale Zentren mit ihren ländlichen Umland- und Verflechtungsgemeinden
- » Achsenräume entlang hochrangiger Verkehrsinfrastruktur: ländliche Gemeinden entlang von Bahn- und Schnellbuskorridoren, Autobahnen und Schnellstraßen
- » Ländliche Tourismusregionen
- » Ländliche Räume mit geringer Bevölkerungsdichte und Bevölkerungsrückgang

Neben den raumtypischen Herausforderungen sind aber auch Herausforderungen erkennbar, die alle Räume gleichermaßen betreffen. Die Herausforderungen werden aus den maßgeblichen Zielen abgeleitet, die sich aus internationalen, europäischen, und nationalen Rahmenbedingungen erschließen (Kapitel 4).

5.1. Herausforderungen für alle Räume

Alle Räume sind mit folgenden Herausforderungen konfrontiert:

- » Alle Räume sind von der Klimakrise betroffen. Maßgeschneiderte Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimawandelanpassung müssen entwickelt und umgesetzt werden.
- » Flexibilität und Optionen beim Standortverhalten nehmen bei Einzelpersonen, Haushalten und Unternehmen zu. Die Ortsgebundenheit geht zurück, Multilokalität nimmt zu. Damit verbunden ist eine weitere Steigerung der Nachfrage nach Flächen für Wohnen, Arbeiten und Freizeit. Die Vorhersehbarkeit der Nachfrage sinkt, die Vorsorge etwa für hochwertige Betriebsstandorte wird eine besondere Herausforderung. Die Verkehrsleistungen werden steigen.
- » Das Wachstum der Einwohner- und Haushaltszahlen ist mit der Gefahr einer weiteren Zersiedelung verbunden.
- » Die Baulandmobilisierung ist sowohl in Wachstumsregionen als auch in Rückgangsregionen eine zentrale planerische Herausforderung, damit Zersiedelung und Bodenversiegelung reduziert werden können.

- » Die wachsende Individualisierung der Produktion bei gleichzeitig zunehmender Automatisierung könnte zu einer Rückverlagerung von Fabriken aus Niedriglohnländern führen. Dafür braucht es Standorte mit guter infrastruktureller Erschließung.
- » Die Auswahl und Freihaltung von Trassen zum Ausbau der liniengebundenen Infrastruktur (z.B. Freileitungen, Bahntrassen) bleibt schwierig und erfordert neben einer nachvollziehbaren Abwägung der öffentlichen Interessen eine behutsame Planung zur Minimierung der Auswirkungen auf Mensch und Natur.
- » Die Digitalisierung kann zu disruptiven Veränderungen führen, die an allen Standorten zu plötzlichen Betriebsschließungen führen können, aber auch Chancen für neue Betriebe eröffnen. Ein flächensparendes Management für Betriebsstandorte ist die Herausforderung.
- » Die Gestaltung einer ausgewogenen Stadt- und Regionalentwicklung durch eine ausbalancierte Kombination von HighTech-, HighSkill- und HighTouch-Betrieben und Beschäftigten erfordert eine gezielte regionalwirtschaftliche Standortentwicklung.
- » Räumliche/physische Nähe kann durch digitale Kommunikationsformen zumindest teilweise ersetzt werden. Dadurch können Arbeits- und Dienstwege in Spitzenzeiten verringert werden.
- » Die Bündelung von Mobilitätsdienstleistungen auf gemeinsamen Plattformen (Mobility as a Service) bietet neue Chancen für eine stärkere Nutzung des öffentlichen Verkehrs, erhöht die Wahlmöglichkeiten und die Flexibilität der VerkehrsteilnehmerInnen (Wahl des Zeitpunktes, der Route und des Verkehrsmittels, Wahl zwischen physischer und virtueller Anwesenheit). Dadurch kann auf teure Infrastrukturinvestitionen für wenige Spitzenstunden verzichtet werden.
- » Schutz und Sicherheit werden für die Raum- und Standortentwicklung wichtiger. Schäden und Gefährdungen durch den Klimawandel erfordern lage- und ortsspezifische Anpassungsmaßnahmen. Die Versorgungssicherheit mit kritischen Produkten (Lebensmittel, medizinische Produkte, Energie) erhält eine größere Bedeutung. Daraus ergeben sich Chancen für regionale Produktionsstandorte.
- » Automatisiertes / autonomes Fahren kann je nach Ausgestaltung der Nutzung (öffentliche Taxisysteme versus privates Wohn- / Arbeits- und Freizeitmobil) mit gravierenden räumlichen und verkehrlichen Konsequenzen verbunden sein. Die Gestaltung zielorientierter Rahmenbedingungen ist eine zentrale Herausforderung.
- » Öffentliche Räume mit einer hohen Gestaltungs- und Aufenthaltsqualität werden zu einem wesentlichen Aspekt der Standortqualität. Der Baukultur gilt es ein höheres Augenmerk zu schenken.
- » Die Bereitschaft zur Beteiligung und Mitwirkung an Planungsprozessen erfordert in Kombination mit komplexer werdenden Anforderungen für größere Infrastruktur- und Standortprojekte qualitativ hochwertige Planungsprozesse.

5.2. Größere Stadtregionen

Die größeren Stadtregionen stehen im internationalen Wettbewerb mit Stadtregionen vergleichbarer Dimension um global agierende Unternehmen, hochqualifizierte ForscherInnen, innovative Unternehmen in der Kreativwirtschaft oder TouristInnen aus aller Welt. Die größeren Stadtregionen bleiben Wachstumsräume mit einem Zuzug von SchülerInnen und StudentInnen, MigrantInnen und karriere-

orientierten WissensarbeiterInnen. Die größeren Stadtregionen sind mit folgenden Herausforderungen konfrontiert:

- » Bereitstellung eines attraktiven Lebens- und Arbeitsumfeldes für hochqualifizierte internationale Arbeitskräfte und zur Vermeidung von „Stadtflucht“ in die „Speckgürtel“ des Umlandes;
- » Aufbereitung von Standorten für international tätige Unternehmen im Dienstleistungs- und Produktionssektor;
- » eine Bewältigung des Wachstums ohne massiv steigende Wohnungskosten, Überbelag und sozialen Verdrängungsprozessen;
- » die Bewältigung der wachsenden Quell- und Zielverkehre zwischen den Städten und dem Stadtumland
- » die nötigen Investitionen zur Versorgung der wachsenden Bevölkerung
- » eine kompakte klima- und umweltverträgliche Gestaltung mit gut durchmischter Nutzungsstruktur;
- » attraktive Gestaltung klimaangepasster öffentlicher Räume mit einer hohen Aufenthaltsqualität auch als Vorsorge für künftige epidemiologische Krisen .

5.3. Kleinere Stadtregionen und ländliche Verdichtungsräume

Kleinere Stadtregionen und ländliche Verdichtungsräume erfüllen wichtige Funktionen für die ländlichen Räume in ihrem Umfeld. Sie können Ankerpunkte für wissensbasierte Dienstleistungen, attraktive Kultur- und Freizeitangebote sein und ein breites Spektrum an Ausbildungsmöglichkeiten anbieten. Auch kleinere Stadtregionen sind dem Wettbewerb um Betriebe, qualifizierte Arbeitskräfte, BewohnerInnen, TouristInnen und KonsumentInnen ausgesetzt. Es ist aber zu erwarten, dass die kleineren Stadtregionen und ländlichen Verdichtungsräume Zuwanderungsstandorte mit einem überwiegend moderaten Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstum bleiben werden. Folgende Herausforderungen zeichnen sich ab:

- » Erhöhung der Attraktivität für wissensbasierte Dienstleistungen und innovationsorientierte Produktionsbetriebe;
- » Entwicklung eines ausgewogenen regionalen Standortmanagements für Wohnen, Arbeiten und Erholen, damit die Qualitätspotenziale gut genutzt werden können;
- » Schaffung von attraktiven Wirtschaftsstandorten mit interkommunalen Ausgleichsmechanismen an den am besten geeigneten Standorten;
- » Sicherung der regionalen Produktionsstandorte durch eine intensive Vernetzung von Ausbildung, Weiterbildung, Forschung, Entwicklung und Unternehmen;
- » Abstimmung des Wohnungsangebotes mit den Kapazitäten der sozialen Infrastruktur (Schulen, Kindergärten, etc.) in Wachstumsgemeinden

- » Bündelung von qualitativ leistungsfähigen Einrichtungen der Daseinsvorsorge mit innerregionaler Abstimmung.

5.4. Achsenräume entlang hochrangiger Verkehrsinfrastruktur

Die Achsenräume entlang hochrangiger Verkehrsinfrastruktur zeichnen sich bereits jetzt durch eine hohe Anziehungskraft auf flächen- und transportintensive Produktions- und Logistikunternehmen aus. Aber auch Einkaufszentren suchen Standorte mit einer Anbindung ans hochrangige Straßennetz. Diese Achsenräume umfassen auch jenen Teil des ländlichen Raums, der eine stabile oder wachsende Bevölkerung verzeichnet. Folgende Herausforderungen sind in diesen Räumen zu bewältigen:

- » Vermeidung von weiterer Zersiedelung von Wohn- und Betriebsgebäuden an Standorten mit einer hohen Abhängigkeit vom Kraftfahrzeug;
- » Entwicklung von großen Industrie-, Produktions- und Logistikstandorten mit einer guten Erschließung mit öffentlichem Verkehr und Radverkehr sowie mit der Möglichkeit von Gleisanschlüssen;
- » Konzentration der Siedlungsentwicklung an den Stationen und Haltestellen des öffentlichen Verkehrs mit einem attraktiven Angebot.

5.5. Ländliche Tourismusregionen

Tourismusregionen sind ländliche Wachstumsräume, für die der Tourismus einen starken Wachstumsimpuls darstellt und die sich in erster Linie im internationalen und nationalen Wettbewerb um Gäste befinden. Der Tourismus hat in den letzten Jahren nach einer langen Stagnationsphase eine enorme Dynamik entwickelt, die durch die COVID-19-Pandemie unterbrochen wurde. Die Potenziale für ein weiteres Wachstum und die damit verbundenen Chancen, Risiken und Herausforderungen bleiben aber bestehen:

- » wachsende Nachfrage nach Standorten für Freizeitnutzungen, Gesundheits-, Wellness und Erholungsangeboten;
- » Zersiedelung durch Freizeitwohnsitze und Neuausweisungen von Bauland im Nahbereich von touristischen Angeboten;
- » mangelnde Verfügbarkeit von geeigneten Baulandflächen bei gleichzeitiger Internationalisierung des Immobilienmarktes und damit verbundener Spekulation mit Grund und Boden;
- » „Overtourism“ an besonders attraktiven „Hot-Spots“ mit zahlreichen negativen Effekten: Verkehrsbelastung, Lärm, Verdrängungseffekte, etc.;
- » Bevölkerungsrückgang der einheimischen Bevölkerung durch einen Mangel an attraktiven Arbeitsplätzen, hohe Grundstücks- und Wohnungskosten;
- » stark saisonale und tageszeitliche Schwankungen der anwesenden Bevölkerung mit Über- und Unterauslastung der Infrastruktur;

- » Konflikte zwischen touristischen Nutzungen mit Natur- und Landschaftsschutz, Land- und Forstwirtschaft sowie Jagdwirtschaft.

5.6. Ländliche Räume mit geringer Bevölkerungsdichte und Bevölkerungsrückgang

Während in den Stadtregionen, in den regionalen Zentren, den Achsenräumen und Tourismusregionen die Bevölkerung tendenziell wächst, sind ländliche Räume mit geringer Bevölkerungsdichte von Stagnation der Bevölkerungsentwicklung oder Bevölkerungsrückgängen betroffen. Damit sind erhebliche Herausforderungen verbunden:

- » Nutzung der Chancen durch das Angebot an hoher landschaftlicher Qualität, geringen Umweltbelastungen und intaktem Sozialkapital für die Bindung der Bevölkerung, der zur Ausbildung abgewanderten jungen Erwachsenen und zur Zuwanderung relevanter Zielgruppen (z.B. SeniorInnen, junge Familien).
- » Abwanderung von jungen Erwachsenen zur Ausbildung bei gleichzeitigen Problemen für die Standortentwicklung durch fehlendes Arbeitskräfteangebot;
- » Verluste an Einrichtungen der Daseinsvorsorge, fehlende Kapazitäten für Altenbetreuung und medizinische Versorgung;
- » wachsender Leerstand von Gebäuden und Verfall baukulturell wertvoller Bausubstanz;
- » Einnahmenverluste und Schwierigkeiten bei der Instandhaltung der verkehrlichen, technischen, sozialen und kulturellen Infrastruktur;
- » erneuerbare Energieträger als Ressource für neue Produktionsformen mit starken Interventionen in das Landschaftsbild, möglicher Beeinträchtigung von Ökosystemen und Konflikten mit der ortsansässigen Bevölkerung sowie der bestehenden landwirtschaftlichen Nutzung der Flächen;
- » Ausbau von Hochleistungstrassen für Energieübertragungsinfrastruktur;
- » Versorgung mit Dienstleistungen der Daseinsvorsorge durch die Nutzung digitaler Services (smart Services);
- » Standortnachteile durch eine schlechtere Versorgung mit Breitbandinfrastruktur;
- » Nutzung multilokaler Lebensstile für die Erhaltung der Bausubstanz, die Belebung der Ortschaften und die Erhaltung der Infrastruktur;
- » große Baulandüberschüsse bergen die Gefahr einer weiteren Zersiedelung trotz abnehmender Bevölkerungs- und Haushaltszahlen, da eine Mobilisierung von Bauland in zentralen Lagen im Vergleich zu vereinzelt Grundstücken in Streulage schwieriger ist und vor allem den wirtschaftlichen Zielen der GrundeigentümerInnen unterliegt.

5.7. Schlussfolgerungen

Die großen Megatrends mit dem sich ändernden Raumverhalten von Personen, Haushalten und Unternehmen stellen in Kombination mit dem nötigen Wandel durch die drohende Klimakrise für die Raumentwicklung und Raumordnung eine große Herausforderung dar. Viele der beschriebenen Herausforderungen sind nicht neu, aber ihre Dringlichkeit wird vor allem durch die absehbare Klimakrise noch stärker unterstrichen. Gleichzeitig erzeugen neue mächtige Veränderungen, wie die Digitalisierung oder der demografische und gesellschaftliche Wandel neue Herausforderungen für die neue Lösungen gefunden werden müssen. Die Analyse zeigt darüber hinaus sehr deutlich, dass die Risiken und Chancen für einzelne Räume sehr unterschiedlich verteilt sind. Eine erfolgreiche Gestaltung des Wandels bedarf daher des Zusammenspiels von überregionalen Strategien mit maßgeschneiderten Umsetzungskonzepten auf der regionalen und lokalen Ebene.

Entwurf

6. Wie setzen wir die gemeinsamen Ziele um? Unser Handlungsprogramm für die nächsten zehn Jahre

Hier werden die Ergebnisse aus den Themengruppen eingearbeitet.

6.1. Regionale und lokale Wirtschaftsräume & -systeme entwickeln

6.2. Den sozialen & räumlichen Zusammenhalt stärken

6.3. Mit räumlichen Ressourcen sparsam und schonend umgehen

6.4. Vertikale und horizontale Governance weiterentwickeln

6.4.1. Handlungsprinzipien und -mechanismen

Das kritische Kriterium für den Erfolg des ÖREK 2030 sind die Umsetzungsprozesse, die auf eine kooperative und koordinierte Governance angewiesen sind:

- » Die inhaltlichen übergeordneten Grundsätze der Nachhaltigkeit, der Gemeinwohlorientierung und Gerechtigkeit erfordern für die konkrete Ausgestaltung Abwägungs- und Aushandlungsprozesse.
- » Die unterschiedliche regionale und räumliche Betroffenheit durch den Wandel sowie die Verschiedenheit der regionalen Potenziale für die Gestaltung der nötigen Transformation erfordern ein Zusammenspiel übergeordneter Strategien mit einer Umsetzung, die an die regionalen und lokalen Gegebenheiten angepasst ist.
- » Die föderale Verfasstheit der räumlichen Entwicklungs- und Gestaltungskompetenzen erfordert eine vertikale und horizontale Zusammenarbeit, die sektor- und gebietskörperschaftenüberschreitend erfolgt.
- » Die grenzüberschreitenden Verflechtungen mit den Regionen in den Nachbarländern, den europäischen transnationalen Räumen und Makroregionen erfordern eine bilaterale, transnationale und europäische Zusammenarbeit in der Raumentwicklung.

Das ÖREK 2030 legt daher folgende Handlungsgrundsätze für die Gestaltung der Umsetzung fest:

- 1) Kohärente Planung zwischen Bund, Ländern, Städten und Gemeinden weiter verbessern.
- 2) Bundesländer-, gemeindegrenzen- und sektorübergreifende Kooperation unterstützen.
- 3) Partizipative und transparente Planung durch Einbeziehung von Interessenvertretungen, NGOs, intermediären Organisationen und unterschiedlichen Gesellschaftsgruppen verstärken.

- 4) Umsetzungsprozesse vorbereiten, anstoßen und begleiten.
- 5) Bilaterale grenzüberschreitende Zusammenarbeit fortführen.
- 6) Transnationale Zusammenarbeit in den transnationalen EU-Programmen fortsetzen.
- 7) Die Beteiligung an makroregionalen Strategien fortführen.
- 8) Die territoriale Raumentwicklung in Europa aktiv mitbestimmen.

Damit vertikale und horizontale Governance mit Leben erfüllt wird, braucht es Mechanismen abseits von Gesetzen, Verordnungen oder Plänen. Dazu zählen:

- » die ÖROK selbst mit ihren Umsetzungspartnerschaften und Plattformen,
- » die regionale Handlungsebene als Transmissionsriemen zwischen Bund, Ländern, Städten, Gemeinden sowie weiteren Organisationen und AkteurInnen, die für die Umsetzung benötigt werden,
- » intermediäre Organisationen, die Governance managen und gestalten: Regionalmanagements, Leadermanagements, Managements von Klima- und Energieregionen, Klimawandelanpassungsregionen, etc.,
- » bilaterale und transnationale Strukturen, die an der Gestaltung grenzüberschreitender europäischer Raumentwicklung mitwirken.

7. Wie werden wir tätig? ÖREK-Umsetzungsformate

Entwurf

8. Wie haben wir das ÖREK 2030 erstellt und wer hat daran mitgearbeitet?

Wir richten unseren herzlichen Dank für die Mitgestaltung an:

Entwurf

9. Quellenverzeichnis

Entwurf

10. Glossar

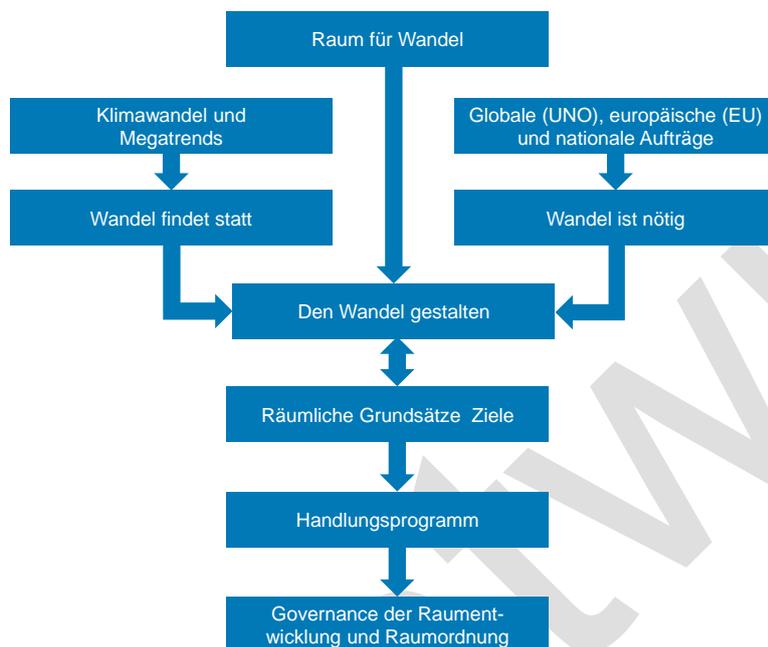
Entwurf

11. Anhang

11.1. Struktur, Machart und Prozess des ÖREK 2030

Ausgehend von der „Philosophie und Arbeitslogik“ des ÖREK 2030 sind die Struktur und die Machart geprägt vom Anspruch ein Produkt zu entwickeln, das sich in der Umsetzung als hilfreich erweist und selbst konkrete Anstöße für die Umsetzung geben kann.

Abb. 13: Philosophie und Arbeitslogik des ÖREK 2030



Der Aufbau orientiert sich dabei an den vier Säulen des ÖREK 2011. Klima und Energie, Raumstruktur, Mobilität und Digitalisierung werden in allen Säulen als Querschnittsmaterien integriert. Innerhalb der Säulen bilden

- » die evidenzbasierten Befunde („Wandel findet statt“),
- » die übergeordneten globalen, europäischen und nationalen Verpflichtungen („Wandel ist nötig“),
- » die Ergebnisse der Evaluierung des ÖREK 2011 (ÖIR 2018) zusammen
- » mit den räumlichen Zielen

die Grundlage für die Formulierung von säulenspezifischen Zielen, Handlungsaufträgen, Maßnahmen und Instrumenten.

Abb. 14: Struktur und Machart des ÖREK 2011



Die Ausarbeitung des ÖREK 2030 erfolgte unter Beteiligung aller relevanten öffentlichen Akteurinnen und Akteure. Im Sinne des Anspruchs auf Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit wurde eine Gruppe „junger Expertinnen und Experten“ (Young Experts) eingeladen, den Erstellungsprozess zu begleiten, ihre Sichtweisen zu entwickeln und einzubringen. Daraus entstanden wertvolle Beiträge, die in den inhaltlichen Diskussionsprozess aufgenommen wurden und in die Verfassung des ÖREK 2030 eingeflossen sind.

11.2. Dokumente zu den Aufträgen für das ÖREK 2011

Abb. 15: Übersicht über die 17 Nachhaltigkeitsziele der UNO (SDGs)

Ziel 1:	Armut in jeder Form und überall beenden
Ziel 2:	Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern (A10)
Ziel 3:	Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern
Ziel 4:	Inklusive, gleichberechtigte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten lebenslangen Lernens für alle fördern (A6)
Ziel 5:	Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen erreichen
Ziel 6:	Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser- und Sanitärversorgung für alle gewährleisten
Ziel 7:	Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle sichern
Ziel 8:	Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern
Ziel 9:	Eine widerstandsfähige Infrastruktur aufbauen, breitenwirksame und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen
Ziel 10:	Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern

Ziel 11:	Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten
Ziel 12:	Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen
Ziel 13:	Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen
Ziel 14:	Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen
Ziel 15:	Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodendegradation beenden und umkehren und dem Verlust der biologischen Vielfalt ein Ende setzen
Ziel 16:	Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen
Ziel 17:	Umsetzungsinstrumente stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben füllen

Abb. 16: Für die Raumentwicklung und Raumordnung relevante Generelle und Spezifische Ziele der EU für die Programmperiode 2021 – 2027

Generelle Ziele	Relevante spezifische Ziele
Ein intelligenteres Europa durch Förderung eines innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandels	<ul style="list-style-type: none"> » Forschungs- und Entwicklungskapazitäten erhöhen, technologische Innovation forcieren » Die Digitalisierung für Unternehmen, BürgerInnen und Verwaltung nutzbar machen » Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit von KMUs verbessern » Die Fähigkeiten für smarte Spezialisierung, industriellen Wandel und UnternehmerInnen stärken
Ein grüneres, CO ₂ -ärmeres Europa durch Förderung von sauberen Energien und einer fairen Energiewende, von grünen und blauen Investitionen, der Kreislaufwirtschaft, der Anpassung an den Klimawandel, der Risikoprävention und des Risikomanagements	<ul style="list-style-type: none"> » Energieeffizienz erhöhen und Treibhausgase reduzieren » Ausbau erneuerbarer Energieträger fördern » Smarte Energiesysteme und -netze entwickeln » Klimawandelanpassungsmaßnahmen, Risikoprävention und Katastrophenschutz entwickeln » Nachhaltiges Wassermanagement ausbauen » Die Transformation zu einer Kreislaufwirtschaft unterstützen, Naturschutz und Biodiversität verstärken, grüne Infrastruktur besonders in Städten ausbauen und Emissionen reduzieren » Nachhaltige multimodale städtische Mobilität ausbauen
Ein stärker vernetztes Europa durch die Steigerung der Mobilität und der regionalen IKT-Konnektivität	<ul style="list-style-type: none"> » Verbesserung der digitalen Verbindungen » Entwicklung einer nachhaltigen, klimaangepassten, intelligenten und intermodalen Mobilität auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene inklusive einer guten Anbindung an die TEN-T sowie einer verbesserten grenzüberschreitenden Mobilität » Entwicklung eines nachhaltigen klimaangepassten, intelligenten, sicheren und intermodalen TEN-T
Ein sozialeres Europa, in dem die europäische Säule sozialer Rechte umgesetzt wird	<ul style="list-style-type: none"> » Die Effektivität der Arbeitsmärkte und soziale Innovation und Infrastruktur verbessern » Den Zugang zu Aus- und Weiterbildung sowie Lebenslanges Lernen verbessern » Die Integration von marginalisierten Gruppen und MigrantInnen und benachteiligten Gruppen verbessern » Gleichen Zugang zu medizinischen Leistungen und Gesundheitsvorsorge sicherstellen
Ein bürgernäheres Europa durch die Förderung einer nachhaltigen und integrierten Entwicklung von städtischen, ländlichen und Küstengebieten und lokaler Initiativen	<ul style="list-style-type: none"> » Die integrierte, soziale ökonomische und ökologische Entwicklung auf lokaler Ebene stärken » Das Kulturerbe, den Tourismus und die Sicherheit in Städten und anderen Regionen fördern
Umweltschutz und Klimaaktivitäten unterstützen und zu den Umwelt- und Klimazielen der EU beitragen	<ul style="list-style-type: none"> » Nachhaltige Entwicklung und effiziente Nutzung von natürlichen Ressourcen wie Wasser, Boden und Luft forcieren » Zur Erhaltung der Biodiversität beitragen, Ökosystemservices erhöhen und Ökosysteme von Landschaft schützen
Die sozioökonomischen Strukturen der ländlichen Regionen stärken	<ul style="list-style-type: none"> » Beschäftigung, Wachstum, soziale Inklusion und lokale Entwicklung in ländlichen Gebieten inklusive Bioökonomie und nachhaltige Waldbewirtschaftung unterstützen
Einen smarten, resilienten und diversifizierten Agrarsektor stärken und Lebensmittelsicherheit herstellen	<ul style="list-style-type: none"> » Existenzfähige Einkommen aus der Landwirtschaft und Resilienz in der Lebensmittelversorgung sichern » Die Marktorientierung und Wettbewerbsfähigkeit und verstärk-

	<p>tes Augenmerk auf Forschung, Technologie und Digitalisierung legen » Die Position der Landwirtschaftsbetriebe in der Wertschöpfungskette verbessern</p>
--	--

Abb. 17: Donauraumstrategie und Alpenraumstrategie

Donauraumstrategie (DRS) – Säulen und Prioritätsfelder	Alpenraumstrategie (EUSALP) – Schwerpunkte und Aktionsgruppen
<p>(A) Anbindung des Donauraums</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Verbesserung der Mobilität & Multimodalität 2) Förderung der Nutzung nachhaltiger Energien 3) Förderung von Kultur & Tourismus <p>(B) Umweltschutz und Donauraum</p> <ol style="list-style-type: none"> 4) Wiederherstellung und Sicherstellung der Qualität der Gewässer 5) Management von Umweltrisiken 6) Erhaltung der biologischen Vielfalt, der Landschaften und der Qualität von Luft und Boden <p>(C) Aufbau von Wohlstand im Donauraum</p> <ol style="list-style-type: none"> 7) Entwicklung der Wissensgesellschaft durch Forschung 8) Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen einschließlich Clusterbildung 9) Investitionen in Menschen und Qualifikationen <p>(D) Stärkung des Donauraums</p> <ol style="list-style-type: none"> 10) Verbesserung der institutionellen Kapazität und Zusammenarbeit 11) Zusammenarbeit zur Förderung der Sicherheit und zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität 	<p>Wirtschaftswachstum und Innovation</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Entwicklung eines wirksamen Forschungs- und Innovationsökosystems 2) Steigerung der wirtschaftlichen Potenziale strategischer Bereiche 3) Verbesserung der Adäquatheit des Arbeitsmarktes und der allgemeinen und beruflichen Bildung <p>Mobilität und Konnektivität</p> <ol style="list-style-type: none"> 4) Förderung von Intermodalität und Interoperabilität im Personen- und Güterverkehr 5) Elektronische Verbindungen zwischen Menschen und besserer Zugang zu öffentlichen Diensten <p>Umwelt und Energie</p> <ol style="list-style-type: none"> 6) Erhaltung und Aufwertung der natürlichen Ressourcen einschließlich Wasser und Naturressourcen 7) Entwicklung der ökologischen Anbindung im gesamten Gebiet der EUSALP 8) Verbesserung des Risikomanagements und bessere Bewältigung des Klimawandels einschließlich Verhinderung größerer Naturgefahren 9) Umwandlung des Gebiets in eine Vorzeigeregion für Energieeffizienz und erneuerbare Energie