

14. ROB



14. Raumordnungsbericht

Analysen und Berichte zur räumlichen
Entwicklung Österreichs 2012–2014

Auszug Teil A, Kapitel I



14. Raumordnungsbericht

**Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung
Österreichs 2012–2014**

Impressum

© 2015 by Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) Wien

Alle Rechte vorbehalten

Medieninhaber: Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) Wien

Geschäftsführer: Mag. Johannes Roßbacher/Mag. Markus Seidl

A-1014 Wien, Ballhausplatz 1, Tel. +43 1 535 34 44, Fax +43 1 535 34 44 54

E-Mail: oerok@oerok.gv.at, www.oerok.gv.at

Gesamtkoordination: Mag. Elisabeth Stix

Redaktionelle Bearbeitung: Mag. Cornelia Krajasits, ÖIR-Projekthaus GmbH

Basislayout: www.pflegergrafik.at

Herstellung: www.medienundmehr.at, Mag. Astrid Widmann-Rinder

Druck: „agensketter!“ Druckerei GmbH

Coverfotos: Foto 1: Gemeinde Altenmarkt; Foto: Amt der Salzburger Landesregierung, Abteilung Wasser

Foto 2: Ermittlung von Baulandreserven; Plan: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung

Foto 3: Wohnpark Alt Erlaa; Architekten Harry Glück & Partner, Kurt Hlaweniczka und Requat&Reinhaller;

Foto: Konrad Hitthaler

Vertrieb: Eigenverlag

ISBN 978-3-9503875-3-7

Hinweise :

In der vorliegenden Publikation wurde sehr genau auf gendergerechte Formulierungen geachtet, jedoch bei Nennung von Institutionen im Sinne der Verständlichkeit und Lesbarkeit auf Gender Mainstreaming verzichtet. Grundsätzlich gilt die gewählte Form immer für beide Geschlechter.

Alle veröffentlichten Bilder und Grafiken wurden nach bestem Wissen und Gewissen sorgfältig recherchiert. Sollte uns bei der Zusammenstellung des Materials ein bestehendes Urheberrecht entgangen sein, teilen Sie uns dies bitte umgehend mit. Wir werden uns dann mit Ihnen in Verbindung setzen, um das Copyright auf dem schnellsten Weg zu klären.

Vorwort

der Vorsitzenden der Österreichischen Raumordnungskonferenz

Im Rahmen des Raumordnungsberichtes informieren die Mitglieder der ÖROK über die wesentlichen raum- und regionsrelevanten Entwicklungen sowie über Planungen und Maßnahmen in ihrem Kompetenzbereich. Darüber hinaus geben Expertinnen und Experten Einblick in räumliche Trends, Schwerpunktthemen werden aufgegriffen und die Ergebnisse der ÖREK 2011-Umsetzung sowie die Umsetzung der EU-Strukturpolitik in Österreich dargestellt.

Der Beitrag zu „Rahmenbedingungen und Trends der räumlichen Entwicklung“ führt dabei im Sinne des ÖROK-Raumbeobachtungssystems gestartete Beobachtungsreihen fort, analysiert und bewertet räumliche Entwicklungen, aus aktuellem Anlass auch vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise. Darüber hinaus werden die Bereiche „Flächeninanspruchnahme und Siedlungsentwicklung“ vertiefend betrachtet. Damit wird der Beschluss der UNO-Generalversammlung aufgegriffen, womit das Jahr 2015 zum «Internationalen Jahr des Bodens» erklärt wurde, um auf die globale Herausforderung der nachhaltigen Sicherung des Lebensraumes aufmerksam zu machen.

Ein sorgsamer Umgang mit Grund und Boden ist auch in Österreich ein aktuelles und relevantes Thema für die Gestaltung der künftigen räumlichen Entwicklung unseres Landes. Das Thema zieht sich demnach wie ein roter Faden durch den gesamten 14. Raumordnungsbericht und wird auch in den Beiträgen der ÖROK-Mitglieder aufgenommen. Dabei wird ein interessanter Einblick in die Zielsetzungen und die vielfältige Ausgestaltung des Instrumentariums zur nachhaltigen Siedlungs- und Freiraumentwicklung gegeben. Ergänzt wird dies durch Kartendarstellungen im Online-Kartentool der ÖROK, dem „ÖROK-Atlas online“.

Neben diesem Schwerpunkt informiert der vorliegende Bericht – sowohl in den Beiträgen der Expertinnen und Experten als auch in den Beiträgen der Mitglieder – über die Umsetzung des Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes 2011 (ÖREK 2011): Unter dem Motto „Raum für alle“ wurde vor vier Jahren das ÖREK 2011 beschlossen. Umsetzung, Konzentration und Kooperation wurden als handlungsleitende Grundsätze festgelegt. Insbesondere die „ÖREK-Partnerschaften“ brachten in der ersten Umsetzungsphase neue und zukunftsorientierte Ergebnisse hervor, die es nun gilt, in den jeweiligen Kompetenzbereichen umzusetzen.

Der Raumordnungsbericht als fixer Bestandteil der Tätigkeit der ÖROK und ihrer Mitglieder ist nicht nur Grundlage für die abgestimmte, zukunftsorientierte Gestaltung raumbezogener Politiken, er soll auch dazu beitragen, über die Themen der Raumordnung und Raumplanung sowie der regionalen Entwicklung zu informieren und sie stärker in das Bewusstsein von Politik und Verwaltung sowie der Bevölkerung zu bringen.

Wien, im Juni 2015



Bundeskanzler Werner FAYMANN
Ständiger Vorsitzender der
Österreichischen Raumordnungskonferenz



Bürgermeister Dr. Michael HÄUPL
Präsident des Österreichischen Städtebundes



Landeshauptmann Dr. Erwin PRÖLL
Erster Stellvertretender Vorsitzender der Österreichischen
Raumordnungskonferenz



Prof. Helmut MÖDLHAMMER
Präsident des Österreichischen Gemeindebundes

Inhalt

VORWORT der Vorsitzenden der Österreichischen Raumordnungskonferenz	3
ZUSAMMENFASSUNG	15
SUMMARY	19
TEIL A: Perspektiven räumlicher Entwicklungsprozesse	23
I Rahmenbedingungen und Trends der räumlichen Entwicklung <i>Helmut Hiess</i>	25
Einleitung	25
1 Regionale und nationale Wettbewerbsfähigkeit	26
1.1 Österreich als wettbewerbsfähiger und resilienter Standort?	27
1.2 Differenzierte regionale Muster	30
1.3 Kapazitäts- und Qualitätsausbau bei der Verkehrsinfrastruktur wird kontinuierlich fortgesetzt	33
1.4 Flächendeckende Versorgung mit ultraschnellen Breitband-Hochleistungszugängen bis 2020	35
1.5 Forschung, Technologie und Innovation – Wachstum trotz Krise	36
1.6 Arbeitsmarkt: alle Regionen von steigender Arbeitslosigkeit betroffen	37
1.7 Begrenzte Wirkmächtigkeit regionalwirtschaftlicher Politiken	38
2 Gesellschaftliche Vielfalt und Solidarität	39
2.1 Österreichs Bevölkerung weiterhin auf stabilem Wachstumspfad	39
2.2 Fortsetzung der Trends der letzten Jahre auch auf regionaler Ebene	40
2.3 Regionale Zentren als Stabilitätsfaktor im ländlichen Raum	42
2.4 Die Leistbarkeit von Wohnen wird eine zentrale Herausforderung	43
2.5 Dienstleistungen der Daseinsvorsorge – ein Spagat zwischen Versorgungssicherheit und budgetären Nöten	44
2.6 Die Krise beschleunigt die Dynamik des demografischen Wandels	45
3 Klimawandel, Anpassung und Ressourceneffizienz	46
3.1 Klimawandel – trotz krisenbedingter Reduktion der Treibhausgasemissionen wurden die Kyoto-Ziele verfehlt	46
3.2 Ressourcennutzung	47
3.2.1 Materialinput	47
3.2.2 Energie	48
3.3 Entwicklung der Landnutzung – wie viele Fussballfelder werden pro Tag verbaut?	49
3.3.1 Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie Versiegelungsgrad	51
3.3.2 Landwirtschaftliche Nutzfläche, alpines Grünland und Wald	55
3.3.3 Flächenwidmung, Nutzungsintensität und Baulandreserven	58
3.3.4 Ein Qualitätssprung im Flächenmonitoring steht bevor	59
3.4 Die Siedlungsentwicklung am Öffentlichen Verkehr orientieren	60
3.5 Konsolidierung der Schutzgebiete gegen wirtschaftliche Interessen	61
3.6 Abnehmende Umweltbelastung, aber räumlich ungleich verteilt	62
3.7 Gute Gründe für eine effizientere Siedlungsentwicklung	62
4 Kooperative und effiziente Handlungsstrukturen	62

4.1	Kooperationen im nationalen Rahmen – zwischen Tradition und Neuerung	63
4.2	Kooperation auf der regionalen Ebene – zwischen Mangel und Overkill, Innovationsanspruch und Kontrolle	63
4.3	Regionale Kooperationslandschaften konsolidieren	65
5	Raumentwicklung in Zeiten der Krise	66
	Quellenverzeichnis	67

II Umsetzung des ÖREK 2011 – Reflexionen aus prozesshafter Sicht **69**

Sabine Volgger

	Einleitung	69
1	Der Anspruch an den Umsetzungsprozess des ÖREK 2011	69
1.1	Das ÖREK 2011 und ein klar formulierter Umsetzungsanspruch	69
1.2	Der ÖREK-Umsetzungsprozess und seine Instrumente	70
2	Die Entwicklung des Umsetzungsprozesses seit 2011	71
2.1	Entwicklungen im Umsetzungsprozess	71
2.2	ÖREK-Partnerschaften und deren Ergebnisse	71
3	Eine reflexive Betrachtung zum Umsetzungsprozess	72
3.1	Struktur erleichtert Kooperation	73
3.2	Kooperation entsteht zwischen Menschen	74
3.3	Betroffene Beteiligte schaffen Wirkung	75
3.4	Erfahrungsaustausch und Wissen bereichert	75
3.5	ÖREK 2011 ist sichtbarer Ausgangspunkt	76
4	Ableitungen für den Umsetzungsprozess	76
4.1	Politische Einbindung	77
4.2	Grenzen der Kooperation	78
4.3	Stärke des prozesshaften Vorgehens	78
5	Abschluss	78

III Europäische Raumentwicklung und Implementierung der ESI-Fonds in Österreich **79**

Markus Gruber/Simon Pohn Weidinger

1	Europäische Raumentwicklungs- und Kohäsionspolitik	79
1.1	Europäische Debatte zur territorialen Kohäsion	80
1.2	Makroregionale Strategien	82
1.3	EU-Kohäsionspolitik 2014–20	83
2	EU-Kohäsionspolitik in Österreich	84
2.1	STRAT.AT 2020 und die neuen ESI-Fonds 2014–2020	84
2.1.1	Partnerschaftsvereinbarung „STRAT.AT 2020“	84
2.1.2	Programmarchitektur der ESI-Fonds in Österreich	85
2.2	Schwerpunkte der Programme	86
2.2.1	EFRE: Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (IWB) – Gemeinsames Regionalprogramm	86
2.2.2	ESF: Beschäftigung Österreich 2014–2020	87

2.2.3	ELER: Programm für ländliche Entwicklung in Österreich 2014–2020	88
2.2.4	EMFF: Programm Österreich – Europäischer Meeres- und Fischereifonds	88
2.2.5	EFRE: Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ)	89
2.3	Neue Gebietskategorisierung	90
2.4	EU-Beihilfenrecht: Neuabgrenzung der Regionalfördergebiete	90
2.5	Übergang zur EU-Periode 2014–2020	91
3	Die Umsetzung der Periode 2007–2013	91
3.1	Gesamtüberblick	91
3.2	EFRE-Programme „Regionale Wettbewerbsfähigkeit“ und „Konvergenz/Phasing Out“ 2007–2013	92
3.3	ESF-Programm „Beschäftigung“ und Konvergenz/Phasing Out Burgenland 2007–2013	93
3.4	ELER 2007–2013 (Fokus auf Schwerpunkte 3 & 4)	94
3.5	ETZ-Programme 2007–2013	96
3.6	Eine neue Rolle der „territorialen Dimension“ in der Europäischen Politik?	96
A	Anhang: Verbindung der EU-Kohäsionspolitik zum ÖREK 2011	98
4	Literatur	100

Teil B: Berichte der ÖROK-Geschäftsstelle und der ÖROK-Mitglieder **101**

1	Österreichische Raumordnungskonferenz	103
1.1	Raumordnung und Regionalentwicklung in Österreich	103
1.1.1	Kompetenzverteilung – Raumordnung und Raumplanung	103
1.1.2	Gründung der ÖROK	105
1.1.3	Regionalentwicklung und Regionalpolitik in der ÖROK	105
1.2	Die ÖROK: Struktur & Organisation, Aufgaben & Arbeitsweise	105
1.2.1	Das Gremium „ÖROK“ – Österreichische Raumordnungskonferenz	105
1.2.2	Stellvertreterkommission der ÖROK	106
1.2.3	Unterausschüsse der ÖROK und ihre Aufgaben	107
1.2.4	Arbeitsweise der ÖROK und ihrer Gremien	110
1.2.5	Aufgaben der ÖROK-Geschäftsstelle in Bezug auf die Gremien der ÖROK	111
1.2.6	Aufgaben der ÖROK-Geschäftsstelle in Bezug auf die Verwaltungsbehörde IWB-EFRE	111
1.3	Tätigkeiten der ÖROK und der ÖROK-Geschäftsstelle 2012–2014	112
1.3.1	Raumordnung & Raumentwicklung	112
1.3.2	EU-Regionalpolitik/ESI-Fonds	118
2	Bundeskanzleramt	124
2.1	Hauptaktivitäten des Bundeskanzleramts im Zeitraum 2012–2014	124
3	Bundesministerium für Gesundheit (BMG)	126
4	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW)	127
4.1	Umweltpolitik – Ressourcen nachhaltig nutzen	127
4.1.1	Strategische Ausrichtung der österreichischen Umweltpolitik zur Implementierung einer nachhaltigen Entwicklung	127

4.1.2	Biodiversitäts-Strategie Österreich 2020+	127
4.1.3	Ressourceneffizienz und Konsum	128
4.2	Nachhaltige Wasserpolitik	128
4.3	NATURA 2000	129
4.4	Entwicklung der ländlichen Regionen	130
4.4.1	Beitrag der Land- und Forstwirtschaft zur Entwicklung des ländlichen Raums	130
4.4.2	Österreichisches Programm für ländliche Entwicklung 2014–2020	130
4.5	Bodenschutz	131
4.6	Energieraumplanung	133
<hr/>		
5	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT)	136
5.1	Grundlagen zur Planung der Bundesverkehrsinfrastruktur	136
5.1.1	Strategien zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur	136
5.1.2	Aktualisierung des ÖBB-Rahmenplans	136
5.2	Inbetriebnahme von Eisenbahn-Großprojekten	137
5.2.1	Neubaustrecke Wien–St. Pölten	137
5.2.2	Hauptbahnhof Wien	137
5.2.3	Neue Unterinntalbahn (Abschnitt Kundl–Baumkirchen)	139
5.3	Mobilitätszerhebung „Österreich unterwegs“	140
5.4	Entwicklungen im Bereich der internationalen Verkehrsnetze	141
5.4.1	Einleitung	141
5.4.2	TEN-V-Leitlinien	141
5.4.3	Kofinanzierung durch die EU: „Connecting Europe Facility“ (CEF)	143
5.4.4	Aktivitäten im Jahr 2014	143
5.4.5	Beurteilung der TEN-V-Netze und der Arbeitsprogramme zu den Kernnetzkorridoren aus österreichischer Sicht	144
5.4.6	Bilaterale Abkommen und Arbeitsgruppen	144
5.5	Bestellung von Verkehrsdienstleistungen	144
5.6	Die „Breitbandstrategie 2020“ des bmvit	145
<hr/>		
6	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft – Wirtschaft (BMWF)	147
6.1	KMU-Landschaft	147
6.2	Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB)	149
6.3	Kreativwirtschaft	149
6.4	Filmstandort Österreich (FISA)	149
6.5	ProTRANS	150
6.6	Spezialsegment Hightech-Gründungen	150
6.7	Programme für Schutz und Verwertung von IPR	151
6.8	Energie	151
6.9	Mineralrohstoffversorgung	152
6.10	Tourismuswirtschaft	152
6.11	EU-Förderprogramme mit Kofinanzierung durch das BMWF	153
<hr/>		
7	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft – Wissenschaft und Forschung (BMWF)	154
7.1	Forschung	154

7.1.1	F&E-Ausgaben in Österreich 2012–2014	154
7.1.2	Wissenstransferzentren und IPR-Verwertung (WTZ-IPR)	154
7.1.3	Aktionsplan für einen wettbewerbsfähigen Forschungsraum	155
7.1.4	Der Europäische Forschungsraum	155
7.1.5	Beteiligung am 7. EU-Rahmenprogramm (RP)	155
7.1.6	Joint Programming Initiatives – JPIs	156
7.1.7	Europäisches Innovations- und Technologieinstitut (EIT)	157
7.1.8	Außeruniversitäre Forschung	158
7.2	Universitäten	159
7.2.1	Finanzierung und Steuerung der Universitäten	159
7.2.2	Universitäten als Leitinstitutionen für den Standort	162
<hr/>		
8	Burgenland	164
8.1	Rechtsgrundlagen: aktuelle Entwicklungen	164
8.1.1	Kriterien für die Gewährung von Ortskernzuschlägen gemäß dem Bgld. Wohnbauförderungsgesetz 2005	164
8.1.2	Novellierung und Kommentierung der Planzeichenverordnung	164
8.2	Planungsgrundlagen/Grundlagenforschung/raumrelevante Fachplanungen	165
8.2.1	Regionales Rahmenkonzept für Windenergieanlagen (Aktualisierung 2014)	165
8.2.2	Rahmenrichtlinie für die Zulässigkeit der Errichtung von Photovoltaikanlagen auf Freiflächen	166
8.2.3	Massenbewegungen	166
8.3	Überörtliche und sektorale Raumordnung: aktuelle Entwicklungen	167
8.3.1	„Grenzüberschreitendes erreichbarkeitsbasiertes Raster-Raumanalyse-Modell HU-AT“ (ERRAM HU-AT)	167
8.4	Örtliche Raumplanung: aktuelle Entwicklungen	168
8.4.1	Inspire	168
8.4.2	Digitale Datenprüfungen	168
8.5	Regionalpolitik	169
8.5.1	„Bratislava Umland Management – Bratislava“ (BAUM)	169
<hr/>		
9	Kärnten	170
9.1	Raumentwicklung	170
9.2	Rechtsgrundlagen	170
9.3	Planungsgrundlagen und Grundlagenforschung	170
9.4	Überörtliche Raumordnung	170
9.5	Örtliche Raumplanung	172
9.6	EU-Regionalpolitik in Kärnten 2007–2013 und Ausblick 2014–2020	172
9.7	Strategische Landesentwicklung 2025	174
<hr/>		
10	Niederösterreich	175
10.1	Rechtliche Grundlagen	175
10.2	Grundlagenforschung	175
10.3	Landesentwicklungsplanung	175
10.4	Regionale Raumordnung	176
10.4.1	Regionale Leitplanung	176
10.4.2	Regionale Raumordnungsprogramme	177

10.4.3	Windkraftnutzung	177
10.4.4	Biosphärenpark Wienerwald	177
10.4.5	Kleinregionen	177
10.5	Örtliche Raumordnung	178
10.6	Gesamtverkehrsangelegenheiten	178
10.7	Dorferneuerung und Stadterneuerung	179
10.7.1	Dorferneuerung	179
10.7.2	Stadterneuerung und -entwicklung	179
10.8	Aktion NAFES	180
10.9	Regionalmanagement	180
<hr/>		
11	Oberösterreich	181
11.1	Interkommunale Raumentwicklung	181
11.2	Raumrelevante Fachplanungen	182
11.2.1	Trassenauswahlverfahren Regiotram	182
11.2.2	Trassenauswahlverfahren Straßenbau	182
11.3	Funktionelle und nominelle Raumordnung	183
11.3.1	Novellierung Raumordnungsgesetz	183
11.3.2	Regionales Raumordnungsprogramm Linz-Umland 2	183
11.3.3	Landesraumordnungsprogramm neu – Entwurf	183
11.3.4	Raumordnungsprogramme für Geschäftsgebiete	183
11.4	Regionalpolitik	183
11.5	Umsetzung des ÖREK 2011	185
11.5.1	Naturgefahrenmanagement	185
11.6	Siedlungsentwicklung, Bodennutzung und Landbedeckung	186
11.6.1	Raumbeobachtung	186
11.6.2	Maßnahmen zur Senkung des Flächenverbrauchs in Oberösterreich	187
<hr/>		
12	Salzburg	188
12.1	Rechtliche Grundlagen	188
12.2	Salzburger Geographisches Informationssystem SAGIS	188
12.2.1	SAGISonline	188
12.2.2	Beschaffung von Orthofotos – Kooperation Bund und Länder	188
12.2.3	Basemap – Verwaltungsgrundkarte von Österreich	189
12.3	Raumforschung	189
12.3.1	Beispiele für Raumforschungsprojekte mit Bezug zur ÖREK-Umsetzung	189
12.4	Überörtliche Raumplanung	190
12.4.1	Landesplanung und Regionalplanung	190
12.4.2	Aufgaben der Regionalverbände	191
12.4.3	Grenzüberschreitende Raumplanung	191
12.5	Örtliche Raumplanung	191
12.6	ÖREK 2011 – Relevanter Aufgabenbereich „Hochwasserrückhalte- und Hochwasserabflussflächen Freihalten“ – vorbeugender Hochwasserschutz in der Örtlichen Raumplanung	192
<hr/>		

13	Steiermark	195
13.1	Örtliche Raumordnung	195
13.1.1	Raumordnungsgesetz	195
13.2	Planungsleitfäden	195
13.2.1	Raumordnungsverfahren	196
13.3	Überörtliche Raumplanung und Regionalentwicklung	196
13.3.1	Entwicklungsprogramm Sachbereich Windenergie	196
13.3.2	Landesentwicklungsleitbild	198
13.3.3	Organisationsmodell Regionalentwicklung	198
13.3.4	Regionsleitbilder	199
13.4	EU-Regionalpolitik	199
13.4.1	LEADER 2007–2013	200
13.4.2	Integrierte nachhaltige Raumentwicklung 2007–2013	200
13.4.3	Europäische Territoriale Zusammenarbeit: Österreich-Ungarn, Österreich-Slowenien 2007–2013	200
13.5	Gemeindestrukturreform Steiermark	200
13.5.1	Prozessablauf	201
13.5.2	Auswirkungen	201
13.5.3	Ergebnis	202
<hr/>		
14	Tirol	203
14.1	Raumordnungsprogramme betreffend überörtliche Grünzonen und landwirtschaftliche Vorrangflächen	203
14.2	Raumordnungsprogramm für Einkaufszentren	203
14.3	Tiroler Gesteinsabbaukonzept 2013	204
14.4	Raumordnungsprogramm für Golfplätze 2009 – Evaluierung 2014	206
14.5	Tiroler Seilbahn- und Schigebietsprogramm 2005 – Evaluierung 2014, Novelle 2015	207
14.6	Elektronischer Flächenwidmungsplan	207
14.7	Erhebung und Analyse der Landnutzung	209
14.8	Erhebung der Grundversorgung der Tiroler Bevölkerung	210
14.8.1	Baulandbilanzen – Version 2 in Bearbeitung	211
14.8.2	Breitband-Offensive für Tirol	211
<hr/>		
15	Vorarlberg	212
15.1	Rechtliche Grundlagen	212
15.2	Planungsgrundlagen	212
15.2.1	VoGIS	212
15.2.2	Planungstools	212
15.2.3	Raumforschung und -beobachtung	213
15.3	Schwerpunkte der örtlichen Raumplanung und Gemeindeentwicklung	213
15.3.1	Örtliche Raumplanung	213
15.3.2	Gemeindeentwicklung	214
15.4	Schwerpunkte der überörtlichen Raumplanung	215
15.4.1	Landesraumpläne	215
15.4.2	Raumentwicklung Montafon	217
15.4.3	Regionalentwicklung Im Walgau	218

15.4.4	Vision Rheintal	219
15.4.5	Grenzüberschreitende Raumentwicklung	220
15.4.6	ÖREK-Umsetzungspartnerschaft „Vielfalt & Integration im Raum“	220
15.4.7	Freizeit & Erholung	221
15.4.8	Information	221
<hr/>		
16	Wien	222
16.1	Rechtliche Grundlagen – Novelle der Wiener Bauordnung 2014	222
16.2	ÖREK-Partnerschaft „Leistbares Wohnen“	222
16.3	Grundlagenforschung	222
16.3.1	Bevölkerungsprognose für Wien	222
16.3.2	Screening Soziale Infrastruktur	223
16.3.3	SOWI II – Sozialwissenschaftliche Grundlagenforschung für Wien	223
16.3.4	UrbanAPI	223
16.4	Open Government Data und GIS	223
16.4.1	Open Government Data	223
16.4.2	ViennaGIS – Online-Auskunftssystem Flächenwidmungs- und Bebauungsplan	224
16.5	Raumrelevante Strategien und Konzepte	224
16.5.1	Smart City Wien-Rahmenstrategie	224
16.5.2	Stadtentwicklungsplan STEP 2025	225
16.5.3	STEP 2025 Fachkonzept Mobilität	226
16.5.4	STEP 2025 Fachkonzept Grün- und Freiraum	226
16.5.5	Frei.Raum.Netz.Wien	227
16.5.6	STEP 2025 Fachkonzept Hochhäuser	227
16.6	Stadtteilplanungen	228
16.6.1	Hauptbahnhof	228
16.6.2	Seestadt aspern	228
16.6.3	Nordbahnhof	229
16.6.4	Liesing Mitte	229
16.6.5	Masterplan Glacis/ Hotel InterContinental	229
16.6.6	Otto-Wagner-Areal	229
16.7	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	229
16.7.1	EU-Strategie für den Donauraum (EUSDR)	229
16.7.2	Eurocities	230
16.7.3	METREX	230
16.7.4	Centropo – Europaregion Mitte	230
16.8	Regionale Zusammenarbeit	231
16.8.1	Planungsgemeinschaft Ost (PGO)	231
16.8.2	Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich (SUM)	232
<hr/>		
17	Österreichischer Städtebund	233
17.1	Stadtregionen	233
17.2	Smart-City-Initiativen	234
17.3	Wohnbau – leistbar und nachhaltig	234
17.4	Wiederbelebung der Innenstädte	235

18	Österreichischer Gemeindebund	236
18.1	Bodencharta 2014	237
18.2	Zweitwohnsitzproblematik	238
<hr/>		
19	Landwirtschaftskammer Österreich	239
19.1	Wie Österreichs Land- und Forstwirtschaft das Land nutzt	239
19.1.1	Familienlandwirtschaft prägt das Land	239
19.1.2	Ausbildung der LandwirtInnen: professionell und vielfältig	239
19.1.3	Leistungsabgeltungen als Puffer gegen Einkommensschwankungen	239
19.2	Waldland Österreich	240
19.3	Bodenverbrauch reduzieren	241
19.3.1	Weltweiter Trend	241
19.3.2	Agrarflächenentwicklung in Österreich	241
19.4	Forderungen der Landwirtschaftskammer Österreich zur Reduktion des Bodenverbrauchs	241
<hr/>		
	Teil C: Anhang	243
	ÖROK-Schriftenverzeichnis	245

Zusammenfassung

14. Raumordnungsbericht 2012 bis 2014

Der „Österreichische Raumordnungsbericht“ (ROB) versteht sich als Teil des österreichischen Raumbeobachtungssystems und widmet sich in regelmäßigen Abständen umfassend der Berichterstattung zum Thema „Raumentwicklung und Raumordnung“. Der Raumordnungsbericht ermöglicht sowohl Einblicke in die Tätigkeiten der ÖROK-Organen als auch in die raumordnungs- und raumordnungsentwicklungsrelevanten Aktivitäten der ÖROK-Mitglieder (Bund, Länder, Städte und Gemeinden, Wirtschafts- und Sozialpartner). Er bietet eine Analyse zu den Rahmenbedingungen und Trends der räumlichen Entwicklung in Österreich, widmet sich den Themen der Europäischen Raumentwicklungs- und Kohäsionspolitik und deren Umsetzung in Österreich und gibt einen Überblick über die Umsetzung des Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes 2011 (ÖREK 2011).

Aktuelle räumliche Trends – Raumentwicklung in Zeiten der Krise

Die vergangenen Jahre waren von krisenhaften Entwicklungen geprägt. Im einleitenden Kapitel wird überprüft, inwieweit sich die Wirtschafts- und Finanzkrise und die verschiedenen politischen Ereignisse auch in der Raumentwicklung bemerkbar machen. Wie schon im 13. ROB wird die Analyse entlang der inhaltlichen Struktur des ÖREK 2011 anhand ausgewählter Raumbeobachtungsindikatoren vorgenommen. Es wird der Frage nachgegangen, als wie resilient sich die österreichischen Regionen erwiesen haben, wie fähig sie waren, die Krise zu bewältigen. Es werden Stabilitäten und Brüche anhand der demografischen Entwicklung nachgezeichnet und die zukünftigen Herausforderungen etwa im Bereich Wohnen und Daseinsvorsorge sichtbar gemacht. Unter dem Titel „Klimawandel, Anpassung und Ressourceneffizienz“ wurde diesmal verstärkt das Thema „Landnutzung“ aufgegriffen, wofür zum ersten Mal auch eine umfangreiche Daten- und Indikatorenbasis zur Verfügung stand. Helmut Hiess kommt in seinem Beitrag zu dem Schluss, dass die Wirtschafts-, Finanz-

, Banken- und Budgetkrise sehr wohl auch im Raum Spuren hinterlässt und „Gewinner- und Verliererregionen“ mit sich bringt. Geht es in den Agglomerationen und Zentralräumen um die Schaffung von leistbarem Wohnraum und die sparsame Nutzung von Grund und Boden, steht in den übrigen Regionen die Erhaltung und die Verbesserung der regionalwirtschaftlichen Substanz im Vordergrund.

Das ÖREK 2011 – die ersten drei Jahre

Das ÖREK 2011 wurde nach einem breit angelegten partizipativen Erstellungsprozess im Jahr 2011 politisch beschlossen. Damit ist der Auftrag verbunden, die darin enthaltenen Handlungsvorschläge Zug um Zug zu konkretisieren und umzusetzen. Dies erfolgt in sogenannten ÖREK-Partnerschaften. 2011 wurden neun eingesetzt, sieben haben ihre Arbeit bereits abgeschlossen. Eine erste Einschätzung über die Arbeit dieser Partnerschaften, die Erfahrungen und ersten Erfolge liegt mit dem Beitrag von Sabine Volgger vor. Sie legt den Schwerpunkt ihrer Betrachtung auf den Umsetzungs-Prozess und schließt mit einem Zitat aus dem ÖREK 2011, wo es heißt: *„Um die Umsetzung der Aufgabenbereiche voranzutreiben und Kooperation und Vernetzung zu etablieren, wird eine hohes Ausmaß an Zeit, Kooperationsaufwand, professionellem Projektmanagement und daher auch Personalressourcen notwendig sein.“*

Europäische Raumentwicklung und Implementierung in Österreich

Der dritte Expertenbeitrag wurde von Markus Gruber und Simon Pohn-Weidinger verfasst und beschreibt die zentralen Entwicklungslinien der europäischen Raum- und Regionalentwicklung. Fragen der räumlichen Entwicklung spielen insbesondere im Kontext der EU-Kohäsionspolitik eine wichtige Rolle. Mit Bezug auf die Europa 2020-Strategie beschreibt das Expertenteam die reformierte EU-Kohäsionspolitik. Sehr ausführlich werden der Planungs- und Program-

mierungsprozess in Österreich sowie die neuen Programme beschrieben und speziell auch darauf eingegangen, dass in der neuen Periode die Hauptprogramme erstmals vollständig auf nationaler Ebene administriert werden. Die Länder bilden verstärkt die räumliche Ebene für die Abstimmung der Politikmaßnahmen und sind maßgeblich in die Programmumsetzung involviert. Die Autoren sehen diesen neuen Ansatz von nationalen Programmen als eine interessante Variante für die Sicherstellung von Territorialität und regen eine konsequente Weiterentwicklung dieses Modells hin zu einer stärkeren Betrachtung von funktionalen und nicht administrativen Räumen an. In den Berichtszeitraum des 14. ROB fällt auch die Schlussphase der Förderperiode 2007–2013. Eine ausführliche Darstellung des Umsetzungsstandes nach Programmen rundet den Beitrag ab.

Aktivitäten der ÖROK-Mitglieder

Wie breit und umfassend das Aufgabenportfolio und das Aktivitätsspektrum im Bereich Raum- und Regionalentwicklung ist, zeigen die Beiträge der ÖROK-Mitglieder, auf die angesichts der Fülle hier nur exemplarisch eingegangen werden kann.

■ Boden, Landnutzung, Siedlungsentwicklung

Die UNO-Generalversammlung hat das Jahr 2015 zum «Internationalen Jahr des Bodens» erklärt, um damit auf die globale Herausforderung der nachhaltigen Sicherung des Lebensraumes aufmerksam zu machen. Dies wurde zum Anlass genommen das Thema „Flächeninanspruchnahme und Flächenverbrauch“ auch im 14. ROB aufzugreifen, was sich sowohl in den Beiträgen der ÖROK-Mitglieder als auch in der einleitenden Expertenanalyse widerspiegelt.

Der sorgsame Umgang mit Grund und Boden und ein ökologisch, sozial und ökonomisch nachhaltiges Flächenmanagement sind auch in Österreich ein Gebot der Stunde. Die Steuerung der Siedlungsentwicklung mit dem Ziel der Eindämmung von Zersiedelung und Suburbanisierung zählt zu ihren wichtigsten Aufgaben.

Das Ziel einer kompakten Siedlungsentwicklung und Flächensparen findet sich sowohl in den Aktivitäten der Bundesländer als auch beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Das Ministerium stellt sich als Impulsgeber für eine gemeinsame Vorgangsweise zwischen Bund und Ländern zur Reduktion des fortschreitenden Verlustes von landwirtschaftlich genutzten Flächen und deren Inanspruchnahme für Verkehr, Wohnraum,

Gewerbe, Industrie und Freizeitwirtschaft vor. Die Ansätze und Vorhaben der Bundesländer umfassen Aktivitäten, wie Neuorientierung der Widmungspolitik und der Widmungsverfahren, die Entwicklung von siedlungspolitischen Konzeptionen, die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen und Aktivitäten zur Stärkung von Ortszentren/Ortskernen bis hin zur Verbesserung von Informationsgrundlagen und Analysetools, mit denen raumrelevante und flächenspezifische Fragen und Problemfelder präziser analysiert und in der Folge bearbeitet werden können.

Wie ein roter Faden zieht sich aber nicht nur das Thema „Boden- und Landnutzung“ durch den Bericht. Vielfach angesprochen werden auch die Themen Energieraumplanung und alternative Energie sowie Risiko- und Naturgefahrenmanagement.

■ Energie und Raumplanung

„*Energieraumplanung ist jener integrale Bestandteil der Raumplanung, der sich mit den räumlichen Dimensionen von Energieverbrauch und Energieversorgung umfassend beschäftigt.*“ Auf diese Definition haben sich die Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft „Energieraumplanung“ verständigt. Die Verknüpfung von Raumordnung und Energie wird in Österreich erst seit Kurzem thematisiert, im vorliegenden ROB wird dieses Thema an unterschiedlicher Stelle aufgegriffen. Das BMLFUW hat als Lead Partner die angesprochene Partnerschaft begleitet und gibt in ihrem Bericht einen kurzen Einblick in die Ergebnisse. Ergänzt wird dieser Bericht durch konkrete Beispiele auf nationaler und regionaler Ebene.

In vielen Bundesländern wird im Rahmen der Berichterstattung eine Schwerpunktsetzung auch im Bereich der Energiegewinnung wie etwa der Windkraft/Windenergieanlagen oder Photovoltaik hingewiesen. Es wird gezeigt, wie mit Rahmenkonzepten oder Richtlinien eine geordnete Entwicklung ermöglicht werden soll bzw. kann.

■ Risiko- und Naturgefahrenmanagement

In der Berichtsperiode waren viele österreichische Regionen wieder von verschiedenen Naturgefahren-Ereignissen (Hochwasser, Muren, Felsstürze, ...) betroffen. Im vorliegenden ROB berichten die Bundesländer, welche Schutzmaßnahmen gesetzt worden sind bzw. werden. Diese reichen von der Erstellung von Gefahrenzonenplänen bis hin zu konkreten Hochwasserschutzprojekten. Die ÖREK-Partnerschaft „Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung“ hat sich dieses Themas im Zeitraum 2013–2015 angenommen und entsprechende Emp-

fehlungen für den Bereich der gravitativen Naturgefahren ausgearbeitet.

■ Die städtische Dimension

Über die Rolle der Städte und Stadtregionen berichtet der Österreichische Städtebund in seinem Beitrag. Er gibt Hinweise auf die 2012 eingerichtete ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“, die sich mit stadtreionalen Themen beschäftigt. Der Beitrag greift drei Schwerpunktthemen auf und weist damit auf die thematische Breite hin. Die enormen Bevölkerungszuwächse in den urbanen Räumen rücken Themen wie Innenverdichtung und leistbaren Wohnraum ebenso in den Fokus wie Flächensparen, Ressourcenschonung und Energieeffizienz. Die Smart City-Initiativen sind nur eine Reaktion darauf.

Im Berichtszeitraum war auch die Wiederbelebung der Innenstädte einer der Aktivitätsschwerpunkte im Bereich von Klein- und Mittelstädten. Die Entwicklung des großflächigen Einzelhandels, die damit verbundenen raumplanerischen Maßnahmen sowie Verkehr und Mobilitätsverhalten beeinflussen zu einem hohen Ausmaß Innenstadtentwicklungen. Wie und mit welchen Maßnahmen hier einer Steuerung versucht wird, dazu finden sich auch in den Bundesländer-Berichten Hinweise, wie etwa Dorf- und Stadterneuerung (NÖ), (Sektorale) Raumordnungs-/Sachprogramme (OÖ, S, T, ...) u. a.

Auch die Stadt-Umland-Thematik wird von den Bundesländern etwa in Form von regionalen Raumordnungsprogrammen oder Masterplänen (siehe bspw. Linz-Umland, Masterplan Kernregion Salzburg, Vision Rheintal) aufgegriffen und bearbeitet.

■ Kooperative und effiziente Handlungsstrukturen

Das ÖREK 2011 zielt auf die Entwicklung und Stärkung einer effizienten neuen Kooperationskultur ab. Die vielen angeführten regionalen, thematischen aber auch grenzüberschreitenden und transnationalen Kooperationen zeigen die Veränderung in der Herangehensweise, den gewählten Strukturen und in den Schwerpunktsetzungen als Folge neuer Herausforderungen auf.

Stellvertretend für die unterschiedlichen Ansätze seien hier in der Zusammenfassung die Beiträge Wiens und Vorarlbergs herausgegriffen, in denen unterschiedliche räumliche und thematische Kooperationsplattformen präsentiert werden. Die Vielfalt der Zusammenarbeit zeigt sich in der Beschreibung des Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich (SUM),

als Plattform der Gebietskörperschaften in der Stadtregion, der Planungsgemeinschaft Ost (PGO) als institutionelle und politische Zusammenarbeit von Bundesländern und von CENTROPE als grenzüberschreitende Europaregion. Darüber hinaus wird im Wiener Beitrag auch über die Zusammenarbeit in europäischen Netzwerken (Eurocities, METREX) sowie im Rahmen der EU-Strategie für den Donaauraum berichtet. In Vorarlberg werden Beispiele angeführt, wie die Regio Im Walgau und Vision Rheintal als regionale Kooperationsinitiativen, die Raumordnungskommission Bodensee mit insgesamt 14 Mitgliedern im Verflechtungsraum Bodensee und die Projekte, die im Rahmen der „Perspektiven für eine grenzüberschreitende Raumentwicklung im Rheintal“ umgesetzt werden.

Hingewiesen werden soll aber auch noch auf den Bericht über das derzeit sicher umfassendste Projekt im Zusammenhang mit kooperativen und effizienten Handlungsstrukturen, nämlich die Gemeindestrukturenreform in der Steiermark, die im Dezember 2013 beschlossen und nach einer intensiven Vorbereitungs- und Verhandlungsphase im Berichtszeitraum umgesetzt werden konnte.

Die Zusammenfassung wurde von Mag. Cornelia Krajasits, ÖIR Projekthaus Gmbh., erstellt.

Summary

14th Spatial Planning Report 2012 to 2014

The Austrian Spatial Planning Report (Österreichischer Raumordnungsbericht, ROB) is part of the Austrian Regional Monitoring System. The Reports are published in regular intervals and include comprehensive analyses on specific topics relating to spatial development and spatial planning. The Spatial Planning Report gives insights into the activities of the ÖROK bodies as well as into the activities of relevance for spatial planning and spatial development of the ÖROK members (federal government, Länder, cities and municipalities, economic and social partners). It contains analyses of the framework conditions and trends in spatial development in Austria and addresses the themes of European spatial development and cohesion policy and their implementation in Austria as well as an overview of the implementation of the Austrian Spatial Development Concept 2011 (ÖREK 2011).

Current Spatial Trends – Spatial Development in Times of Crisis

The past years have been ridden by constant crises. The introductory chapter examines to which extent the economic and financial crises and the various political events are also perceptible in spatial development. As in the last 13th Report, the analysis follows the lines of the structure of the ÖREK 2011 based on selected spatial monitoring indicators. The issue of how resilient Austrian regions have proven to be and how capable they were in overcoming crises is analysed in greater depth. The phases of stability and the breaks in development are investigated based on demographic developments and future challenges such as those of housing and basic services. Under the title of “Climate Change, Adaptation and Resource Efficiency”, the Report goes into more detail on the theme of “land use” for which a broad base of data and indicators was available for the first time. In his contribution, Helmut Hiess arrives at the conclusion that the economic, financial, banking and budget crises certainly had had an impact on spatial development and resulting in “winner and loser regions”. While in agglomerations and central places, the topical issue is

the creation of affordable housing and the economic use of land, in the other regions, the focus is on the preservation and improvement of the regional economy.

ÖREK 2011 – The First Three Years

ÖREK 2011 was adopted in 2011 in a political decision reached after completing a wide participative preparation process. This decision implied a mandate to specify and implement the proposals for actions of the ÖREK 2011, which was done in the form of so-called ÖREK partnerships. In 2011, nine partnerships were initiated and seven have already completed their work. An initial assessment on the work of these partnerships, the experiences and the first achievements are presented in the contribution by Sabine Volgger. She focuses her discussion on the implementation process and closes with a quotation from ÖREK 2011 that states: “To advance the areas of action and establish cooperation and networks, a lot of time, cooperation work and professional project management and therefore personnel resources will be needed.

European Spatial Development and Implementation in Austria

The third expert contribution was supplied by Markus Gruber and Simon Pohn-Weidinger and deals with the key strands of European spatial planning and regional development. The issues relating to spatial development play an important role in the context of EU cohesion policy. The team of experts present a description of the reformed EU cohesion policy in the strategy of “Europe 2020”. The planning and programming process in Austria is described in great detail as well as the new programming period, and special attention is devoted to the circumstance that in the new period the principal programmes are fully managed at the national level for the first time. The Länder are increasingly being involved in the coordination of policy measures at the regional level and play a critical role in programme implementation. The authors view this new approach of national programmes as an

interesting variant for securing territoriality and support the resolute further development of this model to shift attention more towards functional and non-administrative areas. The reporting period of the 14th ROB also covers the closing phase of the programming period 2007-2013. A detailed presentation of the status of implementation grouped by programme completes the article.

Activities of ÖROK Members

The breadth and width of the portfolio of tasks and the range of activities in the area of spatial and regional development are revealed in the contributions of the ÖROK members, which, considering their large number are discussed here only in exemplary form.

■ Land, land use and settlement development

The UN General Assembly has declared the year 2015 the «International Year of Soils» in a response to the global challenge of securing a sustainable basis of life. This was taken as an opportunity to address the theme of claims to land and land use in the 14th ROB, which is reflected both in the contributions of ÖROK members as well as in the introductory analysis by the experts.

The prudent use of space and its ecological, social and economically-sustainable management are also urgently needed in Austria. Steering the course of settlement development with the goal of containing the trend of despoliation and suburbanization are two of the most important tasks.

The objectives of compact settlement development and saving space are defined both for the activities of the Länder as well as at the Federal Ministry for Agriculture and Forestry, Environment and Water Management. The Ministry takes initiatives to support a common mode of action by the federal government and the Länder in order to reduce the progressing loss of agricultural land and its use for transportation, housing, commerce, industry and recreation. The approaches and plans of the Länder cover activities such as the reorientation of zoning policy and zoning procedures, the development of settlement policy schemes, the creation of a legal framework and activities to strengthen town centres/town cores as well as initiatives to improve the basic information and research tools used to obtain more precise analyses of territorial impact issues and problem areas.

The theme of soil and land use is not the only common thread in the report. Other issues often addressed

are spatial planning for energy and alternative energy sources as well as risk and natural hazards management.

■ Energy and spatial planning

“Spatial planning for energy is an integral component of spatial planning that looks at the spatial dimensions of energy consumption and energy supply in general. “This is the definition agreed by the members of the ÖREK Partnership “Spatial Planning for Energy”. The interconnectedness of spatial planning and energy has become topical in Austria only recently; this Report addressed the theme in various sections. The Federal Ministry for Agriculture, Forestry, Environment and Water Management acting as Lead Partner was involved in the aforementioned ÖREK Partnership throughout the process and gives a brief review of the outcomes in its report. The report is supplemented by concrete examples from the national and regional level.

The reports of many Länder also include a focus on energy production from alternative sources such as wind power, wind farms and photovoltaic. The report shows how framework schemes and guidelines can and should be used to promote systematic development.

■ Risks and natural hazards management

Many regions in Austria were once again affected by massive natural disasters during the reporting period. This Report contains contributions by the Länder describing which protection measures they have taken or plan to implement. These measures range from the creation of hazardous zone plans to concrete flood protection projects. The ÖREK Partnership Risk Management for Gravitational Natural Hazards in Spatial Planning focused on this theme during the period 2013-2015 and prepared the corresponding recommendations.

■ The urban dimension

The Austrian Union of Towns (Österreichischer Städtebund) reports on the role of towns and urban areas in its report. It contains information on the ÖREK Partnership set up in 2012 “Cooperation Platform Urban Regions” that deals with urban region themes. The contribution addresses three specific themes thereby revealing the breadth of the issue. The enormous population growth in urban areas has shifted themes like inner densification and affordable housing also into the limelight and likewise space saving, resource conservation and energy efficiency. The Smart City Initiatives are only one response to these trends.

During the reporting period, the revival of city centres was one of the main activities of small and medium-sized towns. The development of retail complexes covering large areas of space and the related spatial planning measures required for transportation and mobility patterns enormously influence the development of city centres. A report on how and which measures were used in attempts to steer development is presented in the contributions of the Länder such as Town and Urban Development (Lower Austria), (Sectoral) spatial planning and/specific programmes (Upper Austria, Styria, Tyrol). The issue of city and catchment area is also addressed and dealt with by the Länder, for example, in the form of regional spatial planning schemes and master plans (see, e.g.; Linz-Umland, Master Plan Kernregion Salzburg, Vision Rheintal).

■ **Cooperative and efficient structures for action**

ÖREK 2011 aims to achieve the development and the strengthening of a new and efficient culture of cooperation. The many regional cooperation projects, but thematically also cross-border and transnational cooperation projects reveal the changes in the approaches taken, the structures selected and the areas of focus defined that resulted from the new challenges. The summaries prepared by Vienna and Vorarlberg have been selected as examples for the different approaches taken. The summaries present the different regional and thematic cooperation platforms. The variety of forms of collaboration is shown in the description of the city-catchment management project of Vienna/Lower Austria (SUM), in the platform of the local authorities in city regions, in the Planning Association for Eastern Austria (Planungsgemeinschaft Ost, PGO) as an example for institutional and political collaboration between Länder and CEN-TROPE as a cross-border European region. Furthermore, the report for Vienna also covers collaboration within the European Networks (Eurocities, METREX) and the framework of the EU Strategy for the Danube Area. In Vorarlberg, examples are mentioned like “Regio im Walgau” and “Vision Rheintal” as regional cooperation initiatives, the Spatial Planning Commission Lake Constance with 14 members in the catchment area of Lake Constance, and the projects implemented under the scheme “Perspektiven für eine grenzüberschreitende Raumentwicklung im Rheintal” (Perspectives for Cross-Border Spatial Development in the Rhine Valley). At this point we also want to point out the report on the probably most comprehensive project at present in connection with cooperative and efficient structures for action, namely, the structural reform of the municipalities in Styria which was deci-

ded in December 2013 and implemented after a phase of intense preparation and negotiations during the reporting period.

Translation: Mag. Edith Vanghelof, CAMELS – Capital Markets English Language Services

Rahmenbedingungen und Trends der räumlichen Entwicklung

Helmut Hiess¹



Einleitung

Wie bereits im 13. Raumordnungsbericht (ROB 13) orientiert sich das Kapitel „Rahmenbedingungen und Trends der räumlichen Entwicklung“ an den Hauptkapiteln des neuen Österreichischen Raumentwicklungskonzepts 2011 (ÖREK 2011). Wie auch im ROB 13 wird versucht, die Intentionen des ÖREK 2011 im Kontext einer längerfristigen Raumentwicklung zu beleuchten. Anhand ausgewählter Indikatoren der Raumbearbeitung wird geprüft, ob die Entwicklung der letzten Jahre den Zielrichtungen des ÖREK 2011 entspricht, oder ob sie in die gegenteilige Richtung verläuft, ob Brüche erkennbar sind, die zusätzlicher Aufmerksamkeit bedürfen, oder ob sich in der Zukunft Herausforderungen abzeichnen, auf die vorausschauend reagiert werden sollte. Nach sechs Jahren krisenhafter Entwicklungen (Wirtschafts- oder Finanzkrise, Budget-, Schulden- und Eurokrise, „Wirtschaftskrieg“ mit Russland) bietet sich als „Roter Faden“ das Thema „Raumentwicklung in Zeiten der Krise“ an. Es soll geprüft werden, ob und wenn ja, in welcher Form sich die krisenhaften Ereignisse auch in der Raumentwicklung bemerkbar machen.

Folgende Erkenntnisinteressen stehen im Mittelpunkt und werden mit den Raumbearbeitungsindikatoren beschrieben:

(1) ÖREK-Säule „Regionale und Nationale Wettbewerbsfähigkeit“

Die Wettbewerbsfähigkeit wird entlang klassischer Wirtschaftsindikatoren wie BIP/EinwohnerIn, Außenhandelsentwicklung, Arbeitslosigkeit, Bruttowertschöpfung und Beschäftigte nach Sektoren im europäischen Vergleich beschrieben. Im Fokus der regionalen Analyse steht die Entwicklung der Disparitäten zwischen den österreichischen Regionen gemessen an der Regionalprodukts- bzw. der Kaufkraftentwicklung und den Wanderungsbilan-

zen als Kennzeichen für regionale Standortattraktivität. Die Potenziale des Standorts Österreich und seiner Regionen werden anhand von Infrastrukturausstattung und Erreichbarkeiten, der Bedeutung von Forschung & Entwicklung sowie den Arbeitsmarktpotenzialen analysiert. Folgende Erkenntnisinteressen stehen im Vordergrund:

- Wie hat sich die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs und der österreichischen Regionen langfristig entwickelt? Sind Brüche erkennbar?
- Wie haben sich die räumlichen Disparitäten entwickelt?
- Wie sind die Standortattraktivität und Potenziale für die künftige Standortentwicklung einzuschätzen?
- Sind regionalwirtschaftliche Auswirkungen der krisenhaften Entwicklungen der letzten Jahre erkennbar, wenn ja, welche Regionen sind besonders betroffen?

Die dominierenden Driving Forces der wirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre stellten die unterschiedlichen Facetten der 2008 ausgelösten Wirtschaftskrise dar. Wettbewerbsfähigkeit, Standortattraktivität, regionalwirtschaftliche Antworten werden daher besonders unter dem Gesichtspunkt der Resilienz, also der Fähigkeit, Krisen zu bewältigen, beurteilt.

(2) ÖREK-Säule „Gesellschaftliche Vielfalt und Solidarität“

Diese Säule wird vor allem mit klassischen demografischen Indikatoren analysiert. Es geht um das Erkennen von Stabilitäten und Brüchen in der Entwicklung sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene. Zentrale Indikatoren sind die Bevölkerungsentwicklung, die Altersstruktur, die internationale Migration, die Haushaltsentwicklung und die Versorgung mit Dienstleistungen der Daseinsvorsorge.

¹ Dipl.-Ing. Helmut Hiess: Rosinak & Partner ZT GmbH. Geschäftsführer und Ingenieurkonsulent für Raumplanung, Schwerpunkte: Verkehrskonzepte, Evaluierungen, Kulturlandschaftsforschung und Regionalentwicklung, Projektsteuerung und Moderation.

Folgende Erkenntnisinteressen stehen im Vordergrund:

- Wie entwickelt sich die österreichische Bevölkerung und welche Brüche sind in den letzten Jahren aufgetreten bzw. in Zukunft zu erwarten?
- Wie entwickeln sich die regionale und die kleinräumige Verteilung von EinwohnerInnen und Haushalten?
- Welche Herausforderungen sind mit der Versorgung mit Dienstleistungen der Daseinsvorsorge verbunden?

Auch in der ÖREK-Säule „Gesellschaftliche Vielfalt und Solidarität“ wird geprüft, ob sich Phänomene der Raumentwicklung auf die vielgesichtige Krisenentwicklung der letzten Jahre zurückführen lassen.

(3) ÖREK-Säule „Klimawandel, Anpassung und Ressourceneffizienz“

In dieser Säule dienen Indikatoren zum Klimawandel (Treibhausgasemissionen), zum Ressourcenverbrauch (Materialinput, Materialintensität, Energieverbrauch nach Energieträgern), zur Flächennutzung, zur Siedlungsstruktur und Mobilität sowie zum Natur- und Landschaftsschutz und zur Umwelt der Beurteilung von räumlicher Tragfähigkeit und Belastbarkeit.

Folgende Erkenntnisinteressen stehen im Vordergrund:

- Wie entwickeln sich Treibhausgasemissionen, Ressourcen- und Energieverbrauch generell? Welche räumlichen Konsequenzen sind damit verbunden?
- Wie entwickeln sich räumliche Strukturen und Nutzungen, die Treibhausgasemissionen, Ressourcen- und Energieverbrauch, Luftschadstoff- und Lärmemissionen beeinflussen?
- Wie entwickeln sich Bodeninanspruchnahme, Natur- und Landschaftsschutz?
- Welche Regionen sind von besonderen Umweltbelastungen betroffen?

Neben dem roten Faden der Auswirkungen der Krise bildet innerhalb der Säule 3 das Thema „Landnutzung“ einen Schwerpunkt der Berichterstattung. Dieser Schwerpunkt wurde aus zwei Gründen gewählt:

- (1) 2015 ist das Internationale Jahr des Bodens
- (2) In den letzten Jahren wurden intensive Anstrengungen unternommen, damit das Monitoring zu diesem Thema durch die Aufbereitung von Daten und Karten verbessert werden kann. Der Status der Datenlage und die zukünftigen Perspektiven des Monitorings zu diesem zentralen Thema der Raumentwicklung werden beleuchtet.

(4) ÖREK-Säule „Kooperative und effiziente Handlungsstrukturen“

In diesem Kapitel werden die Entwicklung der Kooperationslandschaft in Österreich sowie institutionelle Veränderungen mit räumlichen Konsequenzen im Überblick dargestellt. Die Erkenntnisinteressen beziehen sich vor allem auf

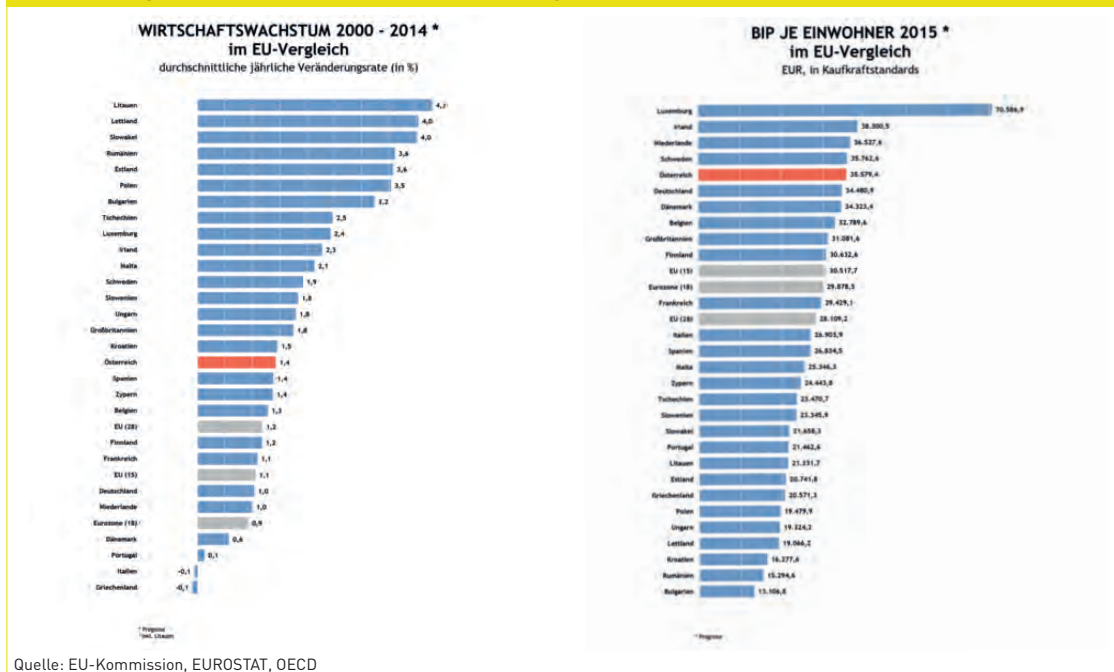
- die räumliche Reorganisation von Kompetenzen und Aufgaben,
- die Entwicklung von formellen und informellen Kooperationsstrukturen über administrative, räumliche und funktionelle Grenzen hinweg.

Die verwendeten Daten und Evidenzen stammen aus offiziellen statistischen Quellen, dem ÖROK-Atlas sowie aktuellen Studien. Eine Würdigung der verfügbaren Informationen und eine Ergänzung im Sinne einer inhaltlich vertieften Raubeobachtung erfolgt im Schlusskapitel dieses Beitrages.

1 Regionale und nationale Wettbewerbsfähigkeit

Das Konzept der Wettbewerbsfähigkeit ist ein relationales und relatives Konzept. Wettbewerbsfähigkeit bedeutet immer ein Verhältnis zu KonkurrentInnen und damit eine Aufteilung der WettbewerbsteilnehmerInnen in GewinnerInnen und VerliererInnen. In einem marktwirtschaftlichen System kann man sich dem Wettbewerb nur schwer entziehen, auch wenn die MarktteilnehmerInnen dies tendenziell anstreben. Auf der Ebene der Unternehmen etwa durch Monopol- oder Kartellbildung, auf Ebene der Staaten durch Handelsbeschränkungen aller Art. Regionen als Standorte sind im Wettbewerb besonders ausgesetzt, da sie keine Instrumente haben, sich dem Wettbewerb zu entziehen. Sie sind auf ihre eigenen Ressourcen angewiesen und treten als Konkurrenten mit sehr unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in Bezug zur Standortausstattung (z. B. natürliche Ressourcen) oder zur Lagegunst (z. B. Erreichbarkeit) an. Das Konzept des Wettbewerbs in der Wirtschaft wird begründet mit dem Anreiz zu Innovation, dem Druck zu Produktivitäts- und Effizienzsteigerung und soll damit zu quantitativem und qualitativem Wachstum beitragen. Konkurrenz und Wettbewerb sind positiv, solange das übergeordnete Ziel des wirtschaftlichen Wachstums und damit eine Steigerung der Lebensqualität erreicht werden. Dies ist möglich, solange „der Kuchen“ insgesamt größer wird. „Verlierer“ können trotzdem profitieren, wenn sie zwar relativ zurückbleiben, aber vom Wachstumskuchen ebenfalls ein Stück abbekommen. Soziale oder räumliche Disparitäten zwischen „Gewinnern“ und „Verlierern“ können darüber hinaus

Abb. 1: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in Österreich 2000–2014 im EU-Vergleich und BIP je EinwohnerIn 2015 nach Kaufkraftparitäten



durch Transferleistungen zumindest teilweise kompensiert werden. In Situationen, in denen der „Kuchen“ nicht mehr wächst oder sogar schrumpft, können die Gewinner ihre Position nur mehr auf Kosten der Verlierer verbessern. Räumliche Disparitäten beginnen zu wachsen. Auf der regionalen Ebene kommt es in weiterer Folge zumeist zu massiven Wanderungsbewegungen von EinwohnerInnen, Arbeitskräften, Know-how und Kapital. Ziele der räumlichen Kohäsion und zum Abbau von regionalen Disparitäten werden schwerer erreichbar oder verfehlt. Im schlechtesten Fall kann auch eine Abwärtsspirale ausgelöst werden, die auch den „Gewinnerregionen“ zum Nachteil geraten. Vor diesem Hintergrund sollen einerseits die Entwicklung der relativen Position Österreichs und der österreichischen Regionen im Standortwettbewerb in den Zeiten der Krise dargestellt werden und andererseits ein kritischer Blick auf das Konzept vor allem des regionalen Wettbewerbs geworfen werden.

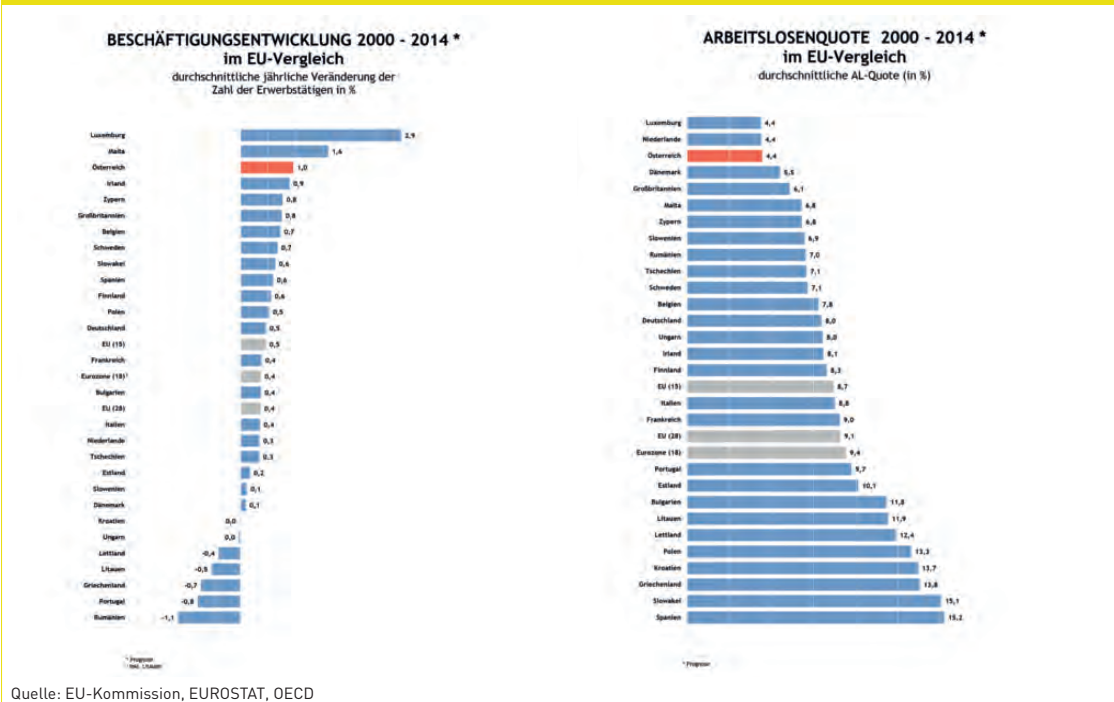
1.1 Österreich als wettbewerbsfähiger und resilienter Standort?

Im letzten Raumordnungsbericht wurde Österreich noch als resilienter und wettbewerbsfähiger Standort mit einer vergleichsweise großen Kapazität zur Krisenbewältigung dargestellt. Diese Zuschreibung gilt es nun vor dem Hintergrund der andauernden Krise und des längeren Beobachtungszeitraums zu über-

prüfen. An der im Europavergleich guten Position hat sich seit dem letzten Raumordnungsbericht kaum etwas verändert. Das durchschnittliche Wirtschaftswachstum seit dem Jahr 2000 liegt sowohl über dem der mittlerweile 28 EU-Mitgliedstaaten als auch über dem der EU 15-Staaten. Das gilt ebenso für die Krisenjahre seit 2008 mit Ausnahme der Jahre 2010 sowie 2014 und 2015, in denen das Wachstum hinter das der EU 28 und der EU 15 zurückfällt. Beim Bruttoregionalprodukt pro EW zu Kaufkraftparitäten, der Arbeitslosenquote, der Lohnstückkostenentwicklung und der Beschäftigtenentwicklung liegt Österreich unverändert im europäischen Spitzenfeld. Auch die Entwicklung zwischen 2008 und 2014 bestätigt Österreich als relativ resilienten Wirtschaftsstandort:

- Das BIP/Kopf zu Kaufkraftparitäten stieg in Österreich von 2008 bis 2014 um 8 Prozent (EU 15: +3,3 Prozent, EU 28: +5,5 Prozent).
- Die Beschäftigtenentwicklung lag in Österreich zwischen 2008 und 2015 deutlich über dem Durchschnitt der EU 15 ebenso wie der EU 28, obwohl die Lohnstückkosten seit 2008 etwas rascher gestiegen sind als in den EU 15- und in den EU 28-Staaten.
- Die Arbeitslosenquote ist zwar von 3,8 Prozent im Jahr 2008 auf 5,3 Prozent im Jahr 2014 deutlich gestiegen, sie ist aber sowohl verglichen zu den EU 15- als auch zu den EU 28-Staaten vergleichsweise niedrig, und der Anstieg war in 21 EU-Ländern höher als in Österreich (in 10 der EU 15-Länder).

Abb. 2: Beschäftigungsentwicklung und Arbeitslosenquote 2000–2014 im EU-Vergleich



- Bei allen betrachteten Indikatoren schneidet Österreich auch besser ab als die gesamte Eurozone (18 Länder).

Die Erwerbsquote hat sich trotz der Krise von 75,3 Prozent im Jahr 2008 auf 78,5 Prozent im Jahr 2014 erhöht (EU-Kommission 2014) und liegt damit im Spitzenfeld der EU-Länder und deutlich über dem EU-Durchschnitt (EU 28: 74,8 Prozent). Die Beschäftigtenzunahme begründet sich aber ausschließlich durch das Wachstum von Teilzeitbeschäftigung. Während die Vollzeitbeschäftigung zwischen 2008 und 2013 um ca. 2 Prozent abgenommen hat, hat die Teilzeitbeschäftigung um 16 Prozent zugenommen. Die Zahl der geringfügig Beschäftigten ist sogar um 22 Prozent gewachsen.

Die Außenhandelsverflechtung ist wertmäßig seit 2008 zwar weiter gestiegen, hat aber gegenüber der Zeit davor deutlich an Dynamik verloren. Lag etwa die

durchschnittliche jährliche Veränderung zwischen 2000 und 2005 bei 5,3 Prozent, so ist sie zwischen 2005 und 2010 auf 2,7 Prozent abgesunken. Bei den Warenmengen kam es seit 2007 sogar zu einem Rückgang, der bis 2013 noch nicht vollständig kompensiert war.

Dieser Rückgang des mengenmäßigen Außenhandelsvolumens hat sich zusammen mit der Wirtschaftskrise insgesamt auch in einem geringeren Transportaufkommen im österreichischen Verkehrsnetz niedergeschlagen (2008–2013: -11,6 Prozent).

Ebenfalls unabhängig von der Krise hat sich der Strukturwandel weiter fortgesetzt.

Im europäischen Vergleich hat sich der starke industrielle Kern Österreichs gut behauptet. Der Anteil der industriellen Wertschöpfung liegt im Ranking der EU 15-Länder an zweiter Stelle und deutlich über dem

Tab. 1: Außenhandel in Mrd. Tonnen

	2000	2007	2010	2013	Änderung 2007–2013	
					abs	%
Einfuhr	65,41	90,78	87,45	89,17	-1,61	-1,8
Ausfuhr	38,20	59,16	55,69	55,4	-3,76	-6,3
Gesamt	103,61	149,94	143,14	144,57	-5,37	-3,6

Quelle: Statistik Austria (2015): Statistisches Jahrbuch 2015

Tab. 2: Bruttowertschöpfung und Erwerbstätige nach Sektoren in Prozent

	Bruttowertschöpfung (%)			Erwerbstätige (%)		
	1998	2008	2013	1998	2008	2013
Land- und Forstwirtschaft	2,4	1,5	1,5	5,3	5,4	4,7
Rohstoffgewinnung, Sachgütererzeugung, Energie- und Bauwesen	31,0	29,2	28,2	28,6	26,2	25,9
Dienstleistungen	66,6	69,3	70,3	66,1	68,4	69,4

Quellen: Statistik Austria, Mikrozensus Arbeitskräfteerhebung, Statistik Austria (2015); Statistisches Jahrbuch 2015

Durchschnitt der EU 15- und der EU 28-Länder (2013: Österreich 28,2 Prozent, EU 15: 23,9 Prozent, EU 28: 24,6 Prozent). Österreich hat sich durch Produktivitätsgewinne und Innovationen auch in den Zeiten der Krise als Industriestandort als widerstandsfähig erwiesen.

Einen wesentlichen Beitrag zur Krisenbewältigung hat der Tourismus geleistet: (siehe Abbildung 3)

Die Krise führte bei der Zahl der Nächtigungen nur zu einem kleinen Einbruch (-2 Prozent), sie lag aber trotzdem höher als in den Jahren 2004–2007. Der etwas stärkere Einbruch bei den AuslandstouristInnen wurde durch einen Anstieg bei den Inlandsübernachtungen fast kompensiert. Da Österreich in Europa nach Malta und Zypern die höchste Nächtigungsdichte (Übernachtungen/EinwohnerIn) aufweist und diese fast dreimal so hoch ist wie in den EU 15- und in den EU 28-Ländern hat der Tourismus einen wesentlichen Anteil an der Krisenbewältigung in Österreich.

Die Attraktivität als Wirtschaftsstandort wird auch durch den Bestand an Direktinvestitionen von Unternehmen aus dem Ausland untermauert. Seit dem EU-Beitritt hat sich der Bestand an Direktinvestitionen von 13 Milliarden auf 137 Milliarden erhöht. Seit Beginn der Wirtschaftskrise hat sich der Zustrom von Kapital zwar verlangsamt, er lag aber mit einem Zuwachs von knapp 25 Prozent (2007–2013) deutlich über dem Wachstum der Wirtschaftsleistung im gleichen Zeitraum (+14 Prozent).

Die Basisindikatoren der österreichischen Wirtschaft bescheinigen dem Standort Österreich jedenfalls ein hohes Maß an Wettbewerbsfähigkeit und Krisenbewältigungskapazität. Dieser Befund wird auch durch ESPON-Projekte bestätigt, die sich mit der Frage der regionalen Resilienz in Europa befassen. Die österreichischen Regionen zählen zu jenen Regionen, die die Krise rasch gemeistert haben (ESPON ECRZ-Project, ESPON TiPSE-Project). Als zentrale Erfolgsfaktoren zur Stärkung der Resilienz werden angeführt:

Abb. 3: Entwicklung der Nächtigungen 2004–2014 in Millionen



Quelle: Statistik Austria (2015); Statistisches Jahrbuch 2015

- eine vielfältige wirtschaftliche Struktur: sektoral, Unternehmensgrößen und -typen
- Innovationskultur
- Ausbildung
- keine zu großen Einkommensdisparitäten
- Good Governance zur Stärkung der Kooperation zwischen BürgerInnen, Unternehmen, Institutionen des Gemeinwesens und Regionen

Die ESPON-Studien zeigen aber auch deutlich, dass die Krise die Regionen in „Gewinner“ und „Verlierer“ geteilt hat. Für die künftige Entwicklung wird ein entscheidender Faktor sein, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit und die Resilienz der zurückgebliebenen Regionen verbessert. Dies gilt besonders für ein exportorientiertes Land wie Österreich.

1.2 Differenzierte regionale Muster

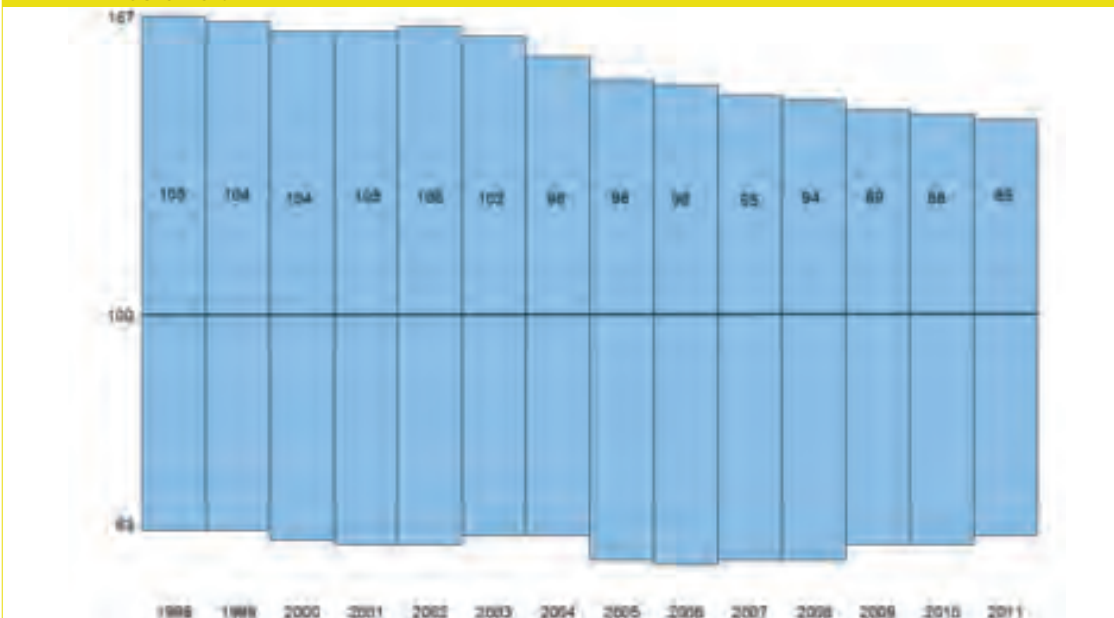
Ein wesentliches Ziel räumlicher Politiken und auch des ÖREK 2011 sind regionaler Ausgleich und Territoriale Kohäsion. Die regionalen wirtschaftlichen Disparitäten haben sich in Europa in der Krise erhöht (siehe Abbildung 5). Im Gegensatz dazu verringerten sich langfristig die regionalen Disparitäten in Österreich und diese Entwicklung setzte sich auch in den ersten Krisenjahren bis 2011 fort (siehe Abbildung 4). In den Krisenjahren ab 2008 wiesen gerade die Regionen mit einem niedrigen Bruttoregionalprodukt pro Kopf (BRP/EW) mit wenigen Aus-

nahmen sowohl absolut als auch relativ ein überdurchschnittliches Wachstum auf.

So hatte zum Beispiel die West- und Südsteiermark von 2008 bis 2011 die höchste Zunahme der BRP/EW aller NUTS-3-Regionen in Österreich. Im Ranking der Regionen liegt die West- und Südsteiermark aber nur am 29. und damit fünftletzten Platz (siehe auch Tabelle 3). Vor dem Hintergrund des Ziels zum räumlichen Disparitätenausgleich ist diese Entwicklung positiv zu interpretieren. Auch kann den ländlichen Regionen ein hohes Maß an Resilienz zugesprochen werden. Eine negative Interpretation könnte diese Entwicklung einer schwächeren Wirtschaftsdynamik in den städtischen Zentralräumen, die von der Krise stärker betroffen waren, zuschreiben. Es ist aber eher zu vermuten, dass die dynamische Zuwanderung in diese Zentralräume dämpfend auf das Pro-Kopf-Wachstum gewirkt haben dürfte.

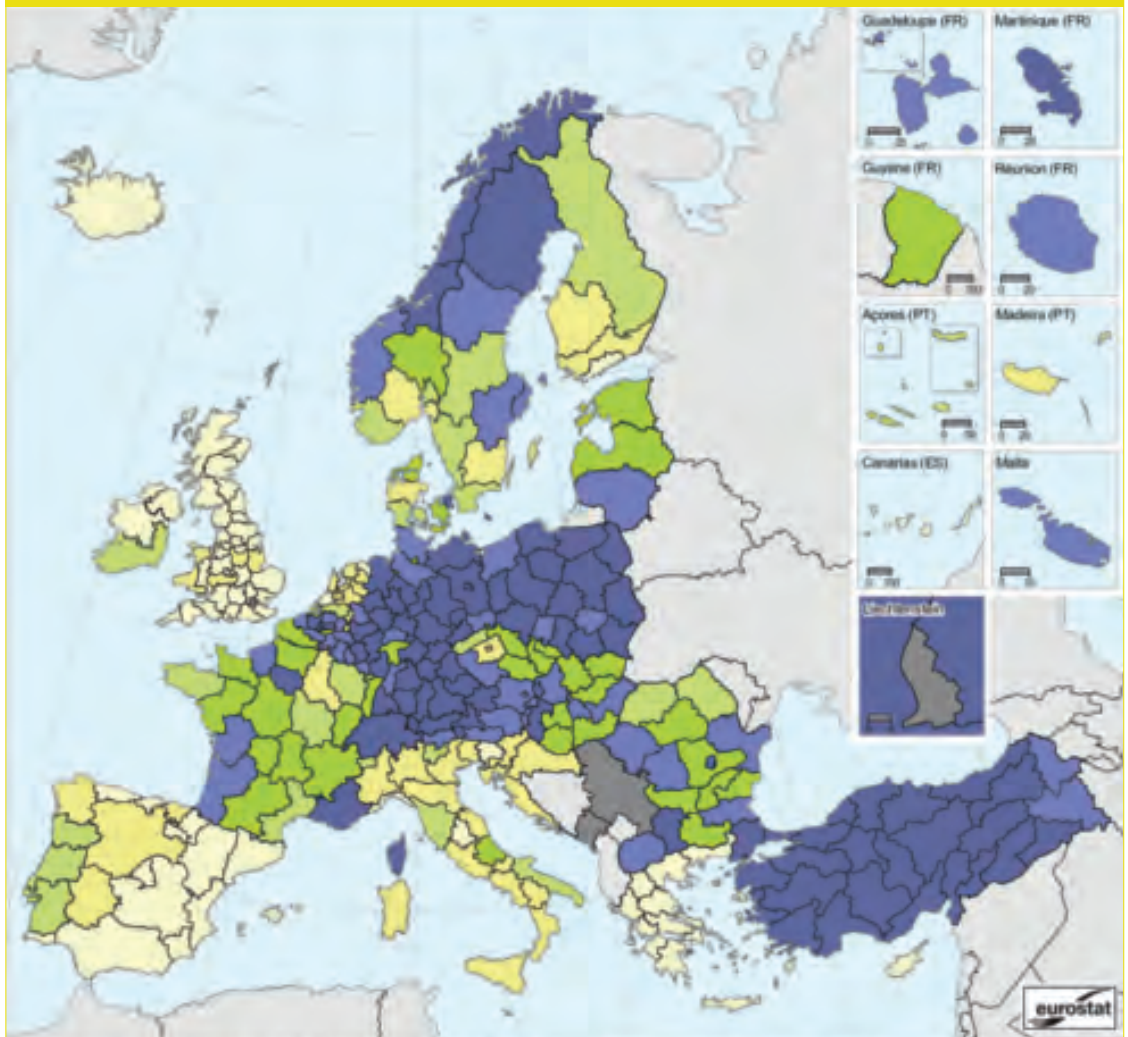
Darauf deuten die Wanderungsbilanzen der letzten Jahre hin. Die Attraktivität Österreichs als Wirtschafts- und Lebensstandort wird durch die kontinuierlich positive Wanderungsbilanz mit dem Ausland untermauert (siehe auch Kapitel 2.1). Seit Anfang der 1970er-Jahre wird die Bevölkerungsentwicklung in Österreich fast ausschließlich durch Wanderungsbewegungen bestimmt, da sich Geburten und Sterbefälle weitgehend die Waage halten (Statistik Austria 2015). Die Karte der Entwicklung der Gesamtbevölkerung

Abb. 4: Bruttoregionalprodukt/EW – Disparitäten zwischen den 35 NUTS-3-Regionen in Österreich*



* Index des Bruttoregionalprodukts (100 = Mittelwert) [Balken zeigt Differenz zwischen Regionen mit höchstem und niedrigstem BIP/EW]
Quelle: Statistik Austria [2015]: Regionalatlas Österreich; Eigene Berechnung

Abb. 5: Veränderung des Bruttoinlandsprodukts je EinwohnerIn in Kaufkraftstandards nach NUTS-2-Regionen 2008–2011 (Unterschied in Prozentpunkten zwischen 2011 und 2008 bezogen auf den EU 28-Durchschnitt)



(percentage points difference between 2011 and 2008; in relation to the EU-28 average)

Administrative boundaries: © EuroGeographics © UN-FAO © Turstat
Cartography: Eurostat — GISCO, 04/2014

EU-28 = 0.0



(*) Turkey: 2009–11, Switzerland: national level, Guadeloupe (FR91), Martinique (FR92), Guyane (FR93) and Réunion (FR94) estimates.

Source: Eurostat (online data code: nama_r_e2gdp)

Quelle: Eurostat

Tab. 3: Entwicklung des Regionalprodukts/EW, Rangreihung der NUTS-3-Regionen in Österreich (insgesamt 35 Regionen)

BRP/EW 2011 (in Klammer Rang bei Veränderung (2008–2011))	Veränderung 2008–2011 BRP/EW in Prozent (in Klammer Rang 2011)
1 Linz – Wels (31)	1 West- und Südsteiermark (29)
2 Wien (30)	2 Osttirol (22)
3 Salzburg und Umgebung (20)	3 Innviertel (18)
4 Bludenz – Bregenzeralp (6)	4 Lungau (20)
5 Wiener Umland-Süd (35)	5 Mühlviertel (34)
6 Außerfern (23)	6 Bludenz – Bregenzeralp (4)
7 Graz (34)	7 Südburgenland (32)
8 Innsbruck (32)	8 Tiroler Oberland (9)
9 Tiroler Oberland (8)	9 Oststeiermark (31)
10 St. Pölten (12)	10 Weinviertel (35)

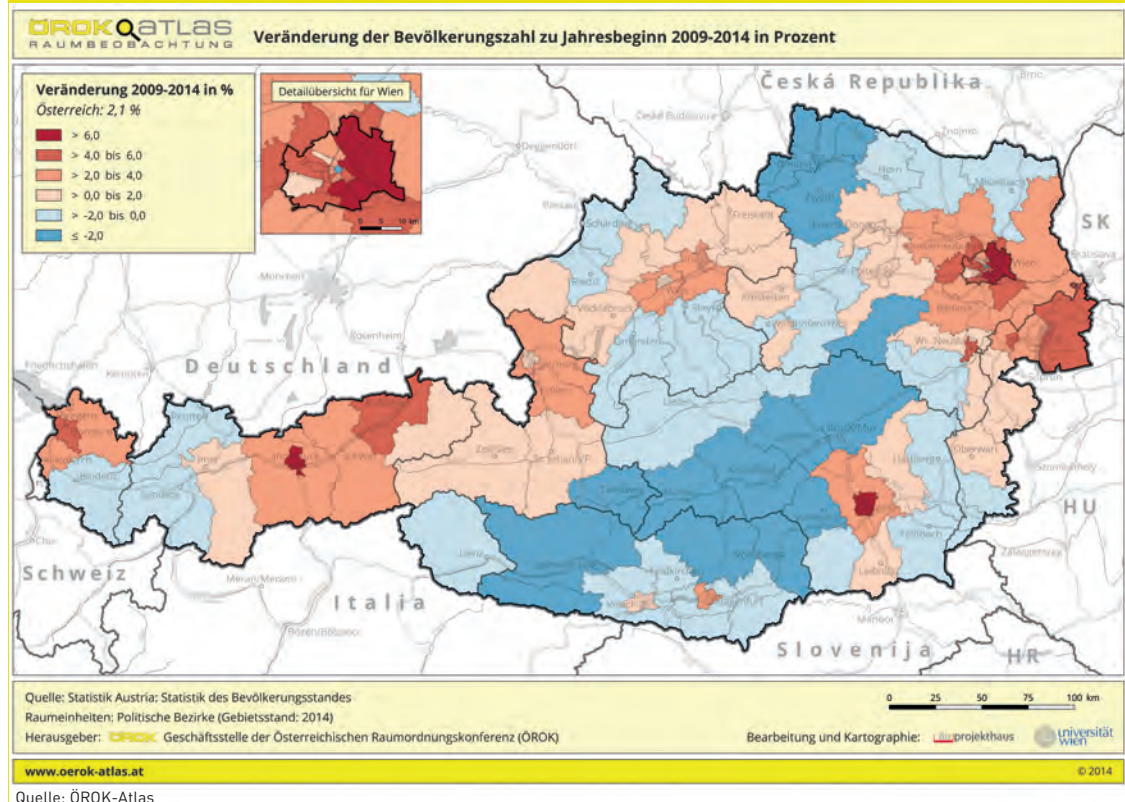
Quelle: Statistik Austria (2015): Statistisches Jahrbuch 2015

spiegelt daher in hohem Ausmaß auch die Wanderungsbewegung wider. Die Zuwanderung aus dem Ausland ist in den Krisenjahren weiter angestiegen. Innerhalb Österreichs ist eine regionale Differenzierung in Zu- und Abwanderungsregionen zu beobachten.

Das schneller wachsende Bruttoregionalprodukt/EW in den ländlichen Regionen erklärt sich möglicherweise auch durch Abwanderung bzw. das langsamer

wachsende BRP/EW in den städtischen Regionen durch Zuwanderung. Vor allem in Industrieregionen mit steigender Arbeitsproduktivität und Wertschöpfung bedeutet ein hohes Regionalprodukt pro EW nicht unbedingt auch eine wachsende Bevölkerung (Beispiele Obersteiermark, Innviertel), während Zuwanderung nicht immer mit starkem Regionalproduktwachstum verbunden sein muss (Beispiel städtische Zentralräume, Stadtumlandregionen mit hohem

Abb. 6: Veränderung der Bevölkerungszahl zu Jahresbeginn 2009–2014



Tab. 4: Geplanter Netzausbau des Autobahn- und Schnellstraßennetzes bis 2020

Abschnitt	Geplante Fertigstellung
S10 – Abschnitt Unterweikersdorf – Freistadt	2015
A1 – dreispuriger Ausbau Ybbs – Pöchlarn	2015
A4 – Ostautobahn dreispuriger Ausbau Flughafen – Fischamend	2015
A9 – Pyhrnautobahn: 2. Röhre Bosruckunnel, Vollausbau	2015
A5 – Abschnitt Schrick – Poysbrunn – Staatsgrenze	2018
S1 – Wiener Außenringautobahn Groß Enzersdorf – Süßenbrunn	2018
S1 – Wiener Außenringautobahn Spange Seestadt Aspern	2018
A26 – Linzer Autobahn, vierte Donaubrücke	2018
S36 – Murtalschnellstraße – Abschnitt St. Georgen – Scheifling	2019
S3 – Weinviertel Schnellstraße Hollabrunn – Guntersdorf	2019
S7 – Fürstenfelder Schnellstraße	2019
S34 – Traisental Schnellstraße St. Pölten – Hart	2019
S8 – Marchfeldschnellstraße Knoten S1/S8 – Gänserndorf	2019
A9 – Pyhrnautobahn: Tunnelkette Klaus, 2. Röhre Gleinalmtunnel	2019

Quelle: www.asfinag.at/unterwegs/bauprojekte

AuspendlerInnenanteil, z. B. Weinviertel, Mühlviertel). Für eine präzisere Beurteilung des Wechselspiels zwischen Wirtschaftsentwicklung und Wanderungsbewegungen bedürfte es aber weiterführender, detaillierterer Analysen.

Sowohl innerhalb der Regionen mit Wanderungsgewinnen als auch innerhalb der Regionen mit Wanderungsverlusten sind die Zentralräume mit ihrer Umgebung die Standorte mit Wanderungsüberschüssen. Bereits 57,5 Prozent der österreichischen Bevölkerung lebt in Städten. Am stärksten steigt die Zuwanderung in den Landeshauptstädten und in den Städten mit mehr als 5.000 EinwohnerInnen. Der ungebrochene Trend zur Dienstleistungswirtschaft, zur Verlängerung und Differenzierung der Ausbildung, zur steigenden

Frauenenerwerbstätigkeit mit einem hohen Bedarf an Kinderbetreuungseinrichtungen wirken unverändert zugunsten der Zentralräume.

1.3 Kapazitäts- und Qualitätsausbau bei der Verkehrsinfrastruktur wird kontinuierlich fortgesetzt

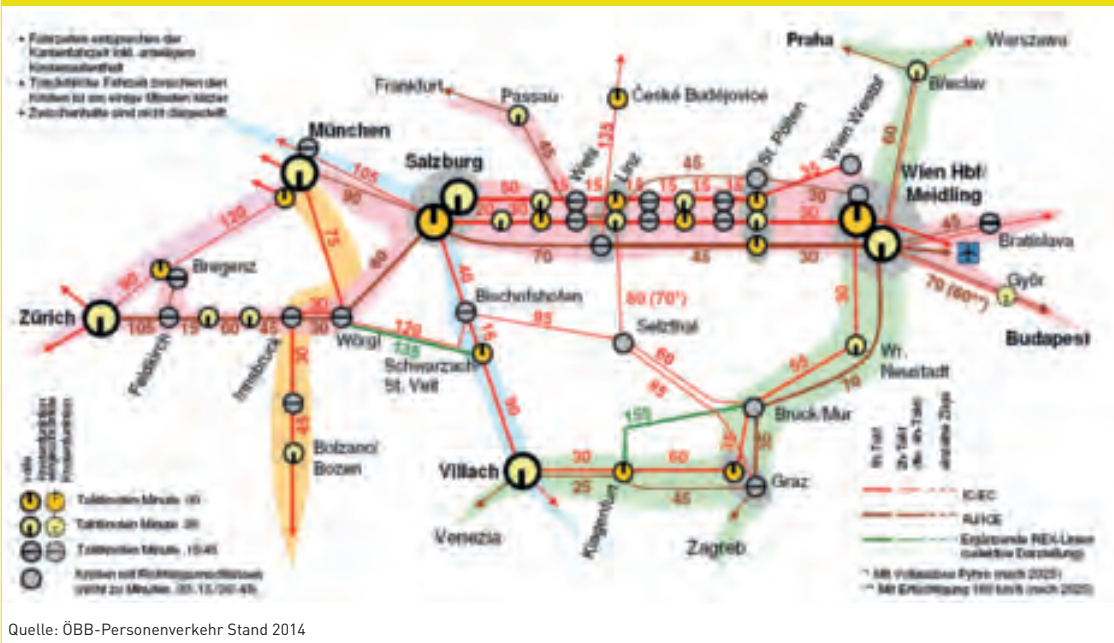
Das hochrangige Straßennetz (Autobahnen und Schnellstraßen) soll im Endausbau ca. 2.500 km umfassen. Davon sind 87 Prozent fertiggestellt. 73 von 95 Politischen Bezirken in Österreich verfügen über einen Autobahnanschluss (Stand 2014). Damit sind 85 Prozent der Bevölkerung mit einem Autobahnanschluss im Nahbereich versorgt. In der letzten ROB-Berichtsperiode lag der Schwerpunkt der Maß-

Tab. 5: Fertiggestellte Schieneninfrastrukturprojekte 2012–2015 und in Umsetzung befindliche Projekte (Auswahl)

Fertiggestellte Projekte	Jahr	Projekte in Umsetzung	Geplante Fertigstellung
Lainzer Tunnel	2012	Güterzugumfahrung St. Pölten	2017
Wienerwaldtunnel	2012	Terminal Wien – Inzersdorf	2017
Unterinntal Kundl – Baumkirchen	2012	Terminal Wolfurt	2018
Strecken ausbau Salzburg Hauptbahnhof-Freilassing	2013	Wien – Bratislava	2015 – 2030
St. Margarethen – Lustenau	2013	Pottendorfer Linie – Hengersdorf – Münchendorf	2019
Hauptbahnhof Wien	2014	Koralmtunnel	2023
Hauptbahnhof Graz	2014	Semmeringbasistunnel	2025
Verbindung Ostbahn – Flughafen	2014	Brennerbasistunnel	2025
Hauptbahnhof Salzburg	2014		
Ybbs – Amstetten	2015		

Quelle: www.oebb.at/infrastruktur/

Abb. 7: Integrierter Taktfahrplan 2025 – mögliches Zielangebot



nahmen vor allem auf der Ertüchtigung des Bestandsnetzes (z. B. dreispuriger Ausbau Westautobahn, vier-spuriger Ausbau Südautobahn zwischen Wien und Wiener Neustadt, zweiröhri-ger Tauerntunnel). Die Gesamtnetzlänge hat sich allerdings kaum verändert (+3 km). Das liegt auch an Verzögerungen durch komplexe Genehmigungsverfahren und zeitlicher Projektstreckung aus budgetären Gründen. Dennoch ist in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren eine weitgehende Fertigstellung des Autobahn- und Schnellstraßennetzes vorgesehen. Bis 2020 sollen die in Tabelle 4 angeführten Projekte realisiert werden (vorbehaltlich eines zeitgerechten Abschlusses der Genehmigungsverfahren).

Im hochrangigen Schienennetz wurden in der ROB-Berichtsperiode zahlreiche große Netzausbauprojekte fertiggestellt. Bis 2020 befinden sich weitere Projekte in der Umsetzung (siehe Tabelle 5).

Die Fertigstellung des Zielnetzes der Bahn ist bis 2025 vorgesehen. Auf Basis der damit möglichen Fahrzeiten und Kapazitäten kann ein Integrierter Taktfahrplan (ITF 2025) umgesetzt werden. Im ITF 2025 ist das in Abbildung 7 dargestellte Zielangebot im Fernverkehr möglich.

Das Zugkilometerangebot würde sich im Fernverkehr um fast 50 Prozent erhöhen. Auch im Nah- und

Tab. 6: Fahrzeitentwicklung der Bahn zwischen ausgewählten Destinationen

	2012	2025	2012-2025	
			abs	Prozent
Wien – Salzburg	2:45	2:15	-0:30	-18
Salzburg – Innsbruck	1:49	1:43	-0:06	-5
Innsbruck – Bregenz	2:25	2:24	-0:01	-1
Wien – Graz	2:30	1:50	-0:40	-27
Graz – Klagenfurt	2:44	0:50	-1:54	-70
Salzburg – Villach	2:31	2:14	-0:16	-11
Wien – München	4:16	3:46	-0:30	-12
Wien – Prag	4:30	3:50	-0:40	-15
Wien – Zagreb	6:04	„	„	„
Graz – Ljubljana	3:00	3:00	0	0
Wien – Budapest	2:35	2:20	-0:15	-10

„ keine Angaben verfügbar

Quellen: ÖBB-Infrastruktur (2011): Zielnetz 2025+, ÖBB-Fahrplanauskunft 2012

Regionalverkehr bietet das ausgebaute Netz Möglichkeiten für eine deutliche Erhöhung des Zugkilometerangebotes. Offen ist allerdings, ob eine entsprechende Leistungsbestellung finanziert werden kann. Gerade in den Agglomerationsräumen wäre aber angesichts der wachsenden stadtgrenzenüberschreitenden Verflechtungen ein Ausbau des öffentlichen Regionalverkehrs aus der Sicht verkehrs-, umwelt- und klimapolitischer Ziele besonders wichtig.

Der Ausbau des Schienennetzes wird die Erreichbarkeit sowohl von Metropolregionen im Ausland als auch zwischen den Zentren innerhalb Österreich deutlich verbessern. Kaum Verbesserungen wird es bis 2025 allerdings auf der Westachse zwischen Salzburg und Bregenz geben. Auch die Erreichbarkeit im Schienennetz in Richtung Südosteuropa bleibt problematisch.

Mit dem bereits erfolgten und den noch geplanten Ausbauvorhaben in der Verkehrsinfrastruktur hat Österreich hervorragend ausgestattete und wettbewerbsfähige Standorte anzubieten. Für die Regionalentwicklung bleibt es von zentraler Bedeutung, die Erreichbarkeit der hochrangigen Verkehrsknoten zu erhalten und zu verbessern. Dazu zählt auch der Ausbau von Verkehrsinformationssystemen, mit denen inter- und multimodale Wegeketten, sei es von Einzelpersonen oder von Unternehmen, optimal organisiert werden können. Mit der Verkehrsauskunft Österreich wurde dafür von Bund, Ländern und den Verkehrsunternehmen eine hervorragende Grundlage geschaffen. Es gilt nun, die regelmäßige Wartung des Systems sicherzustellen und kundenorientierte ver-

kehrsträgerübergreifende Informationsangebote (z. B. anachb, quando, scotty) anzubieten.

1.4 Flächendeckende Versorgung mit ultraschnellen Breitband-Hochleistungszugängen bis 2020

Die Verfügbarkeit von leistungsfähiger Kommunikationsinfrastruktur stellt im Zeitalter der digitalen Revolution einen essenziellen Standortfaktor dar. Österreich liegt beim Networked Readiness Index, der die IKT-Bereitschaft abbildet, unter 144 erfassten Ländern auf dem 19. Rang. Die Rasanz der Entwicklung widerspiegeln folgende Eckdaten (*Quelle: BMVIT/Breitbandbüro 2014*):

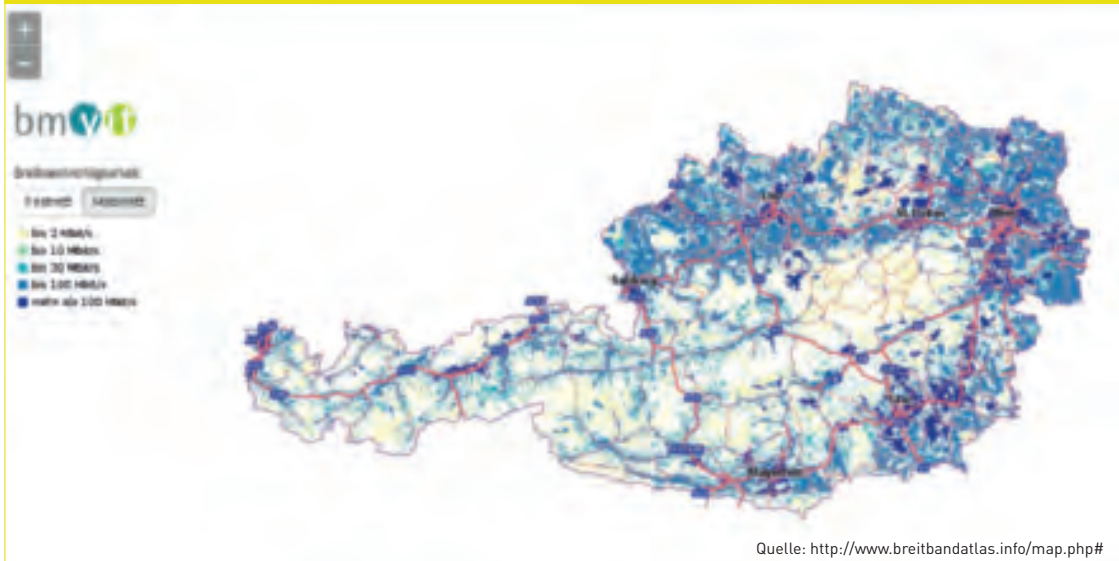
- Der Anteil der Haushalte mit Breitbandverbindung stieg zwischen 2004 und 2013 von 16 Prozent auf 80 Prozent.
- Die Zahl der Internet-NutzerInnen lag im Jahr 2013 bei den über 16-Jährigen bei 82 Prozent, bei den 16–24-Jährigen bei nahezu 100 Prozent.
- Circa 77 Prozent der Bevölkerung nutzt das Internet zumindest einmal in der Woche. In den skandinavischen Ländern liegt dieser Anteil bereits bei 90 bis 95 Prozent.
- Der Online-Einkauf (zumindest 1 x/Jahr) stieg von 41 Prozent der Bevölkerung im Jahr 2009 auf 54 Prozent im Jahr 2013.
- Die durchschnittliche Verbindungsgeschwindigkeit ist zwischen 2009 und 2013 von 4.094 Mbit/s auf 9.314 Mbit/s gewachsen.

Bei der Leistungsfähigkeit der Netze bestehen allerdings noch erheblicher Aufholbedarf und große

Abb. 8: Breitbandverfügbarkeit im Festnetz



Abb. 9: Breitbandverfügbarkeit im Mobilnetz



räumliche Unterschiede. Zugangsnetze der „nächsten Generation“ mit zumindest 30 Mbit/s waren in Österreich 2012 für knapp 70 Prozent der Haushalte verfügbar, aber nur für 15 Prozent der Haushalte in ländlichen Regionen (Digital Agenda Scoreboard Austria 2013). Netze mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von mehr als 100 Mbit/s sind zwar in den meisten größeren Städten und Ballungsräumen vorhanden, kaum aber in ländlichen Gebieten.

Vor diesem Hintergrund hat das BMVIT die Breitbandstrategie 2020 aufgesetzt. Darin werden folgende Ziele verfolgt:

- Bis 2018 sollen in den Ballungsgebieten (für 70 Prozent der Haushalte) ultraschnelle Breitband-Hochleistungszugänge zur Verfügung stehen.
- Bis 2020 soll eine nahezu flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit ultraschnellen Breitband-Hochleistungszugängen erreicht sein.

Damit sollten auch die derzeit noch bestehenden großen Standortvorteile bei der Telekommunikationsversorgung für die Ballungsräume abgebaut werden können.

1.5 Forschung, Technologie und Innovation – Wachstum trotz Krise

Die Bruttoinlandsausgaben für Forschung & Entwicklung lagen 2013 bei 2,81 Prozent. Damit wurden in den letzten Jahrzehnten markante Steigerungen erreicht, das Ziel von drei Prozent aber weiterhin verfehlt.

Der F & E-Anteil am BIP konnte auch in den Jahren der Krise seit 2008 gesteigert werden. Die F & E-Ausgaben des Unternehmenssektors sind zwar ebenfalls gewachsen, aber wahrscheinlich krisenbedingt deutlich geringer als die des Staates. Im europäischen Vergleich konnte Österreich damit seine Position im Spitzenfeld behaupten.

Erhebliche Unterschiede zeigen sich weiterhin bei der regionalen Forschungsquote (siehe Abb. 10). An der Rangreihung der Bundesländer hat auch die Krise kaum etwas geändert.

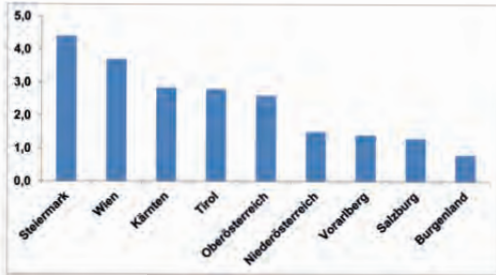
Neben der Größe von Universitäten und Fachhochschulen ist die Zahl großer Unternehmen in der

Tab. 7: Entwicklung der Ausgaben für F & E in Prozent des BIP

Jahr	in Prozent des BIP	Anteil des Unternehmenssektors in Prozent
1981	1,10	50,2
1991	1,45	50,0
2001	2,05	41,8
2008	2,61	46,1
2013	2,81	44,1

Quelle: Statistik Austria (2015): Statistisches Jahrbuch 2015

Abb. 10: Regionale Forschungsquote 2011 in Prozent



Quelle: Statistik Austria (2015): Statistisches Jahrbuch 2015; Eigene Darstellung

industriellen Produktion ein wesentlicher Faktor für die Höhe der Forschungsquote. Kein eindeutiger Zusammenhang lässt sich zwischen Regionalprodukt/EW und F & E-Quote herstellen. Es ist zu vermuten, dass Forschung und Entwicklung in erster Linie für konkrete Standorte relevant sind, flächige „spill over“-Effekte aber räumlich begrenzt bleiben.

1.6 Arbeitsmarkt: alle Regionen von steigender Arbeitslosigkeit betroffen

Besonders betroffen von der Krise war der Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosenquote erhöhte sich von 5,5 Prozent im Jahr 2008 auf 8,4 Prozent im Jahr 2014. Die Zahl der Arbeitslosen nahm im selben Zeitraum um 50 Prozent zu. Die Stellenandrangsquote (Verhältnis von vorgemerkten Arbeitslosen zu sofort verfügbaren Stellen) hat sich von 5,7 auf 12,1 mehr als verdoppelt. Die Analyse der regionalen Verteilung zeigt, dass fast alle Regionen betroffen sind. Regionen mit einer bereits hohen Arbeitslosenquote weisen zumeist einen niedrigeren Anstieg auf, während Regionen mit niedrigen Arbeitslosenquoten von einem dynamischen Zuwachs betroffen sind.

Selten überlagert sich eine niedrige Arbeitslosenquote mit einem niedrigen Anstieg. Auffallend ist auch, dass von der Zunahme der Zahl der arbeitslosen Personen vor allem die Regionen mit starken Wanderungsgewinnen betroffen sind (Zentralräume, Westachse Wien–Linz–Salzburg–Innsbruck).

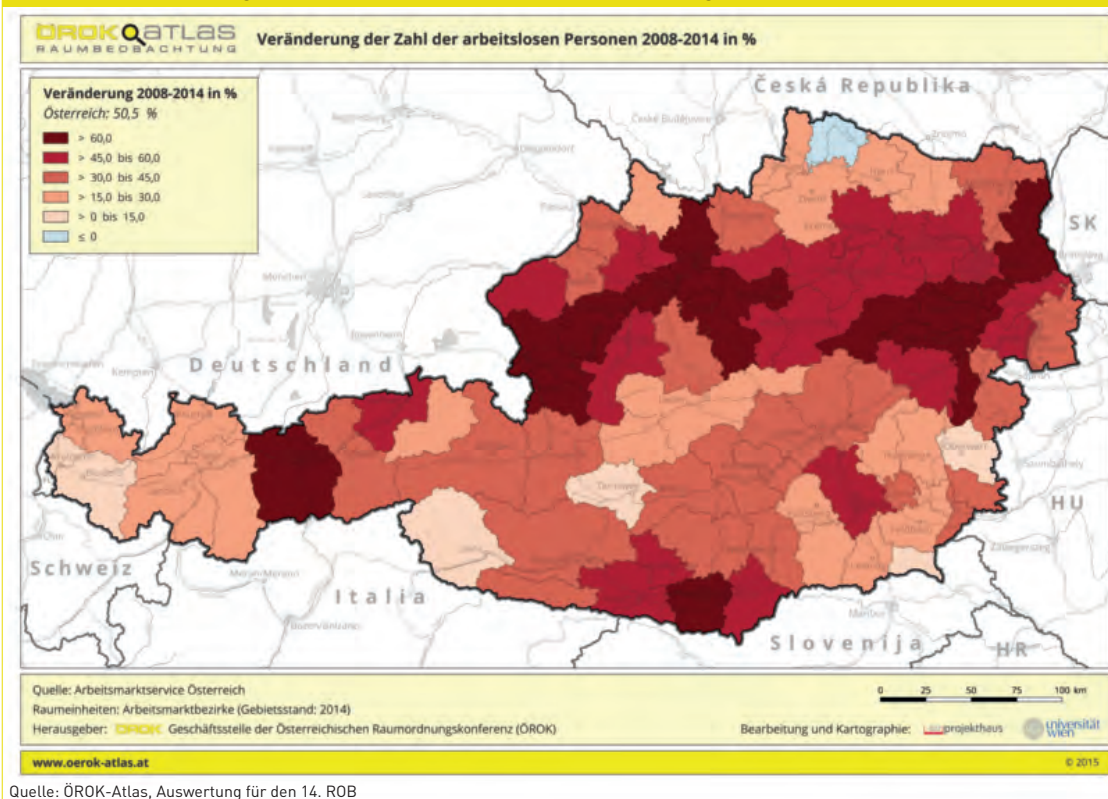
Abb. 11: Arbeitslosenquote insgesamt 2014 in Prozent



Arbeitslosenquote

Quelle: ÖROK-Atlas

Abb. 12: Veränderung der Zahl der arbeitslosen Personen insgesamt 2008–2014 in Prozent



Quelle: ÖROK-Atlas, Auswertung für den 14. ROB

Der Druck auf den Arbeitsmarkt wird durch die starke Zuwanderung aus dem Ausland, die Anhebung des Pensionsantrittsalters und eine steigende Erwerbsquote zusätzlich verschärft. In Kombination mit der Wirtschaftskrise wirkt der erwartete Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter (20–64 Jahre) außerhalb der Agglomerationsräume bisher nicht entlastend auf dem Arbeitsmarkt. Dennoch ist zu erwarten, dass Arbeitslosigkeit in einem hohen Maße in Zukunft auch ein Thema der Agglomerationen und Zentralräume sein wird.

1.7 Begrenzte Wirkmächtigkeit regionalwirtschaftlicher Politiken

Auch wenn sich der „Standort Österreich“ im europäischen Vergleich in den Jahren der Krise als relativ wettbewerbsfähiger und resilienter Standort erwies, und die regionalwirtschaftlichen Disparitäten im Gegensatz zur Europäischen Union insgesamt nicht zunahm, so zeigt die Entwicklung der regionalen Muster der Arbeitslosigkeit die begrenzte Wirkmächtigkeit regionalwirtschaftlicher Programme (z. B. Strukturfondsmittel, LEADER, Territorialer Beschäftigungspakt, Förde-

Tab. 8: Vergleich der realen Bevölkerungsentwicklung mit den ÖROK-Szenarien in Mio. EinwohnerInnen

Szenarien	Bevölkerungsstand		Prognose
	2008	2014	2030
Prognose Statistik Austria Hauptvariante 2006	8,322	8,508	8,52
Prognose Statistik Austria Hauptvariante 2014	8,322	8,508	9,19
Szenario „Alles Wachstum“	8,322	8,508	9,75
Szenario „Alles Wettbewerb“	8,322	8,508	9,24
Szenario „Alles Sicherheit“	8,322	8,508	8,5
Szenario „Alles Risiko“	8,322	8,508	8,3

Quellen: Hiess H. et al (2009): Szenarien der Raumentwicklung Österreichs 2030
In: ÖROK-Schriftenreihe Nr. 176/II
Statistik Austria (2014): Bevölkerungsprognose 2014

rungen der Länder). Damit soll die Bedeutung der Regionalpolitik nicht geschmälert werden – es kann auch vermutet werden, dass die Resilienz des Standortes Österreich insgesamt in der Summe der regionalpolitischen Anstrengungen mitbegründet ist – aber es wird die Bedeutung einer gesamthaften Kohäsionspolitik unterstrichen, die eine Teilung in „Gewinner- und Verliererregionen“ vermeidet und überregionale Ausgleichsmechanismen zur Verringerung von räumlichen und sozialen Disparitäten bereitstellt. Es braucht dieses Fundament, damit regionalwirtschaftlicher Wettbewerb zu „win-win“-Ergebnissen führt.

2 Gesellschaftliche Vielfalt und Solidarität

Im ROB 13 wurden mehrere stabile Trends der demografischen Entwicklung konstatiert:

- Die Bevölkerung wächst,
- Österreich ist ein Zuwanderungsland,
- Österreichs Bevölkerung wird älter,
- die Geburtenbilanz befindet sich in einer langanhaltenden Übergangsphase von hohen Überschüssen zu zunehmenden Defiziten (ab 2025),
- regional ist sowohl großräumig als auch kleinräumig ein Nebeneinander von Zuwächsen und Abnahmen zu beobachten.

Diese Trends wurden in der Berichtsperiode weitgehend bestätigt.

2.1 Österreichs Bevölkerung weiterhin auf stabilem Wachstumspfad

Die österreichische Bevölkerung wuchs auch in den Krisenjahren seit 2008 dynamisch und deutlich stärker als in den Prognosen erwartet. Insgesamt nahm die EinwohnerInnenzahl Österreichs seit 2008 um ca. 186.000 Personen auf 8,322 Mio. (2,2 Prozent) zu. Im Verhältnis zu den ÖROK-Szenarien liegt der Entwicklungspfad bereits nahe am Szenario „Alles Wett-

bewerb“, jenem Szenario, in dem der zweithöchste Bevölkerungszuwachs angenommen wurde.

Die Prognosedaten der Szenarien „Alles Sicherheit“ und „Alles Risiko“ wurden 2014 bereits übertroffen. Das Bevölkerungswachstum beruht ausschließlich auf Zuwanderung. 68 Prozent der ZuwanderInnen zwischen 2010 und 2013 stammen aus EU- bzw. EWR-Staaten (inklusive rückwandernde ÖsterreicherInnen). 32 Prozent der ZuwanderInnen waren Drittstaatsangehörige. Damit ändert sich schrittweise die Struktur der Herkunftsländer:

BürgerInnen aus den EU-Staaten stellen seit Kurzem die Mehrheit der ausländischen Bevölkerung dar, 35 Prozent davon kommen aus Deutschland. Der Anteil der klassischen „Gastarbeiterländer“ sinkt kontinuierlich, vor allem mit der Türkei ist das Wanderungssaldo nur mehr knapp positiv.

Ein stetiger Anstieg ist beim Anteil der Zuwanderung aus anderen Staaten zu verzeichnen. Der Anteil der in außereuropäischen Ländern geborenen Personen ist von 2011 bis 2014 von 11,5 Prozent auf 14,8 Prozent gestiegen. Der Anteil der im Ausland geborenen Personen wird gemäß der Hauptvariante der Bevölkerungsprognose der Statistik Austria kontinuierlich weiter ansteigen: von 9,3 Prozent im Jahr 2013 auf 13 Prozent im Jahr 2030 (Statistik Austria 2014).

Es ist zu vermuten, dass die Wirtschaftskrise mit ihren ungleichen regionalen Auswirkungen Wanderungsströme verstärkt hat. So ist die Zuwanderung aus den von der Krise stärker betroffenen Ländern der EU (Griechenland, Spanien, Portugal, Italien, Slowenien, Kroatien, Ungarn, Rumänien, Bulgarien) von 2011 auf 2013 um 41,5 Prozent gestiegen, die Zuwanderung aus den übrigen EU-Staaten hingegen nur um 8,1 Prozent. Aus den übrigen ebenfalls von der Krise stark betroffenen Balkanländern stieg die Zuwanderung trotz restriktiver Zuwanderungspolitik um 24,6 Prozent,

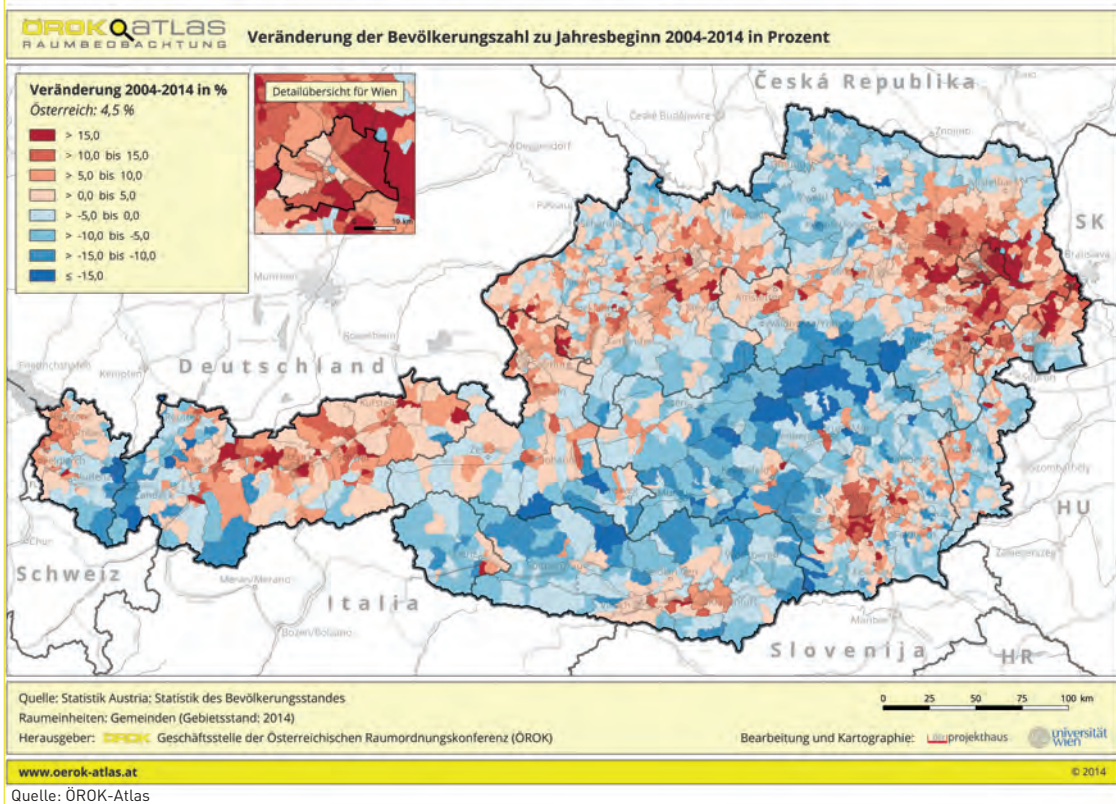
Tab. 9: Ausländische Bevölkerung in Prozent

	EU 15	EU 27 ¹⁾	Ex-Jugoslawien, Türkei ²⁾	Andere Staaten ³⁾
1971	30,5	33,7	51,8	14,5
1981	19,8	23,8	63,8	12,4
1991	15,3	26,6	61,1	12,2
2001	14,9	24,3	63,2	12,4
2011	21,8	38,7	44,0	17,3
2014	20,3	42,6	38,2	19,2

¹⁾ ohne Kroatien, ²⁾ inkl. Kroatien, ³⁾ inklusive EFTA-Staaten

Quelle: Statistik Austria (2015): Statistisches Jahrbuch 2015

Abb. 13: Veränderung der Bevölkerung zu Jahresbeginn 2004–2014 in Prozent



während die Zuwanderung aus der wirtschaftlich prosperierenden Türkei nur um 17,4 Prozent wuchs. Die Zuwanderung aus der Türkei wird durch Rückwanderung zu ca. 70 Prozent kompensiert, aus den übrigen EU-Staaten zu 60 Prozent, aus den von der Krise stärker betroffenen Ländern hingegen nur zu ca. 40 Prozent (Statistik Austria 2015, Zahlen für 2013). Ungleiche regionalwirtschaftliche Entwicklungen mit „Verliererregionen“ führen offenbar zu Ausgleichsmechanismen durch Wanderungsbewegungen.

2.2 Fortsetzung der Trends der letzten Jahre auch auf regionaler Ebene

Die Muster der letzten Jahre setzten sich auch in den letzten Berichtsperioden seit 2004 weiter fort:

- (1) Stabiles Wachstum entlang der Westachse Bratislava – Nordburgenland – Wien – Linz – Salzburg – Innsbruck – Vorarlberg;
- (2) Stabiles überdurchschnittliches Wachstum in den Stadtumlandregionen und in den Landeshauptstädten;
- (3) Fortgesetzter Rückgang der Bevölkerung entlang der Südachse Müzzzuschlag – Bruck an der Mur – Judenburg bis Osttirol und in jenen struktur-

schwachen Grenzgebieten, die sich in der Nachbarschaft strukturschwacher Regionen jenseits der Grenze befinden (u. a. Südburgenland, Waldviertel, Mühlviertel).

Ein Trendbruch von Wachstum zu Stagnation zeichnet sich in den Bezirken Reutte, Landeck und Bludenz ab.

Die neue regionale Bevölkerungsprognose (Publikation Sommer 2015) bestätigt die bisher erwartete Entwicklung weitgehend. Trendbrüche werden nicht erwartet.

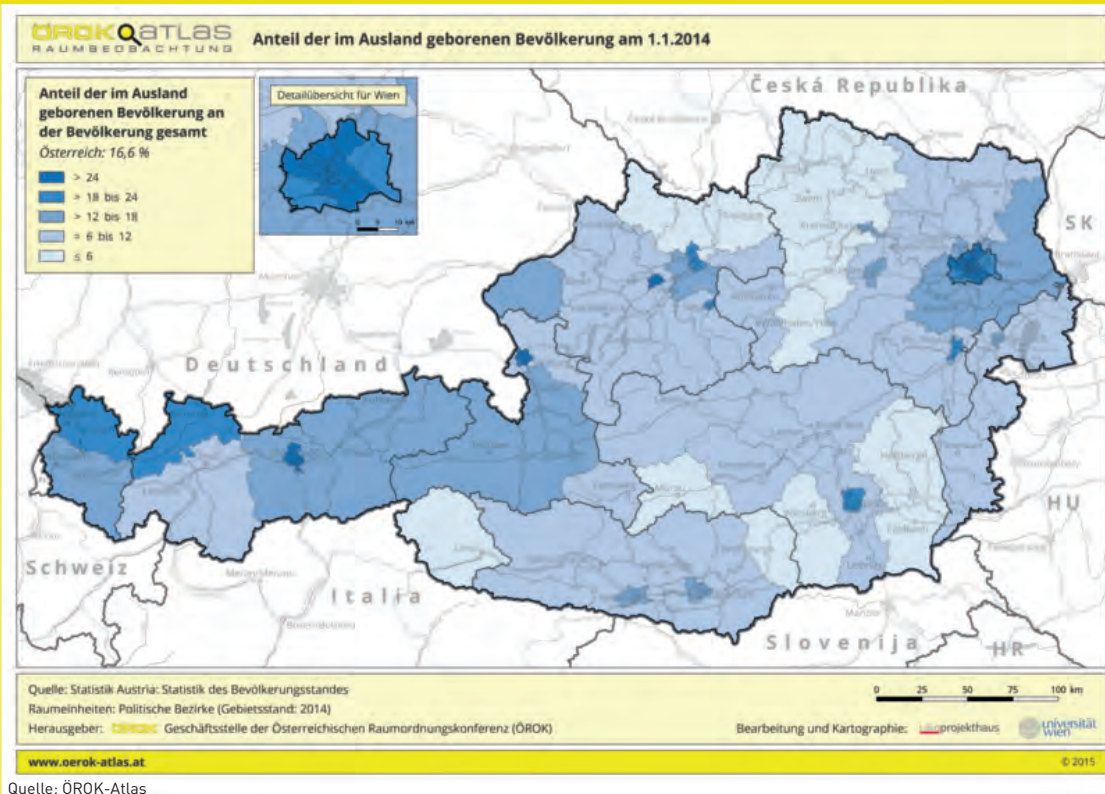
- Die Ballungsräume, die regionalen Zentren und die Regionen entlang der Westachse nehmen den größten Teil der Zuwanderung auf.
- In vielen Regionen (z. B. Scheibbs, Amstetten, Braunau, Kitzbühel, Liezen, Villach-Land), aber auch in Städten (Wien, Linz, Salzburg, Innsbruck, Bregenz, Wels, Steyr, Villach, St. Pölten) beruhte die Bevölkerungszunahme zuletzt ausschließlich auf einer Zuwanderung aus dem Ausland (Statistik Austria 2015: Außen- und Binnenwanderung 2013 nach Gebietseinheiten und Staatsangehörigkeit)
- In den Regionen mit abnehmender Bevölkerung wird der Rückgang vor allem durch Zuwanderung aus dem Ausland gebremst (siehe Tabelle 10).

Tab. 10: Wanderungssaldo in ausgewählten Regionen (Politische Bezirke) mit abnehmender Bevölkerung 2013

Politischer Bezirk	Wanderungssaldo	
	Österreichische Staatsangehörige	Ausländische Staatsangehörige
Murau	-202	+32
Murtal	-296	+180
Rohrbach	-198	+139
Zwettl	-100	+27
St. Veit an der Glan	-214	+118
Spittal an der Drau	-425	+177
Lienz	-181	+106

Quelle: Statistik Austria (2015): Statistisches Jahrbuch 2015

Abb. 14: Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung am 1. 1. 2014 nach Politischen Bezirken



Auch wenn der Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung in den Agglomerationsräumen und in den Tourismusregionen besonders hoch ist, werden sich in Zukunft alle Regionen mit den Fragen von Integration, Diversität und Multikulturalität auseinandersetzen müssen.

Bereits in den letzten Jahren wurde die Abnahme der Bevölkerung durch den Zuzug aus dem Ausland gedämpft.

In der ÖREK-Partnerschaft „Vielfalt und Integration im Raum“ wurden mögliche Handlungsansätze der Raumpolitiken aufgezeigt: Integrationsleitbilder als Element strategischer Raumentwicklung, qualitative Analysen als Ergänzung zu statistischen Daten, sektorübergreifende Zugänge in integrierten Entwicklungs- und Erneuerungskonzepten, abteilungsübergreifendes Schnittstellenmanagement in der planenden Verwaltung, Öffnung von Planungsprozessen für die Mitwirkung unterschiedlicher Gruppen, Wissenstransfer und Lernen voneinander.

2.3 Regionale Zentren als Stabilitätsfaktor im ländlichen Raum

Die Annahme, dass der Trend zur wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft, die soziale Diversifizierung, die Ausdifferenzierung des Arbeitsmarktes und die Nachfrage nach einem vielfältigen Freizeit- und Kulturangebot zugunsten von Zentralräumen wirkt, wird durch eine aktuelle Untersuchung an der Universität Klagenfurt bestätigt (WASTL R. 2014). In qualitativen Tiefeninterviews mit 360 Personen, die ihren Lebensmittelpunkt nach der Berufsausbildung in Städte verlegt haben (differenziert nach regionalen und überregionalen Zentren sowie Großstädte (ab 100.000 EW) und Millionenstädte) wurden fünf Motivgruppen für die Abwanderung aus dem ländlichen Raum identifiziert:

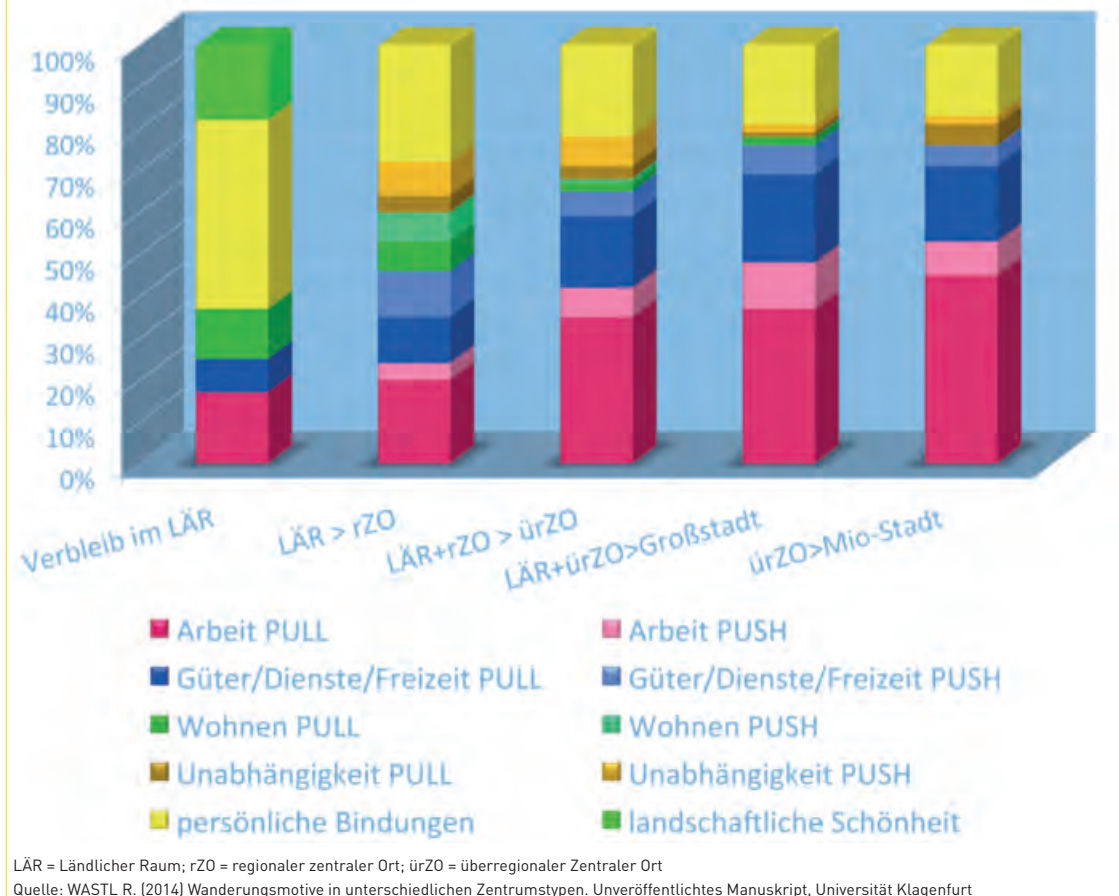
1. Arbeit: Neben vorhandenen Arbeitsplätzen waren Arbeitsplatzqualität und Aufstiegschancen wesentliche Faktoren (z. B. „Hier kann ich Karriere machen.“)
2. Güter-, Dienstleistungs- und Freizeitangebot: Neben der Erreichbarkeit waren mit zunehmender Stadtgröße auch die Qualität des Angebotes,

sowie Fortbildungs- und Freizeitmöglichkeiten wesentlich [z. B. „Wanderungsziel bietet einfach viel mehr (Shopping, Treffpunkte, Events, Lokale, städtisches Leben)“]

3. Persönliche Bindungen: In dieser Gruppe ist die Wanderung mit oder zu PartnerInnen oder FreundInnen zusammengefasst (z. B. „Erfüllte mir den Wunsch zur/m PartnerIn zu ziehen.“)
4. Unabhängigkeit und Anonymität: (z. B. „Ich wollte weg von den Eltern und auf eigenen Beinen stehen.“)
5. Wohnmöglichkeit: (z. B. „Meine Eltern besitzen eine Eigentumswohnung am Wanderungsziel.“)

Dabei wurden auch die Push-Faktoren (als ungünstig erfahrene oder empfundene Rahmenbedingungen am Abwanderungsort) und die Pull-Faktoren (als attraktiv und positiv erwartete Rahmenbedingungen am Zuwanderungsort) herausgefiltert. Es hat sich gezeigt, dass die Pull-Faktoren mit zunehmender Stadtgröße stark an Bedeutung gewinnen (von 42 Prozent in regionalen Zentren bis 68 Prozent in Millionenstädten).

Abb.15: Verbleibe- und Wanderungsmotive nach Wanderungsziel



Bei der Analyse der Pull- und Push-Faktoren ergibt sich folgendes Bild (WASTL R. 2014):

- Arbeit ist für Wanderungen in größere Städte die wichtigste Motivgruppe und wurde bei der Wanderung in Millionenstädte sogar mit 53 Prozent gewichtet.
- Für Wanderungen in regionale Zentren wurde die Motivgruppe Arbeit nur zu 24 Prozent gewichtet und sogar durch persönliche Bindungen übertroffen.
- Innerhalb der Motivgruppe Arbeit sind die Pull-Faktoren mehr als vier Mal so bedeutend wie die Push-Faktoren – auch dann, wenn die Migration von regionalen und überregionalen Zentren in Groß- und Millionenstädte erfolgt. Offensichtlich sind die Arbeitsmärkte großer Städte so viel attraktiver und vielfältiger als die wahrgenommenen Defizite kleinerer Städte und des ländlichen Raumes.
- Mit zunehmender Stadtgröße werden Arbeitsqualität, Aufstiegschancen und Bezahlung immer bedeutender und wird vor allem von Personen mit tertiärer Ausbildung als Motiv angesprochen – bei kleineren Zentren ist es der Arbeitsplatz an sich.
- Das Güter-, Dienstleistungs- und Freizeitangebot ist zweitstärkstes und überall ähnlich bedeutendes Wanderungsmotiv. Bei regionalen Zentren steht noch die Erreichbarkeit des „Basisangebotes“ im Vordergrund und Push- und Pull-Argumente sind gleich ausgeprägt. Mit zunehmender Zentrumsbedeutung wird das größere, attraktivere und vielfältigere Angebot hervorgehoben und die Pull-Argumente überwiegen bei Weitem. Bei großen Städten gewinnen zusätzlich Fortbildungsmöglichkeiten und das vielfältige Kulturangebot an Bedeutung.

- Die Faktoren Wohnen und Unabhängigkeit haben bei Wanderungen in regionale Zentren mit 14 Prozent bzw. 12 Prozent noch eine beachtliche Bedeutung und werden vorwiegend als Push-Faktoren aus dem ländlichen Raum dargestellt. Sie nehmen aber bei Wanderung in höhere Zentren kontinuierlich ab, haben aber auf Migration in Großstädte nahezu keinen Einfluss mehr.

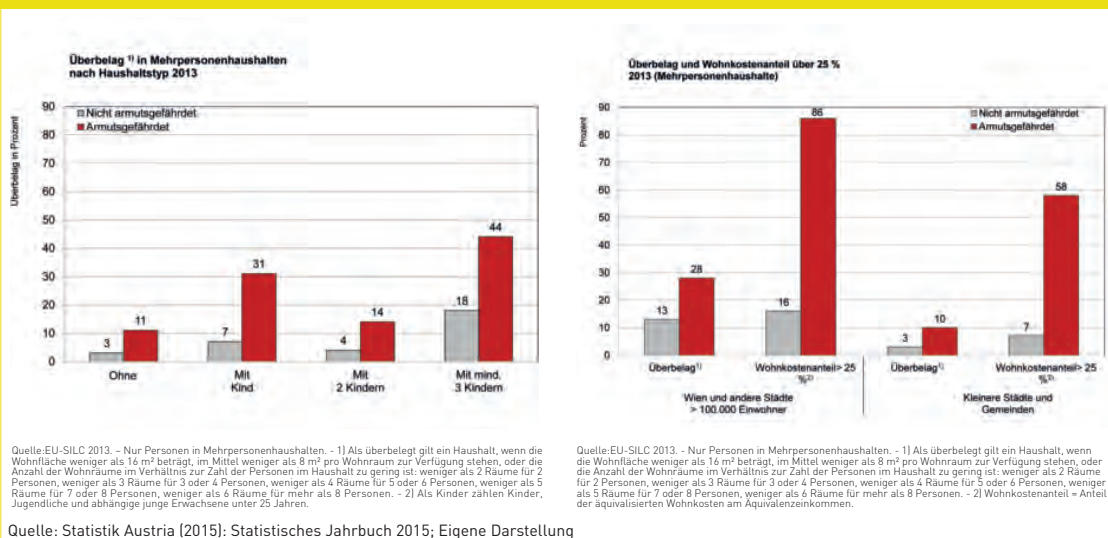
Regionale Zentren stellen einen wesentlichen Stabilisierungsfaktor für ländliche Räume dar. Sie bieten eine Grundausstattung an Arbeitsmöglichkeiten vor allem für Personen ohne tertiäre Ausbildung, Wohnmöglichkeiten und eine solide Basis an zentralen Diensten. Großstädte und vor allem Millionenstädte wirken mit ihrem breiten, hochwertigen Arbeitsplatzangebot (oft auch für PartnerInnen), den Aufstiegsmöglichkeiten, dem vielfältigen und auch qualitativen Güter-, Dienstleistungs- und Freizeitangebot und den Bildungsmöglichkeiten derart anziehend, dass dies die überwiegenden Motive sind, nicht nur aus dem ländlichen Raum, sondern auch aus niedrigeren Zentren zuzuwandern.

Vor diesem Hintergrund ist die Stärkung und Attraktivitätssteigerung der regionalen Zentren ein Schlüssel für die Entwicklung der ländlichen Räume.

2.4 Die Leistbarkeit von Wohnen wird eine zentrale Herausforderung

Die verstärkte Zuwanderung erhöht zusammen mit dem seit Langem beobachtbaren Rückgang der Haushaltsgröße (1951: 3,11, 2011: 2,27), der Zunahme der Einpersonenhaushalte (1951: 17,5 Prozent, 2011: 36,3

Abb. 16: Überbelag von Wohnungen 2013



Tab. 11: Entwicklung von Kinderbetreuungseinrichtungen

	2007–2008	2012–2013	Änderung	
			abs	Prozent
Kindertagesheime insgesamt	7.457	8.322	+865	+11,6
Krippen	956	1.349	+393	+41,1
Horte	1.168	1.200	+32	+2,7
Betreute Kinder	287.795	326.444	+38.649	+13,4

Quelle: Statistik Austria (2015): Statistisches Jahrbuch 2015

Prozent) und der Zahl der Nebenwohnsitze (1991–2001: +28,7 Prozent) die Nachfrage am Wohnungsmarkt. Das dynamische Nachfragewachstum hat zu einer überproportionalen Steigerung der Bodenpreise und der Wohnungskosten vor allem in den Zuwanderungsregionen geführt. Während die Konsumausgaben der privaten Haushalte von 2001–2013 ohne Wohnungskosten nominell um ca. 40 Prozent zugenommen haben, sind die Ausgaben für das Wohnen um mehr als 60 Prozent gestiegen (Statistik Austria, 2015).

In Wien und den anderen Städten mit mehr als 100.000 EinwohnerInnen liegt der Anteil der armutsgefährdeten Haushalte mit einem Wohnkostenanteil von 25 Prozent und einem Überbelag der Wohnungen bereits bei über 85 Prozent. Vor diesem Hintergrund ist in den nächsten Jahren die Schaffung von leistbarem Wohnraum eine zentrale Herausforderung, vor allem in den städtischen Gebieten. Für die Raumordnung bedeutet dies, vor allem die Instrumente zur Baulandmobilisierung, der Vertragsraumordnung und der Sicherung von Flächen für den geförderten Wohnbau auszubauen. Die ÖREK-Partnerschaft „Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung leistbaren Wohnens“ hat Handlungsempfehlungen ausgearbeitet, die es umzusetzen gilt (ÖROK 2014: Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“. In: ÖROK-Schriftenreihe Nr. 191).

2.5 Dienstleistungen der Daseinsvorsorge – ein Spagat zwischen Versorgungssicherheit und budgetären Nöten

Eine Analyse der Demografiesensitivität öffentlicher Haushalte in Österreich (FREIGANG/KÜHN 2010) ergab, dass etwa die Hälfte des Budgets der Kommunen in Österreich altersstrukturabhängig ist. Überdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben werden dabei insbesondere für unter 20-Jährige und über 65-Jährige festgestellt. Der prognostizierte demografische Wandel wird vor allem in den Regionen mit Bevölkerungsverlusten zu einer dramatischen Umschichtung

innerhalb der Ausgaben der Gemeindebudgets für die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge führen:

- In den Regionen mit Bevölkerungsverlusten nimmt die Zahl der Kinder und Jugendlichen um bis zu 30 Prozent ab, die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter um bis zu 20 Prozent, während die Zahl der SeniorInnen bis zu 40 Prozent (z. B. Politische Bezirke Spital an der Drau, St. Veit an der Glan, Murau) wachsen wird.
- In den Wachstumsregionen nimmt die Zahl der Jugendlichen teilweise ebenfalls stark ab, die Erwerbsbevölkerung stagniert, nur die Zahl der SeniorInnen wächst.
- Alle Altersgruppen wachsen nur mehr in den Agglomerationsräumen Wien, Graz, Linz und Innsbruck.

Im Hinblick auf die Kostenbelastung pro Kopf kamen BAUER und MITTERER (2010) nach einer Analyse der Gemeindegebarungen von 2001 bis 2007 zu dem Ergebnis, dass stark schrumpfende Gemeinden besonders belastet sind. Einerseits zeigt sich bei pflichtschulischen und infrastrukturellen Ausgaben eine Kostenremanenz, andererseits steigen die Ausgaben für die Altenbetreuung. Zudem kommt es aufgrund sinkender Ertragsanteile zu Mindereinnahmen. Gemeinden mit stagnierender Bevölkerungsentwicklung sind durch leicht unterdurchschnittliche Steuer- und Gebühreneinnahmen geprägt, verzeichnen aber eine überdurchschnittliche Ausgabenintensität und -dynamik in der vorschulischen Erziehung und der Sozialhilfe. Stark wachsende Gemeinden weisen zwar überdurchschnittliche Einnahmen aus den Ertragsanteilen und der Kommunalsteuer auf, sind aber in den meisten Aufgabenbereichen mit hohen Ausgabensteigerungen konfrontiert. Die krisenhafte Entwicklung der letzten Jahre schränkte den Handlungsspielraum für die Gemeinden ausgabenseitig weiter ein. Gleichzeitig wachsen aber die Anforderungen bei der Kinderbetreuung und bei Sozial- und Pflegeaufgaben durch den gesellschaftlichen Wandel weiter an:

Tab. 12: Bundesweite ÖV¹-Mindeststandards für den Regionalverkehr

Siedlungs- kerngröße	Mindestangebot in Kurspaaren pro Werktag zum nächsten			Nachfrageabhängiges Mindestangebot in Kurspaaren/Werktag zum nächsten		
	ÖV-Knoten	reg. Zentrum	überreg. Zentrum	ÖV-Knoten	reg. Zentrum	überreg. Zentrum
ab 251 EW	-	-	-	4	-	-
ab 501 EW	4	-	-		6	-
ab 1.001 EW		6	-		8	6
ab 2.501 EW		8	-		13	8
ab 5.001 EW			13			13

Quelle: Beschluss der Landesverkehrsreferentenkonferenz 2014, 1) ÖV = Öffentlicher Verkehr

- Die beruflich orientierte Lebensplanung von Frauen erfordert gemeinsam mit der integrationspolitischen Bedeutung von vorschulischer Erziehung (u. a. Spracherwerb) den Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen.
- Die Abnahme der Familiengrößen sowie die räumliche Dislozierung der familiären Strukturen erfordern ein höheres außerfamiliäres Angebot an sozialen Betreuungsangeboten.

Trotz Krise konnten aber die Kinderbetreuungseinrichtungen deutlich ausgebaut und die Zahl der betreuten Kinder spürbar erhöht werden. Unverändert gibt es allerdings erhebliche Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Regionen.

Während in Wien die Betreuungsquote der 0–14-Jährigen bei 344 Kinder/1.000 0–14-jährigen Kindern liegt, ist diese beispielsweise in Kärnten 258 und der LEADER-Region kärnten:mitte (Politische Bezirke St. Veit an der Glan und Feldkirchen) 236.

Österreich ist ein Land relativ kleiner Siedlungseinheiten mit einem hohen Maß an Zersiedelung. 16 Prozent der Bevölkerung leben außerhalb von geschlossenen Siedlungskernen mit zumindest 50 EW. 17 Prozent leben in Siedlungskernen mit einer Größe zwischen 50 und 1.000 EW, also in Siedlungseinheiten, deren Versorgung mit Dienstleistungen der Daseinsvorsorge im fußläufigen Einzugsbereich betriebswirtschaftlich kaum rentabel aufrechterhalten werden kann. Vor diesem Hintergrund stellt ein Grundangebot mit öffentlichen Verkehrsmitteln einen wesentlichen Faktor zur Sicherstellung der Erreichbarkeit von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge für alle Bevölkerungsgruppen dar. Das BMVIT und die Länder haben sich daher 2014 auf bundesweite ÖV-Mindeststandards für den Regionalverkehr verständigt.

In einem nächsten Schritt wäre eine stärkere Bindung der Siedlungsentwicklung und damit der

Raumordnung an die ÖV-Erschließungsqualität zweckmäßig. In der ÖREK-Partnerschaft „Plattform Raumordnung und Verkehr“ wurden dazu Vorschläge ausgearbeitet, die sowohl der Verkehrsreferenten- als auch der Raumplanungsreferentenkonferenz vorgelegt wurden.

2.6 Die Krise beschleunigt die Dynamik des demografischen Wandels

In der Phase der Krise setzte sich der Wanderungstrend zu den Agglomerations- und Zentralräumen fort. Diese Regionen profitieren sowohl von der Binnenwanderung als auch der Außenwanderung. Je größer die Städte sind, desto wichtiger wird der Faktor Arbeit als Anziehungsfaktor. Arbeitsqualität, Aufstiegschancen und Bezahlung sind in den großen Städten vor allem für Personen mit tertiärer Ausbildung attraktiver als in regionalen Zentren oder ländlichen Räumen. Regionale Zentren punkten neben dem Arbeitsangebot auch mit den Faktoren Wohnen und Unabhängigkeit und stellen so einen wesentlichen Stabilisierungsfaktor für den ländlichen Raum dar. Die Attraktivitätsfaktoren für den ländlichen Raum werden vor allem in „persönlichen Bindungen“ und „landschaftlicher Schönheit“ gesehen. Bemerkenswert ist, dass die Regionen mit Bevölkerungsrückgängen positive Wanderungsbilanzen bei ausländischen Staatsangehörigen aufweisen, der Zuzug aus dem Ausland zur Stabilisierung der Bevölkerungszahl in diesen Gebieten einen wichtigen Beitrag leistet. Vor diesem Hintergrund werden Fragen der Integration, Diversität und Multikulturalität auch in ländlichen Räumen verstärkt zu einem Thema. Die Herausforderungen für die Kommunen haben sich durch die Krise noch verschärft: Geringeren Budgetspielräumen stehen wachsende Anforderungen bei der Erbringung der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge gegenüber. Der Gestaltung des neuen Finanzausgleichs kommt daher eine besondere Bedeutung zu.

3 Klimawandel, Anpassung und Ressourceneffizienz

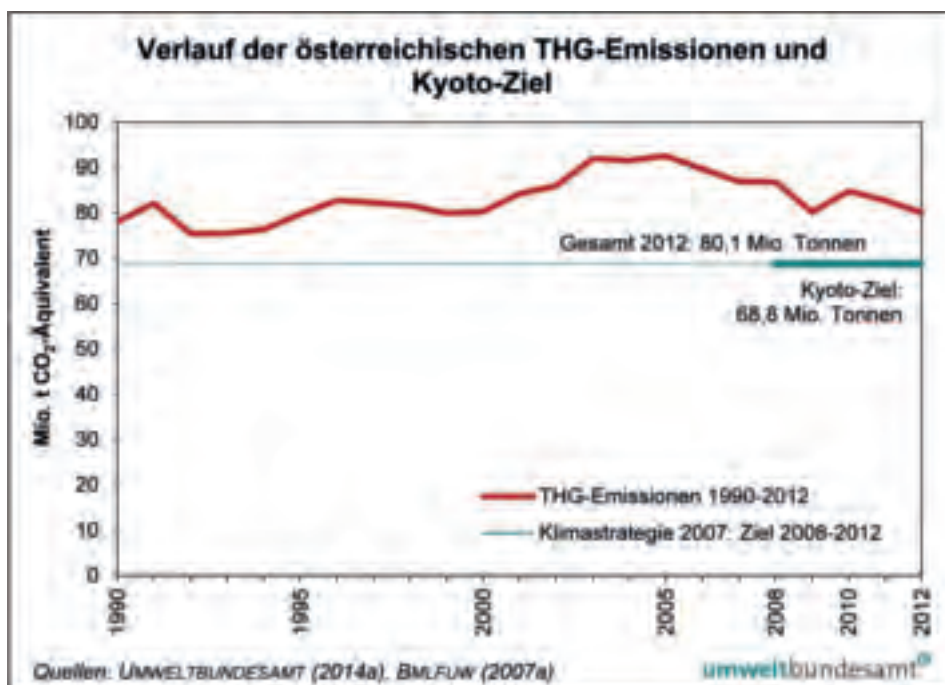
Bereits im ROB 13 wurde dargestellt, dass mit der durch fossile Energieträger angetriebenen Wirtschaft – durch höhere Produktivität der landwirtschaftlichen Produktion selbst (Mineraldünger) und durch die Substitution der Futterproduktion für Mobilität und Transport (Pferde, Ochsen) mit motorisierten Verkehrsmitteln (20–25 Prozent des Flächenbedarfs) – ab 1970 in Österreich und in Europa eine Phase eingeleitet wurde, in der über den Eigenbedarf hinaus produziert wurde. Darauf wurde zuerst mit dem Aufbau von Lagerbeständen („Milchseen“, „Butterberge“), später mit der Einführung von Quoten und Prämien für Flächenstilllegungen reagiert. Ein wesentliches Argument für einen sorgsam Umgang mit landwirtschaftlicher Nutzfläche entfiel, und es kam zu einem Rückgang landwirtschaftlicher Nutzflächen, die zu ca. einem Drittel in Bauland und zu zwei Drittel in Wald umgewandelt wurden (DOUBEK et al 2006). Die Beschleunigung des Verkehrssystems und die massenhafte Motorisierung erlaubten einen großzügigen Umgang mit Baulandflächen. Die Zahl der Ein- und Zweifamilienhäuser wuchs stark, die kompakten Stadtformen der vorindustriellen und frühindustriellen Epoche begannen sich in das Stadtumland aufzulösen. Mehrfach bereits wurde das Ende des

fossilen Zeitalters aufgrund begrenzter Rohstoffreserven ausgerufen (Club of Rome – Grenzen des Wachstums, Peak Oil). Immer wieder aber wurden die Reserven durch neue Explorationstechniken, zuletzt durch die Ausbeutung von Schiefergas und Schieferöl, erhöht und in die Zukunft gestreckt. Mittlerweile ist weniger die drohende Knappheit von fossilen Ressourcen der Treiber für den Umstieg in eine ressourcenschonende und energieeffiziente Zukunft als der drohende Klimawandel. Der Beitrag der Raumordnung zum Klimaschutz liegt vor allem in der Gestaltung von ressourcensparsamen und energieeffizienten Siedlungsstrukturen.

3.1 Klimawandel – trotz krisenbedingter Reduktion der Treibhausgasemissionen wurden die Kyoto-Ziele verfehlt

Am Verlauf der Treibhausgasemissionen (THG) in Österreich lässt sich die Wirtschaftskrise nach 2008 deutlich ablesen (siehe Abbildungen 17 und 18). Dennoch ist es nicht gelungen, die Kyoto-Ziele zu erreichen. Haupttreiber des Wachstums der THG ist der Verkehr. Die THG-Emissionen des Verkehrs sind von 1990–2012 um 54 Prozent gestiegen. Vor diesem Hintergrund kann die Unterstützung mobilitätssparsamer Siedlungsstrukturen ein wichtiger Beitrag der Raumordnung sein.

Abb. 17: Österreichische Treibhausgasemissionen 1990–2012



Quelle: Umweltbundesamt (2013): 10. Umweltkontrollbericht, Umweltsituation in Österreich, Reports Bd. REP-0410. Umweltbundesamt Wien

3.2 Ressourcennutzung

Die Ressourcennutzung wird einerseits durch den Materialeinsatz, andererseits durch den Energieverbrauch gemessen.

3.2.1 Materialinput

Rund drei Viertel des gesamten Materialverbrauchs in Österreich besteht aus nicht erneuerbaren Rohstoffen

(Lebensministerium 2013) (siehe Abbildung 19). Von 1995 bis 2010 stieg der Direkte Materialinput (DMC) um mehr als 15 Prozent. Der inländische Materialverbrauch (ohne Exporte) ist allerdings nur um 2 Prozent gestiegen. Durch die deutlich stärkere Steigerung des Bruttoinlandsprodukts konnte die Materialintensität (DMC/BIP) von 1995 bis 2010 um 25 Prozent gesenkt werden. Verstärkt durch die Krise ab 2008 kam es zu einer deutlichen Entkoppelung von Materialverbrauch und BIP, eine absolute Reduktion des Ressourcenver-

Abb. 18: Treibhausgasemissionen 2012 und Änderung der Emissionen zwischen 1990 und 2012



Quelle: Umweltbundesamt (2014): Klimaschutzbericht 2014. Reports Bd. REP 0491

Abb. 19: Entwicklung des Materialeinsatzes in Österreich 1995–2010



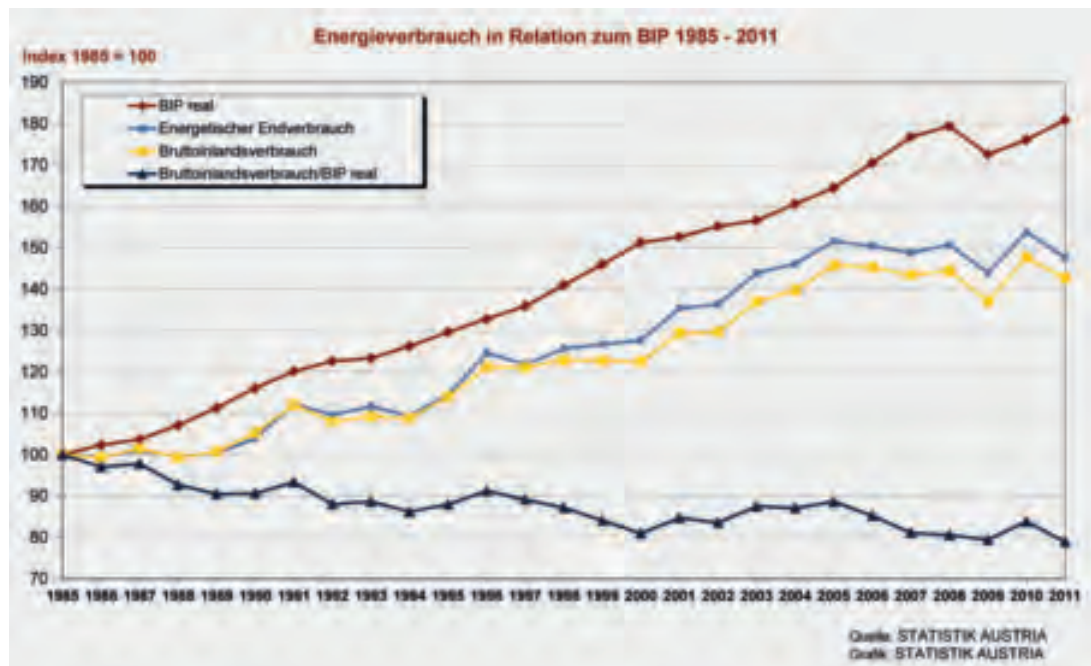
Quelle: Lebensministerium (2013): Indikatoren-Bericht MONE – Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Österreich

Tab. 13: Entwicklung des Bruttoinlandsverbrauchs in Österreich in Petajoule (PS)

	1990	2000	2005	2010	2013
Bruttoinlandsverbrauch insgesamt	1.052,2	1.224,5	1.453,6	1.457,6	1.420,8
Fossiler Energieverbrauch	841,0	947,3	1.154,5	1.073,2	991,8
Erneuerbare Energieträger	211,2	277,2	299,1	384,4	429,0
Anteil erneuerbarer Energieträger	20,1	22,6	20,6	26,3	30,2

Quelle: Statistik Austria (2015): Statistisches Jahrbuch 2015

Abb. 20: Energieverbrauch in Relation zum BIP 1985–2011



Quelle: Lebensministerium (2013): Indikatoren-Bericht MONE – Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Österreich

brauchs konnte aber bisher nicht erreicht werden. Neben der Steigerung des BIP ist dabei auch das Bevölkerungswachstum in diesem Zeitraum um sechs Prozent ein Grund für die Zunahme des Materialverbrauchs.

3.2.2 Energie

Auch beim Energieverbrauch ist es gelungen, eine Entkoppelung vom BIP zu erreichen. Diese Entwicklung hat sich seit dem Beginn der Krise und in der Krise noch verstärkt. Dadurch sind die absoluten Verbrauchszahlen in den letzten Jahren auf einem relativ konstanten Niveau geblieben. Es ist aber gelungen, den Anteil der erneuerbaren Energieträger stark auszubauen.

Das hat dazu geführt, dass der Bruttoinlandsverbrauch fossiler Energieträger von 2005 bis 2013 um 14 Prozent reduziert werden konnte.

Der in der EU-Richtlinie zur Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (RL 2009/28/EG) festgelegte Zielwert für den Anteil dieser Energie von 34 Prozent bis 2020 erscheint jedenfalls erreichbar. Die Raumordnung verfügt über Instrumente, die sowohl für den Ausbau erneuerbarer Energieträger als auch für die Erhöhung der Energieeffizienz von Bedeutung sind. Für den Ausbau von erneuerbarer Energie geht es vor allem um die Suche, Auswahl und Sicherung geeigneter Standorte für Produktionsanlagen und Trassen für Energietransportnetze sowie um die Interessenabwägung bei Konflikten mit konkurrierenden oder von möglichen negativen Konsequenzen betroffenen NutzerInnen und Nutzungen. Bei der Erhöhung der Energieeffizienz gilt es, das Ziel zu verfolgen, möglichst energiesparsame Siedlungsstrukturen zu schaffen. Zur Konkretisierung der Ziele und Maßnahmen hat die ÖREK-Partnerschaft „Energieraumplanung“ die möglichen Handlungsfelder der Energieraumplanung aufbereitet, konkrete Maßnahmen exemplarisch

Tab. 14: Tools zur Unterstützung von Energieraumplanung

Checkliste für energieoptimierte Planungsprozesse	Checkliste zur Nachhaltigkeitsbewertung Wohnbau Stadt Salzburg
E5-Maßnahmenkatalog	EFES – Energieeffiziente Entwicklung von Siedlungen
ELAS-Rechner	Energieausweis 2.0
Energiebaukasten	Energiespargemeinde
Energiezonenplanung	Grauer Energierechner
Klimacheck	MAI – Mobilitätsausweis für Immobilien
MORECO-Haushaltsrechner	NIKK – NÖ-Infrastrukturkostenkalkulator
PUGIS – Photovoltaik Geographical Information System	REGIOPT-Rechner
RESYS	Solarkataster Wien und Graz
TQB – Total Quality Building	

Quelle: Lebensministerium (2013): Tools für die Energieraumplanung – Ein Handbuch für die Auswahl und Anwendung im Planungsprozess

beschrieben und prioritäre Handlungsempfehlungen ausgearbeitet. Zusätzlich hat das BMLFUW die Studie „Tools für Energieraumplanung“ beauftragt. In dieser Studie wird erstmals eine umfassende Übersicht und Beschreibung einer Vielzahl einschlägiger Planungs- und Bewertungstools vorgelegt, und sie gibt Hilfestellung, für Planungsentscheidungen geeignete Tools auszuwählen (siehe Tabelle 14).

Ein wesentlicher Mangel besteht derzeit noch in der Verfügbarkeit von regionalen Energiestatistiken, die eine Evaluierung von Programmen und Maßnahmen sowie ein Monitoring der Entwicklung ermöglichen.

3.3 Entwicklung der Landnutzung – wie viele Fussballfelder werden pro Tag verbaut?

Die Erfassung der Flächennutzung und die Beobachtung von Veränderungen ist aus der Sicht der Raumordnung mit zwei Erkenntnisinteressen verknüpft, die zwar zusammenhängen, sich aber doch in der Klassifizierung und Definition des Erhebungsgegenstandes ebenso wie bei den Datenquellen unterscheiden:

(1) Generelle Erkenntnisinteressen zu Bodenbedeckung und Landnutzung

Die Erhebung und Auswertung dieser Daten sind für sehr unterschiedliche Fachmaterien, Fragestellungen und Interessengruppen relevant. Dementsprechend hoch sind die Anforderungen an Präzision (räumliche Auflösung) und Differenzierungsgrad. Im Vordergrund stehen Schutzinteressen und Qualitätsfragen:

- Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen und Böden zur Erhaltung eines möglichst hohen Selbstversorgungsgrads mit Lebensmitteln,
- Schutz des Bodens vor Versiegelung als Beitrag zu Klimaschutz und Klimawandelanpassung, zur Erhaltung der Wasserspeicherkapazität und zur

Vorsorge im Hochwasserschutz, zur Sicherung von Ökosystemen, Biodiversität und mikroklimatischer Qualität,

- Schutz besonders hochwertiger Natur- und Landschaftselemente: z. B. Moore, Gewässer, Auen etc.,
- Schutz des Waldes als CO₂-Senke, Lawinenschutz, Ökosystem und Wirtschaftsgut.

(2) Raumordnungspolitische Erkenntnisinteressen

Bei den raumordnungsspezifischen Erkenntnisinteressen koppelt sich das Ziel des haushälterischen Umgangs mit Boden, das sich als Auftrag aus den oben angeführten Schutzinteressen ableitet, mit den Zielen der Raumentwicklung, die auch die Bereitstellung von ausreichenden, geeigneten und leistbaren Flächen für bauliche Nutzungen in energie- und verkehrseffizienten Siedlungsstrukturen beinhalten. In diesem Kontext geht es vor allem um die Beobachtung der Siedlungsentwicklung nach den unterschiedlichen Nutzungskategorien (Flächenwidmung), nach der Nutzungsintensität (Bauweisen, Bebauungsdichte), den verfügbaren Baulandreserven (als Bauland gewidmete, aber noch nicht verbaute Fläche) und deren räumlicher Verteilung sowie den damit verbundenen Standortqualitäten, Nutzungspotenzialen und Infrastrukturfolgekosten. Im Gegensatz zur Bodenbedeckung und Landnutzung geht es nicht um eine möglichst genaue Erfassung der Bodenbedeckung und Nutzungen auch innerhalb von Grundstücken, sondern um die Kategorisierung von Flächen nach ihren Widmungen und aktuellen hauptsächlichen Nutzungen. In diesem Fall geht es z. B. um die Unterscheidung zwischen Bauland für Einfamilienhäuser oder für mehrgeschößigen Wohnbau und nicht um den unterschiedlichen Versiegelungsgrad auf den einzelnen Baugrundstücken.

Tab. 15: Systematik und Definition der Landnutzung in der Regionalinformation des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen (BEV)

			bis 2012	ab 2013	
Gesamtfläche Österreichs	Dauersiedlungsraum (DSR)	Baufläche	Versiegelte Baufläche ¹	Baufläche Gebäude (100 Prozent), befestigt (100 Prozent) nicht näher unterschieden (30 Prozent)	Baufläche Gebäude (100 Prozent), Gebäudenebenenflächen (100 Prozent) Betriebsflächen (100 Prozent), Friedhöfe (10 Prozent)
			Begrünte Baufläche	Nutzungen Baufläche begrünt, nicht näher unterschieden (70 Prozent)	Gärten (100 Prozent), Friedhöfe (90 Prozent)
		Verkehrsfläche	Verkehrsfläche	Straßen- und Bahnanlagen	
			Versiegelte Verkehrsflächen ¹	keine Unterscheidung zwischen versiegelten und begrüntem Verkehrsflächen	Bauflächen gesamt, Straßenverkehrsanlagen, Parkplätze, Schienenverkehrsanlagen
			Begrünte Verkehrsflächen		Verkehrsrandflächen
		Erholungsflächen	künstlich angelegte nicht landwirtschaftlich genutzte Flächen (z. B. Parkanlagen, Sport- und Freizeitflächen)	künstlich angelegte nicht landwirtschaftlich genutzte Flächen (z. B. Parkanlagen, Sport- und Freizeitflächen)	
		Abbauflächen	Lehm-, Sand-, Kalk- und Schottergrube, Steinbruch	Lehm-, Sand-, Kalk- und Schottergrube, Steinbruch	
		Sonstige Infrastruktur	Werksgelände, Ver-, Entsorgungsanlage, Lagerplatz, Friedhof	Baufläche, Betriebe und Friedhöfe werden Bauflächen zugerechnet	
		Landwirtschaftliche Fläche	Acker, Grünland, Weingärten, Erwerbsgartenanlagen, Wald bis 2.000 m ²	Acker, Grünland, Weingärten, Erwerbsgärten, Wald bis 2.000 m ²	
		Almen und Bergmähder			
		Wald			
		Gewässer			
		Ödland, Fels, Geröll, Gletscher			

1) In weiterer Folge als „versiegelte“ Flächen bezeichnet.

Quelle: Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (2013): Regionalinformation der Grundstücksdatenbank

Bereits 2002 wurde in der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie (ÖSTRAT) eine Reduktion des Zuwachses der Siedlungs- und Verkehrsflächen von täglich 25 ha auf ein Zehntel, also 2,5 ha vereinbart. Dieses Ziel wurde im ÖSTRAT-Arbeitsprogramm 2011 bestätigt.

Die zentrale Datenquelle für das Monitoring der Bodenbedeckung und Landnutzung ist die Regionalinformation der Grundstücksdaten des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen (BEV). Diese Datenquelle hat eigentlich eine andere Funktion (Kataster zur Dokumentation der räumlichen Zuordnung von Eigentumsrechten an Grund und Boden) und ist daher nur eingeschränkt als Monitoringinstrument geeignet, um die Änderungen in der Bodenbedeckung und in der Landnutzung zu dokumentieren: Aktualisierungen finden nur unregelmäßig statt,

punktuell erfolgen groß angelegte Neuerfassungen im Rahmen von Großprojekten und in den letzten Jahrzehnten kam es immer wieder zu Änderungen in der Klassifikation. All dies erschwert den Vergleich der Daten über längere Zeiträume.

Die Klassifizierungsänderungen ab 2013 erlauben eine genauere Unterscheidung bei Bauflächen (Betriebsflächen als eigene Kategorie, ebenso Friedhöfe) und bei den Verkehrsflächen (Unterscheidung auch in Parkplätze und Verkehrsrandflächen), erschweren aber eine Vergleichbarkeit mit dem Zeitraum davor (siehe Tabelle 15)

Neben dem Regionalinformationssystem des BEV kann österreichweit auf einige ergänzende Grundlagen zu einzelnen Nutzungsarten zurückgegriffen werden. Dazu zählen vor allem die Waldinventur des

Bundesamtes für Forstwirtschaft, Daten aus der Agrarstrukturerhebung zu landwirtschaftlichen Nutzflächen oder Daten über Schutzgebiete in Österreich.

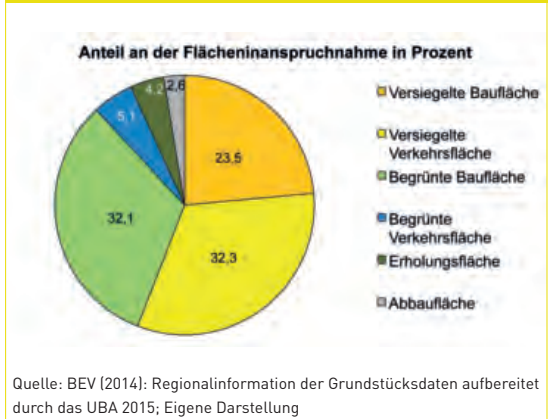
Bereits 2015 stehen Daten aus dem EU-Programm COPERNICUS zur Verfügung, in dem ebenfalls auf Basis von Orthofotos und Satellitenbilddaten Landnutzungsarten für ganz Europa erhoben werden. Bei diesen Daten handelt es sich um Open Government- Daten, die auch kleinräumig (z. B. Politische Bezirke) aufbereitet werden können. Im ersten Schritt wurde mit diesen Daten der Versiegelungsgrad in Österreich ermittelt.

3.3.1 Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie Versiegelungsgrad

In der öffentlichen Diskussion steht der „Verbrauch“ beziehungsweise die Inanspruchnahme von landwirtschaftlicher Fläche für Siedlungs- und Verkehrsflächen und insbesondere die wachsende Versiegelung von Boden im Vordergrund.

Bei der Bewertung der Entwicklung von Landbedeckung und Bodennutzung in der Öffentlichkeit kann ein außerordentlich unpräziser Umgang mit Begriffen konstatiert werden. Wenn von wachsender Versiegelung gesprochen wird, werden oftmals die Daten der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrstätigkeit insgesamt herangezogen. Dann können schon einmal Flächen im Ausmaß von 30 Fuß-

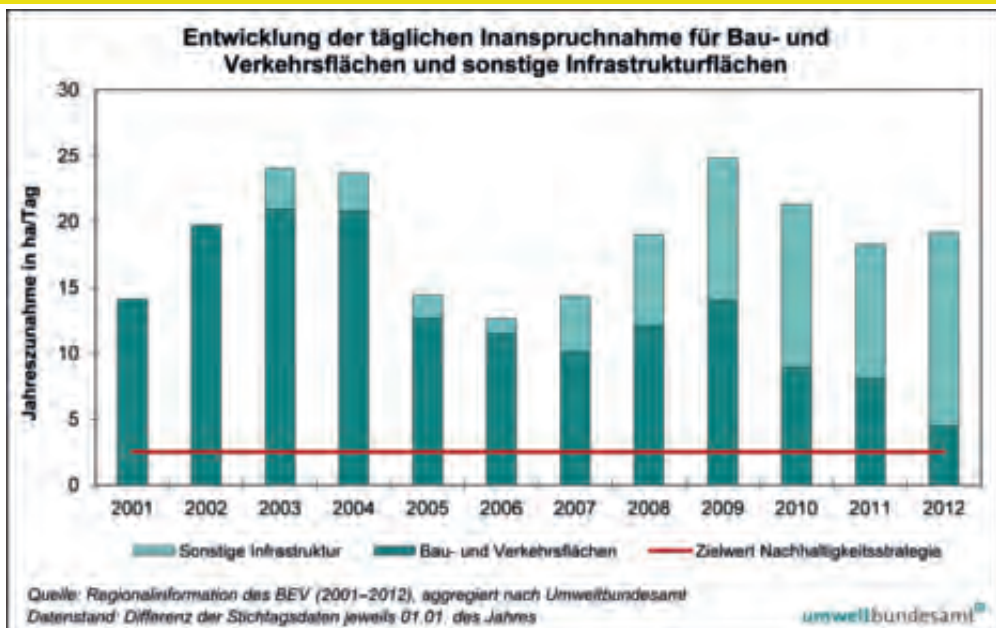
Abb. 21: Flächeninanspruchnahme für Bau-, Verkehrs-, Erholungs- und Abbauflächen 2013



ballfeldern pro Tag „versiegelt“ werden. Da Fußballfelder zwischen 0,4 und 1,08 ha groß sein können, besteht darüber hinaus ein erheblicher Spielraum für die Berechnung der Zahl der „versiegelten“ Fußballfelder. Die Flächeninanspruchnahme für Siedlungen und Verkehrsanlagen führt aber nur zu 55 Prozent tatsächlich zu Versiegelung. Die übrigen Flächen sind Hausgärten, Parkanlagen, Sport- und Erholungsanlagen mit teilweise hoher Qualität und Biodiversität. Die Flächen für Hausgärten umfassen alleine ein Drittel der gesamten Siedlungsfläche (siehe Abbildung 21).

Die Zahl der Fußballfelder relativiert sich auch, wenn man die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen in Relation zum Dauersiedlungs-

Abb. 22: Entwicklung der täglichen Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen



Quelle: Umweltbundesamt (2013): 10. Umweltkontrollbericht. Umweltsituation in Österreich. Reports Bd. REP 0410. Umweltbundesamt Wien

raum bzw. zur Gesamtfläche Österreichs setzt. 2013 waren 3,6 Prozent der Gesamtfläche Österreichs und 9,7 Prozent des Dauersiedlungsraums durch Siedlungs- und Verkehrsflächen versiegelt. Anders ausgedrückt: Im Dauersiedlungsraum entspricht die unveriegelte Fläche vier Millionen Fußballfeldern (bei einer durchschnittlichen Fußballfeldgröße von 0,7 ha).

Auch wenn die Hauptquelle der Daten zur Bodenbedeckung und Landnutzung – das Regionalinformationssystem der Grundstücksdaten des Bundesamts für Eich- und Vermessungswesen (BEV) – noch kein zuverlässiges Monitoringsystem ist, mit dem die Bodenbedeckung und Landnutzung kontinuierlich erfasst und regelmäßig aktualisiert wird, so lässt sich anhand der verfügbaren Daten jedenfalls belegen, dass das Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie einer Reduktion des Zuwachses an Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 2,5 ha pro Tag bisher bei Weitem nicht erreicht werden konnte (siehe Abbildung 22).

In den Jahren seit Beginn der Wirtschaftskrise ging vor allem die Flächeninanspruchnahme für Bau- und

Verkehrsflächen deutlich zurück. Die Ursachen dafür können nicht eindeutig identifiziert werden. Folgende Faktoren könnten relevant sein:

- Höheres Bevölkerungswachstum in den Vorkrisenjahren (2004–2008: +153.000, 2008–2012: +104.000).
- EinwohnerInnen- und Arbeitsplatzzuwächse vor allem in den Zentren bei geringerem Pro-EW-Verbrauch durch höhere Dichten und Geschoßwohnungsbau.

Der deutlich höhere Anteil der „sonstigen Infrastrukturf lächen“ (Betriebsflächen, Lagerflächen, Ver- und Entsorgungsanlagen, Erholungs- und Abbauf lächen) an der Zunahme der Flächeninanspruchnahme ist im Gegensatz dazu aus generellen Entwicklungen kaum erklärbar. Hier könnten auch Datenaktualisierungen durch größere Nacherhebungen eine Rolle spielen.

Erhebliche Unterschiede sind bei der Entwicklung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen zwischen städtischen und ländlichen Gebieten zu erkennen (siehe auch Abbildung 24 „Versiegelte Flä-

Tab. 16: Modell 1: Hochrechnung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen bis 2060 – Modell konstante Siedlungsfläche/EW

	EW	Siedlungs- und Verkehrsfläche/	Versiegelte Fläche/ EW in ha	Siedlungs- und Verkehrsfläche/ EW in ha	Versiegelte Fläche in ha
2013	8,468.570	0,0642	0,0359	543.600	303.700
2060	9,373.868	0,0642	0,0359	601.701	336.166
2013–2060	abs	+905.298	±0	+58.101	+32.466
	ha/Tag			+3,4	+1,9
	Prozent	+10,7		+10,7	+10,7

Quellen: Statistik Austria (2014): Bevölkerungsvorausschätzung 2012–2060

BEV (2014): Regionalinformation der Grundstücksdaten 2013 aufbereitet durch das UBA 2015; Eigene Annahmen und Berechnungen

Tab. 17: Modell 2: Hochrechnung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen bis 2060 – Modell Fortschreibung des Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachses/EW 2008–2012 bis 2060

	2008–2012	2013–2060	2060	2013–2060	
				in %	in ha/Tag
EinwohnerInnen	+104.770	+905.298	9,373.868	+10,7	
Siedlungs- u. Verkehrsfläche (ha)	+34.550	+298.540	842.140	+54,9	+17,4
Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachs pro EW in Bezug auf EW-Zuwachs in ha	0,32977	0,32977			
Versiegelte Fläche ¹⁾			349.410 ¹⁾	+15,1	+2,7

¹⁾ 15,3 Prozent am Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachs gemäß 2008–2012

Quellen: Statistik Austria (2014): Bevölkerungsvorausschätzung 2012–2060

BEV (2014): Regionalinformation der Grundstücksdaten 2013 aufbereitet durch das UBA 2015; Eigene Annahmen und Berechnungen

che/EW am Dauersiedlungsraum“). So ist die Inanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen pro EinwohnerIn in Wien zwischen 2006 und 2013 sogar um etwa 4 Prozent gesunken, während sie im übrigen Österreich noch um durchschnittlich 9 Prozent gewachsen ist (BEV/Umweltbundesamt 2014/2015).

Eine Prognose der künftigen Entwicklungen der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen ist kaum möglich, da viele Einflussfaktoren zusammenwirken (Wirtschaftsentwicklung, Bevölkerungsentwicklung, Bodenpreise, Raumordnung etc.). Im Folgenden werden auf Basis einfacher Annahmen die Größenordnungen der möglichen langfristigen Entwicklung abgeschätzt. Damit werden die Dimensionen der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen ermittelt, wenn sich der Trend der letzten Jahre unverändert fortsetzen würde. Zwei Berechnungsmodelle werden herangezogen:

(1) Modell 1: Konstante Siedlungs- und Verkehrsfläche/EW (siehe Tabelle 16)

Es wird angenommen, dass die Siedlungs- und Verkehrsfläche pro EinwohnerIn (2013) konstant bleibt, dass also die Bevölkerungsentwicklung der maßgebliche Faktor für die Flächeninanspruchnahme ist. Dieses Modell ergibt eher die Untergrenze, da die dichten und kompakten Siedlungsstrukturen aus dem 19. und frühen 20. Jahrhundert die Pro-EW-Werte im aktuellen Bestand mäßig beeinflussen.

(2) Modell 2: Fortschreibung des Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachses/EW bezogen auf den EinwohnerInnenzuwachs (siehe Tabelle 17) (wachsende Siedlungs- und Verkehrsfläche/EW)

Es wird der Zuwachs der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen von 2008 bis 2012 pro EW bezogen auf den EinwohnerInnenzuwachs von 2008 bis 2012 in die Zukunft hochgerechnet.

Basis für die Berechnungen ist die Bevölkerungsprognose für Österreich der Statistik Austria bis 2060 (Statistik Austria, 2014).

Mit dieser eher konservativen Modellannahme in Modell 1 würde die Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen insgesamt und die versiegelte Fläche (siehe Tabelle 15) jeweils um ca. 11 Prozent von 2013 bis 2060 zunehmen. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche würde nur mehr um ca. 3,4 ha/Tag (ca. „5 Fußballfelder“ bei einer durchschnittlichen Fußballfeldgröße von 0,7 ha), die versiegelte Fläche um 1,9 ha/Tag wachsen (ca. „3 Fußballfelder“).

Im Modell 2 wirkt die Struktur des Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachses der letzten Jahre stark in die Zukunft. Das bedeutet eine Dominanz der Einfamilienhausstruktur (2013: 87 Prozent der neuen Wohngebäude waren Ein- und Zweifamilienhäuser) mit relativ großen Grundstücken und einem überproportionalen Anteil der nicht versiegelten Bauflächen am Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstum. Dadurch wachsen die Siedlungsflächen insgesamt deutlich stärker als die versiegelten Flächen.

Die versiegelte Fläche würde bis 2060 um 10–15 Prozent, die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen insgesamt um 10–55 Prozent zunehmen (siehe Tabelle 18). In Bezug zur Gesamtfläche Österreichs würde der Anteil der ver-

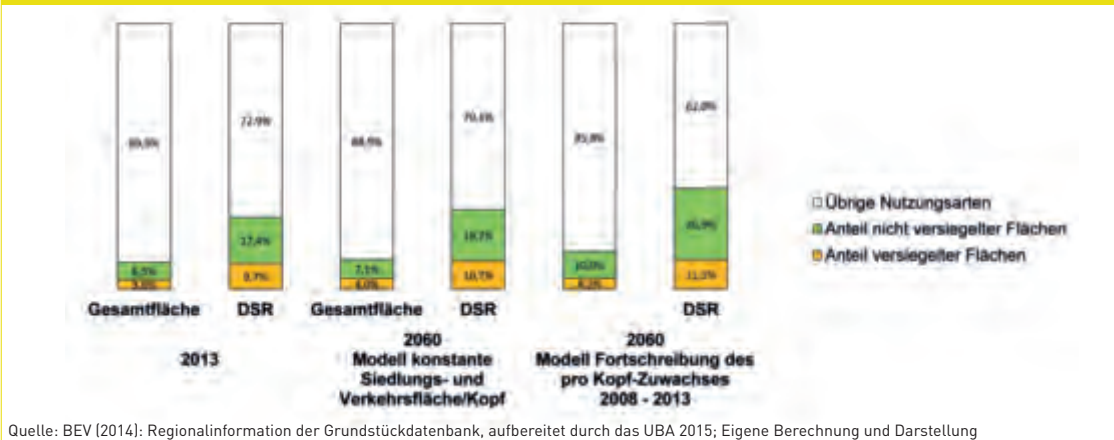
Tab. 18: Vergleich der Modelle zur langfristigen Abschätzung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsraum

	2013–2060	
	Modell 1 – konstante Siedlungs- und Verkehrsfläche/EW	Modell 2 – wachsende Siedlungs- und Verkehrsfläche/EW
EinwohnerIn in Prozent	+10,7	+10,7
Siedlungs- und Verkehrsfläche in Prozent	+10,7	+54,9
Versiegelte Fläche in Prozent	+10,7	+15,1
Siedlungs- und Verkehrsfläche in ha/Tag	+3,4	+17,4
Siedlungs- und Verkehrsfläche in Fußballfeldern/Tag	ca. 5	ca. 25
Versiegelte Fläche in ha/Tag	+1,9	+2,7
Versiegelte Fläche in Fußballfeldern/Tag	ca. 3	ca. 4
Siedlungs- und Verkehrsfläche/EW in ha	±0	+0,0256
Versiegelte Fläche/ EW in ha	±0	+0,0013

Quellen: Statistik Austria (2014): Bevölkerungsvorausschätzung 2012–2060

BEV (2014): Regionalinformation der Grundstücksdaten 2013, aufbereitet durch das UBA 2015; Eigene Annahmen und Berechnungen

Abb. 23: Entwicklung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen (bei konstantem Dauersiedlungsraum)



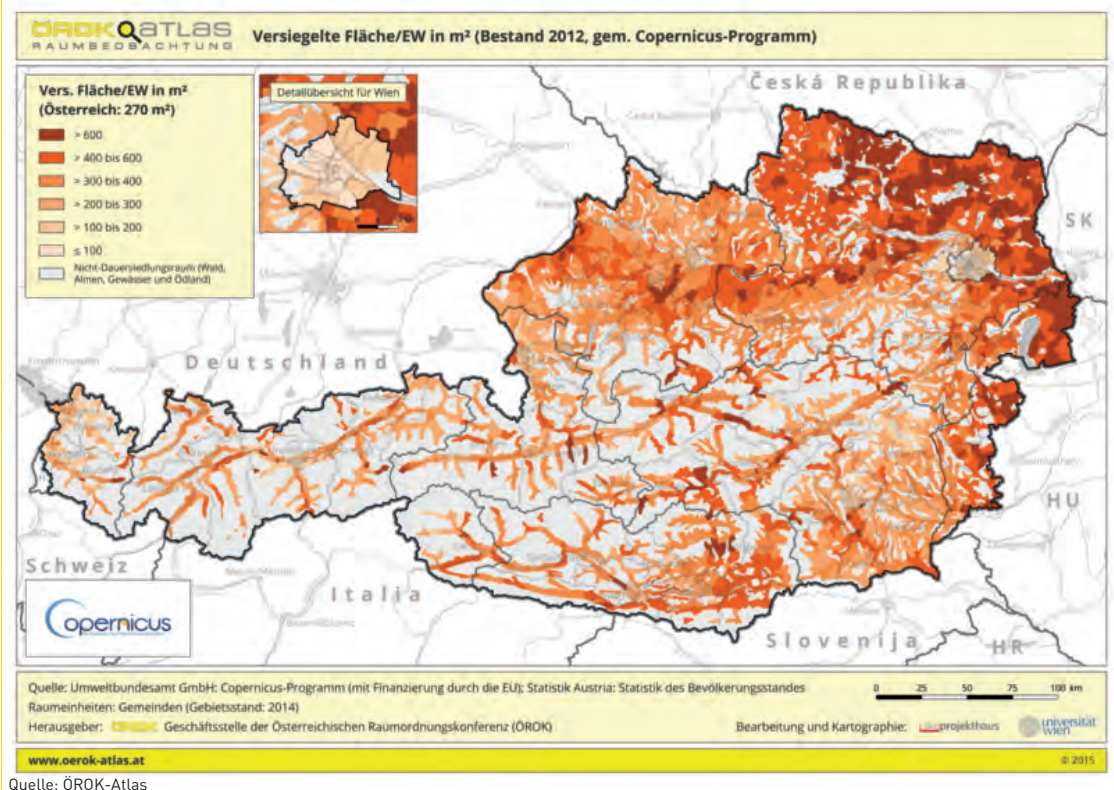
Quelle: BEV (2014): Regionalinformation der Grundstücksdatenbank, aufbereitet durch das UBA 2015; Eigene Berechnung und Darstellung

siegelten Fläche von 3,4 Prozent auf 4–4,2 Prozent, beim Dauersiedlungsraum (DSR) von 9,7 Prozent auf 10–11 Prozent anwachsen. Die gesamte Siedlungs- und Verkehrsflächen hätte dann aber bereits einen Anteil von 19–27 Prozent am Dauersiedlungsraum (siehe Abbildung 23). Damit würde der Anteil der landwirtschaftlichen Nutzflächen am Dauersiedlungsraum von ca. 85 Prozent im Jahr 2013 auf ca. 73–80 Prozent im Jahr 2060 weiter absinken. In diesen Modellannahmen wird davon ausgegangen, dass die Fläche des Dauersiedlungsraums konstant

bleibt. Das ist dann der Fall, wenn keine landwirtschaftlichen Flächen in Wald umgewandelt werden, denn „Wald“ zählt nicht zum Dauersiedlungsraum. Wenn landwirtschaftliche Flächen zusätzlich auch aufgeforstet werden, dann würde sich nicht nur die Fläche des Dauersiedlungsraumes, sondern auch der Anteil landwirtschaftlicher Flächen am Dauersiedlungsraum weiter reduzieren.

Diese Zahlen zeigen, dass bei einer kompakten Siedlungsentwicklung mit höheren Dichten, geringeren

Abb. 24: Versiegelte Fläche pro EinwohnerIn am Dauersiedlungsraum in m²



Einfamilienhausanteilen und einer intensiveren baulichen Nutzung der einzelnen Baugrundstücke die künftige Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen trotz eines beträchtlichen EinwohnerInnenwachstums in einem verträglichen Rahmen gehalten werden kann. Bei einer Fortsetzung der Ausweitung der Siedlungsstrukturen wie in der jungen Vergangenheit nimmt zwar die Versiegelung nur geringfügig stärker zu, aber die Flächeninanspruchnahme für den Siedlungs- und Verkehrsflächen insgesamt führt zu einem deutlichen weiteren Rückgang der verfügbaren landwirtschaftlichen Nutzflächen.

Die Auswertung der Daten aus dem COPERNICUS-Projekt ermöglicht eine kleinräumige Analyse des Versiegelungsgrades (Anteil der versiegelten Fläche am Dauersiedlungsraum). Da bei der COPERNICUS-Datenerhebung und -auswertung eine systematische Unterschätzung des nachrangigen Straßennetzes erfolgt, liegt der Gesamtversiegelungsgrad unter dem Versiegelungsgrad aus der Regionalinformation des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen.

Es ist aber davon auszugehen, dass sich der Fehler gleichmäßig verteilt und die Aussagen über die räumliche Verteilung in Österreich daher stimmig sind. Es zeigt sich in den urbanen Räumen und in den alpinen Tallandschaften ein deutlich höherer Versiegelungsgrad bei einer gleichzeitig niedrigeren versiegelten Fläche pro EW als in den übrigen Gebieten. Eine Kopplung von hohem Versiegelungsgrad mit einer hohen Versiegelung pro EW ist in Stadtumlandgebieten und in einzelnen alpinen Tallandschaften zu erkennen. In diesen Gebieten sollte ein besonders sorgfältiger

Umgang bei der Baulandentwicklung erfolgen. Die Konzentration des EinwohnerInnenwachstums in den Zentren könnte durch höhere Anteile der neu errichteten Wohnungen im mehrgeschoßigen Wohnbau in Zukunft wieder zu einer sinkenden Neuversiegelung/EW führen. Ein Indiz dafür ist die stark gestiegene Zahl von neu bewilligten Wohnungen in Gebäuden mit mehr als drei Wohnungen (z. B. +27 Prozent von 2012 auf 2013), während die Bewilligungen für Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern schon seit längerer Zeit (2005–2013) stagnieren (Statistik Austria 2014).

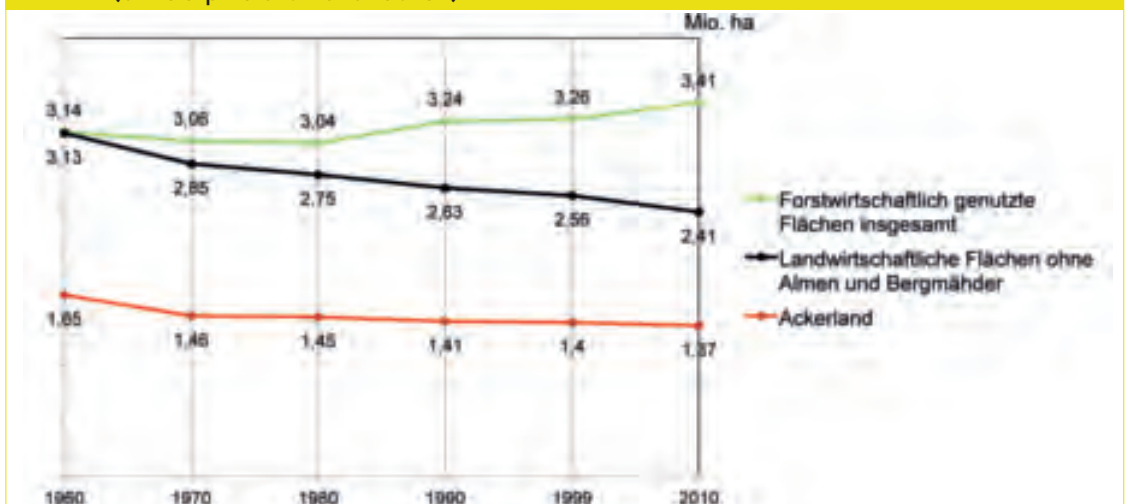
3.3.2 Landwirtschaftliche Nutzfläche, alpines Grünland und Wald

Für die Ermittlung der landwirtschaftlichen Nutzfläche und der Waldfläche können folgende Quellen herangezogen werden:

- In der Agrarstatistik werden in regelmäßigen Abständen Vollerhebungen der land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen sowie der alpinen Grünlandflächen (Almen und Bergmäher) vorgenommen.
- Aus der Regionalinformation des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen ergibt sich die landwirtschaftliche Nutzfläche als Restfläche nach Abzug der Siedlungs- und Verkehrsflächen.
- In der Waldinventur wird die Gesamtfläche des Waldes unabhängig von einer forstwirtschaftlichen Nutzung erhoben.

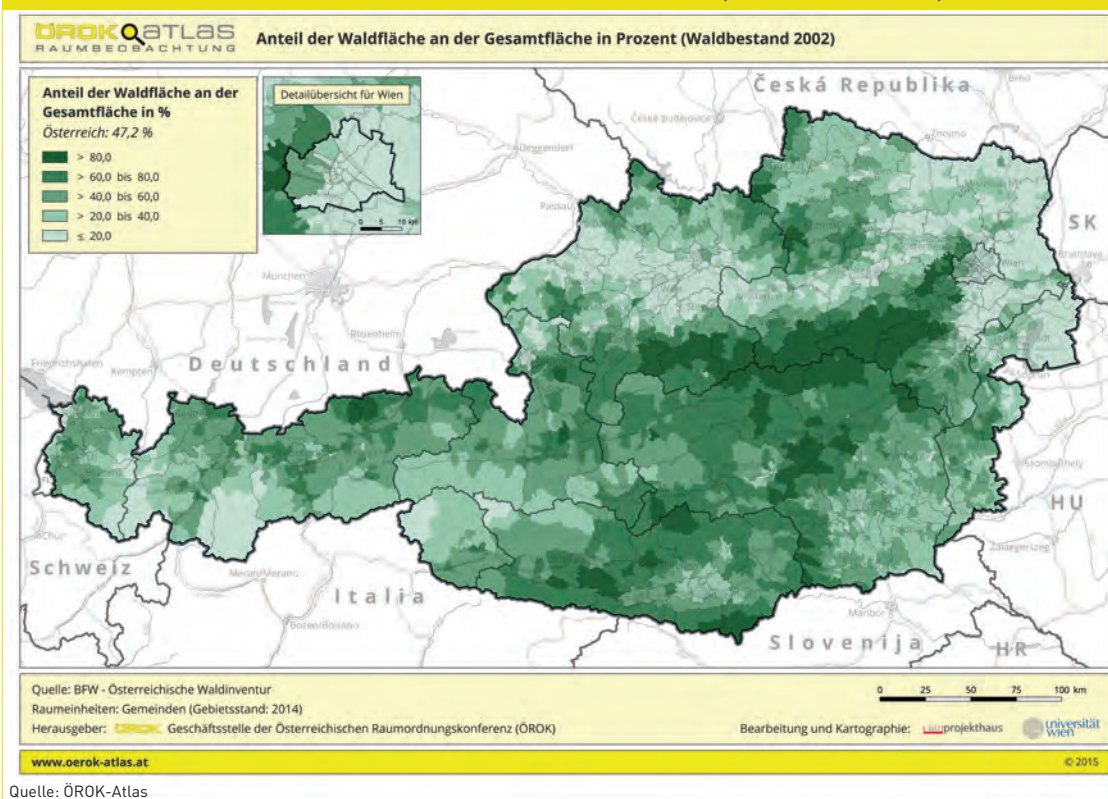
Die Ergebnisse sind aufgrund der Definitionen und auch aufgrund des Genauigkeitsgrades der Erhebung

Abb. 25: Entwicklung der land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen (ohne alpine Grünlandflächen)



Quelle: Ministerium für ein lebenswertes Österreich (2014): Grüner Bericht 2014

Abb. 26: Anteil der Waldfläche an der Gesamtfläche in Prozent (Waldbestand 2002)



gen nicht vergleichbar. So werden Waldflächen im Dauersiedlungsraum unter 2.000 m² in der Regionalinformation der landwirtschaftlichen Nutzfläche zugerechnet. Die landwirtschaftliche Nutzfläche ist in der Regionalinformation daher um fünf bis sieben Prozent höher als in der Agrarstatistik. Umgekehrt sind die Waldflächen in der Agrarstatistik um ca. zwölf Prozent niedriger als in der Waldinventur, da nur die forstwirtschaftlich genutzten Flächen erfasst werden. Ein besonderes Thema stellen die alpinen Grünlandflächen dar, die aufgrund geänderter Erhebungsmethoden im zeitlichen Verlauf nicht vergleichbar sind.

Für eine längerfristige Analyse der Entwicklung eignen sich die Daten der Agrarstatistik am besten.

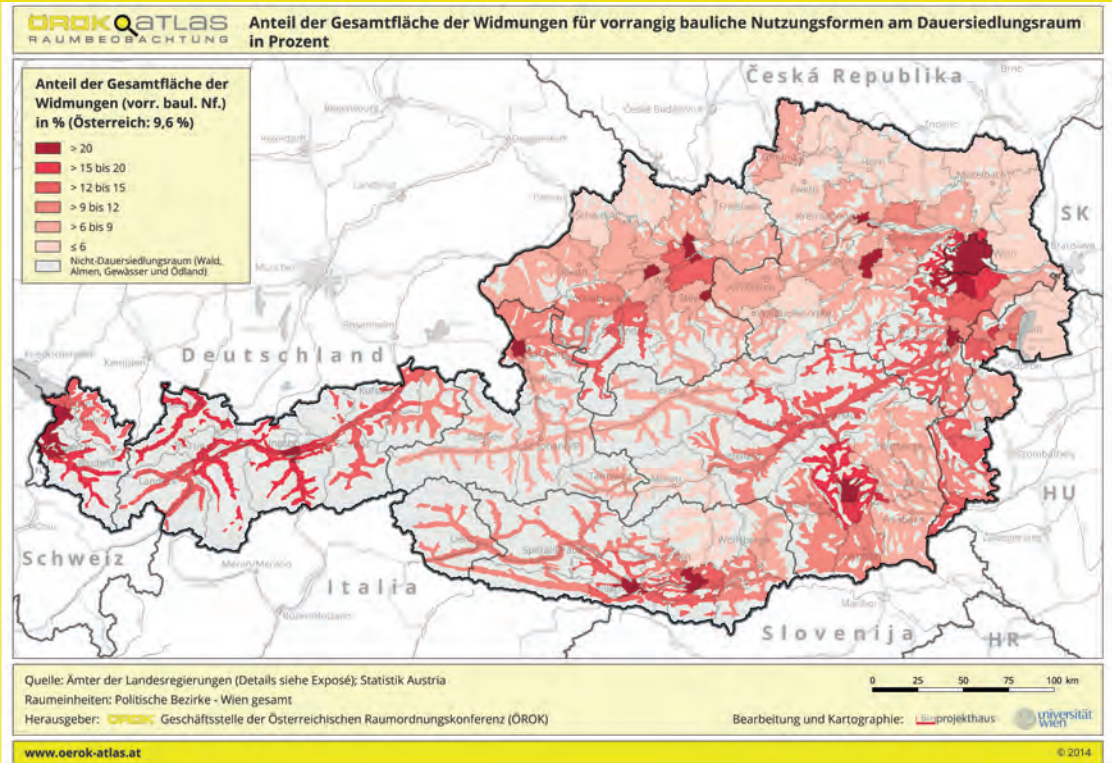
Die landwirtschaftlichen Nutzflächen haben seit 1960 fast um ein Viertel abgenommen (siehe Abbildung 25). Das entspricht in etwa jenem Flächenanteil, der in den Zeiten vor der Motorisierung für die Futterproduktion für Zugtiere benötigt wurde. Von 1999 bis 2010 lag der Rückgang bei ca. 6 Prozent. Die Ackerflächen sind deutlich weniger geschrumpft (1960–2010: -17 Prozent, 1990–2010: -2,1 Prozent) als die Grünlandflächen (1960–2010: -30 Prozent, 1999–2010: -10 Prozent). Es stellt sich die Frage, ob nicht ein Kipp-

punkt erreicht ist, bei dem weitere größere Verluste an landwirtschaftlicher Nutzfläche zu einem Rückgang beim Eigenversorgungsgrad mit Lebensmitteln führen könnten.

Der Verlust an landwirtschaftlichen Nutzflächen wird im Zeitraum 1999–2010 etwa zu 50 Prozent durch die Flächeninanspruchnahme für Siedlungsraum und zu 50 Prozent durch Aufforstung vor allem im Grünland verursacht. Besonders extensiv genutztes Grünland im Grenzertragsbereich wurde aufgeforstet. Ebenfalls stark in Waldflächen umgewandelt wurden alpine Grünlandflächen (Almen und Bergmäher). Die Waldzunahme geht vor allem auf Kosten von alpinen und nicht alpinen Grünlandflächen. Der letzte Datensatz aus der Waldinventur zur Waldfläche insgesamt stammt aus dem Jahr 2002. Der Anteil der Waldfläche an der Gesamtfläche lag bei 46,5 Prozent. In einzelnen Gemeinden liegt der Waldflächenanteil mittlerweile bei über 80 Prozent (siehe Abbildung 26).

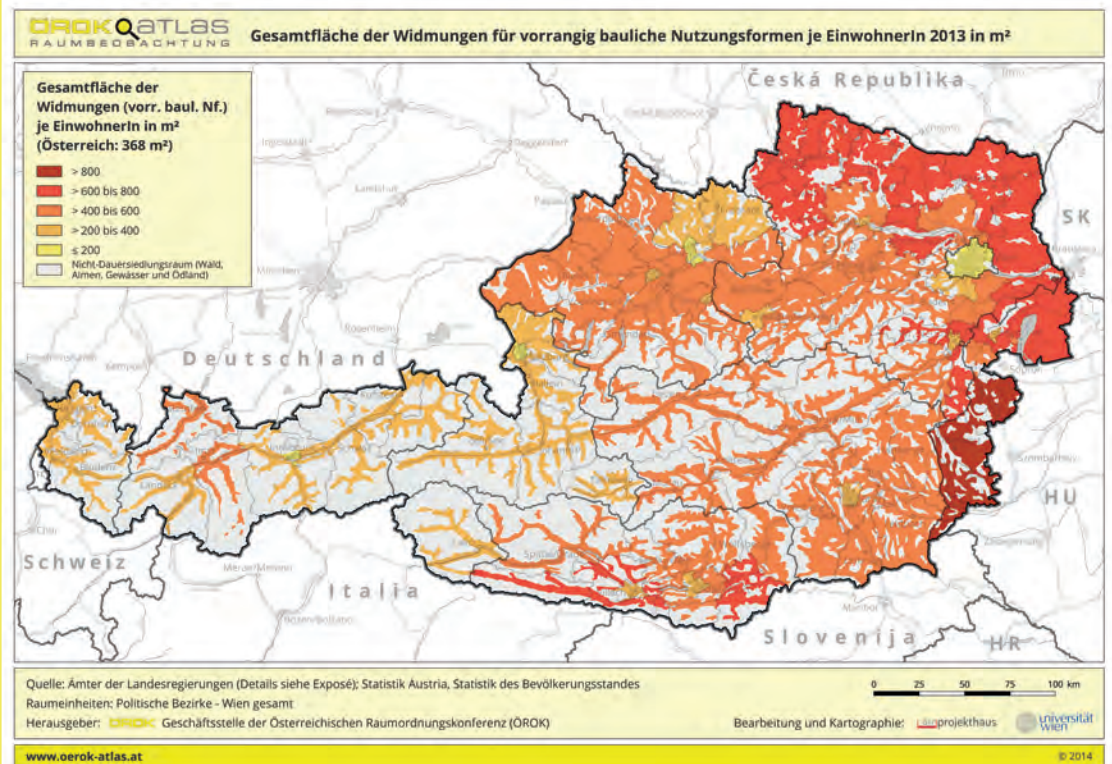
Die Ausweitung der Waldflächen im Grünland widerspiegelt auch die sinkende Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft in den Berggebieten mit ihren erschwerten Produktionsbedingungen und der kleinteiligen Betriebsstruktur. Neben dem Fördersystem in der Landwirtschaft wird das Kaufverhalten der Kon-

Abb. 27: Anteil der Gesamtfläche der Widmungen für vorrangig bauliche Nutzungsformen am Dauersiedlungsraum in Prozent



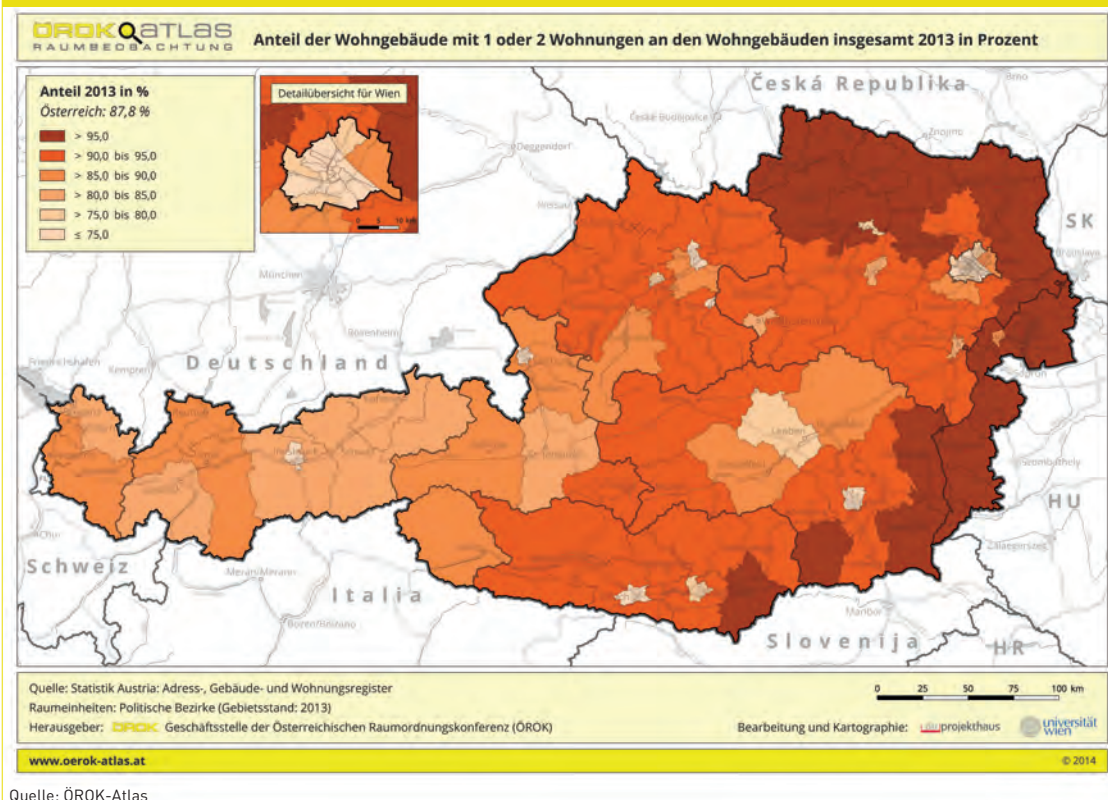
Quelle: ÖROK-Atlas

Abb. 28: Gesamtfläche der Widmungen für vorrangig bauliche Nutzungsformen je EinwohnerInnen 2013 in m²



Quelle: ÖROK-Atlas

Abb. 29: Anteil der Wohngebäude mit ein oder zwei Wohnungen an den Wohngebäuden insgesamt 2013 in Prozent



Quelle: ÖROK-Atlas

sumentInnen ein entscheidender Faktor für die künftige Flächennutzung sein. Die steigende Nachfrage nach regionalen Bio- und Qualitätsprodukten bietet dabei wichtige Anknüpfungspunkte.

3.3.3 Flächenwidmung, Nutzungsintensität und Baulandreserven

Aus der Sicht der Raumordnung gibt es einen Bedarf nach Informationen über die Entwicklung des Siedlungsgebietes nach den wichtigen Nutzungs- und Widmungsarten des Baulandes, nach der Nutzungsintensität des Baulandes und nach den Baulandreserven nach Widmungsart und Nutzungspotenzial. Diese Daten werden auf Gemeindeebene verwaltet und in den meisten Bundesländern gibt es keine Verpflichtung der Gemeinden, regelmäßig aktualisierte Baulandbilanzen vorzulegen. Das bedeutet, dass es vor allem über die Baulandreserven keine konsolidierten Daten zu einem einheitlichen Zeitquerschnitt gibt. Eine bundesweite Darstellung wird darüber hinaus durch die in den Ländern unterschiedlichen Definitionen und Abgrenzungen von Widmungskategorien erschwert. Mit der Einführung der digitalen Flächenwidmungspläne ist aber in den nächsten Jahren eine deutliche Verbesserung der Datengrundlagen zu erwarten.

Im Zuge der Umsetzung des österreichischen Raumbeobachtungssystems konnten bisher Karten über die Gesamtfläche der Widmungen für vorrangig bauliche Nutzungsformen erstellt werden. Dabei zeigt sich ziemlich eindeutig ein negativer Zusammenhang zwischen Baulandwidmungen/EinwohnerIn und dem Anteil der Baulandwidmungen am Dauersiedlungsraum. Je knapper der noch nicht verbaute Dauersiedlungsraum ist, desto weniger großzügig fallen offenbar die Baulandwidmungen/EW aus (Städte, inneralpine Tallandschaften). Dieser Befund wird auch durch die räumliche Analyse des Versiegelungsgrades bestätigt: je höher der Versiegelungsgrad desto niedriger die Versiegelung pro EW. Umgekehrt steigt die versiegelte Fläche pro EW in jenen Gebieten, in denen der Dauersiedlungsraum noch nicht von Knappheit betroffen ist.

Auch der Anteil der Wohngebäude mit ein oder zwei Wohnungen an den Wohngebäuden insgesamt korreliert gut mit der gewidmeten Baufläche/EW.

Auf Länderebene erfolgt eine Aufbereitung von Bauland- oder Bodenbilanzen nur teilweise. In Tirol hat sich das Land selbst verpflichtet, alle fünf Jahre für jede Gemeinde eine Baulandbilanz zu erstellen.

Dabei ist das Gesamtausmaß der als Bauland, als Sonder- und Vorbehaltsflächen gewidmeten Grundflächen darzustellen. Die Flächen müssen nach Widmungsarten gegliedert, das Ausmaß der bebauten, der unbebauten und der für eine Verdichtung der bestehenden Bebauung in Betracht kommenden Grundfläche aufbereitet werden. In Tirol sind mehr als 25 Prozent des gewidmeten Baulands nicht bebaut (RIEDL 2012).

Das Land Oberösterreich hat sich im Bodenschutzgesetz des Landes verpflichtet, periodisch einen Bodeninformationsbericht und eine Bodenbilanz vorzulegen. Darin wird auch eine generalisierte Baulandbilanz vorgelegt. In Oberösterreich sind derzeit etwa 23 Prozent der gewidmeten Baulandflächen nicht verbaut (Land Oberösterreich 2015).

Dieser ausgeprägte Überhang an Bauland wird mit dem Problem der Baulandmobilisierung, mit einer dämpfenden Wirkung auf die Bodenpreise und mit dem Überhang von Altlasten aus der Frühphase der Flächenwidmungspläne argumentiert. Zweifels- ohne tragen aber auch Anlasswidmungen vor allem

in ländlichen Gemeinden zur Ausdehnung der Baulandreserven bei.

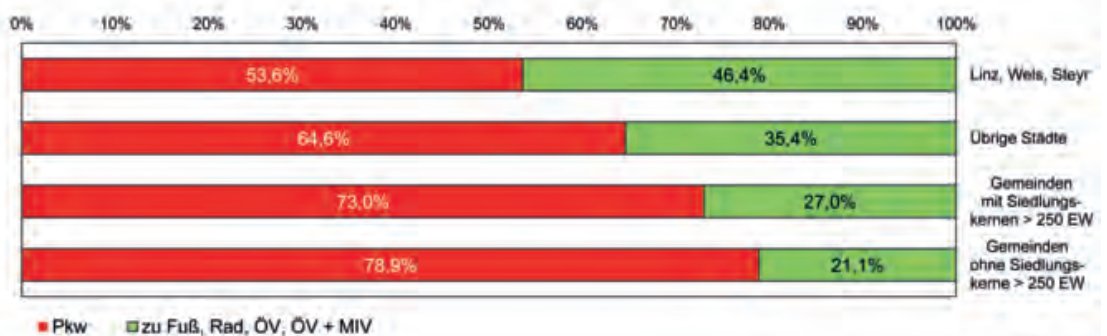
Für die „Instrumentierung“ (den geeigneten Instrumenteneinsatz) eines haushälterischen Umgangs mit Boden durch die Raumordnung wäre jedenfalls eine flächendeckende Einführung von Baulandbilanzen auf Ebene der Bundesländer zweckmäßig.

3.3.4 Ein Qualitätssprung im Flächenmonitoring steht bevor

Die Zukunft des Monitorings der Bodenbedeckung wird in einer österreichweiten automatisierten Auswertung von Orthofotos in Kombination mit Satellitenbilddaten liegen. Die entsprechenden Grundlagen dazu wurden im Forschungsprojekt „LISA – Land Information System Austria“ bereits gelegt.

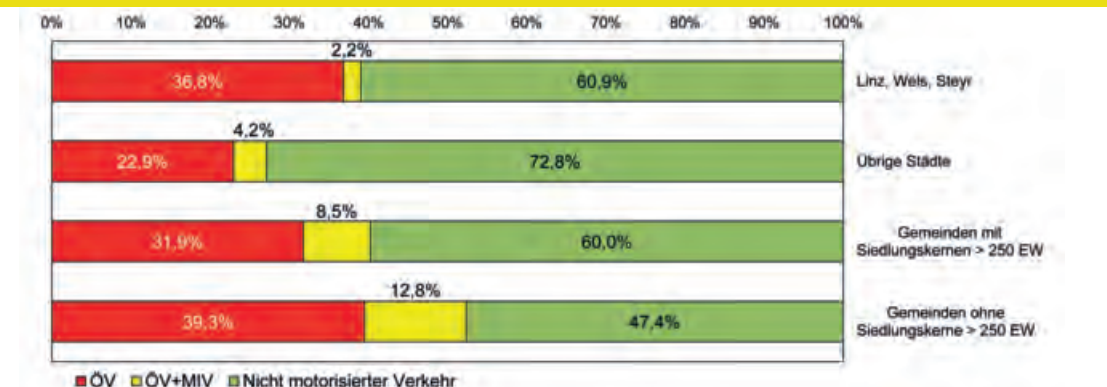
Das Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen wird in den nächsten Jahren die Grundlagendaten für Österreich aufbereiten. Als Zeithorizont für erste Ergebnisse wird das Jahr 2017 angepeilt.

Abb. 30: Modal split in Oberösterreich 2012 nach Siedlungsstrukturtypen



Quelle: OÖ-Landesregierung, Abteilung Gesamtverkehrsplanung und öffentlichen Verkehr (2014): OÖ-Verkehrserhebung 2012; Eigene Berechnung

Abb. 31: Aufteilung der Wege mit dem Umweltverbund in Oberösterreich 2012 nach Siedlungsstrukturtypen



Quelle: OÖ-Landesregierung, Abteilung Gesamtverkehrsplanung und öffentlichen Verkehr (2014): OÖ-Verkehrserhebung 2012; Eigene Berechnung

Darüber hinaus wird es weiterhin zusätzliche Quellen für spezifische Nutzungsformen und Erkenntnisinteressen geben. Die Agrarstrukturerhebung wird periodisch detaillierte Daten zu land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen bereitstellen, die nächste Waldinventur wird Grundlagen für die Entwicklung der Waldflächen in Österreich liefern. Mithilfe der Open Government-Daten von COPERNICUS, die alle drei Jahre aktualisiert werden sollen, steht eine zusätzliche Datenquelle zur Verfügung.

Mit einer Verschneidung von Daten zur Widmung von Baulandflächen mit Daten aus der digitalen Katastermappe – Grundstücksdatenbank und dem Gebäude- und Wohnungsregister soll eine Abschätzung des „gewidmeten, aber noch nicht bebauten Baulandes“ (Baulandreserven) erfolgen. Entsprechende Arbeitsschritte wurden eingeleitet.

Ein wichtiger Schritt zur Vervollständigung des Flächenmonitorings aus der Sicht der Raumordnung wäre die Erstellung von Baulandbilanzen, wie dies in Tirol und Oberösterreich bereits erfolgt. Auf Basis der digitalen Flächenwidmungspläne werden in naher Zukunft für alle Bundesländer die Basisdaten zur Verfügung stehen.

3.4 Die Siedlungsentwicklung am Öffentlichen Verkehr orientieren

Eine besser abgestimmte und am Öffentlichen Verkehr orientierte Siedlungsentwicklung ist als Grundsatz bzw. als Ziel sowohl im ÖREK 2011 als auch in den Ländern verankert.

Eine bessere Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung dient mehreren Zielsetzungen:

(1) Sozial- und verteilungspolitische Ziele

- Die Mobilitätsbedürfnisse von nicht motorisierten Bevölkerungsgruppen sollen unterstützt werden.
- Die Erreichbarkeit von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge soll für alle ermöglicht werden.

(2) Verkehrs- und umweltpolitische Ziele

Die Verkehrsmittelwahl soll zugunsten des ÖV beeinflusst werden, damit

- die Überlastung bestehender Straßenkapazitäten vermieden wird, und Ausbauinvestitionen nicht erforderlich werden,
- die Treibhausgasemissionen aus dem Verkehr reduziert werden,
- die Lärm- und Luftschadstoffemissionen aus dem Verkehr reduziert werden,

- zusätzliche Bodenversiegelung durch neue Straßen und Parkplätze vermieden werden kann.

(3) Effizienz- und Effektivitätsziele

- Mobilisierung hoher Fahrgastzahlen mit möglichst geringen Kosten
- Optimale Ausschöpfung der bestehenden Nachfragepotenziale
- Entwicklung von Siedlungsstrukturen mit einer möglichst guten Nutzung der bestehenden Infrastruktur und kostengünstige Errichtung von Erschließungs- und Versorgungsinfrastrukturen für neue Siedlungen bzw. Siedlungserweiterungen

(4) Raumentwicklungspolitische Ziele

- Vermeidung von Abwanderung und Stabilisierung der EinwohnerInnenzahlen in peripheren ländlichen Räumen unter Berücksichtigung der Ziele zur Stärkung und Entwicklung kompakter Siedlungsstrukturen und zur Vermeidung von Zersiedelung
- Schaffung und Erhaltung von lokalen Zentren mit guter Ausstattung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in den peripheren ländlichen Regionen
- Sicherung der Funktionalität stadtregio-naler Räume

Eine Analyse der auf Gemeindeebene verfügbaren Mobilitätsdaten aus der oberösterreichischen Verkehrserhebung 2012 zeigt, dass der Anteil der Verkehrsarten des Umweltverbandes (ÖV, Rad- und Fußverkehr) mit zunehmender Größe und Dichte der Siedlungseinheiten zunimmt. Gleichzeitig ist der Öffentliche Verkehr gerade in kleinen ländlichen Siedlungseinheiten, die kaum über Einrichtungen der Daseinsvorsorge im fußläufigen Einzugsbereich verfügen, für nicht motorisierte Personengruppen von besonders großer Bedeutung. Diese Daten belegen den Zusammenhang zwischen Siedlungsstruktur und Mobilitätsverhalten und die Bedeutung der Siedlungsentwicklung vor allem im fußläufigen Einzugsbereich von gut bedienten ÖV-Haltestellen. Während auf der Zielebene die Abstimmung zwischen Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung gut verankert ist, gibt es kaum bindende Regelungen und durchgängige Systeme bis hin zur operativen Umsetzung. Die LandesverkehrsreferentInnen in Abstimmung mit dem BMVIT haben daher die ÖROK ersucht, Vorschlägen für eine konsistentere Umsetzung der in Raumordnungsgesetzen, -programmen und -konzepten enthaltenen Ziele zu entwickeln.

Vor diesem Hintergrund hat die ÖREK-Partnerschaft „Plattform Raumordnung und Verkehr“ einen Bericht

mit Empfehlungen ausgearbeitet, in denen in einem ersten Schritt die Schaffung einer österreichweiten Grundlage zur Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung mithilfe eines Systems von ÖV-Güteklassen nach dem Vorbild der Schweiz und von Vorarlberg vorgeschlagen wird. ÖV-Güteklassen geben lagescharf Aufschluss über die Erschließungsqualität eines Standortes bzw. Gebietes mit dem öffentlichen Verkehr. Die wesentlichsten Parameter sind dabei die Art des Verkehrsmittels an einer Haltestelle (z. B. Bahn, S-Bahn, Bus), das Kursintervall und die Distanz zur Haltestelle. Die ÖV-Güteklassen können als Analyse-, Beurteilungs-, Planungs- und Evaluierungsinstrument

- für die Festlegung von Standards für die Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung,
- zur Ermittlung von unausgeschöpften ÖV-Nachfragepotenzialen

eingesetzt werden. Sie sind also die Voraussetzung für die inhaltliche Konkretisierung und die operative Umsetzung. Diese Vorschläge richten sich sowohl an die Verkehrs- als auch Raumplanung. Die Etablierung eines Systems von österreichweit abgestimmten ÖV-Güteklassen wäre ein Meilenstein für eine bessere Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung.

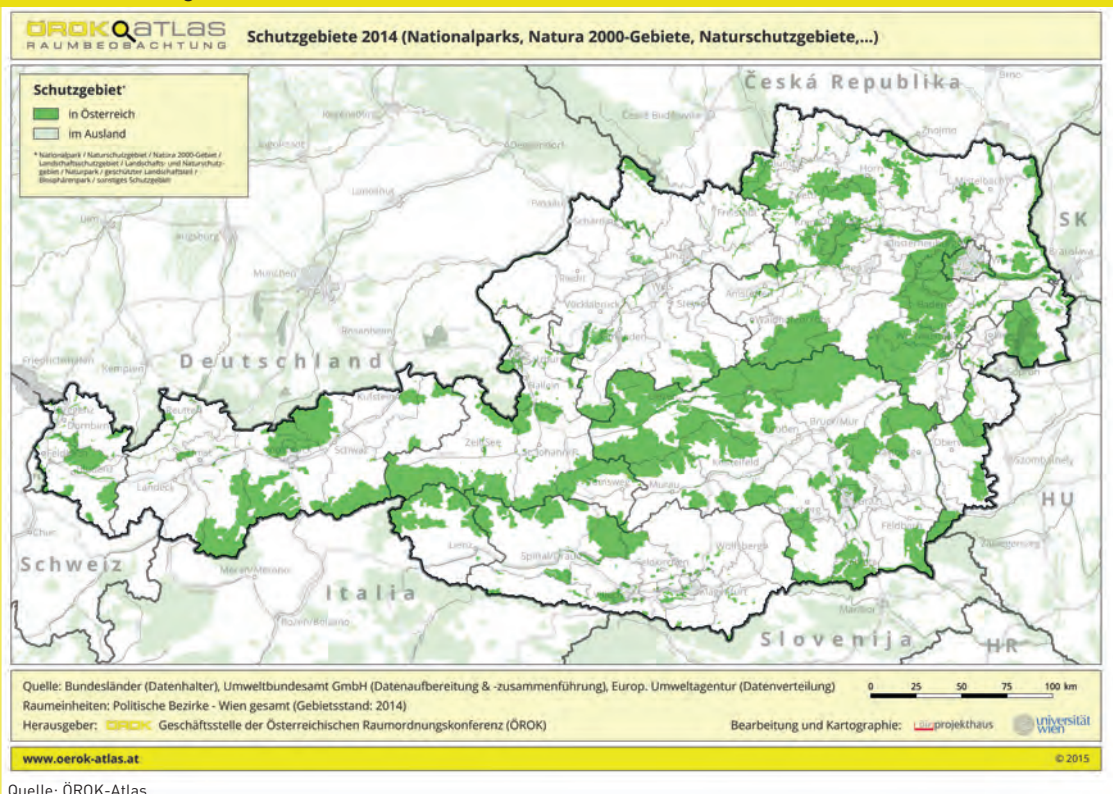
3.5 Konsolidierung der Schutzgebiete gegen wirtschaftliche Interessen

Die Phase einer stetigen Ausweitung von Schutzgebieten ist abgeschlossen. Cirka 16 Prozent der Landesfläche sind als Natura 2000-Gebiet, Nationalpark oder Naturschutzgebiet streng geschützt. Von den 218 nominierten Natura 2000-Gebieten wurden allerdings erst 148 auch rechtlich verordnet.

Zusätzlich sind cirka elf Prozent der Landesfläche weniger streng geschützte Gebiete (Biosphärenparks, Landschaftsschutzgebiete, Naturparks, geschützte Landschaftsteile). Vor allem in Biosphärenparks und Naturparkgebieten wird durch ein aktives Management der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Interessen eine nachhaltige Lebensraumgestaltung angestrebt.

Die Abwägung zwischen den Schutzinteressen und wirtschaftlichen Nutzungsinteressen sowie das Management der Bewirtschaftung von und in Schutzgebieten wird in Zukunft eine der zentralen Herausforderungen der Raumentwicklung darstellen.

Abb. 32: Schutzgebiete in Österreich



Quelle: ÖROK-Atlas

3.6 Abnehmende Umweltbelastung, aber räumlich ungleich verteilt

Die Luftbelastung durch die wichtigsten Schadstoffe nahm in den letzten Jahren tendenziell ab. Das gilt besonders für Feinstaub, weniger für NO_x. Die Zahl der Grenzwertüberschreitungen konnte reduziert werden. Dennoch bleiben vor allem die städtischen Gebiete, die Regionen mit häufiger Inversionswetterlage und die durch Ferntransporte aus dem Osten besonders betroffenen Gebiete deutlich stärker belastet. Bei NO_x wurden nach wie vor zahlreiche Grenzwertüberschreitungen gemessen und die Jahreshöchstmenge von 103 kt/Jahr wird mit 141 kt/Jahr immer noch deutlich überschritten.

Für Standorte, die in als belastete Gebiete ausgewiesenen Räumen liegen, bedeutet das Nachteile in der Standortentwicklung und erheblichen Mehraufwand für die Reduktion der Belastung.

Beim Lärm stagniert der Anteil der belästigten Bevölkerung bei ca. 40 Prozent. Unverändert ist der Straßenverkehr die Hauptursache der Lärmbelästigung. Besonders betroffen sind daher die AnrainerInnen von stark befahrenen Straßen.

3.7 Gute Gründe für eine effizientere Siedlungsentwicklung

Der noch nicht für Siedlungs- und Verkehrsflächen genutzte Teil des Dauersiedlungsraums umfasst 2,58 Mio. Hektar oder 3,7 Mio. Fußballfelder. Davon werden derzeit pro Jahr 0,27 Prozent (ca. 9.900 Fußballfelder) in Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewandelt. Davon ist wiederum nur ein kleiner Teil (15 Prozent) versiegelte Fläche (0,04 Prozent des Dauersiedlungsraums). Der hohe Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern an den neuen Wohngebäuden (2013: 87 Prozent) mit den damit verbundenen nicht verbauten Grundstücksflächen ist einer der Haupttreiber für den Siedlungs- und Verkehrsflächenbedarf. Auch wenn die versiegelten Flächen deutlich weniger wachsen, so wird der Anteil der Fläche am Dauersiedlungsraum, der für die Landwirtschaft zur Verfügung steht, von 85 Prozent im Jahr 2013 auf ca. 73–80 Prozent bis 2060 absinken. Wenn es gelingen würde, die Siedlungsflächeninanspruchnahme pro EW am Stand des Jahres 2013 zu halten, könnte trotz einer Bevölkerungszunahme von ca. 11 Prozent sowohl das Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen als auch das Wachstum der versiegelten Flächen auch langfristig in einem verträglichen Ausmaß erfolgen. Dazu müsste der Anteil neuer Wohnungen in Ein- und Zweifami-

lienhäusern deutlich gesenkt, die Größe von Grundstücken mit Ein- und Zweifamilienhäusern deutlich reduziert und ein größerer Anteil an neuen Wohnungen durch Bestandsverdichtung abgedeckt werden.

Die Zahl der bewilligten Wohnungen der letzten Jahre zeigt, dass die Zahl der Wohnungen in Wohngebäuden mit drei und mehr Wohnungen stark steigt, die Zahl der Wohnungen durch An-, Auf- und Umbauten stetig steigt und die Zahl der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern stagniert. Für eine Reduktion der Siedlungsflächeninanspruchnahme müsste aber auch die absolute Zahl der neuen Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern abnehmen. Eine kompaktere Siedlungsstruktur wäre aber nicht nur aus der Sicht des Bodenschutzes und der Erhaltung landwirtschaftlicher Nutzfläche wünschenswert, sondern würde auch einen essenziellen Beitrag zur Effizienzerhöhung im Energie- und Mobilitätssystem und zur Reduktion der Infrastrukturfolgekosten von Siedlungen (Erschließungs- und Leitungsnetze) leisten.

4 Kooperative und effiziente Handlungsstrukturen

Zu diesem Schwerpunkt des ÖREK 2011 wurde die ÖREK-Partnerschaft „Regionale Handlungsebene stärken“ eingeführt, die mittlerweile ihre Arbeit abgeschlossen hat. Dabei wurden neben einer Analyse der Kooperationsformen und Organisationsstrukturen auf der regionalen Ebene mögliche Handlungsansätze und Maßnahmen zur Stärkung der Handlungsstrukturen auf regionaler Ebene vorgelegt (siehe Ergebnisdokumente der ÖREK-Partnerschaft bzw. Publikation in der ÖROK-Schriftenreihe im 2. Quartal 2015). Im Folgenden wird einerseits auf die Kooperationsaktivitäten auf der nationalen Ebene in der Berichtsperiode 2012–2015 eingegangen (Kapitel 4.1), andererseits werden die aktuellen Herausforderungen auf der regionalen Ebene angesprochen. Im ROB 13 wurde die Kooperationslandschaft Österreichs bereits ausführlich analysiert. Die Kleinteiligkeit der österreichischen Gebietskulisse, die föderale Kompetenzaufteilung in der nominellen und funktionellen Raumordnung und -planung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden führt grundsätzlich zu einem hohen Koordinations-, Abstimmungs- und Kommunikationsbedarf. Sowohl die Kooperationsinhalte, die Intensität der Kooperation und die Organisationsformen der Kooperation befinden sich in einem Veränderungsprozess. Neu ist etwa die stärkere Wirkungs- und Effizienzorientierung (siehe auch 4.2), der Ausbau der operativen Handlungsmöglichkeiten (z. B. GesmbHs als Träger der Regionalentwicklung in der Steiermark)

Tab. 20: ÖREK-Partnerschaften und Bearbeitungsstand

Themenpartnerschaft	Stand der Bearbeitung
Flächenfreihaltung für linienhafte Infrastrukturvorhaben	abgeschlossen
Flächenmonitoring und Flächenmanagement	abgeschlossen
Leistbares Wohnen	abgeschlossen
Regionale Handlungsebene	abgeschlossen
Vielfalt und Integration im Raum	abgeschlossen
Energieraumplanung	abgeschlossen
Risikomanagement für gravitative Naturgefahren	abgeschlossen
Kooperationsplattform Stadtregionen	laufend
Plattform Raumordnung & Verkehr	laufend

Quelle: ÖROK-Geschäftsstelle

und die Stärkung von Managementeinheiten (z. B. LEADER). Die Veränderungsprozesse werden in hohem Ausmaß auch von den Debatten und Vorgaben auf der EU-Ebene beeinflusst.

4.1 Kooperationen im nationalen Rahmen – zwischen Tradition und Neuerung

Mit der Österreichischen Raumordnungskonferenz gibt es eine langjährige Tradition der Mehrebenenkooperation zwischen den föderalen Institutionen (Bund, Länder, Städte- und Gemeindebund, Kammern). Mit dem neuen Raumentwicklungskonzept 2011 wurden erstmals Kooperationspartnerschaften zu ausgewählten aktuellen Themenschwerpunkten angestoßen. In der Berichtsperiode wurde in folgenden Themenpartnerschaften gearbeitet (siehe Tabelle 20):

Darüber hinaus ist als zentrales strategisches Dokument die „Partnerschaftsvereinbarung Österreichs zur Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds 2014–2020 (STRAT.AT 2020)“ in einem kooperativen Prozess erarbeitet worden.

Zusätzlich entstanden auch themenbezogene Kooperationen auf Bundesebene, in denen in sektorübergreifenden interministeriellen Prozessen unter Einbeziehung der Länder nationale Strategiedokumente entwickelt wurden:

- Die österreichische Nachhaltigkeitsstrategie
- Die österreichische Klimawandelanpassungsstrategie
- Der österreichische Bundesrohstoffplan
- Der nationale Aktionsplan für Integration

Ein neues Feld ist die Entwicklung und Umsetzung von transnationalen makroregionalen Strategien, die zu Mehrebenenkooperationen zwischen regionalen und nationalen Akteuren im transnationalen Kontext führen. In der Berichtsperiode zählen dazu

- die Umsetzung der Donauraumstrategie,
- die Vorbereitung der makroregionalen Strategien für den Alpenraum und die Region Adria-Ionisches Meer.

Neuerungen auf der nationalen Ebene beziehen sich vor allem auf die inhaltliche Themensetzung. Die kooperativen Arbeitsmethoden bestehen zumeist in temporären Organisationsstrukturen mit situationsangepassten Prozessdesigns. Die Kommunikation findet oftmals in Workshopformaten statt, die von einer externen Moderation begleitet wird.

4.2 Kooperation auf der regionalen Ebene – zwischen Mangel und Overkill, Innovationsanspruch und Kontrolle

Die Region als Handlungs- und Interventionsebene hat seit dem EU-Beitritt Österreichs stark an Bedeutung gewonnen. Als Regionen werden im österreichischen Kontext Raumeinheiten verstanden, die sich zwischen Landes- und Gemeindeebene befinden. Die wachsende Bedeutung von Regionen ist mehrfach begründet:

- Die Gemeinden sind Raumeinheiten, die in der globalen Standortkonkurrenz keine ausreichende Schlagkraft entwickeln können. Durch die enger werdenden Budgetspielräume und den betriebswirtschaftlichen Druck, „economies of scale“ vor allem bei der Erbringung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge zu nutzen, wird eine gemeindeübergreifende aufgabenbezogene Zusammenarbeit notwendig, will man Gemeinden in nicht zu großen Raumeinheiten wie z. B. in Dänemark zusammenfassen.
- Die Länder wiederum sind als Raumeinheiten zu groß, entsprechen nicht den zweckmäßigen aufgabenbezogenen Funktionsräumen und erlauben keine schnelle Kommunikation auf kurzen Wegen.

Abb. 33: Eckpfeiler der regionalen Handlungsebene und Verbesserungsvorschläge



Quelle: ÖREK-Partnerschaft „Regionale Handlungsebene stärken“ (2014): VISION REGION, Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung der regionalen Handlungsebene

- Die Regionalfördersysteme der Europäischen Union adressieren sehr stark die regionale Ebene (z. B. LEADER, INTERREG).

Regionen in Österreich haben kaum eigene Mittel und Institutionen. Sie sind oftmals temporäre projektbezogene Gebilde, die sich zwischen der Länder- und Gemeindeebene formieren. In den letzten 15 Jahren kam es mit der Einführung der Regionalmanagements und auch der Leadermanagements allerdings zu einer Professionalisierung der Regionalentwicklung. Mit den Mitteln aus den diversen EU-Förderprogrammen und den damit verbundenen Kofinanzierungsmitteln erhöhte sich auch die Mittelausstattung von Regionen deutlich. Der geringe Institutionalisierungsgrad kann aber als Stärke gesehen werden. Im Gegensatz zu klassischen Verwaltungsapparaten sind Regionen flexibel, aufgaben- und problemorientiert und weitgehend frei von hierarchisch festgelegten Kommunikationsabläufen.

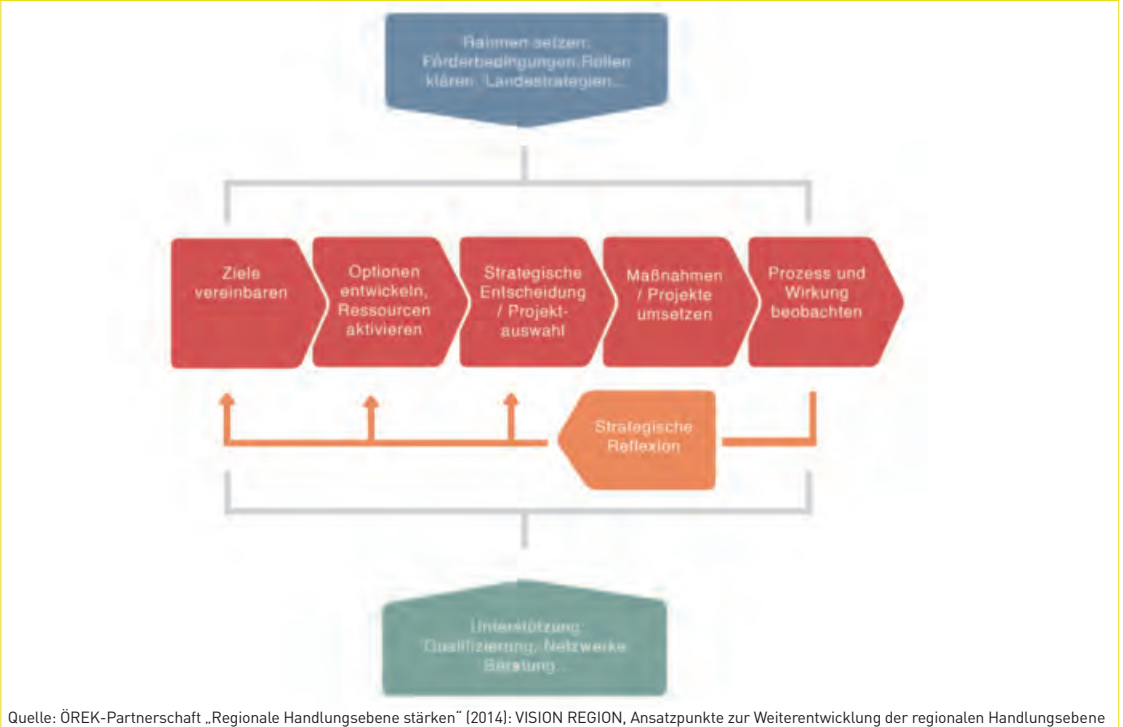
Die Institutionalisierung der Regionalentwicklung ist länderspezifisch sehr unterschiedlich ausgeprägt (siehe auch ÖREK-Partnerschaft „Regionale Handlungsebene“ 2013). Verbände, Vereine, GesmbHs, informelle Plattformen ergeben ein buntes Bild von Organisationsformen und Verbindlichkeiten. Die Sicht auf die Landschaft der Regionalentwicklung aus dem

Blickwinkel von Bottom-up-Akteuren (Gemeinden, Unternehmen, Trägerorganisationen) und jenem von Top-down-Akteuren (Bund, Länder, Fördergeber) droht sich allerdings auseinanderzuentwickeln. Die Vielzahl der einander oftmals überlappenden Funktionsräume mit wiederum unterschiedlichen Trägerorganisationen sowie die hohen Ansprüche und Erwartungen an Planungs- und Umsetzungskompetenz beginnen die Bottom-up-Akteure zu überfordern oder zu ermüden. Vor allem Gemeinden beklagen, dass die institutionellen Strukturen in der Regionalentwicklung unübersichtlich und sehr arbeitsaufwendig geworden sind. Die Nutzen-/Kostenrelationen werden teilweise nicht mehr als zufriedenstellend angesehen (Quelle: eigene Erfahrungen). Die steirische Gemeinde Krieglach ist beispielsweise Mitglied in folgenden regionalen Institutionen:

- Großregion Obersteiermark Ost
- Kleinregion
- Sozialhilfverband
- Abfallwirtschaftsverband
- REV – Regionaler Entwicklungsverband Mürzzuschlag
- REV – Regionalentwicklungsgesellschaft
- Tourismusregionalverband
- Tourismusverband

Die Abwicklung der Förderprogramme wird als bürokratisch und zeitaufwendig erlebt. Projekte müssen

Abb. 34: Prozess der wirkungsorientierten Regionalentwicklung



den Förderrichtlinien angepasst werden, die sich nicht ausreichend an den konkreten Bedürfnissen orientieren.

Umgekehrt wird in der Top-down-Sicht auf die Regionalentwicklung ein Mangel an strategischer Ausrichtung kritisiert, ein partikularistisches Nebeneinander von Einzelinstitutionen, fehlende Wirkungsorientierung auf gemeinschaftlich festgelegte Zielsetzungen (siehe auch Rechnungshofkritik an der Regionalförderung).

Ein weiteres Spannungsfeld entsteht durch das auch von der EU-Ebene vorgegebene zentrale Ziel der „Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit“. Die Regionen sollen wie Unternehmen auf KundInnenmärkten um EinwohnerInnen, Betriebe, Arbeitskräfte, TouristInnen mit anderen Regionen konkurrieren und sich „fit“ für den Wettbewerb machen. Sie sollen typische Unternehmereigenschaften entwickeln, innovativ, kreativ und risikobereit sein. Sie haben aber kein „Risikokapital“ und statt einer Unternehmerverantwortung agieren sie mit demokratisch gewählten im Wertewettbewerb stehenden inneren Strukturen. Nachdem die Regionen eben nicht ihre eigenen Mittel einsetzen, sondern in erster Linie öffentliche Steuergelder, gibt es einen berechtigten Anspruch nach Effektivität, Effizienz und Kontrolle. Vor diesem Hintergrund werden immer neue „Auflagen“ und

„Prozeduren“ an die Vergabe von Fördermitteln geknüpft, auch um eine volkswirtschaftliche Legitimierung von Regionalförderung und Regionalentwicklung insgesamt besser darstellen zu können. In diesem Spannungsfeld wurden von der Kooperationspartnerschaft „Die regionale Handlungsebene stärken“ Vorschläge zur Weiterentwicklung der regionalen Handlungsebene vorgelegt.

4.3 Regionale Kooperationslandschaften konsolidieren

Die ÖREK-Partnerschaft sieht den Veränderungsbedarf vor allem in Bezug auf Organisationsstrukturen, die Kultur der Kooperation und den Rahmen für Ziele und Wirkungen.

Zusätzlich wurde ein Modell für die Gestaltung von wirkungsorientierten Regionalentwicklungsprozessen entworfen, das neben einer zielorientierten Programm- und Projektentwicklung auch dazu beitragen soll, den Mitteleinsatz gegenüber der Politik und der Öffentlichkeit besser legitimieren zu können.

Zweifelsohne sind die regionale Ebene und die Kooperation der regionalen Akteure ein wesentlicher Faktor zur Sicherung von Lebensqualität, zur Bewältigung der Herausforderungen durch generelle Veränderungen und zur Gestaltung des eigenen Lebensumfeldes.

Zentraler Erfolgsfaktor sind dabei die regionalen Akteure selbst. Die Anforderungen wie Innovation, Kreativität oder Risiko- und Einsatzbereitschaft können nur mit einem professionellen, unterstützenden Management, das mit ausreichend Mitteln ausgestattet ist, erfolgreich bewältigt werden. Dies erfordert Kapazitäten für Organisations- und Personalentwicklung, Weiterbildungsmöglichkeiten und Wissenstransfer, Know-how und Ressourcen für die Gestaltung von partizipativen Bottom-up-Prozessen sowie Erfahrungsaustausch zwischen den Managementeinheiten (z. B. Regionalmanagements, Leadermanagements) (ÖREK-Partnerschaft „Regionale Handlungsebene stärken“, ÖAR 2013).

5 Raumentwicklung in Zeiten der Krise

Die wirtschaftliche Krise hat die europäischen Regionen in „Gewinner- und Verliererregionen“ geteilt. Die räumlichen Disparitäten in Europa sind gewachsen. Die österreichischen Regionen sind von der Krise ebenfalls betroffen, was sich vor allem in einer spürbar gestiegenen Arbeitslosigkeit niederschlägt. Im europäischen Vergleich kann aber ein hohes Maß an Resilienz und Wettbewerbsfähigkeit konstatiert werden. Auch die regionalen Disparitäten innerhalb Österreichs haben sich etwa beim Bruttoregionalprodukt/EW nicht weiter vertieft, sondern sogar verringert.

Eine zentrale Konsequenz der Krise ist die Zunahme von Migrationsströmen von den schwächeren zu den stärkeren Regionen. Die verhältnismäßig positive Wirtschaftslage Österreichs spiegelt sich auch in den anhaltenden Wanderungsgewinnen wider. Die regionale Aufteilung der Zuwanderungsgewinne aus dem Ausland und die Umverteilung von Bevölkerung durch Binnenwanderung haben zu einem starken Wachstum der Agglomerations- und Zentralräume geführt. Die Umverteilung der EinwohnerInnen trägt mit dazu bei, dass die regionalen Disparitäten, ausgedrückt im Regionalprodukt pro EW, nicht zu-, sondern sogar abgenommen haben. Ein besonderes Phänomen besteht darin, dass in den Abwanderungsregionen die Zuwanderung aus dem Ausland die Abwanderung aus dem Inland zumindest teilweise kompensiert. Fragen der Integration und Diversität werden damit zu einer flächendeckenden Aufgabenstellung. Die Krise hat den Strukturwandel hin zu einer wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft eher noch verstärkt. Die Erhaltung der industriellen Wertschöpfung gelingt nur durch Innovation und Produktivitätssteigerung. Gleich bleibende oder

sogar steigende Wertschöpfung wird mit weniger Arbeitskräften erwirtschaftet. Das Arbeitsplatzangebot im Dienstleistungssektor konzentriert sich aber in den Zentren. Vor diesem Hintergrund stellen die regionalen Zentren die Wachstumspole für den ländlichen Raum dar.

Die Krise hat aber auch die beschränkte Wirkmächtigkeit regionalwirtschaftlicher Politiken offenbart. Dies zeigt sich vor allem in der Entwicklung der regionalen Muster der Arbeitslosigkeit, von der alle Regionen gleichermaßen betroffen sind. Auch wenn zu vermuten ist, dass die Resilienz des Standortes Österreich insgesamt in der Summe der regionalpolitischen Anstrengungen mitbegründet ist, so muss doch die Bedeutung einer gesamthaften Kohäsionspolitik unterstrichen werden, die eine Teilung in „Gewinner- und Verliererregionen“ vermeidet. Überregionale Ausgleichsmechanismen zur Verringerung von räumlichen und sozialen Disparitäten sind als Fundament nötig, damit regionalwirtschaftlicher Wettbewerb zu „win-win“-Ergebnissen führt. Auf der regionalen Ebene sind die regionalen Akteure der entscheidende Erfolgsfaktor. Die Hebung des innovativen und kreativen Potenzials der regionalen Akteure erfordert ein professionelles unterstützendes Management, das mit ausreichend Mitteln ausgestattet ist. Dazu zählen Kapazitäten für Organisations- und Personalentwicklung, Weiterbildungsmöglichkeiten, die Gestaltung von partizipativen Bottom-up-Prozessen, Wissenstransfer sowie Erfahrungsaustausch zwischen den Managementeinheiten.

Eindeutig positive Effekte hatte die Krise beim Ressourceneinsatz, Energieverbrauch und bei den Umweltbelastungen. Überlagert mit den Maßnahmen für eine nachhaltigere Politik konnten die krisenbedingten Rückgänge beim Materialeinsatz, beim Verbrauch fossiler Energieträger, beim Ausstoß von Treibhausgasen oder bei den Luftschadstoffen und die Entkoppelung vom Wirtschaftswachstum verstärkt werden. Kaum Entspannung hat es hingegen bei der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen und beim Verlust landwirtschaftlicher Nutzflächen gegeben. Die mit der Zuwanderung verbundene Wohnungsnachfrage wird zwar vermehrt durch Wohnungen in Wohngebäuden mit drei und mehr Wohnungen sowie durch Aus-, Auf- und Umbautätigkeit abgedeckt, und die Zahl der neuen Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern stagniert, aber sie geht noch nicht zurück. Bei einem Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser an neuen Wohngebäuden von

85–90 Prozent entsteht die Dynamik der Umwandlung von landwirtschaftlicher Fläche in Siedlungs- und Verkehrsflächen in einem hohen Maß durch die unverbauten, nicht versiegelten Grundstücksflächen in den Ein- und Zweifamilienhausgebieten. Bei einer Fortsetzung der Dynamik der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung der letzten Jahre wird der Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche am Dauersiedlungsraum von 85 Prozent auf 70 Prozent deutlich absinken (bei konstantem Dauersiedlungsraum, das heißt ohne zusätzliche Umwandlung von landwirtschaftlich genutzten Flächen in Wald). In Kombination mit den Zielen zu einer energie-, mobilitäts- und kosteneffizienten Siedlungsstruktur braucht es einen wirksameren Einsatz raumordnungspolitischer Instrumente. Das betrifft vor allem die örtliche Raumordnung im Stadtlumland, in den touristischen Wachstumsräumen und in den ländlichen Wachstumsgemeinden. Nur wenn die Ausweitung der Siedlungsflächen für Ein- und Zweifamilienhäuser mit den dafür nötigen Erschließungssystemen deutlich reduziert wird, kann der langfristig erwartete Bevölkerungszuwachs verträglich bewältigt werden. Die vorhandenen Baulandreserven von ca. 25–30 Prozent sollten nicht weiter ausgeweitet werden, sondern durch Maßnahmen der Baulandmobilisierung und durch die Vorschreibung kompakter Bauweisen sparsamer als in den letzten Jahren genutzt werden. Zusätzlich müssen Verdichtungspotenziale in der bestehenden Siedlungsstruktur besser mobilisiert werden.

Die Wirtschafts-, Finanz-, Banken- und Budgetkrise hinterlässt auch im Raum ihre Spuren. Besonders die Migrationsbewegungen zwischen „Gewinner- und Verliererregionen“ stellen die Raumentwicklungspolitik vor Herausforderungen. In den dynamischen Zuwanderungsgebieten (Agglomerationen und Zentralräume) geht es um die Schaffung von leistbarem Wohnraum, die sparsame Nutzung von Grund und Boden, während in den übrigen Gebieten die Erhaltung und Verbesserung der regionalwirtschaftlichen Substanz im Vordergrund steht. Dafür müssen die ordnungspolitischen Instrumente geschärft und die entwicklungspolitischen Instrumente gestärkt werden.

Quellenverzeichnis

AIGNER-WALDER B., BLIEM M. G. (2012): Demografie und Daseinsvorsorge in Kärnten

BAUER H., MITTERER K. (2010): Analysen der Einnahmen- und Ausgabenelastizität in Bezug auf demografische Veränderungen in ausgewählten Aufgabenbereichen der Gemeinden. In: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (Hrsg.): Demografischer Strukturwandel als Herausforderung für öffentliche Finanzen. Wien

BERKA W., Kanonier A., Kleteka A., ÖREK-Partnerschaft „Leistbares Wohnen“ (2014): Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“. In: ÖROK-Schriftenreihe Nr. 191

BMVIT/Breitbandbüro (2015): Breitbandatlas Österreich

BMLFUW (2013): Indikatoren-Bericht MONE – Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Österreich

Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (2014): Regionalinformation der Grundstücksdaten aufbereitet durch das UBA 2015

DOUBEK C./HIESS H./LECHNER R./FAVRY E. (2006): KLF-Beiträge für eine nachhaltige Raumentwicklung – Synthese des Kulturlandschaftsprogramms. In: ÖROK-Schriftenreihe Nr. 173

ESPON TIPSE – The Territorial Dimension of Poverty and Social Exclusion in Europe, Regional Resilience and Poverty, ESPON-Seminar, Rome, December 2014
Eurostat (2015): online data code: nama_r_e2gdp

FREIGANG D., KÜHN S. (2010): Demografiesensitivität öffentlicher Haushalte in Deutschland und Österreich. In: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (Hrsg.): Demografischer Strukturwandel als Herausforderung für die öffentlichen Finanzen. Wien

HEALY A. (2014): Economic Crisis and Regional Resilience. ESPON Seminar, Rome, December 2014

HIESS H. et al (2009): Szenarien der Raumentwicklung Österreichs 2030. In: ÖROK-Schriftenreihe Nr. 176 / II

Institut für Raumplanung und ländliche Neuordnung (IRUB) (2014): Energieraumplanung – Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft, Materialienband. In: ÖROK-Schriftenreihe Nr. 192

- Kanonier A., Schönegger C. (2013): Flächenfreihaltung für linienhafte Infrastrukturvorhaben: Grundlagen, Handlungsbedarf. Lösungsvorschläge. In: ÖROK-Schriftenreihe Nr. 189
- Land Oberösterreich (2010). BodenInformationsBericht 2010
- Ministerium für ein lebenswertes Österreich (2013): Tools für die Energieraumplanung – Ein Handbuch für die Auswahl und Anwendung im Planungsprozess
- Ministerium für ein lebenswertes Österreich (2013): Indikatoren-Bericht MONE – Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Österreich
- Ministerium für ein lebenswertes Österreich (2014): Grüner Bericht 2014
- ÖBB-Infrastruktur (2011). Zielnetz 2025+
- ÖBB-Fahrplanauskunft 2012
- ÖREK-Partnerschaft „Regionale Handlungsebene stärken“, ÖAR (2013): „Regionale Governance“ in Österreich – Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen
- ÖREK-Partnerschaft „Regionale Handlungsebene stärken“, METIS (2014): VISION REGION, Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung der regionalen Handlungsebene
- ÖREK-Partnerschaft „Regionale Handlungsebene stärken“, METIS (2014): AGENDA Regional Governance – Ein fachlicher Orientierungsrahmen als Ergebnis der ÖREK-Partnerschaft
- Österreichische Bundesregierung (2002): Österreichs Zukunft Nachhaltig Denken – Die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung
- RIEDL M. (2012): Baulandbilanzen für die Tiroler Gemeinden, Präsentation bei der Veranstaltung Bodenverbrauch der Landwirtschaftskammer Tirol
- Statistik Austria (2014): Mikrozensus Arbeitskräfteerhebung
- Statistik Austria (2015): Statistisches Jahrbuch 2015
- Statistik Austria (2015): Regionalatlas Österreich
- Statistik Austria (2014). Bevölkerungsprognose 2014
- Statistik Austria (2014): Baumaßnahmenstatistik
- Umweltbundesamt (2013): 10. Umweltkontrollbericht Umweltsituation in Österreich. Reports Bd. REP 0410. Umweltbundesamt Wien.
- Umweltbundesamt (2014): Klimaschutzbericht 2014. Reports Bd. REP 0491
- WASTL R. (2014): Wandermotive in unterschiedlichen Zentrumstypen. Unveröffentlichtes Manuskript, Universität Klagenfurt
- Wirtschaftskammer Österreich (2015): Österreich in der Europäischen Region – Ein statistischer Wirtschaftsvergleich
- www.asfinag.at/unterwegs/bauen
- www.oebb.at/infrastruktur
- www.breitbandatlas.info/map.php