

BUNDESKANZLERAMT  ÖSTERREICH

Dritter Bau- Kultur- Report

Kurzfassung





Dritter Österreichischer Baukulturreport

Szenarien und Strategien 2050

Kurzfassung

Wien, 2017

Kurzfassung

Politikfelder und Szenarien

Der dritte österreichische Baukulturreport baut auf den Grundlagen der Reporte I und II auf, jedoch wurde die Perspektive der Betrachtung verändert. Statt aus der Erfahrung der gegenwärtigen Situation heraus Schritte zu empfehlen, die in eine bessere Zukunft führen, wird der Möglichkeitssinn der Leserinnen und Leser herausgefordert, um aus der Perspektive zugespitzter Zukunftsszenarien auf die gegenwärtige Situation quasi zurück zu blicken. Die skizzierten Erzählinhalte wurden aus einer breit angelegten Zusammenschau von Expertinnen- und Expertenmeinungen zu politischen, sozialen, kulturellen und ökonomischen Strömungen methodisch abgeleitet. Um handhabbare Szenarien zu erstellen, wurden zunächst Inhalte identifiziert und eingegrenzt, die für die österreichische Baukultur von besonderer Wichtigkeit sind. Dazu wurden Politikfelder definiert, die sich durch hohe Ressourcenintensität auszeichnen, wodurch sie auch für die allgemeine Entwicklung Österreichs von Bedeutung sind. Es kristallisierten sich die folgenden vier Politikfelder als Erzählstränge der Szenarien heraus:

- *Landschaft als Ressource*
- *Stadt und Region*
- *Wohnbau*
- *Öffentlicher Sektor*

Diese wurden in unterschiedlichen, plausiblen Varianten und Kombinationen in die Zukunft projiziert. Als Zeitrahmen dafür wurde das Jahr 2050 gewählt. Im Rahmen einer ersten vielfältig zusammengesetzter Expertinnen- und Expertenrunde wurden Bausteine für die Erstellung von Entwicklungsszenarien erarbeitet. Diese Entwicklungsszenarien spannen als beabsichtigt alternative Erzählungen zum wahrscheinlichsten Trend eine Bandbreite von möglichst unterschiedlichen denkbaren Zukünften auf.

In allen Politikfeldern wurden so insgesamt 22 Entwicklungsszenarien erstellt und als Erzählbausteine in Szenariosets zusammengeführt. Die sich so ergebenden 1440 Sets wurden im Zuge einer qualitativ basierten und quantitativ gestützten Konsistenzanalyse in Hinsicht auf ihre gegenseitigen Wirkbeziehungen evaluiert. Ziel war es, jene Kombination aus einzelnen Erzählbausteinen zu finden, die

eine möglichst harmonische Gesamterzählung ergeben. Aus diesen Gesamterzählungen wurden im Rahmen eines Auswahlverfahrens drei Szenarien als besonders geeignet für die weitere Bearbeitung ausgewählt. Diese wurden im Rahmen einer zweiten Expertinnen- und Expertenrunde in einer strukturierten kritischen Diskussion weiterentwickelt. So konnten die Szenarien *global*, *integral* und *national* skizziert und in einem abschließenden Konsultationsprozess mit Fachexpertinnen und -experten finalisiert werden.

Das Szenario *global*



Das Szenario geht von einer dominanten Rolle einer liberalisierten und globalisierten Wirtschaft aus. In Österreich nimmt der Staat seine legislativen und lenkenden Aufgaben nur noch in einem sehr engen Rahmen wahr. Marktgesetze bestimmen weitgehend das gesellschaftliche Gefüge. Es wird davon ausgegangen, dass die Unausgewogenheit sowohl der Einkommens- als auch der Vermögensverteilung weiter zunimmt. Aufgrund des angenommenen Wachstums, der Gewährleistung gewisser sozialer Mindeststandards durch den Staat sowie der billigen Verfügbarkeit von Energie, Rohstoffen, Lebensmitteln und Arbeit auf dem Weltmarkt wird eine umfassende Verarmung der Bevölkerung hintangehalten.

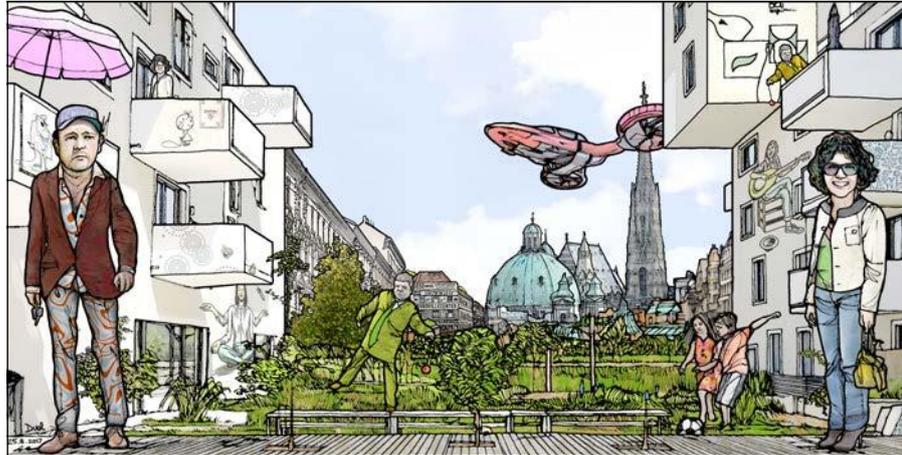
Die Landschaft wird vor allem entlang von Hochleistungsverkehrskorridoren wahrgenommen und ist dort geprägt vom Wechsel suburbaner funktionsgetrennter Zonen und vollflächig agroindustriell genutzter Gebiete. Oft erfolgt die Vermittlung von Landschaft digitalisiert. Die obere Waldgrenze ist deutlich

gestiegen. Auch hochalpine Lagen sind frei von Vergletscherung. Landschaft wird punktuell nach Maßgabe touristischer Anforderungen modelliert. Ziele zu Klimaschutz und Biodiversitätserhalt wurden im Zuge internationaler Debatten weitgehend aufgeweicht. Der Raum wird bestimmt durch das Zusammenwachsen von Ballungsgebieten und großräumlich organisierten, intensiv genutzten Bewirtschaftungsflächen. Siedlungen in peripheren ländlichen Räumen werden aufgegeben. Flächenverbrauch und Versiegelung steigen. Nahrungsmittelproduktion, Energieproduktion, Rohstoffabbau, Siedlungsentwicklung, Tourismus, Freizeitnutzungen, Verkehrs- und Infrastruktureinrichtungen konkurrieren um die Flächen.

Das Wohnen unterliegt privatwirtschaftlichen Interessen. Entsprechend prägen sich kundensegmentorientiert und lageabhängig unterschiedliche Wohnangebote aus. Es kommt zu hoher Verdichtung in zentralen Lagen. An der Peripherie und im ländlichen Raum wird durchwegs flächig entwickelt. Es kommt zu starker Überformung durch Neubau. Bestandsobjekte bleiben vorwiegend nur im Luxussegment erhalten. Die soziale Segregation ist ausgeprägt. In den hochpreisigen Segmenten besteht ein individualisiertes Angebot. Im mittleren Segment wird vorwiegend Massenwohnbau produziert. Soziale Wohnangebote sind marginal, wodurch sich informelle Wohnformen etablieren.

Um im europäischen und internationalen Umfeld wettbewerbsfähig zu bleiben, wird die Verwaltung rationalisiert und weitgehend auf Bundesebene zusammengezogen. Öffentliche Zuständigkeiten sind auf staatserhaltende Kernaufgaben reduziert. Kompetenz und Zuständigkeit der Gemeinden sind weitgehend an privatwirtschaftliche Akteurinnen und Akteure übertragen. Das betrifft auch sämtliche Agenden des Raums und des Bauens. Bauliche Projekte werden durch wenige internationale Konzerne in der Rolle von General- und Totalübernehmern durchgeführt. Die mittelständische Planerinnen- und Planerszene ist auf wenige Büros mit Spezialkompetenz für den Erhalt des lokalen, baukulturellen Erbes zusammengeschrumpft. Für die Umsetzung von Repräsentationsprojekten werden international renommierte Architekturbüros eingeladen.

Das Szenario *integral*



Dieses Szenario geht von einer gesteigerten Nachfrage nach Lebensmitteln, Rohstoffen und Energie aus, was zunehmend zu Kostenwahrheit auf dem Weltmarkt führt. Auch vor diesem Hintergrund ist in Europa ein genereller Bewusstseinswandel hin zu mehr Nachhaltigkeit und Gemeinwohlorientierung in Gang gekommen. Die Europäische Union reagiert darauf mit einer Intensivierung der Integration und der Etablierung subsistenter Wirtschaftsstrukturen. In Österreich setzt der Staat verstärkt auf neue Formen der Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor. Neben etablierten großen Wirtschaftseinheiten werden kleine und mittlere regionale sowie gemeinschaftlich organisierte Strukturen gestärkt. Die Verteilung von Vermögen und Einkommen wird tendenziell ausgeglichener, Zuwächse sind jedoch gering. Wohlstand wird nicht mehr nur monetär, sondern stark lebensqualitätsorientiert bewertet.

Die Landschaft ist geprägt vom Wechsel kompakter Siedlungen und klar gefasster Ballungsgebiete mit land-, forst- und energiewirtschaftlich genutzten Flächen. Dabei stehen kleinteilig bewirtschaftete Gebiete mit ausgeprägtem kulturlandschaftlichem Charakter und weiträumige, rationalisiert genutzte Flächen einander gegenüber. Die obere Waldgrenze ist gestiegen, die hochalpine Vergletscherung minimal. Natur- und Landschaftsschutzgebiete werden zu Verbänden ausgeweitet. Klimaschutz und Biodiversitätserhalt sind hoch bewertete gesellschaftliche Ziele. Räumlich prägend ist die Ausbildung kompakter Siedlungsformen mit definierten Außengrenzen. Unterschiedliche Funktionen werden in die Siedlungszentren reintegriert. Regionen und regionale Kooperation gewinnen an Bedeutung. Flächenverbrauch und Versiegelung stagnieren. Nahrungsmittelproduktion, Energieproduktion und Schon- bzw. Schutzgebiete konkurrieren um die Flächen.

Um der wachsenden Bevölkerung möglichst flächenschonend Wohnraum zu bieten, werden Sanierungen und Nachverdichtungen im Bestand vorgenommen. Diese werden gegebenenfalls im Kontext einer geordneten Siedlungsentwicklung durch kompakte Neubaugebiete ergänzt. Die funktionale und soziale Durchmischung nimmt ebenso zu wie die Vielfalt an Organisationsformen.

Im europäischen Integrationsprozess kumulieren die neu unterhalb der Bundesebene entstehenden Verwaltungseinheiten der Regionen rasch Kompetenz und Zuständigkeit für Bauwesen, Raumordnung und Baukultur. Auf Bundesebene wurde eine neue Einheit zur Übernahme baulicher, räumlicher und baukultureller Aufgaben eingerichtet. Es besteht eine vielfältige mittelständische Architekturproduktion, ergänzt durch professionelle Anbieterinnen und Anbieter partizipativer Prozessbegleitung. Planung und Ausführung werden vorzugsweise getrennt und nach qualitätsgesicherten Verfahren vergeben. Die kooperative und kompetente Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Stellen und dem privaten Sektor fördert Qualität und Effizienz der Projekte.

Das Szenario *national*



In diesem Szenario wird von einer anhaltend instabilen weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Situation ausgegangen. Die Europäische Union spaltet sich in mehrere Staatenbündnisse auf. Österreich verlässt in dieser Situation die Gemeinschaft und setzt verstärkt auf nationalstaatliche Lenkung und Kontrolle sowie auf die strikte Begrenzung jeglicher Migration. Die Bevölkerung nimmt leicht, aber stetig ab. Einzelne Wirtschaftssektoren, speziell die landwirtschaftli-

che Produktion, werden subventioniert. Eine grundlegende Versorgungssicherheit wird durch jeweils opportune, bilaterale Wirtschaftsabkommen gewährleistet. Die Einkommens- und Vermögensverteilung bleibt unausgeglichen, jedoch kommt es zu sektoralen Verschiebungen, und bestimmte Bevölkerungsgruppen sind verstärkt armutsgefährdet. Entsprechend ist die Gesellschaft entlang der sozialen Verhältnisse zunehmend segregiert.

Die Landschaft ist geprägt von motorisiertem Individualverkehr, Suburbanisierung, Zersiedlung, Energie- und Rohstoffgewinnung sowie funktionaler Trennung. Landwirtschaft ist überwiegend großflächig organisiert, nur in schwierig zu bewirtschaftenden Lagen bestehen kleinteilige Strukturen. Die obere Waldgrenze ist deutlich gestiegen, die hochalpine Vergletscherung minimal. Natur- und Landschaftsschutz besteht nur nach Maßgabe touristischer Anforderungen. Vorgaben zu Klimaschutz und Biodiversitätserhalt sind marginalisiert. Für die räumliche Entwicklung bestimmend sind die sinkende Bevölkerungszahl und eine antiurbane Grundhaltung. Die meisten Kernstädte schrumpfen, Zentren veröden. Außerhalb definierter agrarischer und touristischer Vorrangzonen nimmt die Zersiedlung weiter zu. Unter dem Konkurrenzdruck von Nahrungsmittelproduktion, Energiegewinnung, Rohstoffabbau, Siedlungsentwicklung, Tourismus, Verkehrs- und Infrastruktureinrichtungen nehmen Flächenverbrauch und Versiegelung zu.

Das Einfamilienhaus wird als Idealtypus des Wohnens stark propagiert. So entstehen trotz sinkender Bevölkerungszahl sowohl im ländlichen Raum wie an der Peripherie der Städte unverändert Einfamilienhausgebiete. Speziell in den Städten kommt es zu Segregation. Menschen mit Migrationshintergrund leben in minderwertigem Altbaubestand, der bei Sanierungsbedarf abgerissen und durch großmaßstäbliche Neubebauungen ersetzt wird. Der heimischen Bevölkerung stehen vor allem der Kommunal- und Sozialwohnungsbestand sowie der höherwertige Gründerzeitbestand zur Verfügung. Die Oberschicht wohnt in Villenvierteln.

Durch die Idealisierung des Ländlichen sowie das politische Bemühen um Erhaltung regionaler Strukturen und Identifikation nehmen Föderalismus und Subsidiarität zu. Die öffentliche Zuständigkeit im Planungs- und Bauwesen ist so auf verschiedene Verwaltungsebenen aufgeteilt. Der weit überwiegende Teil der Bauprojekte, öffentliche wie private, wird von großen Firmen abgewickelt, die als Generalunternehmer auftreten. Die freischaffende Planerinnen- und Planerszene ist geschrumpft und auf wenige Nischen des Baugeschehens beschränkt. Handwerksbetriebe und die nationale Baustoffproduktion werden gefördert. Nachfrage besteht nach Kompetenz im Umgang mit baukulturellem Erbe.

Chancen, Risiken, Ziele und Strategien

Um die Szenarien über die assoziative Anregung hinaus für einen aktuellen Diskurs auch konkret realpolitisch nutzbar zu machen, wurden ihre Aussagen in einen objektivierenden Kontext gestellt. Als Grundlage dieser Objektivierung wurden die Kriterien für das Gelingen guter Baukultur als Teil der Baukulturellen Leitlinien des Bundes herangezogen. Darauf beziehend wurden die Szenarien *global*, *integral* und *national* einer vergleichenden Chancen-Risiken-Analyse unterzogen. Diese Objektivierungsschritte stellen die Szenarien jedoch noch nicht in einen direkten Bezug zum tatsächlichen politischen Handeln. Diese schlussendliche Verknüpfung wurde durch eine detaillierte Aufarbeitung bestehender politischer Zielvorgaben, wie sie in den Regierungsprogrammen der österreichischen Bundesregierungen seit dem Jahr 2000 formuliert sind, hergestellt. In der Gegenüberstellung der Chancen-Risiken-Analyse und der Kompilation der politischen Ziele zeigen sich einige Auffälligkeiten.

Bezüglich der Chancen zeigt sich in den politischen Zielsetzungen eine ausgeprägte Diskussion rund um die Erhaltung naturnaher Räume und den leistbaren Wohnraum. Die in den Szenarien wesentlichen Chancen wie die Erhaltung und Weiterentwicklung des Gebäudebestands findet sich in den Regierungsprogrammen nur in punktuellen Erwähnungen. Betreffend die Chancen der Kostenwahrheit im Verkehrs- und Energiesektor und die Partizipation und Kooperation konnten keine prägnanten bzw. für die Chance der Bereitstellung öffentlichen Raums gar keine Zielvorgaben identifiziert werden.

Bezüglich der Risiken ist besonders auf die Konkurrenz um die vorhandenen Flächen hinzuweisen. So zeigt sich in den politischen Zielvorgaben der jüngeren Regierungsprogramme ein grundsätzliches Problembewusstsein, das sich in einer Vielzahl prägnanter Formulierungen ausdrückt. Gleichzeitig implizieren aber andere Zielsetzungen wie der Ausbau von Infrastrukturen, die vermehrte Nutzung nachwachsender Rohstoffe, die Erzeugung erneuerbarer Energie usw. einen ungebrochen hohen Flächenverbrauch. Das Problem der Durchsetzung selbst prägnanter politischer Ziele vor dem Hintergrund vielfältiger und gegenläufiger Interessen wird hier deutlich, was eine stetige weitere Zuspitzung bestehender Risiken bedeutet. Ausgeprägte politische Zieldiskussionen liegen auch zu den Risiken Aussterben abgelegener Regionen, weiter wachsendes Verkehrsaufkommen und reduzierte Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand vor. Zu den Risiken des Fehlens integrativer Stadt- und Siedlungsplanung, der Auswirkung von Klimawandelfolgen und einer normierten Architekturgestaltung konnten

punktuell prägnante politische Ziele gefunden werden. Die Eindämmung der Zersiedlung wird als explizite Zielvorgabe in einem Regierungsprogramm erwähnt. Risiken, die sich aus Segregation ergeben, die Mobilisierung von Leerstand und die Nutzung von Brachen werden nicht angesprochen.

Aus der Zusammenschau dieser vergleichenden Analysen wurden fünf strategische Leitgedanken abgeleitet. Diese versuchen, inhaltliche Zusammenhänge herzustellen und Zukunft und Gegenwart in Bezug zu setzen, um als Orientierung für eine erfolgreiche Baukulturpolitik in Österreich zu dienen und die Umsetzung bestehender politischer Ziele zu unterstützen.

1. Bewusstsein für Baukultur entwickeln und geeignete Strukturen fördern!

Gestaltungsqualität geht aus Baukultur als System von Handlungsweisen und Denkstrukturen hervor. Nur wenn sowohl die breite Öffentlichkeit als auch die befassten Entscheiderinnen und Entscheider eine Vorstellung über Möglichkeiten und Probleme, Grenzen und Potenziale, Einflüsse und Effekte von Baukultur und ihren Zusammenhängen mit anderen sozialen, politischen und kulturellen Bereichen besitzen, kann sich Baukultur positiv entwickeln. Baukultur ist als Querschnittsmaterie durch die Ressorts und über die Ebenen der Gebietskörperschaften hinsichtlich der Zuständigkeit zersplittert. Zur Bündelung, Stabilisierung und Verankerung eines baukulturellen Bewusstseins in Österreich wäre daher die Einrichtung einer unabhängigen, koordinierenden Agentur für Baukultur mit den zentralen Tätigkeitsbereichen *Beratung, Vermittlung, Förderung* vordringlich.

2. Gemeinwohl stärken!

Die Gemeinwohlausrichtung der Baukultur ermöglicht den Ausgleich von Einzel- und Gruppeninteressen, mit denen der Allgemeinheit gedient wird, sinngemäß etwa einer Formulierung aus dem deutschen Grundgesetz folgend: »Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.« In Bezug auf Baukultur konkretisiert sich dieses Konzept etwa in einem leistbaren Zugang zu Wohnraum, in der Sicherung von Ressourcen wie Grund und Boden, in der Verfügbarkeit von öffentlichem Raum, im Schutz des baukulturellen Erbes und des Orts- und Landschaftsbildes – aber auch in umfassender, demokratischer Teilhabe. Speziell die Formulierung und Handhabung baukulturspezifischer Vorgaben, allen voran der Raum- und Bauordnungen, sind immer dem öffentlichen Interesse verpflichtet.

3. Ganzheitlich, langfristig und innovativ planen!

Ein wesentlicher Teil der Baukultur ist Planungskultur. Diese wirkt sich unmittelbar auf die materiellen Resultate der Baukultur, also auf gebaute Architektur und auf gestaltete Freiräume, sowie auf die nachfolgenden Prozesse der Nutzung, des Betriebs, der Veränderung und Erneuerung aus. Es ist deshalb sinnvoll und notwendig, Zukunftsfähigkeit in und durch Planungskultur weiterzuentwickeln, etwa durch Koordination und Abstimmung, Partizipation und Kooperation, Kompetenz und Innovation, Problembewusstsein und Vernetzung.

4. Flächen und andere Ressourcen mit Bedacht nutzen!

Gute Baukultur geht maßvoll mit der Landschaft und dem Boden, mit bestehenden Gebäuden, mit Energie und Rohstoffen um. Ressourcenschonung durch Baukultur konkretisiert sich vor allem in einer Stärkung öffentlichen Interesses in der Planungspraxis. Das bestehende – durchaus reichhaltige – Instrumentarium, Innenentwicklung und Leerstandsmanagement, Baulandmobilisierung, aktive Bodenpolitik und Kostenwahrheit im Verkehr usw., muss konsequent eingesetzt werden. Entsprechend dient die Raumordnung der räumlichen Gemeinwohlvorsorge.

5. Öffentliche Mittel an Qualitätskriterien knüpfen!

Parallel zur angestrebten planungspolitischen Rahmenkompetenz des Bundes sind gezielte finanzpolitische Maßnahmen zu ergreifen, um drängenden Problemen etwa in der Siedlungs- oder Verkehrsentwicklung zeitnah und effektiv begegnen zu können. Raumwirksame Steuern, Abgaben, Transferzahlungen und Förderungen sind so umzugestalten, dass sie die bundespolitischen Baukultur-, Nachhaltigkeits- und Klimaschutzziele befördern. Allem voran gilt es dabei, die Zahlungen des Bundes an die Länder und Gemeinden im Rahmen des bis dato »raumblinden Finanzausgleichs« an die Erfüllung quantifizierbarer und somit evaluierbarer Qualitätskriterien zu binden.

Impressum

Medieninhaber, Verleger und Herausgeber:

Bundeskanzleramt Österreich

1010 Wien

www.baukultur.gv.at

Der Baukulturreport wurde auf Basis zweier Entschlüsse des österreichischen Nationalrats (91/E, XXII GP, 2005; 42/E, XXIII GP, 2007) von der Bundesregierung, vertreten durch das Bundeskanzleramt, beauftragt.

Auftragnehmerin:

Plattform Baukulturpolitik

www.baukulturpolitik.at

Die inhaltliche Verantwortung liegt bei der Auftragnehmerin.

Konzept, Redaktion und Texte:

Klaus-Jürgen Bauer, Markus Bogensberger, Barbara Feller, Renate Hammer

(Leitung), Gabu Heindl, Patrick Jaritz, Christian Kühn, Bernhard Rihl, Hannes

Schaffer, Reinhard Seiß, Robert Temel, Sibylla Zech

Illustrationen zu den Szenarien sowie Cover und Trennseiten:

Andrea Maria Dusl, www.comandantina.com

Lektorat: Dorrit Korger

Gestaltung: BKA Design & Grafik

Druck: gugler GmbH

Auflage: 6.500 Stück

Wien, 2017



