

Polyzentrale Strukturen sollen in der Planung vorangetrieben werden, um eine nachhaltige Raumstruktur in Österreich zu erreichen.

POLICY BRIEF

Polyzentralität nimmt im *Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2030 (ÖREK)* eine wichtige Rolle ein und wird als Hauptthema diskutiert. Jedoch fehlt in dieser Diskussion oft die Vernetzung zu den Klimazielen und zur Implementierung von einer nachhaltigen Raumstruktur. Polyzentralität kann dabei helfen raumrelevante Klimaziele zu erreichen und eine nachhaltige Grundstruktur im Raum zu etablieren. Dazu müssen allerdings bei der Umsetzung Kriterien beachtet werden, die bei der Diskussion von polyzentralen Strukturen mitgedacht werden müssen. Diese Kriterien (Abbildung 1) wurden verwendet, um die Klimaverträglichkeit von polyzentralen Strukturen im *ÖREK 2030* zu überprüfen. Als Vergleichsgrundlage zum *ÖREK 2030* wurden die Kriterien auch auf das *ÖREK 2011* und Planungsdokumente der Niederlande angewendet, um einerseits die Entwicklung von Polyzentralität in Österreich zu ermitteln und andererseits Verbesserungsvorschläge aus den Niederlanden implementieren zu können. Die Niederlande sind ein positives Beispiel für polyzentrale Strukturen in Europa und Polyzentralität ist dort bereits fest in der Raumstruktur verankert.

Nachhaltigkeitskategorien für polyzentrale Strukturen

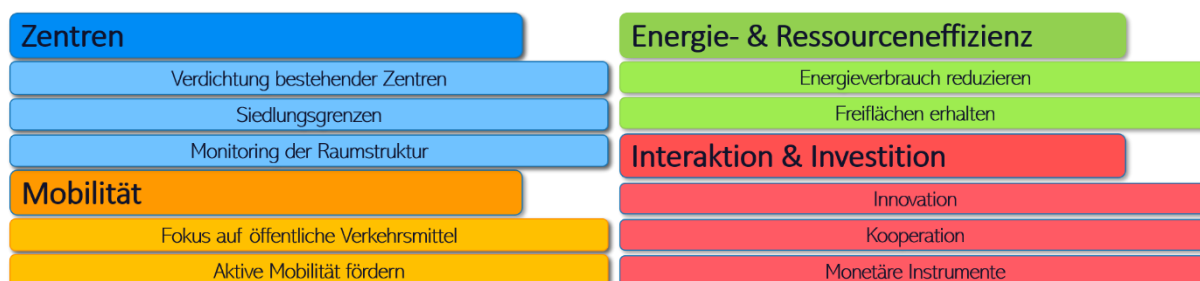


Abbildung 1: eigene Darstellung 2021

3 Lessons Learned:

- Besonders im Vergleich zum *ÖREK 2011* lässt sich erkennen, dass das *ÖREK 2030* einen verstärkten Fokus auf Polyzentralität legt.
- Alle Kriterien für eine nachhaltige, polyzentrale Raumstruktur werden im *ÖREK 2030* angesprochen und somit ist eine gute Voraussetzung geschaffen. Allerdings fehlt es an Vernetzung der entscheidenden Themen.
- Das Raumordnungskonzept der Niederlande setzt stark auf Monitoring, um die Umsetzung zu verbessern. Das *ÖREK 2030* sollte ein Monitoring einführen, um die Umsetzung von polyzentralen Strukturen und Vernetzung nachhaltig zu verändern.



Ziel der Untersuchung

Der vorliegende Policy Brief basiert auf den Ergebnissen einer Untersuchung, die im Rahmen eines Projektseminars im Studium Raumforschung und Raumordnung am Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien durchgeführt wurde.

Im Mittelpunkt dieser Untersuchung stand die Frage, welche Themenfelder in der Raumentwicklung vernetzt implementiert werden müssen, damit das Konzept der Polyzentralität als Raumstruktur klimaverträglich genutzt werden kann.

Basierend auf dieser Fragestellung zeigt dieses Policy Brief Ausblicke, Potential und Möglichkeiten auf, wie das *Österreichische Raumentwicklungskonzept 2030* hinsichtlich Polyzentralität modelliert werden kann.

Methodik

Die zu Grunde liegende Untersuchung wurde mit Hilfe von einer Literaturanalyse des wissenschaftlichen Diskurses zu klimaverträglicher Polyzentralität sowie einer vergleichenden Dokumentenanalyse durchgeführt. Aufbauend auf vorhandene Fachliteratur wurden zehn neuartige Nachhaltigkeitskriterien für Polyzentralität entwickelt. Diese können in die 4 Kategorien **Zentren**, **Mobilität**, **Energie- und Ressourceneffizienz** sowie **Investition und Interaktion** (siehe Abbildung 1) gegliedert werden. Anhand dieser Kategorien wurden die Raumordnungskonzepte der nationalen sowie der föderalen Ebene Österreichs und als vergleichendes Beispiel die der Niederlande analysiert.

Für Österreich wurde das *ÖREK 2011*, der Draft des *ÖREK 2030* sowie das *Raumbild Vorarlberg* herangezogen. Für die Niederlande die *Nationale Strategie für Infrastruktur und Raumplanung 2011*, der Draft der *Nationalen Strategie für Raumplanung und Umwelt 2019* sowie der *Raumentwicklungsplan der Provinz Limburg*.

Was ist Polyzentralität?

Unter Polyzentralität wird in dieser Arbeit eine inter-urbane Region verstanden, die durch die Koexistenz von mehreren urbanen Zentren und kleineren Siedlungen geprägt ist (vgl. VENERI & BURGALASSI 2011:1020). Möchte man das räumliche Niveau in einen größeren Maßstab setzen, könnte man auch von einem "meso-european level" sprechen (vgl. SYKORA 2009:234).

Zentren sind dabei die dichtesten besiedelten Gebiete, die durch gemischt genutzte Gebiete charakterisiert sind, ein ausgebautes Mobilitätsnetz aufweisen und mehr Arbeitsplätze anbieten als die umliegenden Gebiete. Eine polyzentrale Region weist mehrere solcher urbanen Zentren auf. (vgl. PARK et al. 2020:237) Als wichtiges morphologisches Merkmal von polyzentralen Regionen gilt, dass sie keine Primat-Stadt aufweisen und dementsprechend nicht von einer großen zentralen Metropole dominiert werden. Das unterscheidet polyzentrale Regionen von Stadtregionen, die im Umkreis einer zentralen Stadt zu finden sind. Weiters sollten polyzentrale Regionen nicht zu groß gefasst werden. In der Literatur findet sich der Ansatz von einer Pendelzeit bis zu einer Stunde zwischen den Zentren. (vgl. KOCAK et al. 2014:346)

Polyzentralität wird als zentral angesehen, um die Raumentwicklung nachhaltig zu gestalten. Werden die aus der Literatur abgeleiteten Themenfelder prioritär und vernetzt in der Raumentwicklung behandelt, kann Polyzentralität die Implementierung einer klimaverträglichen und nachhaltigen Raumstruktur in Österreich unterstützen.



Erkenntnisse: Polyzentrale Nachhaltigkeitskriterien

Die Verknüpfung regionaler und überregionaler **Zentren** sowie die Verdichtung innerhalb und Konzentration von Arbeit und Wohnen, kann eine klimaangepasste Raumstruktur fördern. Auf nationaler Ebene gehen diese Punkte aus der Konzeptanalyse stark hervor. Besonders das Thema **Verdichtung** wird sowohl in den Niederlanden thematisiert als auch im neuen ÖREK 2030 Draft intensiv behandelt. Darüber hinaus werden kompakte Siedlungsstrukturen eng mit dem Thema Mobilität verknüpft, da klimaneutrale Verkehrslösungen durch eine konzentrierte Entwicklung begünstigt werden. Ein weiterer wichtiger Punkt sind die **Siedlungsgrenzen**, welche dem Flächenverbrauch und der Zersiedelung entgegenwirken. Während in den Niederlanden die Sicherung von Freiflächen an oberster Stelle steht, werden im ÖREK 2030 Wachstumsgrenzen und das konkrete Begrenzen der Nutzungen vorgeschlagen. Im nationalen Strategiepapier der Niederlande spielt das Thema **Monitoring** von räumlichen Entwicklungen eine wichtige Rolle, um Interessen und Prioritäten zu gewährleisten und zur Umsetzung zu bringen. Einen Ansatz liefert allerdings das neue ÖREK 2030: Mittels ÖREK-Partnerschaft soll ein bundesweites Monitoring stattfinden, mit dem Ziel den Flächenverbrauch gering zu halten.

Darüber hinaus stellt **Mobilität** ein äußerst wichtiges Instrument zur Implementierung von polyzentralen Raumstrukturen dar. Im ÖREK 2030 befasst man sich deshalb sehr intensiv damit – dieses wird als stark vernetztes Querschnittsthema dargestellt. Um ein klimaneutrales und gut ausgebautes Mobilitätsnetzwerk zu gewährleisten, sind kompakte Siedlungsstrukturen mit kurzen Wegen und damit ein **Fokus auf den öffentlichen Verkehr** und gut ausgebaute **Fahrrad- sowie Fußwegnetze** anzustreben. Für die Entwicklung und Planung neuer Standorte bedarf es in Zukunft einer Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz, aber auch die Erreichbarkeit zwischen (über)regionalen Zentren soll durch eine verbesserte Erschließung und Zusammenarbeit vor dem Hintergrund der Klimaziele umgesetzt werden. Was in den Niederlanden bereits lange praktiziert wird und in den Konzepten verankert ist, spricht nun auch das ÖREK 2030 vermehrt an: Maßnahmen für eine zukünftig vernetzte und klimabewusste Mobilität stehen an erster Stelle. Während in den Niederlanden Maßnahmen von Bund, Gebietskörperschaften und Unternehmen gemeinsam in sogenannten *Gebietspaketen* formuliert und umgesetzt werden; sollen in Österreich leistungsfähige Achsen und Knoten zur Orientierung für zukünftige Planungen dienen.

Der Gegenstand der **Energie- und Ressourceneffizienz** betrifft sowohl den Transport, die Mobilität als auch die Siedlungstypen in der Region. Auf nationaler Ebene verweisen die Niederlande auf das Pariser Klimaabkommen und betrachten die bebaute Umgebung und damit einhergehender klimaresilienter Verbesserung als „key challenge“ bis 2050. Dabei erkennt man die weitaus stärkere Verbindlichkeit in den Niederlanden als in Österreich. Hier wird aber auch die **Reduzierung des Energieverbrauches** als sehr wichtig angesehen und intensiv behandelt. Besonders wertvoll werden dabei Wohnen und Verkehr als Schlüsselbereiche bei der Reduzierung des Energiehaushaltes wahrgenommen. Ebenso werden in Vorarlberg, gegenüber dem Limburger Konzept, konkrete Maßnahmen raumspezifischer diskutiert, da hierbei unter anderem auf eine ressourceneffiziente Energieraumplanung gesetzt wird. Im Zuge dessen spielt auch das Thema der Sicherung und Bewahrung von **Freiflächen** zwischen und innerhalb von Zentren eine wichtige Rolle. In Limburg und Vorarlberg wird dabei die Sicherstellung und Implementierung von Naturnetzen sowie Naturflächen als äußerst relevant eingestuft, aber auch die Funktion zum Schutz von Naturgefahren wird aufgezeigt. Als Besonderheit wird im niederländischen nationalen Konzept von sogenannten „green hearts“ inmitten des urbanen Raumes gesprochen. Im Vergleich der beiden ÖREK Publikationen erkennt man, dass die Ziele und Handlungsfelder dieser Kategorie nun viel umfassender gestaltet werden.

Zugleich ist das Thema der **Investition und Interaktion** im Rahmen von polyzentralen Raumstrukturen nicht außer Acht zu lassen und dient sowohl als Querschnittsthema sowie Instrument zur Umsetzung. Eine gute **Kooperationsbasis** zwischen den Zentren und dessen



Stakeholdern ist allenfalls anzustreben. In den Niederlanden werden auf nationaler Ebene sogenannte *Kooperationsvereinbarungen* zwischen Verantwortlichen auf unterschiedlichen Ebenen getroffen und damit eine verbindliche Umsetzungserklärung gegeben. Die staatliche Ebene übernimmt dabei die Koordination, während die subnationalen Ebenen die Ziele umsetzen sollen. Auch eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist bedeutend, z.B. in Zusammenhang mit Mobilität. Allerdings findet man im nationalen niederländischen Draft eher weniger zu interkommunaler Kooperation, was im ÖREK durchaus intensiv behandelt wird.

Zum Thema **Innovation** sehen die Niederlande großes Potential im Bereich des Mobilitätssystems und setzen auf einen intensiven (Wissens-)Austausch zwischen den Akteuren. Das ÖREK 2030 antwortet darauf mit einer ÖREK-Partnerschaft zu „Regionalen Innovationssystemen“, aber behandelt dieses Thema ansonsten eher nur am Rande. Auf unterer Ebene sehen Vorarlberg als auch Limburg Innovation als Wachstumsinstrument der Wirtschaft an. Dafür bedarf es jedoch auch entsprechender **monetärer Instrumente**, um eine Umsetzung zu garantieren und diese finanziell zu unterstützen. Allgemein wird dieses relevante Thema in den Konzepten hingegen eher wenig behandelt.

Exkurs zu Monitoring: Vergleicht man die beiden ÖREK Dokumente miteinander, so ist zu erkennen, dass die Themen Monitoring und Evaluierung im ÖREK 2030 nicht ausführlicher behandelt werden als im ÖREK 2011. Ein reichhaltiges Monitoring des Gesamtkonzepts wäre wünschenswert, da dies in Österreich weit nicht so intensiv praktiziert wird wie in den Niederlanden. Während dort bereits alle zwei Jahre ein Monitoring (Abbildung 2) durchgeführt wird, fehlt es in Österreich noch an derartigen Maßnahmen.



Abbildung 2: Ministry of the Interior and Kingdom Relations 2019: 143; eigene Darstellung 2021.

Conclusio & Handlungsempfehlungen

- Die Analyse der Planungsdokumente hat ergeben, dass das ÖREK einen anderen Ansatz verwendet als das niederländische Konzept. Während es im ÖREK zu einer starken Einbindung aller Ebenen kommt und somit auch zu gesamtheitlicheren Aussagen, ist die Niederlande wesentlich konkreter in ihrem Konzept und somit auch verbindlicher und umsetzungsorientierter.
- Monitoring ist in den Niederlanden stark implementiert. Davon kann das ÖREK 2030 lernen. Man merkt, dass manche Themen bereits im ÖREK 2011 vorgekommen sind und jetzt im neuen ÖREK 2030 sich sehr ähnlich wiederfinden. Monitoring würde die Vorhaben "verbindlicher" machen, da klar ersichtlich ist, welche Bemühungen in welcher Zeit erfolgt und umgesetzt worden sind und welche nicht.
- Im ÖREK 2030 werden Themen nun vermehrt in Relation miteinander betrachtet (z.B. Mobilität – kompakte Siedlungsstrukturen – Verdichtung), jedoch ist noch reichlich Potential für eine intensivere Vernetzung der Themen vorhanden. Dabei bietet das ÖREK 2030 bisher eine gute Voraussetzung, um räumlich polyzentrale Maßnahmen in Österreich implementieren zu können.
- Alles in allem haben sich die Zielvorstellungen vom ÖREK 2011 auf das ÖREK 2030 stark verbessert. Besonders im Vergleich zum ÖREK 2011 sind mehr Aspekte zu erkennen, die als Grundlage oder Komponente von Polyzentralität zu werten sind.

Referenzen

- AMT DER VORARLBERGER LANDESREGIERUNG (Hrsg.) (2019): Raumbild Vorarlberg. – Bregenz.
- KOCAK N. et al. (2014): Planning sustainable mobility in polycentric regions: testing a participatory approach in six regions of Europe. - In: Transportation Research Procedia 4 2014, 327 – 346.
- MINISTRY OF INFRASTRUCTURE AND THE ENVIRONMENT (Hrsg.) (2011): National Strategy on Infrastructure and Spatial Planning. – Den Haag.
- MINISTRY OF THE INTERIOR AND KINGDOM RELATIONS (Hrsg.) (2019): Draft National Strategy on Spatial Planning and Environment. – Den Haag.
- ÖROK (Hrsg.) (2011): Österreichisches Raumentwicklungskonzept. ÖREK 2011. – Wien.
- PARK K., EWING R., SABOURI S., CHOI D., HAMIDI S. & TIAN G. (2020): Guidelines for a Polycentric Region to Reduce Vehicle Use and Increase Walking and Transit Use. – In: Journal of the American Planning Association 86(2), 236-249.
- PROVINCE LIMBURG (Hrsg.) (2020): Raumentwicklungsplan Limburg. – Maastricht.
- ROSINAK & PARTNER, PLANSINN.AT & TERRACOGNITA (Hrsg.) (2020): Entwurf Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2030. – Wien.
- SÝKORA L., MULÍČEK O. & MAIER K. (2009): City regions and polycentric territorial development: concepts and practice. – In: Urban research & practice 2(3), 233-239.
- VENERI P. & BURGALASSI D. (2012): Questioning Polycentric Development and its Effects. Issues of Definition and Measurement for the Italian NUTS-2 Regions. – In: European Planning Studies 20(6), 1017-1037.

Haben Sie Fragen zu diesem Thema?

Einen vertiefenden Eindruck bekommen Sie in unserem Abschlussbericht zu
„Klimaverträglichkeit von polyzentralen Raumstrukturen in Raumordnungskonzepten“
(Universität Wien, Wien Februar 2021)

Jakob Entholzer | Malena Haas | Marie-Luise Lochmann
Bitte wenden Sie sich an: raumforschung.geographie@univie.ac.at

