

ZUSAMMENFASSUNG

HEINZ FASSMANN

Zentrale Orte sind nicht die Produkte des Zufalls, sondern das Ergebnis eines langfristigen marktwirtschaftlichen Prozesses. Sie sind Realität und nicht die Erfindung der Raumordnung oder der Wissenschaft. Zentrale Orte haben nur zum Teil durch Planungsentscheidungen der öffentlichen Hand ihre Zentralität erlangt. Vielmehr sind sie durch ungezählte Konsumententscheidungen der privaten Haushalte und anderer Wirtschaftssubjekte sowie durch Standortentscheidungen des Dienstleistungsgewerbes und des tertiären und quartären Sektors zu ihrem Status gekommen. Die privaten Haushalte haben durch ihren Einkauf von Gütern und Diensten ebenso dafür gesorgt, dass sich eine Siedlung zum Zentralen Ort entwickelte, wie die Unternehmen des Dienstleistungssektors durch ihre Standortwahl. Verkehrslage, Erreichbarkeit und Kunden- bzw. Benützerpotenzial stellen Voraussetzungen für den jeweiligen Rang eines Zentralen Ortes dar. Eine entscheidende Rolle spielte dabei aber auch die öffentliche Hand, die mit der historisch gewachsenen Allokation von Verwaltungsdiensten gleichsam das Grundgerüst des zentralörtlichen Systems festlegte.

Zentrale Orte können für sich beanspruchen, die Bevölkerung mit Gütern und Diensten (inkl. öffentliche Dienste) so zu versorgen, dass die Einkaufsdistanzen und der Transportaufwand für alle minimiert werden. Umgekehrt können öffentliche und private Anbieter von Gütern und Diensten in Zentralen Orten mit einer spezifischen „Anziehungskraft“ des Ortes und damit mit einer entsprechenden ökonomischen Basis bzw. Auslastung ihrer Einrichtung rechnen. Zentrale Orte besitzen damit eine eminente Qualität: Sie sind „natürliche“ Mittelpunkt-siedlungen, sie haben durch die langfristigen und ungezählten Kauf- und Standortentscheidungen der privaten Haushalte sowie der öffentlichen und privaten Unternehmen des Dienstleistungssektors ihre Stellung und „räumliche Akzeptanz“ erhalten.

Die Raumordnung (genauer die Landesraumordnung) hat in den vergangenen Jahrzehnten die Zentralen Orte einerseits zu einem Raumstrukturierungsmodell, andererseits zu einem Planungsinstrument adaptiert (und dabei insbesondere zur optimalen Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Diensten bzw. Infrastrukturplanung). Teilweise wurden sie auch als Hebel einer intendierten räumlichen Entwicklung sowie als Grundlage für Verkehrsinfrastrukturplanungen (v. a. bei Straßengestaltungen) verwendet. Die Raumordnung hat

Zentrale Orte, gegliedert nach Stufen und charakterisiert durch Funktionen und Ausstattungskataloge, ausgewiesen. Das sollte dazu führen, dass sich danach die Standortwahl öffentlicher, aber auch privater Anbieter von Diensten bzw. des Einzelhandels richten sollte. Zu wenig beachtet wurde dabei allerdings, dass man diese Ausstattungskataloge aus einem Ist-Zustand abgeleitet hatte. Angemerkt soll aber auch werden, dass sich die Raumordnung selbst nicht oder viel zu wenig um die Umsetzung des Zentrale-Orte-Konzepts bzw. um die Entwicklung von diesbezüglichen Strategien gekümmert hat.

Rückblickend ist auch zu vermerken, dass die Standortentscheidungen selbst im öffentlichen Bereich nur teilweise nach Zentralitätskriterien gefallen sind, dabei oftmals eher durch Zufall und nicht aufgrund der Kenntnis des Zentrale-Orte-Konzepts der Raumordnung. Was auch nicht gelungen ist oder nur unzureichend stattgefunden hat, ist eine Dynamisierung des Zentrale-Orte-Konzepts sowie die Berücksichtigung entscheidender gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Veränderungsprozesse.

Dazu kam die praktisch-politische Realität der Anwendung und Anwendbarkeit. In der Zuordnung zu einzelnen zentralörtlichen Stufen wurde etwa einerseits eine Beschränkung der Gemeinden in ihrer Entwicklung nach „oben“ gesehen, andererseits – und das allerdings seltener – die Konservierung von „überlebten“ zentralörtlichen Strukturen und zentralörtlichen Einrichtungen. Damit wird aber auch der Kampf der Gemeinden um Einstufungen verständlich – im Hinblick auf Zu- oder Aberkennung von zentralen Einrichtungen oder im Hinblick auf vermeintlich bessere oder schlechtere Chancen bei Förderungen oder Projekten. Die raumordnerische Umsetzung der Zentrale-Orte-Theorie bringt es freilich zwangsläufig mit sich, dass nur wenige Gemeinden zu Zentralen Orten einer höheren Hierarchiestufe erklärt werden können. Dabei kann sich bei den Gemeinden eine Verlierer- oder Gewinnermentalität entwickeln. Interventionen erzeugten einen übermäßigen politischen Druck. Ausnahmen, politischer Opportunismus und die Berücksichtigung besonderer Interessen bei der Standortwahl öffentlicher Einrichtungen schwächten das Zentrale-Orte-Konzept, welches nur dann berücksichtigt wurde, wenn es hilfreich und nützlich erschien.

An dieser Stelle setzte das Projekt „ZORE“ (Zentrale Orte und Raumentwicklung) mit seinen spezifischen

Fragestellungen ein. Es wurde von Peter Weichhart und Heinz Fassmann (beide Universität Wien) gemeinsam mit Wolfgang Hesina (Austrian Research Center Seibersdorf) in der zweiten Jahreshälfte 2003 und der ersten des Jahres 2004 durchgeführt.¹ Das Projekt wurde im Rahmen der ÖROK von der Arbeitsgruppe „Zentralität-neu“ begleitet.² Ziel dieses Projektes war auf der einen Seite die kritische Beurteilung der Zentrale-Orte-Theorie vor dem Hintergrund veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen und auf der anderen Seite die Überprüfung der Anwendung und der Anwendbarkeit des Zentralitätskonzepts in der österreichischen Raumordnung. Besitzt die Zentrale-Orte-Theorie heute noch Relevanz und ist deren Anwendung in der Raumordnung noch sinnvoll? Und wenn ja, welche Veränderungen in der Umsetzungspraxis sind dazu notwendig?

Zur Beantwortung dieser zweigeteilten Ausgangsfrage haben die Projektbearbeiter einerseits theoretisch gearbeitet. Aufbauend auf der vorhandenen Literatur und dem internationalen Forschungsstand, wurde die Zentrale-Orte-Theorie kritisch und umfassend reflektiert, mit neueren theoretischen Erkenntnissen gekoppelt und insgesamt erweitert. Andererseits wurde die Anwendungspraxis des Zentrale-Orte-Konzepts in den Raumordnungen der österreichischen Bundesländer sowie deren Relevanz für andere öffentlich- und privatrechtliche Aktivitäten empirisch überprüft und ebenso kritisch reflektiert. Dabei erwies sich die enge Projektbegleitung durch die Arbeitsgruppe „Zentralität-neu“ als hilfreich, denn sie hat die unmittelbare Anbindung an die Praxis der überörtlichen Raumordnung in Österreich sichergestellt.

Das Projekt „ZORE“ umfasste insgesamt zehn Arbeitspakete, die zu vier zentralen Themenfeldern zusammenzufassen sind:

Das erste Themenfeld umfasst eine Begriffs- und Konzeptanalyse sowie die Aufarbeitung des nationalen und internationalen Forschungsstandes. Dabei geht es um die Analyse der existierenden Begriffe, deren unterschiedliche Bedeutung sowie um eine kurze Charakteristik der Theorie der Zentralen Orte selbst. Die wesentlichen theoretischen Aussagen wurden vorgestellt ebenso wie die daran anschließenden Diskurse: den theoretischen Diskurs über die Standorte des Tertiär- und Quartärsektors, den empirischen Diskurs über die Messbarkeit der Stadt-Umland-Verflechtungen und den normativen Diskurs über die Anwendung des Zentralitätskonzepts.

Zentral ist in diesem ersten großen Themenfeld aber auch die Aufarbeitung des internationalen Standes der Zentralitätsforschung (unter Betonung der empirischen Zentralitätsforschung und des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnung). Dabei wurde ein allgemeines Modell der Marktbeziehungen entwickelt, anhand dessen die wesentlichen Weiterentwicklungen eingebunden und theoretisch erklärt wurden.

Besonderes Augenmerk wird dabei auf die gesellschaftlichen Entwicklungen (steigende Mobilität, Polyorientierung (Mehrfachorientierung) beim Einkaufsverhalten, Ausdifferenzierung der Lebensstile u. a.), auf die Veränderungen im Einzelhandel (Konzentration der Unternehmen, Zunahme der Verkaufsflächen und des Umsatzes, Filialisierung und Rückgang der Einzelgeschäfte u. a.) sowie auf Umstrukturierungen der öffentlichen Dienste gelegt. Diese Entwicklungen werden theoretisch anhand allgemeiner Ansätze (z. B. Regulationstheorie) zusammengebunden und integriert. Dabei ist die theoretische und empirische Analyse der Interventionsmöglichkeiten der öffentlichen Hand weitgehend ausgeblendet worden, weil diese Fragestellung weit über die eigentliche Aufgabe, nämlich die kritische Reflexion des Zentrale-Orte-Konzepts, hinausgeht.

In einem zweiten Themenfeld werden alle Fragen, die mit der Instrumentalisierung des Zentrale-Orte-Konzepts in der österreichischen Raumordnung sowie mit der Problemsicht der Vertreter derselben zusammenhängen, aufgearbeitet. Dabei geht es insgesamt um die empirische Realität der Umsetzung des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnung. Die Ausgangsfrage lautete auf der einen Seite: Wie wird das Zentrale-Orte-Konzept als Steuerungsinstrument in der aktuellen Raumordnungspraxis in Österreich eingesetzt? Anhand der Analyse von Raumordnungsgesetzen, Landesentwicklungsprogrammen und anderen Dokumenten des nominellen Raumordnungsrechts wurde diese Frage beantwortet. Auf der anderen Seite wurde nachgefragt, wie die Vertreter der Landesplanung in den österreichischen Bundesländern das Zentrale-Orte-Konzept sehen, welche Tragfähigkeit sie ihm zubilligen und welche Erwartungen sie an ein reformuliertes Zentrale-Orte-Konzept stellen. Die Beantwortung dieser Forschungsfrage stützte sich auf eine Befragung der leitenden Beamten der Planungsabteilungen der Länder sowie der einschlägigen Sachbearbeiter aus den Ministerien.

I Peter Weichhart vertritt als Professor das Fach Human-geographie, Heinz Fassmann jenes für Angewandte Geographie, Raumforschung und Raumordnung an der Universität Wien. Wolfgang Hesina ist Geschäftsfeldleiter für Regionalforschung im ARC Seibersdorf.

II Der Arbeitsgruppe gehörten an: OR Mag. Roland Arbter, Bundeskanzleramt, OBR DI Dr. Christoph Braumann, Amt der Salzburger Landesregierung, Ing. Mag. Johannes Gielge, Stadt Wien, MR DI Mag. Wolf Huber, Bundeskanzleramt, HR DI Dr. Günther Knötig, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Dr. Ralf Kronberger, Wirtschaftskammer Österreich, Mag. Brigitte Neubauer, Umwelt- und Wasserwirtschaft der Stadt Salzburg, DI Michael Redik, Amt der Steiermärkischen Landesregierung, w. HRin Dr. Brigitta Richter, Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, DI Werner Thalhammer, BM f. Land- und Forstwirtschaft, Michael Unterrainer, BM f. Wirtschaft und Arbeit.

In einem dritten Themenbereich werden die Produzenten von Zentralität in den Mittelpunkt der Analyse gestellt. Dabei wird allgemeiner gefragt, wer die Zentralität als eine spezifische Eigenschaft der Zentralen Orte produziert und welche erkennbaren Strategien dabei verfolgt werden. Abermals wurde anhand der Literatur, des aktuellen Forschungsstandes sowie aufgrund von Experteninterviews mit „Zentralitätsproduzenten“ darauf eine Antwort gegeben. Es wird eine allgemeine Typologie entwickelt, die die Produzenten von Zentralität umfasst und einteilt. Darüber hinaus wurde anhand einer empirischen Analyse der Filialnetze von Einzelhandelsunternehmen, der Standorte von Diensten der öffentlichen Hand sowie der Standorte von produktionsorientierten Diensten die unterschiedliche Koppelung mit der Zentralität identifiziert.

Schließlich befassen sich die Autoren mit den politisch-planerischen Ansätzen der Regionalentwicklung und deren Zusammenhänge mit einem allgemeinen Zentralitätskonzept. Inwieweit basieren, benötigen oder integrieren einzelne Regionalentwicklungsansätze die Zentralität von Standorten? Bei der Beantwortung dieser Frage wird deutlich, dass eine Reihe von neueren Ansätzen (Theorien der endogenen Entwicklung) auf Zentralität abzielen, diese reproduzieren oder als Ausgangspunkt benötigen. Dieser Befund spricht dafür, eine erneuerte Umsetzung des Zentralitätskonzepts in der Praxis der österreichischen Raumordnung und der raumwirksamen Ressortpolitiken anzustreben.

Die wesentlichen Erkenntnisse dieses Projekts werden in den nachfolgenden Punkten, losgelöst von den einzelnen Arbeitspaketen, zusammengefasst. Aus diesen Erkenntnissen lässt sich eine Reihe von Schlussfolgerungen ableiten. Sie können zu konkreten praktischen Empfehlungen für die österreichische Raumordnungspolitik verdichtet werden.

Zentralität als inhärentes Merkmal marktwirtschaftlicher Prozesse

Alle Marktprozesse, die sich mit materiellen Gütern und immateriellen Diensten befassen und die von Haushalten und Unternehmern gesteuert werden, spielen sich in einer „realen“ Welt ab. Sie benötigen Standorte und sind damit an den physisch-materiellen Raum gebunden. Alle materiellen Güter und Dienste weisen darüber hinaus unterschiedliche Bewertungen durch die Nachfrager – private Haushalte und Unternehmen – auf. Manche Güter und Dienste werden selten nachgefragt, andere dagegen häufig, vielleicht sogar täglich. Damit sind vor dem Hintergrund einer betriebswirtschaftlichen Logik eine unterschiedliche (innere) Reichweite und eine Selektion der Standorte der Anbieter zwangsläufig gekoppelt. Selten nachgefragte Güter und Dienste benötigen eine große Reichweite und damit eine hohe Zahl an potenziellen Konsumenten. Sie müssen Standorte suchen, die „zentral“ und von vielen

Konsumenten zu erreichen sind. Umgekehrt benötigen häufig nachgefragte Produkte aufgrund grundsätzlich anderer Umsatzerwartungen eine geringere Anzahl an potenziellen Kunden. Sie werden daher an vielen Standorten angeboten, sind aber nicht ubiquitär. Die unterschiedliche Zentralität von Standorten des Tertiär- und Quartärsektors ist eng mit einem marktwirtschaftlichen Selektionsprozess verbunden, und wer diese Abstufung übersieht oder mit dem Hinweis auf moderne Informations- und Kommunikationstechnologie negieren möchte, der versucht vergebens, der zwingenden Rationalität marktwirtschaftlicher Prozesse auszuweichen.

Veränderte Rahmenbedingungen von Zentralität

Die Veränderungen der gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen machen eine einfache Übertragung des 1933 publizierten theoretischen Modells der Zentralen Orte in die Gegenwart nicht möglich. Auch für das in den 60er- und frühen 70er-Jahren entwickelte Zentrale-Orte-Konzept der Raumordnung sind Anpassungen notwendig – auch weil sich manche Trends, die bereits damals feststellbar waren, zwischenzeitlich überaus verstärkt haben. Der vorliegende Bericht arbeitet die wesentlichen Veränderungstendenzen heraus, die an dieser Stelle nicht mehr wiederholt werden.

Ausdrücklich wird auf die steigende Polyorientierung (Mehrfachorientierung) von Konsumenten aufmerksam gemacht. Reichweiten und damit Einzugsbereiche von Zentralen Orten sind nunmehr wesentlich weniger eindeutig als vor etwa 30, 40 Jahren, ein erheblicher Teil der Konsumenten eines bestimmten Einzugsbereiches deckt seine Konsumbedürfnisse nicht in dem für ihn „zuständigen“ nächstgelegenen Zentralen Ort, sondern an einem oder mehreren anderen. Die exorbitant gestiegenen Möglichkeiten zur Mobilität und die vergleichsweise günstigen, ökonomisch leistbaren Transportkosten gestatten diese zunehmende Bindungsfreiheit.

Die Theorie der Zentralen Orte basiert auf der Annahme, dass als entscheidendes Kriterium der Konsumstandortwahl die Transaktionskosten als lineare Funktion der Distanz anzusehen sind. Eine Verbesserung des Theorieansatzes wird in diesem Projekt durch die Relativierung der Transaktionskosten und durch die Einführung des Begriffs des Transaktionsnutzens erzielt. Dabei wird gezeigt, dass der Transaktionsnutzen eine subjektive Funktion darstellt, die von der aktuellen Befindlichkeit, dem Kontext und dem Lebensstil des Konsumenten sowie von der Zentralität des Einkaufsortes abhängt. Mithilfe dieses Konzepts kann der aktuelle Umbau der zentralörtlichen Systeme umfassend erklärt werden.

Verändert hat sich damit auch die Bedeutung von Koppelungseffekten. Konsumenten tendieren immer mehr dazu, an einem Ort Güter unterschiedlichen Verwendungszusammenhanges zu erwerben

(Benzin und Lebensmittel etc.). Auch dadurch wird die strikte Abgrenzung von Reichweiten eingeschränkt und perforiert. Generell gilt, dass die Beweggründe des ökonomisch rational handelnden Konsumenten in einer postmodernen und differenzierten Gesellschaft immer komplexer werden. Dennoch bleibt das Prinzip der räumlich abgestuften Angebotsstruktur erhalten.

Die Zunahme der Reichweiten

Von den zahlreichen im Bericht aufgezählten Veränderungstendenzen ist das Reichweitenproblem von besonderer Bedeutung. Die günstigen Transportkosten und eine bereits erreichte Vollmotorisierung dehnen die Handlungsspielräume der Konsumenten entscheidend aus. Für die Anbieter von Gütern und Dienstleistungen bedeutet dies eine Erweiterung der Einzugsbereiche und damit auch tendenziell höhere Umsätze. Unter marktwirtschaftlichen Bedingungen versuchen klarerweise alle Unternehmen, diese erhöhten Umsatz- und Gewinnchancen für sich zu beanspruchen. Diese Konkurrenzbedingung führt dazu, dass die Verkaufsfläche gesteigert und die Attraktivität für das Einkaufen erhöht werden muss. Das Ambiente des Einkaufens muss sich von der Konkurrenz unterscheiden und als Freizeiterlebnis empfunden werden. Dadurch kann der subjektive Transaktionsnutzen für die Konsumenten gesteigert werden. Inszenierte Einkaufsstraßen und geplante Shopping-Center erfüllen mehr und mehr diese Bedingungen, und sie müssen dies tun, damit die Reichweite der Betriebe zunimmt und so den notwendigen und ebenfalls gestiegenen Mindestumsatz zulässt. Diese gestiegene (innere) Reichweite der Einzelhandelsunternehmen und Dienstleister führt zu einer Dehnung der zentralörtlichen Abstufung. Die Zentralen Orte der Unteren Stufen verlieren an Bedeutung für die Versorgung der Bevölkerung, weil sich verschiedene zentralörtliche Funktionen unter diesen Bedingungen hier nicht mehr halten können. Die Zentralen Orte der Mittleren und besonders der Oberen Stufe übernehmen deren Funktionen und können davon profitieren.

Die Suburbanisierung von Zentralität

Dass von dieser Bedeutungsverschiebung nicht nur die Zentralen Orte der Mittleren und Oberen Stufe selbst, sondern auch deren Vorstadtbereiche profitieren, wird vielfach dann als besonderes Problem gesehen, wenn diese Entwicklung nicht innerhalb der kommunalen Grenzen der „Kernstadt“ stattfindet, sondern in einer Umlandgemeinde. Shopping-Center, die sich am Rande der Stadt ansiedeln, sind letztlich auch ein Ausdruck für die Expansion der Stadt und der veränderten Standortanforderungen des tertiären und quartären Sektors. Eine Verlagerung der administrativen Grenzen und eine Eingliederung der „Vorstadtgemeinden“ in die Stadt wäre die „logische“ Konsequenz, die zwar nicht die innerstädtischen Abwertungsprozesse verhindern kann, aber

zumindest zu einem Verbleib der Kaufkraft in der Stadtgemeinde führt. Eingemeindungen fanden über alle Jahrhunderte der Stadtentwicklung auch statt, sind aber gegenwärtig bei Berücksichtigung des real Machbaren auszuschließen. Es müssen daher andere Lösungen gefunden werden, um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen.

Eine derartige Suburbanisierung von Zentralität ist für viele zentralörtliche Funktionen auszumachen. Sie führt dazu, dass Zentralität in Ballungsräumen nicht mehr an Gemeinden und schon gar nicht ausschließlich an die Kernstadt, sondern an „zentralörtliche Standorträume“ gebunden ist. Unter den heutigen Bedingungen (Mobilität der Konsumenten, Veränderung der Konsumansprüche und des Konsumverhaltens, Veränderung der Verkehrssysteme und der Erreichbarkeiten, Änderung des Siedlungssystems, Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen etc.) verlagern sich die Ballungsvorteile von Zentralität auf eine höhere Maßstabsebene (Agglomerationen, Makroagglomerationen). Es entstehen also großräumige Cluster zentralörtlicher Funktionen, die einander auf regionaler Ebene komplementieren und aufeinander bezogen sind.

Differenzierte Standortmuster des Tertiär- und Quartärsektors

Mit dem Begriff der suburbanisierten Zentralität wird man der gegenwärtigen Realität des Tertiär- und Quartärsektors in Österreich aber nicht gerecht. Viele Bereiche des tertiären und manche des quartären Bereichs gehen im zentralörtlichen System noch immer weit „hinunter“ und versorgen die Bevölkerung mit ihren Diensten. Die vorgelegte Analyse über die Standorte von insgesamt fast 6.200 Filialbetrieben großer Einzelhandelsketten (bzw. der gesetzten Dienste der öffentlichen Hand) zeigt jedenfalls, dass in einigen Bereichen des Tertiärsektors die Zahl der Geschäfte noch immer an die Zentralität der Gemeinde gekoppelt ist. Manche Konzerne gehen sogar überproportional häufig in Gemeinden mit mittlerer oder unterer Zentralität. Andere Unternehmen errichten ihre Filialbetriebe jedoch erst in den Zentralen Orten Mittlerer Stufe und andere wiederum in den bereits beschriebenen suburbanen Gemeinden („Shopping-Center-Verteilung“).

Aus einer politisch-planerischen Perspektive ist diese „Shopping-Center-Verteilung“ problematisch, denn sie führt zu einer asymmetrischen Verteilung der ökonomischen Erträge auf der einen und der ökologischen Belastung auf der anderen Seite. Problematisch ist aber auch die Tendenz, Einzelhandelsgeschäfte im unteren Bereich des zentralörtlichen Systems aufzulassen und in den höheren Bereich zu verschieben und dort zu konzentrieren. Diese Entwicklung führt zu einer Erhöhung des erforderlichen Verkehrsaufkommens und zu einer Benachteiligung aller mobilitätsbeschränkten Bevölkerungsgruppen.

Zentralität als Voraussetzung für sektorübergreifende Standortpolitik

Aus den in der Studie beschriebenen Veränderungstendenzen zentralörtlicher Systeme lässt sich eine Reihe von Folgerungen ableiten, die für eine Instrumentalisierung in der Raumordnungspolitik bedeutsam erscheinen. Besonders wichtig ist hier die Evidenz eines klaren Zusammenhanges zwischen Zentralität und Raumentwicklung.

Unter marktwirtschaftlichen Bedingungen ist die Herausbildung von Zentralität als eine spezifische Eigenschaft von Zentralen Orten eine unausweichliche Konsequenz. Marktwirtschaftliche Prozesse produzieren Zentralität und benötigen wiederum diese Zentralität, um wettbewerbsfähig zu sein. Wenn diese Bedingungen und Prozesse verstanden und auch akzeptiert werden, dann wird auch klar, warum alle erfolgreichen Ansätze der Regionalentwicklung eine Zentralität von Funktionen in der einen oder anderen Art, mit der einen oder anderen Begründung und in einem unterschiedlichen Ausmaß vorsehen. Ob dies das Konzept der Entwicklungszentren ist, die Modelle der Clusterentwicklung und der New Industrial Districts oder das Konzept einer lernenden Region, welches auf die Produktion und Konzentration von humanem Kapital und dessen Kreativität setzt, ist zunächst gleichgültig. Wesentlich ist die Erkenntnis, dass die Zentralisierung von Funktionen und Produktionsfaktoren an bestimmten Orten Agglomerationsvorteile schafft, die einer gesamten Region zu einem Wettbewerbsvorsprung verhelfen können. Und dabei ist breit zu denken: Auch die Konzentration von kulturellen Einrichtungen, von Forschungsstätten, von öffentlichen und privaten Diensten sind entscheidende Voraussetzungen dafür, dass die Industrie, das Gewerbe und wirtschaftsnahe Dienste sich ansiedeln oder in der Region bleiben und eine positive Regionalentwicklung stimulieren.

Es wurde gezeigt, dass einer der wichtigsten Entwicklungstrends von Zentralität die markante Bedeutungszunahme der Wirtschaftsdienste darstellt. Die Erfordernisse der Kostensenkung zwingen die Unternehmen aller Branchen, in verstärktem Maße spezifische Unternehmensfunktionen auszulagern und ihre Betriebswirtschaften zu professionalisieren. Dies löste eine enorme Nachfrage nach Wirtschaftsdiensten aus, die mit zunehmender Spezialisierung in höherrangigen Zentralen Orten konzentriert sind. Eine ähnliche Wirkung entfalten all jene zentralörtlichen Funktionen, die in ihrer Gesamtheit die so genannten „weichen Standortfaktoren“ konstituieren. Dabei spielen besonders auch die personenbezogenen weichen Standortfaktoren eine wichtige Rolle, die als Attraktoren für die Bindung hoch qualifizierter Arbeitskräfte an eine Region bedeutsam sind. Auf eine Kurzformel gebracht: So gut wie alle regionalen Standortfaktoren, die in der einschlägigen Literatur als Medien und Impulsträger der Regionalentwicklung angeführt werden, sind von ihrer

Funktionsweise und ihren Standortcharakteristika her als Zentralitätsphänomene anzusprechen.

Zentrale Orte als Gegenkonzept zur dispersen Siedlungsentwicklung

Eine zeitgemäße Zentralitätspolitik macht auch unter veränderten gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen guten Sinn. Sie weist Zentrale Orte aus und fördert deren Entwicklung durch die steuerbare Ansiedlung von Einrichtungen der öffentlichen Hand oder – im Falle des Rückbaues – durch deren selektive Schließung.^{III} Eine entscheidende Bedeutung hat dabei auch die privilegierte Ausweisung von Wohngebieten, denn die Konzentration von Wohnbevölkerung (und damit von Kaufkraft) bietet die Voraussetzung für die Ansiedlung oder Erhaltung privatwirtschaftlicher Formen der Zentralität. Die Zentralitätspolitik kennzeichnet und unterstützt damit Orte mit Zentralität, welche die Funktion eines Entwicklungszentrums oder eines Wachstumspols für die gesamte Region einnehmen können. Zentralitätspolitik bietet damit ein Gegenkonzept zur dispersen Ansiedlung von Versorgungseinrichtungen, aber auch zur übermäßigen Konzentration derselben auf einige wenige Standorte. Sie ist mit einem Konzept zur polyzentrischen Raumstruktur hervorragend kombinierbar und stellt eine weitere und theoretisch untermauerte Ausdifferenzierung desselben dar.

Zentrale Orte als Steuerungsinstrumente zur Umsetzung von Nachhaltigkeit

Eine konsequent umgesetzte Zentralitätspolitik ist auch geeignet, das raumordnerische Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung zu verwirklichen und das seit vielen Jahrhunderten wirksame kulturelle Ideal der für europäische Städte charakteristischen Urbanität zu unterstützen. Für die angemessene Umsetzung der drei Säulen von Nachhaltigkeit (soziale, ökonomische und ökologische Nachhaltigkeit) werden in der einschlägigen Literatur vier Handlungsfelder der Raumordnung namhaft gemacht:

- ▲ die Weiterentwicklung der Siedlungsstruktur
- ▲ die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Diensten
- ▲ die Gestaltung effizienter Verkehrssysteme
- ▲ die Förderung der Wirtschaft

Für die soziale Säule der Nachhaltigkeit sind vor allem die gerechte Verteilung von Ressourcen und die

III Auch für den Fall des als notwendig erachteten Rückbaus öffentlicher Einrichtungen kann die Zentralität eine Entscheidungshilfe darstellen. Dabei gilt, dass immer zuerst die Einrichtungen in Orten niedriger Zentralität vor jenen höherer Zentralität zu schließen sind, denn die Einrichtungen in den Orten höherer Zentralität können im Bedarfsfall die Versorgungsaufgaben jener der niedrigen Zentralität mitübernehmen.

Versorgungssicherheit anzuführen. Damit ist eine traditionelle Aufgabenstellung der Zentralitätspolitik angesprochen, die vor allem in der Peripherie in Zukunft besonders gefordert sein wird. Die ökonomische Säule wird durch den im Zeitalter der Globalisierung immer bedeutsamer werdenden Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit in den Vordergrund gerückt. Die räumliche Konzentration von zentralörtlichen Funktionen stellt heute eine grundlegende Voraussetzung für die Positionierung im Wettbewerb der Regionen dar. Dabei werden die Argumente schlagend, die sich vor allem in einer effizienten Nutzung der Infrastruktur äußern. Weil das Zentralitätskonzept als idealtypisches Modell einer Siedlungsstruktur anzusehen ist, das durch Minimierung von Verkehrsaufwendungen und sparsame Ressourcennutzung gekennzeichnet ist, steht auch seine ökologische Wirksamkeit außer Frage. Die mit dem Konzept verknüpften Modelle der dezentralen Konzentration und des Polyzentrismus implizieren nicht nur eine Minimierung des Verkehrsaufwandes („Siedlungsstruktur der kurzen Wege“), sondern auch eine Schonung der noch bestehenden Freiräume.

Das Zentralitätskonzept erscheint auch geeignet zu sein, die besonderen urbanen Qualitäten zu sichern, welche die europäischen Städte kennzeichnen. Diese gründen vor allem auf der räumlichen Bündelung einer Vielzahl zentraler Funktionen in den gewachsenen Innenstädten, die besonders in der ausgewogenen Durchmischung kommerzieller, administrativer und kultureller Bereiche und deren Verquickung mit dem öffentlichen Raum ihren Ausdruck findet.

Hohe Akzeptanz des Zentrale-Orte-Konzepts unter den Experten

Dass das Zentralitätskonzept nach wie vor eine hohe Akzeptanz bei den Raumordnungsexperten findet, belegt die in diesem Projekt durchgeführte Delphi-Erhebung. Nach Meinung der Expertengruppe sind als wichtigste Probleme, die mithilfe des traditionellen Zentrale-Orte-Konzepts der Raumordnung gelöst werden können, die Begründung öffentlicher Standortentscheidungen, die Sicherstellung der dezentralen Konzentration und die Steuerung der Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe anzusehen. Dem Konzept wird dabei eine „mittlere“ Problemlösungskapazität eingeräumt.

Nach Meinung der Experten hat sich die Bedeutung von Zentralitätsphänomenen im Zeitverlauf (leicht) erhöht, die Bedeutung des Zentrale-Orte-Konzepts als Steuerungsinstrument der Raumordnung sei hingegen (leicht) gesunken. Dennoch wurde die Aussage, das Zentrale-Orte-Konzept sei „ein alter Hut aus dem Arsenal von Opas Raumordnung“, überwiegend abgelehnt. Völlig einig waren sich die Experten hingegen in der Überzeugung, dass das Zentrale-Orte-Konzept dringend reformiert werden müsse. Dabei sei vor allem der aktuelle Umbau zentralörtlicher Systeme zu berücksichtigen. Als dringlichste Probleme der

Raumordnung in Österreich seien die Abstimmung von Verkehrssystem und Siedlungsentwicklung sowie eine aktive Baulandpolitik und Baulandmobilisierung anzusehen. Bei den Antworten auf die Frage nach bundeseinheitlichen Regelungen für das Zentrale-Orte-Konzept kommt in den Wertungspunkten eine Mehrheit für die Vereinheitlichung von Terminologie und Methodik zum Ausdruck.

Exemplarische Vorschläge für eine Konkretisierung der Zentralitätspolitik

Die primäre Aufgabe der vorliegenden Studie bestand in einer kritischen Überprüfung des Konzepts der Zentralen Orte vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen der Raumstrukturen sowie dessen Anwendbarkeit als Steuerungsinstrument der Raumordnung. Die Erstellung einer politisch akkordierten Bedienungsanleitung lag außerhalb des Aufgabenbereichs. Dennoch wurden Vorschläge der Konkretisierung der Zentralitätspolitik benannt, um auch eine Antwort auf die Frage nach dem „What to do“ zu geben.

Die erste Empfehlung lautet: Monitoring. Das zentralörtliche System und dessen aktuelle Veränderungstendenzen sind systematisch zu beobachten und einer qualifizierten Öffentlichkeit zu erschließen. Wenn es gelingt, die signifikanten Veränderungstendenzen objektiv sichtbar zu machen, dann ist auch der erste Schritt zur Implementierung entsprechender politisch-planerischer Maßnahmen gesetzt. In diese Richtung geht auch die zweite exemplarische Empfehlung: Um einen Bewusstwerdungsprozess einzuleiten zu können, ist eine gemeinsame „Sprache“ von Vorteil. Wenn alle beteiligten Akteure eine einigermaßen vergleichbare Terminologie verwenden, dann wird das gemeinsame Handeln leichter möglich sein.

Mit Gemeinsamkeit hat auch die dritte exemplarische Empfehlung zu tun. Die Entwicklung verbindlicher regionaler Einzelhandelskonzepte für Stadt-Umland-Regionen basiert auf einer gemeinsamen Vorgangsweise der kommunalen Entscheidungsträger. Im Mittelpunkt des regionalen Einzelhandelskonzepts steht eine frühzeitige Abstimmung zwischen den Nachbargemeinden, um einen für die Gesamtregion langfristig abträglichen Standortwettbewerb zu steuern. Sie enthält praxisnahe Vorschläge für die Abstimmung von Planungsvorhaben mit betroffenen Nachbargemeinden sowie spezifische Belohnungs- und Steuerungsinstrumente.

Schließlich wird als vierte exemplarische Empfehlung zur Konkretisierung der Zentralitätspolitik die Implementierung multifunktionaler Dienstleistungszentren zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung in der Peripherie angeregt. Anhand ausgewählter Beispiele aus dem Ausland werden Möglichkeiten aufgezeigt, um die Grundversorgung der Bevölkerung auch in peripheren Räumen sicherzustellen und die Bedingungen der erfolgreichen Implementierung genannt.