

# Zusammenfassung

## ZENTRALITÄT UND STANDORTPLANUNG DER ÖFFENTLICHEN HAND

### Projekthintergrund, -zielsetzungen und -ablauf

Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) hat mit der Veröffentlichung des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts 2001 (ÖREK 2001) das Thema Zentralität als eines der raumplanungsrelevanten Themen für die Zukunft identifiziert.

Das System der Zentralen Orte ist seit langem ein anerkannter Grundsatz der Raumentwicklung und Zentrale Orte (ZO) sind in der Mehrzahl der österreichischen Bundesländer nach wie vor ein wesentliches Element der Raumordnung und häufig in Landesentwicklungsprogrammen oder eigenen Raumordnungsprogrammen verankert.

Neue Trends in der Wirtschaftsentwicklung (z. B. im Einzelhandel), ein neues Kostenbewusstsein im öffentlichen Bereich und Veränderungen von sozialen und demografischen Strukturen begründen einen Bedarf nach mehr Flexibilität bei der Ordnung zentraler Funktionen im Raum.

Aus diesem Grund wurde von der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) die Arbeitsgruppe „Zentralität – neu“ eingesetzt, die sich unter Beiziehung von externen ExpertInnen mit der Thematik und den neuen Anforderungen an Zentralität und Zentralitätspolitik beschäftigen sollte.

Zielsetzung war, dieses Thema weiter gefasst zu behandeln, in Beziehung zu den aktuellen gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen zu setzen und Ansätze für eine neue Zentralitätspolitik der öffentlichen Hand zu skizzieren.

Die Studie „Zentralität und Raumentwicklung“, in welcher die theoretischen Grundlagen zum Thema „Zentralität als Prinzip für die Raumordnung/-entwicklung“ umfassend aufbereitet wurden, ist im Jänner 2005 als Nr. 167 der ÖROK-Schriftenreihe publiziert worden.

Im August 2005 wurde die Firma Regional Consulting ZT GmbH mit dem Projekt „Zentralität – neu. Der Nutzen des Zentralitätsprinzips/Zentralen-Orte-

Konzepts für die öffentliche Hand“ (Zentralität – neu Phase 2) beauftragt, in welchem unter besonderer Berücksichtigung von Beispielen und Vorgängen aus der Praxis, die Frage beantwortet werden sollte, wie Entscheidungen zur Standortfestlegung unter Anwendung des Zentralitätskonzepts getroffen werden können, welche Vorteile sich daraus für die verschiedenen Sachpolitiken ergeben, und welche Synergieeffekte durch die Abstimmung mehrerer Bereiche erzielt werden können.

Zu Beginn der 2. Projektphase wurde ein ExpertInnenpapier erarbeitet, welches im Wesentlichen die für die weitere Bearbeitung relevanten Begriffe und Konzepte erklären und somit zu einem gemeinsamen Verständnis aller Beteiligten beitragen sollte.

Im Rahmen des Projekts wurden zwei Workshops mit verwaltungsinternen und externen ExpertInnen zu den Themen Verkehr und (halb)öffentliche Einrichtungen abgehalten, um auf diese Weise den geforderten Praxisbezug herzustellen.

Im vorliegenden Endbericht werden die im Rahmen des Projekts erarbeiteten Ergebnisse dargestellt und mit vertiefenden Erklärungen sowie weiteren notwendigen Grundlagen und Beispielen aufbereitet.

### Lösungsansatz „Zentralität – neu“

Der Lösungsansatz „Zentralität – neu“ basiert einerseits auf dem „klassischen“ Zentrale-Orte-Konzept (ZOK) und andererseits versucht er die Ziele einer polyzentrischen Entwicklung zu integrieren. Wesentlich ist dabei, dass die beiden wichtigsten Aufgaben der Raumordnung innerhalb eines Konzepts abgedeckt und akkordiert implementiert werden können:

- Sicherung der Versorgung
- Förderung von Entwicklung

Die Sicherung der Grundversorgung stellt nach wie vor eine der wesentlichen Aufgaben der Raumordnung dar. Aufgrund von verschiedenen Entwicklungen im Bereich der öffentlichen Hand (Zentralisierungs- und Deregulierungstendenzen), der Wirtschaft (Globalisierung und Regionalisierung) und der

Gesellschaft (rückläufige Bevölkerungs- und Haushaltentwicklung, steigende Nachfrage nach Wohnraum, Siedlungsentwicklung und Wanderungsbewegungen, Enträumlichung sowie geändertes Konsumverhalten) ergeben sich Veränderungen im Raum, welche deutlich machen, dass diese Versorgungsaufgabe vor allem in peripheren Gebieten immer schwieriger zu erfüllen ist.

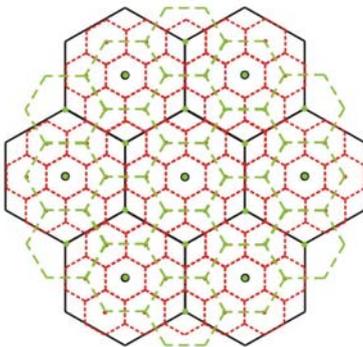
Unbestritten ist, dass ein Mindestmaß an Versorgung erhalten bleiben muss. Zur Erfüllung dieser Versorgungsaufgaben stellt das ZOK nach wie vor eine geeignete Grundlage dar.

Im Gegensatz zur Sicherung der Versorgung kann die Förderung des Wirtschaftswachstums nicht flächendeckend erfolgen. Vielmehr ist es erforderlich, solche Standorte, die das Potenzial haben sich überregional als bedeutender Wirtschaftsknoten oder Impulsgeber zu etablieren, durch gezielte Maßnahmen in ihrer Entwicklung zu unterstützen.

Die Zusammenführung von Versorgungs- und Entwicklungsaspekten führt zu einem neuen, erweiterten und flexibleren System von Zentren, das diesen Aufgaben realistisch und zukunftsorientiert begegnen kann.

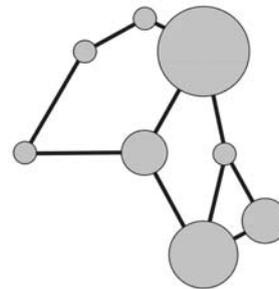
Abb. 1: Ableitung des Ansatzes Zentralität - neu aus dem ZOK und dem Polyzentrismus

Zentrale Orte Konzept



Das ZOK strebt nach einer **flächendeckenden Versorgung** mit Gütern und Dienstleistungen.

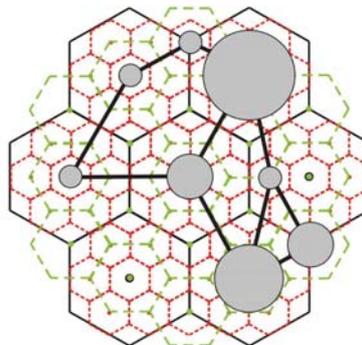
Polyzentrische Struktur



In einer polyzentrischen Struktur bilden einzelne Standorte **Entwicklungspole**, welche Wachstumsimpulse setzen.



Zentralität - neu



Der Ansatz "Zentralität - neu" versucht mittels der Entwicklung von Einzelzentralitäten flächendeckende Versorgung zu gewährleisten und an Entwicklungspolen Wachstum zu fördern.

Quelle: REGIONAL CONSULTING ZT GMBH: Eigene Darstellung

Im Rahmen des Projekts „Zentralität – neu“ wurden zwei Hypothesensätze definiert, welche einerseits die Methodik und andererseits den Nutzen des neuen Ansatzes erklärend zusammenfassen. Die methodischen Hypothesen lauten:

### Methodische Hypothesen

1. Eine zukunftsorientierte Betrachtung kann durch die Fokussierung auf **Einzelzentralitäten**, welche nach unterschiedlichen Regeln im Raum verteilt sind, erreicht werden.

2. **Einzelzentralitäten** sind nach unterschiedlichen Regeln im Raum verteilt, und ihre standörtliche Überlagerung führt zu einem Netzwerk von Zentren.

3. Zentren sind jeweils durch typische **Kombinationen** in der Qualität der Ausprägung von **Einzelzentralitäten** charakterisiert und formen damit eine **polyzentrische Struktur von Zentren**, in der nicht die „Größe“ des Standorts das entscheidende Unterscheidungsmerkmal darstellt, sondern die jeweilige „Funktion“ (der Typ).

Einzelzentralitäten von Standorten sind bestimmte, selten angebotene Funktionen, die auf eine spezielle Nachfrage abzielen und von genau dieser Gruppe von NachfragerInnen gut erreichbar sind. Im Gegensatz zur bisher gängigen Betrachtung, dass eine bestimmte Stufe eines ZO eine genau definierte Gesamtausstattung aufweist, kann durch die Betrachtung von Einzelzentralitäten eben dieser Vollständigkeitsanspruch umgangen werden.

Die mit dem neuen Lösungsansatz einhergehende Konzentration auf Einzelzentralitäten ist mit Vorteilen verbunden, welche in den folgenden Nutzenhypothesen dargestellt sind:

### Nutzenhypothesen

1. Durch die Betrachtung und Überlagerung von **Einzelzentralitäten** kann ein **Ordnungssystem** geschaffen werden, das in der Lage ist, anhand funktionaler Typenbildung, Zentren zu definieren, ohne – wie bisher – hierarchisch geordnete Stufen festsetzen zu müssen.

2. Dadurch können Planungs- und Ordnungsprinzipien zur Anwendung gebracht werden, die grundsätzlich mit den tatsächlichen Vorgängen in Gesellschaft und Markt in Übereinstimmung stehen.

3. Dieser Ansatz ermöglicht es, weiterhin sowohl Maßnahmen am Standort selbst als auch solche, die die Erreichbarkeit beeinflussen, hinsichtlich ihrer Auswirkung (positiv, neutral oder negativ) auf die Funktion der Zentren zu beurteilen.

Entscheidend ist, dass einzelne Standorte nicht in allen Bereichen ein umfassendes und vollständiges Angebot aufweisen müssen. Entsprechend den geplanten Eigenschaften eines Standortes muss dieser nur genau die Auswahl an zentralen Angeboten (Einzelzentralitäten) aufweisen, welche seiner spezifischen Funktion entsprechen.

Aus der standörtlichen Überlagerung von Einzelzentralitäten ergeben sich jeweils qualitativ spezifische Zentren. Diese sind durch typische Kombinationen in der Qualität der Ausprägung von Einzelzentralitäten charakterisiert. Dabei stellt nicht die Größe des Standorts das entscheidende Merkmal dar, sondern die jeweilige Funktion. Durch die unterschiedliche Kombination von Einzelzentralitäten ergeben sich verschiedene Typen von Zentren.

### Der Nutzen des Konzeptes der „Einzelzentralitäten“

Durch die Konzentration auf Einzelzentralitäten und die Kombination derselben können durch den Ansatz „Zentralität – neu“ folgende Nutzen erzielt werden:

#### → Abstimmung mit anderen Politikbereichen:

Die flexible und realitätsnahe Betrachtungsweise einer Region und der zielorientierte und vor allem für andere Politikbereiche nachvollziehbare Ansatz ermöglicht eine sektorenübergreifende Abstimmung der Entwicklungsschwerpunkte und -ziele. Dies spielt sowohl im Bereich der Infrastrukturpolitik hinsichtlich der Erreichbarkeit bzw. der Verkehrsplanung als auch der Sozial- und Wirtschaftspolitik eine wesentliche Rolle und ermöglicht die Festlegung von gemeinsamen akkordierten Entwicklungszielen und -strategien. Der Lösungsansatz ermöglicht auch eine Betrachtung eines von Verwaltungsgrenzen unabhängigen Gebietes (z. B. gemeinde-, landes- oder staatsgrenzenüberschreitende Betrachtung) und daraus resultierend eine grenzüberschreitende Standort- und Entwicklungspolitik.

#### → Reduktion des finanziellen Aufwands:

Vor allem dadurch, dass der Vollständigkeitsanspruch nicht mehr gegeben ist und darüber hinaus eine zielorientierte Abstimmung mit anderen Politikbereichen möglich ist, kann der erforderliche finanzielle Aufwand reduziert bzw. Ressourcen eingespart werden (u. a. auch Reduktion des Flächenverbrauches). Der Ansatz ermöglicht zielorientierter zu agieren und damit einhergehend einen gezielteren Mitteleinsatz.

#### → Flexibilität:

Die qualitativ definierte Festsetzung von Standorttypen erlaubt, auf die unterschiedlichen Qualitäten und Stärken von Regionen von Regionen positiv zu reagieren und Entwicklungsimpulse gemäß regionalpolitischer Ziele

le zu setzen, ohne in Widerspruch mit Hierarchieelementen (Zentralitätsstufen) der Raumordnung zu geraten.

Darüber hinaus kann mit qualitativen Festlegungen auch die lokale (gemeindliche) Akzeptanz wesentlich gesteigert werden.

→ **Zielorientiertheit:**

Durch die Betrachtung von Einzelzentralitäten wird es möglich, eine Region entsprechend der gewünschten Ziele zu analysieren und in weiterer Folge entsprechende Entwicklungsstrategien und -ziele zu formulieren.

→ **Realitätsnähe:**

Der Ansatz „Zentralität – neu“ ermöglicht in einem deutlich höheren Maß als bisher („klassisches“ ZOK) eine realitätsnahe Betrachtung einer Region. Sowohl im Versorgungs- als auch im Entwicklungsbereich kann die Ist-Situation besser erfasst und darauf aufbauend realistische Ziele und Strategien formuliert werden.

→ **Vollständigkeitsanspruch:**

Mit dem „klassischen“ ZO-Ansatz und der festen Einteilung der Orte in Hierarchiestufen geht der Anspruch dieser Orte nach der für die jeweilige Stufe festgelegten vollständigen Ausstattung einher. Das Konzept der „Zentralität – neu“ baut nicht mehr auf dieser vollständigen Ausstattung auf, kann aber trotzdem durch die Kombination der entsprechenden Einzelzentralitäten dem flächendeckenden Versorgungsanspruch gerecht werden.

**Anwendungsbeispiele aus der Praxis**

Der vorgestellte Ansatz wurde/wird zumindest in Teilbereichen bereits in verschiedenen Projekten an-

gewendet. Im Rahmen des Projekts „Zentrale Orte Steiermark“ wurden verschiedene Typen von Zentralen Orten definiert, welche sich in ihrer Funktion unterscheiden, mit Ausnahme der teilregionalen Versorgungszentren, die hierarchisch jedoch gleichwertig zu betrachten sind:

- Zentrale Orte mit Schwerpunkt Unterrichtswesen und wirtschaftsnahe Dienstleistungen
- Zentrale Orte mit Schwerpunkt Einzelhandel und wirtschaftsnahe Dienstleistungen
- Zentrale Orte mit Schwerpunkt Einzelhandel und soziale Dienste
- Zentrale Orte mit Schwerpunkt allgemeiner Dienstleistungsorientierung
- Teilregionale Nahversorgungszentren

Teilregionale Versorgungszentren sind solche Standorte, die im kleinregionalen Raum zentralörtliche Funktionen erfüllen, wenngleich bei diesen Standorten der Bedeutungsüberschuss nicht in allen betrachteten Branchen nachgewiesen werden kann.

Ein weiteres Beispiel beinhaltet die im Rahmen des INTERREG-IIIB-Projekts TECNOMAN perspectives erarbeitete Studie ZEWISTA (Zentrenstruktur und Wirtschaftsstandortentwicklung), wo für die Stadt Wien spezielle Erreichbarkeits- und Standortanforderungen analysiert und bewertet wurden und bei der Erstellung des STEP05 – Stadtentwicklungsplan Wien 2005 berücksichtigt wurden. Dabei wurden verschiedene Typen (Typ A bis G) von Standorten identifiziert:

**Typ A** wird dabei beispielsweise als Standort ausgewiesen, der mit sämtlichen Standortfaktoren mit Ausnahme der Anbindung an intermodale Verkehrsknoten ausgestattet ist. Standorte dieses Typs sind hauptsächlich für produktive Entwicklung, F&E sowie für

Tabelle 1: ZEWISTA - Standorttypisierung (Angebotsseite)

Standort- typisierung	Standortfaktoren Elastizität	City System	Versorgungssystem	Regionale Marktreichbarkeit	Erreichbarkeit intermodaler Verkehrsknoten (IV)	Erreichbarkeit Flughafens (IV)	Erreichbarkeit Flughafens (ÖV)	Fernbahnhof (ÖV)	Erreichbarkeit von Arbeitskräften / Konsumenten (IV)	Erreichbarkeit von Arbeitskräften / Konsumenten(ÖV)
Typ A	X	X	X	X		X	X	X	X	X
Typ B	X		X	X		X		X		X
Typ C	X		X	X	X	X			X	X
Typ D	X			X	X	X			X	
Typ E		X	X	X		X	X	X	X	X
Typ F	X		X	X	X	X			X	
Typ G	X		X						X	X

Quelle: REGIONAL CONSULTING, TU WIEN – IFIP: ZEWISTA – Zentrenstruktur und Wirtschaftsstandortentwicklung; Wien; 2004

alle dienstleistungsorientierten Wirtschaftsfunktionen und politischen Leitstellen/Verwaltungszentralen geeignet (z. B. Donau City, Erdberg/Gasometer, Bahnhof Wien).

Standorte vom **Typ B** ähneln Typ A, weisen aber keine so gute Anbindung an die City und an den Flughafen auf. Sie können dementsprechend für B2B- und B2C-Dienstleistungen und politische Leitstellen/Verwaltungszentralen genutzt werden. (z. B. Muthgasse, Floridsdorfer Spitz).

**Typ C**-Standorte verfügen über eine hohe Elastizität, jedoch nur über eine schlechte Anbindung an das City-System. Sie sind besonders für spezialisierte Produktion, Assembling und Verteilung sowie Assembling und Verkauf geeignet (z. B. Rautenweg, Siemensstraße/Paukergründe, Hirschstetten, Flugfeld Aspern).

**Typ D**-Standorte sind in erster Linie durch die Anbindung an das IV-Netz und hohe Elastizität gekennzeichnet. Sie weisen gute Eignung für Assembling und Verteilung auf (z. B. Inzersdorf/Metzgerwerke, Simmeringer Haide).

Standorte vom **Typ E** sind solche Standorte mit Anbindung an das City-System, die jedoch geringe Elastizität aufweisen (Gründerzeitviertel). Dementsprechend sind sie geeignet für B2B-Dienstleistungen, politische Leitstellen und Verwaltungszentralen (z. B. Westbahnhof, Taborstraße, Technische Universität, Wien Mitte).

**Typ F**-Standorte sind durch schlechte Anbindung an das City-System, aber hervorragende IV-Erreichbarkeit und hohen Club-Faktor gekennzeichnet. Eignung besteht für produktive Entwicklung, F&E und politische Leitstellen/Verwaltungszentralen (Wiener Berg, Laaer Berg).

Standorte vom **Typ G** weisen eine schlechte geografische Lage und daraus resultierend eine schlechte Verkehrsanbindung auf. Demnach eignen sich solche Standorte nur als Versorgungs- oder Backoffice-Standorte (Liesing, Siebenhirten, Breitenfurter Straße).