

Zentralität und Raumentwicklung – Ergebnisse eines ÖROK-Projekts

Peter Weichhart

o. Univ.-Prof. Dr.
Institut für Geographie
und Regionalforschung,
Universität Wien

Das Projekt "ZORE"

Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) ist bemüht, durch die Initiierung konkreter Projekte bestehende Schlüsselkonzeptionen der Raumordnung zu modernisieren und damit zu neuen politisch-planerischen Ansätzen zu gelangen. Eines dieser Projekte greift das Thema "Zentralität und Raumentwicklung" auf.

Auch die deutsche Ministerkonferenz für Raumordnung hatte nur wenige Jahre vorher auf die Dringlichkeit einer Neukonzeption des Zentrale-Orte-Konzepts der Raumordnung hingewiesen und ein einschlägiges Forschungsprojekt der ARL in Gang gesetzt (vgl. H. H. Blotvogel, Hrsg., 2002). Am 31. 7. 2003 wurde von der ÖROK ein entsprechendes Projekt ausgeschrieben, das nach einem Hearing an eine Arbeitsgruppe vergeben wurde, zu der sich zwei ursprünglich getrennt agierende Anbieter (Fassmann/Weichhart und arc-systems) zusammengeschlossen hatten. Die Auftragsvergabe erfolgte im Dezember 2003. Die Projektarbeit war durch eine sehr intensive Kommunikation zwischen Auftragnehmern, Auftraggebern und einer Steuerungsgruppe ("Zentralität-neu") gekennzeichnet. Die Arbeiten für das Projekt wurden mit der Abgabe eines Endberichtes im September 2004 abgeschlossen, der in der ÖROK-Schriftenreihe publiziert wird (P. Weichhart und H. Fassmann, 2004).

Die Problemstellung des Projekts, dessen Titel mit dem Akronym "ZORE" abgekürzt wurde, war sehr komplex und machte es für die Bearbeiter erforderlich, sehr weit auszuholen. Die Hauptdimensionen der Zielsetzung lassen sich durch folgende Fragen umschreiben:

- Ist die Zentrale-Orte-Theorie unter den heutigen sozioökonomischen Rahmenbedingungen noch relevant?
- Ist eine Anwendung des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnung heute noch möglich und sinnvoll?

- Besteht die Notwendigkeit, die Standorttheorie und ihre Umsetzung in der Raumordnung zu modifizieren? Wenn ja, wie könnte eine solche Modernisierung theoretisch begründet und inhaltlich umgesetzt werden?
- Wie könnten Leitlinien und Instrumente einer zeitgemäßen Zentralitätspolitik aussehen?

Im Folgenden sollen in knapper Form einige der Ansätze vorgestellt werden, mit deren Hilfe das Projektteam die erforderliche Modernisierung der theoretischen Grundlagen des Zentralitätskonzepts versucht hat. Im zweiten Teil werden einige Ergebnisse und raumordnungspolitische Folgerungen besprochen, die mit dem Thema "Steuerung von Stadtregionen" in Zusammenhang stehen.

Marktorientierte Zentralität

Ein besonderes Anliegen war den Projektbearbeitern eine Analyse des terminologischen "Wildwuchses", der in den verschiedenen Diskurssträngen und Denktraditionen der Zentralitätsforschung zu beobachten ist, ein konsequentes terminologisches "Slum-Clearing" und die Vorstellung eines Modells, das die Grundidee und das Basiskonzept von Zentralität repräsentiert. Ausgangspunkt der Überlegungen war ein einfaches Modell des Marktprozesses, mit dessen Hilfe nicht nur eine Abgrenzung von Zentralitätsphänomenen, sondern auch eine Darstellung der Hintergründe aktueller Veränderungen zentralörtlicher Systeme sowie eine plausible Begründung von Schnittstellen zu aktuellen sozioökonomischen Theoriesystemen möglich ist.

Als eigentlicher Hintergrund für die Entstehung und Wirksamkeit von Zentralitätsphänomenen wurde die Körperlichkeit des Menschen herausgestellt. Diese (eigentlich triviale) Tatsache bedingt, dass der weitaus überwiegende Teil menschlicher Aktivitäten an bestimmte Elemente der physisch-materiellen Welt und

damit auch an bestimmte Standorte des physisch-materiellen Raumes gebunden ist. Dies gilt auch für einen großen Teil der ökonomischen Aktivitäten.

Zentralitätsphänomene können als Teilelemente des Marktprozesses angesehen werden. Sie basieren auf ökonomischen Transaktionen, die zwischen Anbietern/Produzenten und Nachfragern/Konsumenten stattfinden. Dies gilt natürlich auch für Güter und Dienste, die von der öffentlichen Hand bereit gestellt werden und deren Nachfrage zum Teil durch "fremdbestimmte" Bedarfe (Schulabschluss, Geburtsurkunde etc.) generiert wird. Möglich werden solche Transaktionen auf der Grundlage des Standortgefüges jener materiellen Strukturen, an denen die von Konsumenten nachgefragten Güter und Dienste angeboten werden. Inhaltlich bezieht sich der unter dem Begriff "Zentralität" diskutierte Teilbereich des Marktprozesses auf die im tertiären und quartären Sektor zusammengefassten Wirtschaftszweige. Zentrale Funktionen sind also auf die direkte Übermittlung von materiellen und ideellen Gütern und Diensten an die Verbraucher selbst bezogen (vgl. H. Bobek und M. Fesl, 1978, S. XIV/XV).

Nachfrager und Anbieter nehmen aufgrund ihrer Körperlichkeit ganz bestimmte Positionen im physisch-materiellen Raum ein. Trotz Versandhandel, E-Commerce oder E-Government ist bei der weitaus überwiegenden Zahl der Transaktionen eine persönliche Interaktion zwischen Anbieter und Endverbraucher erforderlich. Deshalb müssen die Anbieter dafür Sorge tragen, die Standorte ihrer Verkaufslöcher so zu situieren, dass sie für eine möglichst große Zahl von Nachfragern gut erreichbar sind. Produzenten und Konsumenten von Zentralität stehen also nicht nur in funktional-marktwirtschaftlicher Hinsicht zueinander im Verhältnis der Komplementarität, sondern auch in Hinblick auf die jeweiligen Strukturen ihrer Standortgegebenheiten.

Dieses auf den Marktprozess einer Interaktion zwischen Anbietern und Nachfragern von Gütern und Diensten des Tertiär- und Quartärsektors bezogene Konzept von Zentralität wird als "marktorientierte Zentralität" bezeichnet. "Träger" zentralörtlicher Funktionen

sind alle Betriebe des tertiären und quartären Wirtschaftssektors. "Zentrale Dienste und Güter" sind all jene "Produkte", die von den Wirtschaftssubjekten des Tertiär- und Quartärsektors angeboten und für den Konsum bereitgestellt werden.

In der Primärtheorie Christallers wurden als Konsumenten von Zentralität ausschließlich die Haushalte berücksichtigt. Das Konzept der marktorientierten Zentralität stellt ausdrücklich heraus, dass auch alle anderen Wirtschaftssubjekte (Unternehmen aller Branchen und die öffentliche Hand) als Zentralitätskonsumenten in den Marktprozess eintreten. Dieses Faktum stellt eine entscheidende Grundlage für die Möglichkeit einer Verknüpfung von Zentralität und Raumentwicklung dar. In Anlehnung an die Typisierung der Wirtschaftssektoren von R. R. Boyce (1978) werden zum Tertiärsektor alle Bereiche des Einzelhandels, zum Quartärsektor alle Dienstleistungen gerechnet. Bei den Dienstleistungen werden drei Hauptgruppen unterschieden: persönliche Dienste, Wirtschaftsdienste und Verwaltungsdienste. Ein Teil der persönlichen Dienste und alle Verwaltungsdienste werden von der öffentlichen Hand bereitgestellt, die ihrerseits als Konsumentin von Wirtschaftsdiensten und Nachfrager im Einzelhandel auftritt.

Transaktionsnutzen – ein theoretischer Neuanatz

Als entscheidende Determinante der Zentrale-Orte-Theorie sind die Transportkosten anzusehen. Das gesamte Theoriesystem basiert auf der Annahme, dass Entscheidungen über die Wahl von Konsumstandorten ausschließlich durch die Minimierung bzw. Limitierung von Transportkosten bestimmt werden. Transportkosten werden dabei als lineare Funktion der (Luftlinien-)Distanz definiert. Weil eine strikt kostenorientierte Entscheidungsrationalität der Nachfrager postuliert wird, ist die Distanz zwischen den Wohn- und Betriebsstandorten der Konsumenten und dem Zentralen Ort das einzig relevante Kriterium, mit dem die Wahl eines Konsumstandortes entschieden wird.

Diese axiomatische Festlegung muss aus heutiger Sicht als die entscheidende Schwach-

stelle des gesamten theoretischen Ansatzes angesehen werden. Für einen theoretischen Neuanfang erschien es erforderlich, die in der Primärtheorie unterstellte Bedeutung der Transportkosten erheblich zu relativieren und das Konzept des Transaktionsnutzens neu einzuführen, das anhand des folgenden Beispiels erläutert werden soll.

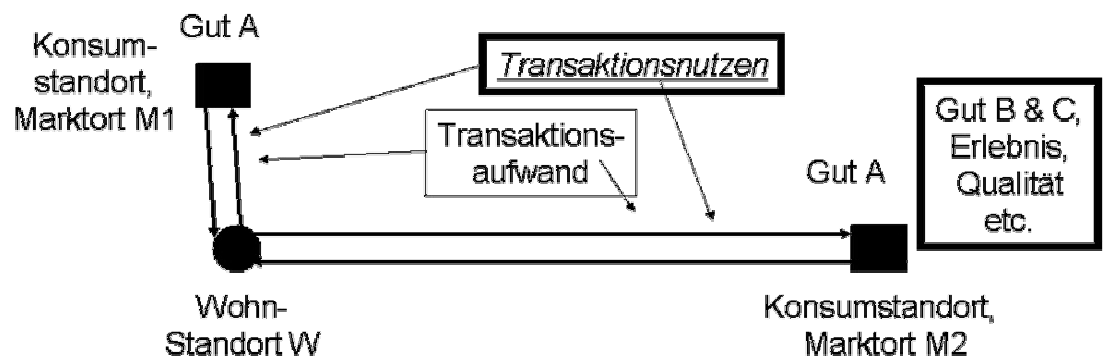


Abb. 1: Kosten und Nutzen eines Konsumaktes

Ein Nachfrager nach zentralen Diensten oder Gütern am Wohn- oder Betriebsstandort W möchte seinen akuten Bedarf am Gut A decken. Dazu muss er einen Zentralen Ort aufsuchen, an dem dieses Gut angeboten wird. Nach der Zentrale-Orte-Theorie ist dies der nächstgelegene Zentrale Ort jener Hierarchiestufe, der das Gut A zuzurechnen ist. In unserem Beispiel ist das der Zentrale Ort M1. Für die Distanzüberwindung zwischen W und M1 und die Rückkehr nach W fällt ein Transaktionsaufwand an. Er setzt sich aus den reinen Transportkosten und sonstigen Transaktionskosten (Zeitaufwand, Stress, Unfallrisiko, zeitliche Bindung) zusammen. Daraus kann abgeleitet werden, dass sich der "wahre Preis" des Gutes A aus dem Marktpreis von A und den Transaktionskosten P_t zusammensetzt.

E. L. Glaeser und J. E. Kohlhase (2003) haben dargelegt, dass die Überschätzung der Bedeutung von Transportkosten eine entscheidende Schwachstelle aller Standorttheorien darstellt. Sie präsentieren empirische Befunde, die belegen, dass sich die Transportkosten im Verlauf des 20. Jahrhunderts real um mehr als 90 % verringert haben. Man kann daraus ableiten, dass der "wahre Preis" des Gutes A in unserem Beispiel durch die reinen Transportkos-

ten nur in bescheidenem Maße beeinflusst wird.

Der Konsument in unserem Beispiel hätte aber grundsätzlich auch die Möglichkeit, das Gut A in einem wesentlich weiter entfernten Zentralen Ort M2 zu erwerben. Wegen der größeren Distanz und den damit erheblich steigenden Transaktionskosten wäre eine solche Standortentscheidung nach der Theorie der Zentralen

Orte mit Sicherheit auszuschließen. Die Ergebnisse der empirischen Zentralitätsforschung belegen aber zweifelsfrei, dass derartige Entscheidungen für einen weiter entfernten Zentralen Ort in der Realität sogar sehr häufig vorkommen. Hier besteht also ein erhebliches Erklärungsdefizit, das eine Modifikation der theoretischen Grundannahmen erforderlich macht. Dabei soll die Grundannahme CHRISTALLERs beibehalten werden: Standortentscheidungen von Konsumenten sind das Ergebnis eines im Prinzip rationalen Kalküls. Es ist aber notwendig, die Annahmen über die Art und die inhaltliche Ausprägung der hier wirksamen Rationalität zu revidieren.

Es besteht nämlich kein Zweifel daran, dass die Rationalität alltagsweltlicher Entscheidungsprozesse nicht nur durch das Prinzip der Kostenminimierung, sondern mindestens in gleichem Maße durch das Prinzip der Nutzenoptimierung gekennzeichnet ist. Deshalb wurde im Projekt ZORE das Konzept der Transaktionskosten durch das komplementäre Konzept des Transaktionsnutzens ergänzt.

Der Konsument in unserem Beispiel könnte etwa mit der Wahl des weiter entfernten Zentralen Ortes M2 einen aus der Transaktion resultierenden Nutzen erzielen, den er bei der

Wahl von Standort M1 nicht verwirklichen kann. Dieser Zusatznutzen könnte darin bestehen, dass er am Markort M2 nicht nur das Gut A, sondern gleichzeitig auch die Güter B und C konsumieren kann, die in M1 nicht angeboten werden. Es könnte auch sein, dass das Gut A am Zentralen Ort M2 in höherer Qualität, einem breiteren Markenspektrum oder zu einem niedrigeren Preis angeboten wird. Zusätzlich könnte der Besuch von M2 die gleichzeitige Nutzung von Freizeitangeboten erlauben.

Es ist klar, dass der Transaktionsnutzen N_t keine generalisierbare oder verallgemeinerbare Größe darstellt, die für alle Konsumenten gleichgesetzt werden kann. Dennoch ist es möglich, eine inhaltliche Konkretisierung des Transaktionsnutzens für spezifische Segmente der Bevölkerung zu erarbeiten. Dies kann über Lebensstilgruppen, Altersgruppen, Lebenszyklusphasen oder soziale Lagen und Milieus erfolgen. Dazu ist es allerdings erforderlich, die theoretischen Hintergrundpositionen, die für eine Modernisierung der Zentralitätstheorie notwendig sind, erheblich auszuweiten (vgl. P. Weichhart und H. Fassmann, 2004, Kapitel 3.3).

In der Regel wird der Transaktionsnutzen eine komplexe Größe darstellen, die mehrere Nutzendimensionen umfasst. Sie äußern sich als Gewinn oder Mehrwert für den Konsumenten. Dabei können folgende Nutzendimensionen unterschieden werden (P. Weichhart und H. Fassmann, 2004, Kapitel 2.2.3):

- Koppelungsgewinn,
- Qualitätsgewinn,
- Arbitragegewinn,
- Conveniencegewinn,
- Erlebnisgewinn,
- EgoGewinn.

Durch die Berücksichtigung des Transaktionsnutzens lässt sich eine plausible theoretische Begründung für das hohe Ausmaß der Polyorientierung in gegenwärtigen zentralörtlichen Systemen finden: Immer dann, wenn der Transaktionsnutzen abzüglich der Transaktionskosten für den Konsum am Zentralen Ort M1 kleiner oder gleich ist als der Transaktionsnutzen abzüglich der Transaktionskosten für den Konsum am Zentralen Ort M2 (M3, M4, ...), ist für Konsumenten am Standort W mit einer ausge-

prägten Polyorientierung zwischen M1 und M2 (M3, M4, ...) zu rechnen.

Die "Regionalisierung" von Zentralität

In Kapitel 3.2.6 des Projektberichtes wird auch das "Agglomerationsprinzip" ausführlich erörtert, das ein wesentliches Element des Zentralitätskonzepts darstellt. Für Anbieter zentraler Dienste und Güter ist es von erheblichem Vorteil, eine Art "Standortgemeinschaft" mit anderen Anbietern der gleichen oder anderer Branchen zu bilden. Derartige Vorteile werden als "Agglomerationsvorteile" bezeichnet. Sie setzen sich aus internen (Economies of Scale) und externen Ersparnissen (Agglomeration Economies) zusammen. Bei den externen Ersparnissen unterscheidet man Lokalisationsvorteile (Ballung von Unternehmen der gleichen Branche) und Urbanisationsvorteile (Ballung von Unternehmen verschiedener Branchen).

Ökonomische Agglomerationstheorien, die sich mit derartigen Vorteilen befassen, beziehen sich weit überwiegend auf den sekundären Wirtschaftssektor. Es kann aber gezeigt werden, dass auch der tertiäre und quartäre Wirtschaftssektor in erheblichem Maße von Agglomerationsvorteilen profitiert. Die hinter dem Nutzen der Ballung stehenden Wirkungszusammenhänge sind allerdings anderer Art als beim Sekundärsektor. Die eigentlich entscheidende Größe ist hier der Mehrwert, den eine räumliche Ballung von Diensten und Gütern für die Konsumenten produziert. Denn die Agglomeration bewirkt eine Attraktivitätssteigerung des Gesamtstandortes für die Nachfrager. Es gibt viele Güter und Dienste, bei denen der Nachfrager vor einem Konsumakt in der Regel Vergleichsoperationen vornimmt, sich also Informationen über unterschiedliche Angebote und eine Marktübersicht verschaffen will. Es ist für ihn daher von großem Vorteil, wenn er in einem Standortbereich mehrere Anbieter der betreffenden Güter vorfindet und solche Vergleiche ohne großen Aufwand durchführen kann.

Weil derartige Agglomerationen von Anbietern der gleichen Branche für den Konsumenten als ausgesprochene Attraktoren wirken, produzieren sie auch einen hochgradigen Mehrwert für die Betriebe. Der Nutzen der Ballung

überwiegt dabei den Nachteil der unmittelbaren Konkurrenz bei weitem. Funktional entspricht dieser Zusammenhang dem Lokalisationsvorteil beim Sekundärsektor. Eine ähnliche funktionale Äquivalenz lässt sich auch für den Urbanisationsvorteil erkennen. Hier liegt der entscheidende Begründungszusammenhang im Kopplungshandeln der Konsumenten. Es ist für die Nachfrager zentralörtlicher Funktionen von großem Nutzen, wenn sie bei einem außerhäuslichen Ausgang am gleichen Ort mehrere unterschiedliche Güter und Dienste konsumieren können. Allein die Möglichkeit, sich durch die Betrachtung der Angebote in den Schaufenstern und Regalen der Geschäfte eine Übersicht über die aktuelle Marktlage verschaffen zu können, wird von den Kunden als Zusatznutzen und Mehrwert angesehen, der auch aus einem gewissen Unterhaltungs- oder Vergnügungswert resultiert. Die Agglomeration produziert also für die Konsumenten eine erhebliche Steigerung der Potenziale des Transaktionsnutzens.

In der Vergangenheit haben sich derartige Agglomerationsvorteile auf Mikro- und Meoagglomerationen wie Ortskerne, Quartier- und Stadtteilzentren, Geschäftsstraßen oder CBDs bezogen. Wegen der veränderten Erreichbarkeitsverhältnisse und der stark erhöhten Konsumentenmobilität werden sie heute auf der neuen Maßstabsebene von Makroagglomerationen wirksam. Das Zusammenspiel der Veränderungsdynamik bei den verschiedenen Bestimmungsfaktoren von Zentralität hat dazu geführt, dass großräumige Cluster zentralörtlicher Funktionen entstanden sind, die einander auf regionaler Ebene ergänzen. Mit H. H. Blotevogel (Hrsg., 2002, S. XXI-XXIII) werden diese Makroagglomerationen von Zentralität als zentralörtliche Standorträume bezeichnet. Sie weisen besonders hohe Agglomerationsvorteile auf. Diese Maßstabsvergrößerung oder Regionalisierung von Agglomerationsvorteilen, die auch als Suburbanisierung von Zentralität dargestellt werden kann, hat damit zur Entstehung eines neuen Typus von Zentralen Orten geführt, wie er in unseren Stadtregionen realisiert ist.

Zentralitätspolitische Empfehlungen

Im letzten Abschnitt des Projektberichts

wurden vor dem Hintergrund der theoretischen Überlegungen und der Darstellung des aktuellen Systemwandels von Zentralität eine Reihe politischer Empfehlungen formuliert. Nach einer Darstellung der bisherigen Umsetzungspraxis wurde versucht, eine normative Begründung von Zentralitätspolitik vorzulegen. Dabei wurde ausdrücklich betont, dass Zentralitätspolitik kein Selbstzweck ist. Zentralörtliche Systeme und ihre aktive Gestaltung sind vielmehr als Instrument zur Verwirklichung übergeordneter raumordnungs-, gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Ziele anzusehen. Als besonders hochrangige Zielsetzungen, mit deren Hilfe so gut wie alle funktionalen Leistungen des Zentralitätskonzepts normativ begründet werden können, wurden die Sozialpflichtigkeit der öffentlichen Hand, Nachhaltigkeit, Polyzentrismus und territoriale Kohäsion angeführt. Aus diesen Überlegungen wurden zwölf Empfehlungen für die politische Handlungspraxis abgeleitet, die bewusst eher allgemein und auf einem höheren Abstraktionsniveau formuliert sind.

Unter anderem wird hier nachdrücklich auf den dringenden Handlungsbedarf hingewiesen, die in Stadtregionen ablaufenden Zentralitätsprozesse zu koordinieren. Denn die bestehenden Verfahren und Instrumente der Raumordnung reichen offensichtlich nicht aus, die überhitzte und regellose Suburbanisierung von Zentralität in geordnete Bahnen zu lenken. Besonders deutlich hat sich dies bei der Entwicklung der Einkaufszentren und anderer großflächiger Formen des Einzelhandels gezeigt. Als möglicher Lösungsansatz wurde die Schaffung von regionalen Governance-Modellen vorgeschlagen, mit deren Hilfe unter Beteiligung aller regionalen Akteure Konsenslösungen durch privatrechtliche Verträge erreicht werden könnten. Damit sollten die existierenden zentralörtlichen Standorträume als transkommunale Kooperationsräume ausgestaltet werden. Ein solches Modell hat das Ziel, Absprachen und Einigungen zwischen den Kommunen einer Stadt-Umland-Region über ein regionales Zentralitätskonzept zu erzielen und verbindliche Standortfestlegungen vorzunehmen, die durch Verträge abgesichert sind.

Im letzten Abschnitt werden in exempla-

rischer Form einige Möglichkeiten skizziert, wie die konkrete Implementierung der zentralitätspolitischen Empfehlungen aussehen könnte. Unter anderem wird hier die Entwicklung verbindlicher regionaler Einzelhandelskonzepte für Stadt-Umland-Regionen vorgeschlagen.

Regionale Einzelhandelskonzepte

Die Steuerung der Standortdynamik des großflächigen Einzelhandels in Stadtregionen stellt ein besonders dringliches und schwierig zu lösendes Problem dar. Dabei geht es nicht nur um die akute Gefährdung der Standorte des Einzelhandels im primären Handelsnetz und damit um die generelle Krise der Zentren (CBD und Stadtteilzentren), sondern auch um die "Überproduktion" von Standorten, die zu jenem "Flächenwahnsinn" führt, wie er in der Literatur immer wieder angesprochen wird. Da der Wettbewerb zwischen den großen Betrieben in hohem Maße als Standortwettbewerb geführt wird, besteht (vor allem bei den Fachmärkten) die Gefahr, dass auf längere Sicht "Investitionsruinen" entstehen, für die dann Begehrlichkeiten hinsichtlich einer Widmung als Einkaufszentren auftreten. (Die Flächen des ehemaligen Möbelhauses Schwaighofer im Salzburger Airportcenter sind dafür ein anschauliches Beispiel.) Zusätzlich stellen die Standorte in nicht integrierter Lage hochrangige Verkehrserreger dar. Außerdem ist zu beobachten, dass aufgrund der betriebswirtschaftlichen Eigendynamik dieser Megastrukturen der gleichsam immanente Trend besteht, den Bestand in immer neuen Ausbauphasen zu vergrößern. Die aktuellen Bestandserweiterungen des Salzburger Europarks und die Erweiterungspläne der Shopping City Süd oder des Salzburger Airportcenters können als überzeugende Beispiele dienen.

Auf der anderen Seite ist anzumerken, dass derartige Standortagglomerationen des sekundären Handelsnetzes aktuellen betriebswirtschaftlichen Erfordernissen des Einzelhandels und gleichermaßen den Wünschen der Konsumenten entgegenkommen. Es kann daher nicht darum gehen, Einkaufszentren und andere Formen des großflächigen Einzelhandels generell verhindern zu wollen. Zu berücksichtigen ist auch, dass die großen Standorte des sekundären

Handelsnetzes durchaus zur Attraktivitätssteigerung der gesamten Stadt-Umland-Region beitragen (Regionalisierung von Zentralität) und damit indirekt den Zentren des primären Handelsnetzes zugute kommen.

In Deutschland wurden mit dem "Regionalen Einzelhandelskonzept für den Großraum Hannover" (Regionales Raumordnungsprogramm Großraum Hannover ..., 2001) oder dem Regionalplan für die Region Stuttgart (Regionalplan, Teiländerung für das Kapitel 2.7 vom 13. März 2002) "harte" Instrumente für die Lösung derartiger Probleme in zwei besonders großen und dynamischen Stadt-Umland-Regionen implementiert, die durch ihren Verordnungscharakter verbindlich sind und damit eine hohe Wirksamkeit besitzen. Derartige Lösungen sind in Österreich unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen rechtlich nicht machbar. Sie sind politisch offensichtlich nicht gewollt, obwohl seitens der Wirtschaftskammer ein dringendes Interesse an einer Regelung besteht, die möglichst bundesweit wirksam ist und den Interessengegensatz zwischen Bestands- und Zentrenschutz auf der einen und Modernisierung der Handelslandschaft auf der anderen Seite bewältigen kann.

Dass die von uns vorgeschlagene Lösung über ein Governance-Modell auf der Grundlage privatrechtlicher Vereinbarungen prinzipiell möglich ist, zeigt das "Regionale Einzelhandelskonzept für Ostwestfalen-Lippe" (o. J.). Auftraggeber für die Entwicklung dieses "weichen" Instruments waren die Städte, Gemeinden und Kreise in Ostwestfalen-Lippe, die Industrie- und Handelskammer Ostwestfalen zu Bielefeld, die Industrie- und Handelskammer Lippe zu Detmold und der Einzelhandelsverband Ostwestfalen-Lippe e. V. Finanziell gefördert wurde das Projekt durch die Bezirksregierung Detmold.

Die Ziele und Empfehlungen des Regionalen Einzelhandelskonzepts (REHK) werden wie folgt zusammengefasst (S. 3-4):

"Das REHK ... bietet eine gute Basis für die strategischen Planungen und zukünftigen Entwicklungen in der Einzelhandelsstruktur. Im Mittelpunkt des Regionalen Einzelhandelskonzepts steht eine frühzeitige Abstimmung bei

größeren regionalbedeutsamen Vorhaben des großflächigen Einzelhandels zwischen den Nachbargemeinden. ... Das REHK unterstützt die Sicherung lokaler Strukturen in der Grundversorgung und den Erhalt der Innenstädte als Einkaufsstandorte für den gehobenen und spezialisierten Bedarf. ... Das REHK soll den bestehenden rechtlichen Rahmen ergänzen: Es enthält praxisnahe Vorschläge für die Abstimmung von Planvorhaben mit betroffenen Nachbargemeinden. Das erspart Verwaltungsaufwand und schafft zusätzlich Planungssicherheit. Sinnvolle Investitionen können schneller und unbürokratischer umgesetzt werden. Neu daran ist vor allem das vereinfachte und beschleunigte Abstimmungs- und Genehmigungsverfahren für Planungen, die die Voraussetzungen für einen 'Regionalen Konsens' erfüllen. ... Städte und Gemeinden erhalten darüber hinaus eine verlässliche Basis für die aktive Weiterentwicklung ihrer Einzelhandelsstruktur. Verhandlungen mit Investoren können sich so auf konsensfähige Vorhaben konzentrieren. Geeignete Grundstücke werden mit Hinweis auf einen zu erwartenden 'Regionalen Konsens' für bestimmte Nutzungen reibungsloser ausgewiesen. ... (Damit) findet ... eine Fokussierung der Planung auf Standorte (statt), deren Entwicklung mit den Zielen des Regionalen Einzelhandelskonzepts für Ostwestfalen-Lippe in Übereinstimmung ist. ... Das vorliegende Konzept macht ... Vorschläge für eine kreative Ausgestaltung des landesplanerischen Steuerungsansatzes. Es soll eine Ergänzung zum formellen Instrumentarium sein. Darüber hinaus will es Standortkriterien für die bestmögliche Integration von großflächigen Einzelhandelsbetrieben in die gewachsenen Versorgungsstrukturen definieren.

Die Städte und Gemeinden erhalten mit dem REHK eine Handlungsgrundlage für die Planung und Weiterentwicklung des Handels im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit."

Ausgangspunkt für die Vorschläge und Verfahrenskonzepte des REHK ist unter anderem § 24 Abs. 3 des Landesentwicklungsprogramms von Nordrhein-Westfalen, in dem festgelegt wird, dass

"... Kerngebiete sowie Sondergebiete für

Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe (...) nur ausgewiesen werden (sollen), soweit die in ihnen zulässigen Nutzungen nach Art, Lage und Umfang der angestrebten zentralörtlichen Gliederung sowie der in diesem Rahmen zu sichernden Versorgung der Bevölkerung entsprechen und wenn sie räumlich und funktional den Siedlungsschwerpunkten zugeordnet sind".

Das REHK bietet nun konkrete Standort- und Prüfkriterien an, welche die regionalen Besonderheiten berücksichtigen und eindeutige Aussagen für die Operationalisierung dieser Planungsnorm erlauben. Als Schlüsselparameter für die Standortbewertung dient bei diesem Konzept die "im eigenen Versorgungsbereich verfügbare Kaufkraft für die jeweilige Warengruppe" (S. 10). Damit wird eine klare Obergrenze für die maximal mögliche Verkaufsfläche einer bestimmten Einzelhandelsbranche in der Gesamtregion definiert. Ein weiteres entscheidendes funktionales Element des Konzepts ist die Möglichkeit, dass sich mehrere Gemeinden zu einer Konsenslösung für einen bestimmten Standort zusammenschließen. Das REHK trat Anfang 2004 in Kraft. Nur zwei Gemeinden haben sich der Vereinbarung nicht angeschlossen.

Es ist klar, dass die Realisierung eines vergleichbaren Konzepts unter den Rahmenbedingungen in Österreich sehr erhebliche Anstrengungen erforderlich machen würde. Es muss aber mit aller Deutlichkeit festgehalten werden, dass es zu den beiden oben angeführten Modellen keine Alternativen gibt. Die Entwicklung des sekundären Handelsnetzes ist nur in den Griff zu bekommen, wenn es gelingt, eine in Relation zur regionalen Kaufkraft definierte "Deckelung" der Verkaufsfläche sowie die Begrenzung und Festlegung geeigneter Standorte verbindlich sicherzustellen. Dies kann entweder durch das "harte" Instrument eines regionalen Raumordnungsprogrammes (wie in den Beispielregionen Hannover und Stuttgart) oder durch ein Konsensmodell wie das REHK Ostwestfalen-Lippe erfolgen.

Es dürfte schwer zu entscheiden sein, ob für eine entsprechende Realisierung in Österreich zunächst ein Pilotprojekt für einen be-

stimmten Ballungsraum initiiert werden sollte oder ob gleich eine bundesweite Lösung anzustreben ist. Jedenfalls ist aufgrund der unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten (für den Großraum Wien sind andere Problemlagen zu lösen als für den polyzentrisch strukturierten Verflechtungsbereich Vorarlberg oder den Salzburger Zentralraum) und der vermutlich differierenden Problemsichten der verschiedenen Landesregierungen anzunehmen, dass es eine einheitliche "Rezeptur" für die Umsetzung eines solchen Vorhabens nicht geben wird. Für den Salzburger Zentralraum hat der Autor (P. Weichhart, 2000, Kapitel 6.3) Vorschläge für die Implementierung eines "Kooperationsmodells" zur stadtregionalen Entwicklungsplanung gemacht, die im Prinzip auch für die Entwicklung eines REHK in Erwägung gezogen werden könnten.

Literatur

- Blotevogel, H. H., Hrsg., 2002, Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. – Hannover, (ARL, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 217).
- Bobek, H. und M. Fesl, 1978, Das System der Zentralen Orte Österreichs. Eine empirische Untersuchung. – Wien und Köln, (Schriften der Kommission für Raumforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 3).
- Boyce, R. R., 1978, *The Bases of Economic Geography*. 2. Aufl. – New York u. a.
- Glaeser, E. L. und Kohlhase, J. E., 2003, *Cities, Regions and the Decline of Transport Costs*. – Cambridge, Mass., (Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper Number 2014).
- Regionales Einzelhandelskonzept für Ostwestfalen-Lippe – Kurzfassung. – Münster und Köln, o. J.
- Regionales Raumordnungsprogramm Großraum Hannover 1996. 4. Änderung. Regionales Einzelhandelskonzept für den Großraum Hannover. – Hannover, 2001, (Beiträge zur regionalen Entwicklung, Heft 95).
- Regionalplan für die Region Stuttgart – Teiländerung für das Kapitel 2.7 vom 13. März 2002. Herausgegeben vom Verband Region Stuttgart. – Stuttgart, 2002.
- Weichhart, P., 2000, Regionalentwicklung im Salzburger Zentralraum. Handlungsstrategien der Stadt Salzburg. Versuch einer regionalwissenschaftlichen und planungstheoretischen Begründung. Endbericht. – Unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag der Magistratsabteilung 9, Stadtplanung und Verkehr, Salzburg, 184 S., 18 Abb., 5 Tab., Anhang.
- Weichhart, P. und Fassmann, H., 2004, Zentralität und Raumentwicklung. Mit Beiträgen von W. Hesina, W. Loibl, B. Ömer-Rieder und T. Tötzer. Wien (ÖROK-Schriftenreihe Nr. 167).