

Abbildung 11: Lokalisationsquotient der Beschäftigung in 'medium-high-technology' Industrien (MHT) 2001

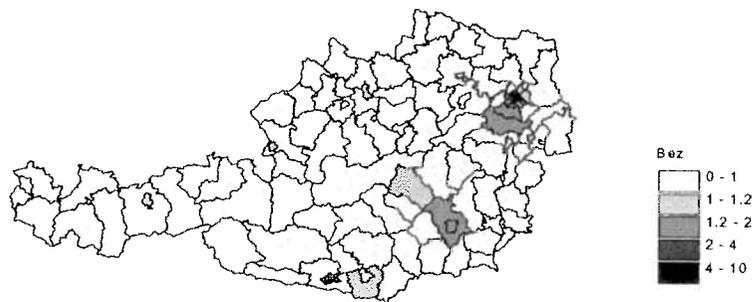


Abbildung 12: Lokalisationsquotient der Beschäftigung in technologieorientierten wissensbasierten Unternehmensdiensten (TKIBS) 2001

## EINKAUFSAGGLOMERATIONEN IN STADTREGIONEN: EIN FALLVERGLEICH BRISTOL UND WIEN

Erich Dallhammer

### Kurzfassung

Die Ansiedlung großer Einkaufsagglomerationen an den Rändern der Städte ist Resultat sich verändernder ökonomischer und verkehrlicher Randbedingungen sowie von Konsummustern. Die Folgen dieser Entwicklung sind ungleich verteilt: Während die positiven Effekte (ökonomische Gewinne, Arbeitsplätze, Imagegewinne u.dgl.) vor allem Unternehmen, Standortgemeinden und Konsumenten lukrieren, verteilen sich die negativen externen Effekte (Zunahme der Umweltbelastung, verstärkte Stau- bildung, Ausdünnung der Nahversorgung etc.) auf die Gemeinden und die Wohnbevölkerung der Region. Anhand zweier Fallbeispiele (Cribbs Causeway – Region Bristol und Shopping City Süd – Region Wien) wird gezeigt, wie unterschiedliche europäische Planungssysteme auf diese raumrelevanten Entwicklungen im Einzelhandel reagieren und welche Lösungsansätze sie dafür anbieten. Insbesondere wird die Frage möglicher regionaler Kooperationen mit dem Ziel eine Standortpolitik zu etablieren, welche die positiven Effekte ermöglicht und die negativen reduziert, beleuchtet.

### Gliederung

1. Die Entwicklung von Einkaufsagglomerationen an Stadträndern
  - 1.1 Änderungen im Verkehrssystem fördern Funktionstrennung
  - 1.2 Veränderungen im Einzelhandel
  - 1.3 Standortanforderung von Einkaufsagglomerationen an Stadträndern
  - 1.4 Auswirkungen auf Raum und Umwelt
  - 1.5 Externe Effekte und Kosten
  - 1.6 Investoreninteressen, Konsumenten und Politik
  - 1.7 Gegenstandes Fallvergleichs
2. Aufriss der Planfälle: Cribbs Causeway, Bristol / England und Shopping City Süd, Wien / Österreich
  - 2.1 Fall 1: Cribbs Causeway in der Region Bristol
  - 2.2 Fall2: Shopping City Süd in der Stadtregion Wien
  - 2.3 Fallvergleich
3. Raum- und Umweltprobleme und Lösungsansätze
  - 3.1 Raum- und Umweltprobleme
  - 3.2 Lösungsansätze

4. Das Gefangenen-Dilemma und regionale Kooperation
- 4.1 Das Gefangenen-Dilemma der Gemeinden einer Stadtregion
- 4.2 Vorteile regionaler Kooperation
- 4.3 Hinweise zur Kooperation zwischen Gemeinden in Stadtregionen
- 4.4 Fazit: Befreiung aus dem Gefangenen-Dilemma erforderlich

„Als sich die Glastüren öffneten, drängte die Menge nach vorne, überrannte die spärlich anwesende Security und erzeugte ein beängstigendes Gedränge, in dem zumindest vier Menschen verletzt wurden. [...] Auch drinnen herrschte das Inferno, als Käufer losrannten und einander stießen, um als erste bei den Sonderangeboten zu sein. [...] Über Sofas brachen Kämpfe aus. [...] Eine Person zog an einem Ende eines Sofa eine andere Person zog am anderen Ende und beide schriegen „Meins! Meins!“ [...]“ (Guardian, 12.2.2005 S.1).

Der anlässlich der Geschäftseröffnung eines IKEA-Marktes in Edmonton, London, vom Guardian so drastisch geschilderte Ansturm der Käuferinnen und Käufer dokumentiert in journalistisch zugespitzter Form den Erfolg großer Handelseinrichtungen, ein optimal auf die Bedürfnisse der Kunden und Kundinnen abgestimmtes Angebot zu entwickeln. Der Bericht zeigt ferner, wie sich das Angebot und die Inszenierung großer Handelsketten im Konsumverhalten niederschlagen. Diese Verhaltensmuster der Menschen haben wiederum Rückwirkungen auf die Organisation des Einzelhandels, die auch die räumlichen und baulichen Entwicklungen einer Region und in der Folge regionale Lebensformen und -qualitäten beeinflussen

## 1 Die Entwicklung von Einkaufsagglomerationen an Stadträndern

### 1.1 Änderungen im Verkehrssystem fördern Funktionstrennung

Eine der Voraussetzungen für das Entstehen großer Einkaufsagglomerationen an den Rändern der Stadtregionen etwa ab der Mitte des 20. Jahrhunderts lag in einem Umbruch des Verkehrssystems. Die Verfügbarkeit des PKWs in fast allen privaten Haushalten und der damit verbundene Ausbau der Verkehrsinfrastruktur (Autobahn- und Schnellstraßennetze) verlängerte die durchschnittlich täglich zurückgelegten Distanzen der Menschen und erhöhte gleichzeitig die durchschnittlichen Geschwindigkeit im Verkehrssystem (vgl. Kloas, Kunert 1994). Damit wurden die Einzugsbereiche von Städten, Fabriken und auch Geschäften erheblich ausgeweitet. Diese Änderung im Verkehrssystem und im Verkehrsverhalten vieler Menschen wirkte zeitlich verzögert auch auf die gebaute Umwelt. Die durch der Wandel von Produktions- und Reproduktionsprozessen eingeleitete, und von der damaligen Planungsphilosophie, unterstützte räumliche Trennung der Daseinsgrundfunktionen Arbeiten, Wohnen, Freizeit

sowie Versorgung / Einkauf erfolgte in immer größeren Distanzen zwischen Wohnort, Arbeitsort, Ort der Freizeitgestaltung und Ort des Einkaufes. Damit nahm auch der zur Verbindung dieser Funktionen erforderliche Kfz-Verkehr zu.

### 1.2 Veränderungen im Einzelhandel

Die Veränderungen im Verkehrssystem und im Verkehrsverhalten der Menschen beeinflusst auch die Struktur des Einzelhandels und in der Folge das Erscheinungsbild und die bauliche und verkehrliche Organisation der Städte und Stadtregionen, wobei mehrere Prozesse parallel ablaufen.

1. Große Handelsketten, welche durch die verbesserte Verkehrsinfrastruktur und logistik Großbetriebsvorteile in Einkauf, Warenverteilung, Kundenbetreuung etc. am besten nutzen können, verdrängen Kleinbetriebe, die Mangels der Nutzung dieser Großbetriebsvorteile weniger wettbewerbsfähig sind, und daher Kunden und Kundinnen verlieren und schließlich schließen (müssen). Dieser Verdrängungswettbewerb ist nach der Aufgabe vieler kleiner Einzelbetriebe heute weitgehend zu Gunsten der Handelsketten entschieden.<sup>1</sup> Einzelunternehmen existieren vorwiegend nur noch in Nischenbereichen.
2. Da die räumliche Trennung von Wohnen, Arbeit und Freizeit auch die enge Bindung zwischen Wohnen und Einkaufen auflöst, die höhere Geschwindigkeit im Verkehrssystem das häufigere Aufsuchen größerer Zentren ermöglicht und dort Vorteile bezüglich des Arten- und Qualitätsvergleiches sowie von Koppelungseffekten besteht, decken viele Menschen ihren Bedarf vermehrt in höherrangigen Versorgungszentren. Dadurch wird den Betrieben in kleineren Zentren und in Streulage das für das wirtschaftliche Überleben erforderliche Kaufkraftpotenzial entzogen. Dieser Konkurrenzdruck zwingt vor allem kleinere Geschäfte in dünner besiedelten Regionen zum Schließen (Bökemann 1982 S. 254 ff) und bewirkt die vielfach diskutierte „Ausdünnung der Nahversorgung“.
3. Auch unter den hochrangigen Zentren findet ein Konkurrenzkampf statt, insbesondere zwischen den traditionellen Einkaufsstandorten in den Stadtzentren und den Einkaufsagglomerationen an den Rändern der Städte, welche unterschiedliche räumliche Ausgangslagen vorfinden. Während die hochrangigen innerstädtischen Einkaufsstandorte in Europa im wesentlichen im 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts

<sup>1</sup>Untersuchungen im österreichischen Bundesland Vorarlberg verdeutlichen die dramatischen Umbrüche im Einzelhandelssektor. Im Jahr 1970 existierten in Vorarlberg 578 Lebensmittelgeschäfte bei einer Gesamtverkaufsfläche von 42.681 m<sup>2</sup>. Im Jahr 2000 bestanden 252 Lebensmittelgeschäfte mit einer Gesamtverkaufsfläche von 94.982 m<sup>2</sup>. Während sich also die Zahl der Lebensmittelgeschäfte in 30 Jahren mehr als halbiert hat, ist die Gesamtverkaufsfläche auf mehr als das Doppelte angestiegen (Amt der Vorarlberger Landesregierung 2001).

entwickelt worden sind und auf der Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln und einer hohen Dichte basieren, entstanden die „neuen“ hochrangigen Einkaufsstandorte erst im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts unter der möglichst optimalen Nutzung der PKW-Erreichbarkeit. Diese neuen Einkaufsagglomerationen, die losgelöst von den historischen Zentrenstrukturen und -verteilungen entstehen, erzeugen neue Zentralitäten im Handel, die in den Wettbewerb mit den bestehenden treten.<sup>2</sup>

Die Umbrüche in der Handelsstruktur und die Veränderung der räumlichen Verteilung der Handelsbetriebe überlagern einander: Da die Nahversorgung ursprünglich durch Einzelunternehmen aufrecht erhalten worden ist, wird das Auflösen von Einkaufsstandorten in Streulage oder kleineren Zentren – ein räumlicher Veränderungsprozess – und das Verdrängen der (in der Regel kleinen) Einzelunternehmen durch (inter)nationale Handelsketten – ein Änderungsprozess der Organisation des Einzelhandelssektors – unter den gemeinsamen Begriffen „Tante-Emma-Laden-Sterben“ bzw. „Greißlersterben“ diskutiert. Auch der unter den Begriffen der „Krise der Einkaufsstraßen“ bzw. „Krise der Innenstädte“ diskutierte Konkurrenzkampf zwischen innerstädtischen und peripheren hochrangigen Einkaufsstandorten wird überlagert von der Konkurrenz zwischen unterschiedlichen Organisationsformen des Handels: den alteingesessenen, innerstädtischen Geschäften von Einzelunternehmern und den wesentlich standortungebundeneren Filialen von Handelsketten. Während sich nun die Veränderung innerhalb der Handelsformen vor allem die Art der Betriebsführung auswirkt, beeinflussen die Veränderungen im Standortgefüge des Einzelhandels die räumliche Entwicklung von Städten und Regionen und in der Folge die Lebensqualität der dort lebenden Menschen.

### 1.3 Standortanforderung von Einkaufsagglomerationen an Stadträndern

Die großen Einkaufsagglomerationen an der Peripherie der Städte folgen einigen prinzipiellen Standortanforderungen, welche für ihren ökonomischen Erfolg entscheidend sind:

- Zur Sicherstellung des erforderlichen Kaufkraftpotenzials suchen die neuen Großformen des Handels Standorte in Großstadträndern mit einer möglichst großen Wohn- und Arbeitsbevölkerung und Tagespendel-Pkw-Distanz, wodurch sie in Konkurrenz zu den Geschäften in Einkaufsstraßen und Stadtzentren treten.

<sup>2</sup>Überlegungen zu einer Planung eines von Einkaufsagglomerationen bestimmten neuen „Zentralitätsnetzes“ wurde in Österreich erstmals vor etwa 25 Jahren diskutiert (vgl. Puchinger 1988).

- Um die Großbetriebsvorteile nutzen zu können, sind große Verkaufsflächen erforderlich. Die Geschäfte werden meist in ein- bis maximal zweigeschossiger Bauweise errichtet, um die Investitions- und Betriebskosten niedrig zu halten. Daher sind Grundstücke mit mehreren Hektar Fläche erforderlich, um darauf das Gebäude einschließlich der erforderlichen Kfz-Stellplätze unterzubringen.
- Da sich diese Handelsformen konsequent an einer Kundschaft mit PKW-Besitz orientieren, ist ein direkter Anschluss an das hochrangige Straßennetz entscheidend. Bevorzugt wird ein Standort an den Ausfallsstraßen der Städte, um möglichst bequem für die Kunden und Kundinnen bei der Heimfahrt von der Arbeit in der Stadt in die suburbanen (Wohn-)Vorstädte erreichbar zu sein.
- Um von den auf der Autobahn Fahrenden auch optisch wahrgenommen zu werden, muss eine direkte Sichtbeziehung zwischen der Fahrbahn und den Gebäuden oder zumindest den - möglichst großen und leicht einprägbaren - Ankündigungsschildern herstellbar sein. Vereinfachend lassen sich damit die Anforderungen an einen Standort für eine große Einkaufsagglomeration am Stadtrand wie folgt zusammenfassen: Erforderlich ist ein großes, in einer Stadtregion situiertes Grundstück mit Anschluss an eine Autobahn und möglichst geringen Bebauungsbeschränkungen.

### 1.4 Auswirkungen auf Raum und Umwelt

Die Auswirkungen der Entwicklung von Einkaufs- und Fachmarktzentren in den Randbereichen der Städte auf die Umwelt- und Lebensqualität sind schon seit längerem bekannt und diskutiert (vgl. z.B. Weber 2002).

Durch die konsequente Einsetzung der ökonomisch günstigsten und logistisch einfachen maximal ein- bis zweigeschossigen Bebauung und den großen Kfz-Stellflächenbedarf kommt es zu einer großflächigen Versiegelung von Grund und Boden bei aufgrund der geringen Dichte verursachten gleichzeitigen Unternutzung dieser Flächen<sup>3</sup>. Insbesondere in jenen Regionen, wo durch den Nutzungsdruck der Anteil der für das regionale Kleinklima, die Erholung und als Lebensraum von Tieren und Pflanzen bedeutenden Freiflächen zurückgeht, ist dieser hohe und ineffiziente Flächenverbrauch ungünstig. Innerstädtische Standorte auf bereits bestehenden Flächen sind in Verbindung mit einer bodenpreisbedingt höheren Dichte hinsichtlich des Flächenverbrauchs weniger problematisch.

<sup>3</sup>Solche Einkaufsagglomerationen erreichen oftmals nur eine Geschossflächendichte (= Summe der Geschossflächen geteilt durch die Grundstücksfläche) von 0,1 0,2 während in innerstädtischen Lagen Geschossflächendichten von 1,0 und darüber üblich sind.

Die Standortausrichtung der Einkaufs- und Fachmarktzentren auf den motorisierten Individualverkehr bewirkt einen Anstieg des Kfz-Verkehrs. Untersuchungen zeigen, dass der Anteil der Kunden und Kundinnen, die mit dem PKW anreisen, in innerstädtischen Einkaufsstrassen deutlich geringer ist, als bei Einkaufszentren am Stadtrand (vgl. Doubek, Kaufmann, Steinmann 1993, Reinhold, Jahn, Tschuden 1997, VCÖ 1996<sup>4</sup>). Diese Standortpolitik der großen Einkaufszentren führt einerseits zu einer Zusatzbelastung des in Stadtregionen bereits hoch belasteten Straßennetzes und damit zu verstärkter Staubbildung – mit den ökonomischen Folgen der sog. „Staukosten“ (vgl. Schreier et al. 2004). Gleichzeitig erhöhen sich durch den zusätzlichen Kfz-Verkehr die Luftschadstoffe<sup>5</sup> sowie die Lärmbelastung. Dies ist vor allem in jenen Regionen problematisch, wo bereits derzeit die Lebensqualität durch eine hohe Umweltbelastung herabgesetzt ist und eine zusätzliche Belastung diese Situation weiter verschärfen würde.

Die konsequente Ausrichtung der Einkaufszentren an der Kfz-Erreichbarkeit und die damit verbundene Konkurrenzierung von Standorten in niedrigrangigeren und in innerstädtischen höherrangigen Zentren hat auch einen sozialen Aspekt: Wenn es zu einer Schließung von Einzelhandelsbetrieben, welche häufig im dichtverbauten Stadtgebiet mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder fußläufig erreichbar sind, kommt, müssen Jene, welche über keinen PKW verfügen, eine Verschlechterung ihrer Lebensqualität hinnehmen. Der Niedergang innerstädtischen Einzelhandelsbetriebe, verursacht durch den Konkurrenzdruck neu entstehender Einkaufsagglomerationen auf der grünen Wiese birgt zudem Gefahr, dass damit ein Verlust städtischer und dörflicher Kristallisationspunkte und von Foren für informelle Kontakte einher geht. Dies kann sich wiederum negativ auf das gesellschaftliche Leben in den Städten und Orten niederschlagen (vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung 2001).

### 1.5 Externe Effekte und Kosten

Bei ihren Standortentscheidungen für die Errichtung eines Einkaufszentrums oder eines Fachmarktzentrums am Stadtrand nutzen die Unternehmen die im Vergleich zu innerstädtischen Standorten bestehenden Vorteile (gute Kfz-Erreichbarkeit, billigere Grundstückskosten) und geben diese auch über billigere Preise zumindest teilweise an ihre Kundinnen und Kunden weiter. Die negativen externen Effekte sind hingegen nicht direkt von den Begünstigten (Han-

<sup>4</sup>Eine Erhebung der Umsätze von Einkaufsstandorten im Raum Wien hat ergeben, dass im stadtnahen Einkaufszentrum „Shopping City Süd“ 83% der Umsätze von PKW-Kunden getätigt werden. In der größten Wiener Einkaufsstrasse, der Mariahilfer Straße gehen hingegen nur 25% auf Kunden zurück, die mit einem Kfz anreisen (VCÖ 1996).

<sup>5</sup>Jemand, der 1 x pro Woche mit dem PKW zum Einkauf ins EKZ am Stadtrand fährt, produziert 50 x mehr NOX als jemand, der 2 x wöchentlich mit der Tram zum Nahversorgungsmarkt fährt (Thaler 2004).

delsbetriebe und deren Kunden), sondern von Vielen zu tragen. Zwar wird über den Infrastrukturbeitrag ein Teil der Infrastrukturkosten vom Investor bezahlt, jedoch bei weitem nicht alle Kosten werden direkt dem Verursacher zugerechnet (u.a. Förderungen für die Errichtung der technischen Infrastruktur, Umweltfolgekosten, Staukosten, ..., vgl. VCÖ 1996; Doubek, Zanetti 1999, Schreier et al. 2004). Da Viele die Folgekosten der Situierung großer Handelseinrichtungen an den Stadträndern tragen, ist die Standortentscheidung auch eine Frage der ökonomischen Gerechtigkeit und daher eine öffentliche Aufgabe im Zusammenhang mit der Entwicklung der Stadtregionen und der Lebensqualität der Menschen.

### 1.6 Investoreninteressen, Konsumenten und Politik

Während kleine Einzelunternehmer von bestehenden Entwicklungen, wie Konsumverhalten, ökonomische Trends und räumliche Standortmuster weitgehend getrieben werden, können große multinationale Player durchaus erfolgreich diese mit(lenken). Dies geschieht z.B. in der Einflussnahme auf das Konsumverhalten über weltweit gleiche Werbekampagnen<sup>6</sup>. Ziel ist eine hohe Standardisierung der Nachfrage, was große Stückzahlen einheitlicher Waren und Marken ermöglicht und Produktions- und Kostenvorteile der großen Handelsketten gegenüber kleineren, nur regional agierenden, Akteuren bringt<sup>7</sup>.

Die Größe eines Investors erleichtert auch die Durchsetzung seiner Standortwünsche gegenüber der kommunalen Planung und Politik, welche unter Anwendung ihrer Planungsinstrumente (u.a. Flächenwidmungs- bzw. Flächennutzungsplan) über Standortentscheidungen der Privaten entscheiden. Aufgabe der Politik ist, die Interessen der Privaten an der Nutzung eines bestimmten Grundstückes gegen die öffentlichen Interessen hinsichtlich der Entwicklung der Stadtregionen und der Lebensqualität der Menschen abzuwägen, und vor diesem Hintergrund über die Zulässigkeit von baulichen Nutzungsänderungen zu entscheiden (Schindegger 1999).

Um handlungsfähig zu sein, brauchen Politikerinnen und Politiker die Zustimmung ihrer Wählerinnen und Wähler. Nur wenn ein Kommunalpolitiker über eine Mehrheit im Gemeinderat verfügt, kann er überhaupt Regierungsverantwortung übernehmen und maßgebliche Entscheidungen in einer Gemeinde tref-

<sup>6</sup>Roost hat diese gebündelte Strategie der Lenkung des Konsumverhaltens beispielhaft am Disney-Konzern untersucht und u.a. aufgezeigt, dass die von einer dem Disney-Konzern zugehörigen Immobilienfirma gebauten Einfamilienhäuser in Florida, konsequent in einer der von Disney produzierten Fernseh-Sitcoms als Kulisse verwendet werden (Roost 2000).

<sup>7</sup>So hat IKEA bei der Eröffnung der ersten Filialen in China (im Shanghai und Peking), die für Käufer im Westen entwickelte Produktpalette mit rund 8.000 Artikeln nahezu komplett beibehalten. Lediglich drei Artikel wurden für China neu ins Sortiment aufgenommen: Wok, Messer und Essstäbchen (<http://www.eurasischesmagazin.de>, 2005).

fen. Zudem ist ein finanzieller Spielraum im kommunalen Haushalt erforderlich, um ein politisches Programm auch umsetzen zu können und ökonomisch handlungsfähig zu sein (vgl. Bökemann 1991).

Eine Standortentscheidung eines Handelsbetriebes ist für die kommunale Regierungspolitik daher dann positiv, wenn sie entweder von den Wählerinnen und Wählern positiv aufgenommen wird und sich potenziell in Stimmengewinnen bei den nächsten Wahlen niederschlagen kann. Oder sie lässt zusätzliche Geldmittel (z.B. über kommunale Steuern) für das Gemeindebudget erwarten, welche den finanziellen Handlungsspielraum erhöht.

Vor diesem Hintergrund ist das Angebot eines Investors, in einer Gemeinde ein Einkaufszentrum zu errichten, für die kommunale Politik äußerst verlockend – auch wenn es auf der grünen Wiese entsteht und regionale Verkehrs- und Umweltprobleme vergrößern könnte. Es verspricht neue Arbeitsplätze, höhere Steuern und das Image einer ökonomisch dynamischen Gemeinde – also Effekte, die sowohl für den Gemeindehaushalt, als auch für potenzielle Wählerinnen und Wähler attraktiv erscheinen.

Die positiven Effekte (ökonomischer und imagemäßiger Art) kann somit – neben Investoren und Konsumenten – auch die Standortgemeinde lukrieren, während die negativen externen Effekte (Mitfinanzierung des Infrastrukturausbau, Staukosten, Umweltfolgekosten) auch Andere mittragen müssen. Damit entsteht eine Entwicklung bei der positive Effekte internalisiert und negative Effekte weitgehend externalisiert werden.

## 1.7 Gegenstand des Fallvergleichs

Vor dem skizzierten Hintergrund untersucht der gegenständliche Artikel anhand zweier Fallstudien in unterschiedlichen europäischen Planungssystemen, wie die Stadt- und Regionalplanung auf die skizzierten raumrelevanten Entwicklungen im Einzelhandel reagiert und ob unterschiedliche Planungssysteme unterschiedliche Lösungen dafür anbieten. Das anglikanische Planungssystem wird anhand des Einkaufszentrums „Cribbs Causeway“ in der Region Bristol untersucht, das mitteleuropäische am österreichischen Beispiel des Einkaufszentrums „Shopping City Süd“ in der Region Wien. Aufgezeigt werden die rechtlichen Rahmenbedingungen, die Entwicklung der Einkaufszentren und die daraus resultierenden Probleme und die Maßnahmen der Planung, um den Herausforderungen zu begegnen, sowie die Art der Kooperation zwischen den Gemeinden.

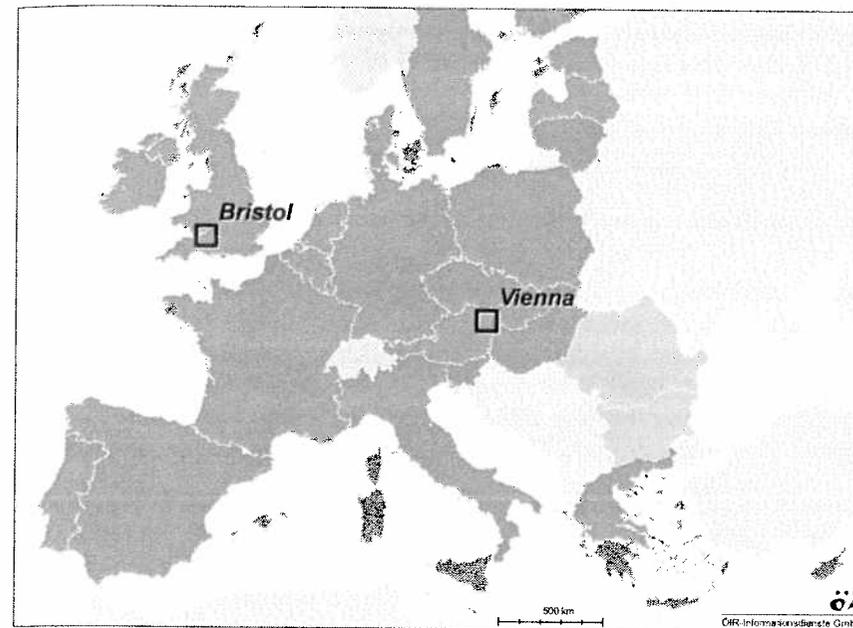


Abbildung 1: Die Lage der Region Bristol und der Region Wien im europäischen Kontext

## 2 Aufriss der Planfälle: Cribbs Causeway, Bristol / England und Shopping City Süd, Wien / Österreich

### 2.1 Fall 1: Cribbs Causeway in der Region Bristol

#### Die Region Bristol und der North Fringe

Bristol liegt etwa 200 km westlich von London am Schnittpunkt zweier hochrangiger Straßenverbindungen: dem Ost-West verlaufenden M4-Korridor, der London via Bristol mit Cardiff, der Hauptstadt von Wales, verbindet, und dem Nord-Süd verlaufenden M5-Korridor, der von Manchester über Birmingham und Bristol in den Südwesten Englands führt.

In der gesamten Region leben ca. 1 Mio. Menschen, verteilt auf vier etwa gleich große Gemeinden („Counties“): Bath & North East Somerset (168.000 Einwohner), North Somerset (190.000), South Gloucestershire (244.000) und Bristol City (405.000; National Statistics mid year Estimates 1999).

Wirtschaftlich gesehen gehört die Region um Bristol (= Avon Area) zu den

erfolgreichsten in Europa: Das Bruttoregionalprodukt (BRP) pro Kopf lag 1999 um 5,5 % über dem Europäischen Durchschnitt, die Beschäftigungsrate war im Jahr 2000 mit 81,1 % die vierthöchste aller EU-Regionen (Commission of the European Communities 2002).

### Rechtliche Rahmenbedingungen in England

Im englischen Planungssystem liegt die Kompetenz zur Gesetzgebung für Agenden der Stadt- und Regionalplanung („Town and Country Planning“) auf der nationalen Ebene und wird landesweit einheitlich angewendet. Die Gemeinden haben die Aufgabe, unter Beachtung der von der Regierung festgelegten Planungsrichtlinien, Vorgaben zur zukünftigen Nutzung der Grundstücke über den Structure Plan und den Local Plan zu treffen (European Commission 2000b).

Der Structure Plan beschreibt grobe strategische Richtlinien, welche den Rahmen für die Entwicklung einer Gemeinde für einen Zeitraum von 15 Jahren bilden. Er besteht aus textlichen Festlegungen und einer planlichen, skizzenhaften Darstellung der Verteilung des zukünftigen Baulandes.

Der Local Plan detailliert die im Structure Plan vorgegebenen Festlegungen und macht Vorschläge bezüglich der künftigen Landnutzung für die nächsten zehn Jahre, indem er bestimmten Flächen bestimmte Nutzungszonen zuweist. Mit ihrer Zuständigkeit für die Erteilung von Baugenehmigungen (= Planning Permission) auf Basis der Festlegungen des Local Plan gestaltet eine Gemeinde wesentlich die baulich- räumliche Struktur ihres Gemeindegebietes.

Der in der nationalen Regierung angesiedelte Secretary of State verfügt über eine gesamthafte Zuständigkeit bezüglich Raumplanungsentscheidungen und übt die Aufsicht über die Planungen der Gemeinden aus. Dies inkludiert auch die Möglichkeit, alle Entscheidungen über Planungen oder Anträge um Planning Permission an sich zu ziehen (= Call In) und die Planungsaufgaben an Stelle der Gemeinde selbst wahrzunehmen (European Commission 2000b).

### Das Einkaufszentrum Cribbs Causeway

Das Einkaufszentrum Cribbs Causeway liegt im „Bristol North Fringe“, einem Gebiet unmittelbar nördlich der Stadt Bristol das zur Gemeinde South Gloucestershire gehört, dessen ungeachtet jedoch räumlich-funktionell Teil der Stadt Bristol ist. Es verfügt über einen direkten Anschluss an die Autobahn M5 und ist nur wenige Kilometer vom Autobahnknoten M4/M5 entfernt.

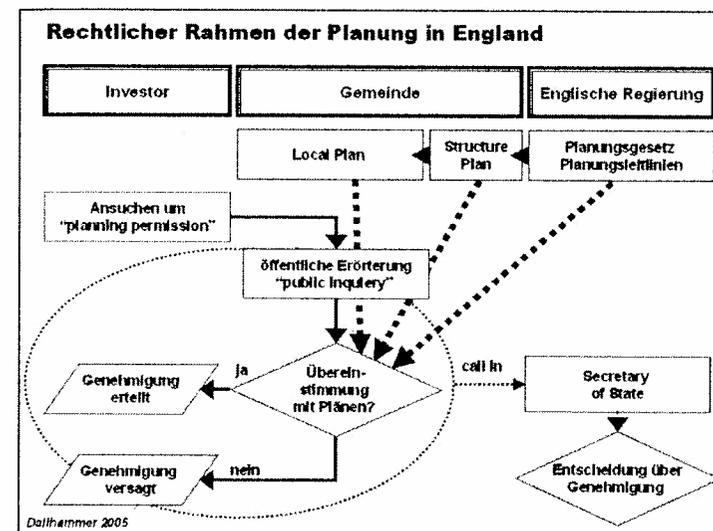


Abbildung 2: Prinzip des Planungssystems in England

Bereits der 1987 erstellte „Bristol North Fringe Local Plan“ wies den Bereich von Cribbs Causeway als Gebiet für betriebliche Nutzung zur Errichtung neuer Industriebetriebe, Einkaufszentren und Büros aus (North Avon District Council 1987). Da die zuständige Gemeindeverwaltung Neubauten gegenüber sehr positiv eingestellt war, wurden nur wenige planerische Randbedingungen festgelegt (Lambert, Smith 2002).

In der Folge wurden mehrere Anträge auf Errichtung eines Einkaufszentrums im Bereich Bristol North Fringe gestellt, die von der Stadtgemeinde Bristol wegen befürchteter negativer Auswirkungen auf das Stadtzentrum und dem erwarteten Anstieg des regionalen Kfz- Verkehrs heftig bekämpft wurden. Während die ersten dieser Anträge aufgrund der genannten Einwände in einem Verhandlungsverfahren durch den Secretary of State noch abgelehnt wurden, wurde nach einem Politikwechsel eine investorenfreundlichere Politik betrieben. Der neue Secretary of State zog die Entscheidungskompetenz an sich und genehmigte 1991 einen weiteren Antrag auf Errichtung eines Einkaufszentrums in diesem Bereich (South Gloucestershire 2003). Damit war die gesetzliche Basis für die Errichtung des Einkaufszentrums geschaffen.

Das 1998 fertiggestellte Einkaufszentrum Cribbs Causeway umfasst derzeit ca. 130 Geschäfte mit einer Gesamtverkaufsfläche von 69.000 m<sup>2</sup>. Ein Outlet der Bekleidungskette Marks and Spencer sowie ein Möbel- und Haushaltsartikel-

markt der Kette John Lewis, der vom Stadtzentrum nach Cribbs Causeway übersiedelte, fungieren als Anker-Geschäfte (Cribbs Causeway 2002). Ergänzt wird der Einkaufsstandort durch ein Multiplex-Kino mit zwölf Sälen sowie einem Freizeitzentrum mit angeschlossenen Fitness-Klub (South Gloucestershire 2003).

### Regionale Kooperation

Im regionalen Kontext ist es in England durchaus üblich und vielfach auch von der Regierung verlangt, dass benachbarte Gemeinden den „Structure Plan“ gemeinsam erstellen (Jackson 2002). In der Avon Area wurde diese Planung von den vier Gemeinden (Bath & North East Somerset, North Somerset, South Gloucestershire and Bristol City) gemeinsam gemacht. Dazu wurde eigens das „Joint Strategic Planning and Transportation Committee“ ins Leben gerufen, in dem Gemeinderäte aller vier Gemeinden der Region vertreten sind und bei Entscheidungen Einstimmigkeitsprinzip herrscht. Zur Entscheidungsvorbereitung wurde als Beratungseinheit die „Joint Strategic Planning and Transportation Unit“ (JSPTU) als technisches Büro eingerichtet.

Um sicher zu stellen, dass keine der Gemeinden in ihrem Local Plan die gemeinsamen Festlegungen des Structure Plans umgeht, unterliegt der Local Plan der Zustimmungspflicht der anderen drei Gemeinden. Allfällige Meinungsverschiedenheiten zwischen den Gemeinden werden in einem vom unabhängigen Planning Inspector (= ein Vertreter des Ministeriums) geführten Public Inquiry öffentlich diskutiert und verhandelt. Kann zwischen den Gemeinden keine Einigung erzielt werden, entscheidet der Planning Inspector bzw. letztinstanzlich der Secretary of State.

Trotz dieser formalisierten Kooperation in mehreren Bereichen, kommt es immer wieder auch zu einem Konkurrenzverhalten zwischen den Gemeinden der Region Bristol, wenn es z.B. um die Standortentscheidung von Betriebsansiedelungen oder Wohnbauprojekten geht (Jackson 2002, Daniels 2002).

## 2.2 Fall 2: Shopping City Süd in der Stadtregion Wien

### Die Region Wien

In der im Osten Österreichs gelegenen Stadtregion Wien leben ca. 2,17 Mio. Menschen, davon etwa 1,55 Mio. in der Stadt Wien. Die anderen 0,62 Mio. verteilen sich auf weitere 185 Gemeinden (Statistik Austria 2002). Von diesen Umgebungsgemeinden verfügen lediglich vier über mehr als 1 % der Bevölkerung Wiens, keine von ihnen weist jedoch über 100.000 Einwohner auf.

Die Region liegt im Schnittpunkt zweier europäischer Achsen: Dem Donaukorridor, der von Bukarest, Belgrad, Budapest, Bratislava nach Wien und weiter nach München verläuft, sowie dem Pontebbana Korridor, der von Warschau und Brunn über Wien weiter nach Venedig und Mailand führt.

Im europäischen Kontext ist die Stadtregion Wien sehr erfolgreich: Das BRP pro Kopf lag 1999 um 50,8 % über dem EU-Durchschnitt, die Beschäftigungsrate im Jahr 2000 um 4,2 % über dem EU-Niveau (Commission of the European Communities 2002).

### Rechtliche Rahmenbedingungen in Österreich

Österreich ist ein Bundesstaat, in dem gemäß § 15 des Bundes-Verfassungsgesetzes die Kompetenzen zwischen dem Bund (= zentrale Regierung) und den neun Bundesländern per Verfassung aufgeteilt sind. Die rechtliche Zuständigkeit für die Raumplanung obliegt den neun Bundesländern. In deren Raumplanungsgesetzen sind die jeweiligen Ziele der Raumplanung sowie die Regelungen bezüglich der Inhalte und Verfahren für regionale und kommunale Planungen festgelegt. Somit bestehen in Österreich neun unterschiedliche Raumplanungsgesetze, jedoch kein eigenes Bundesgesetz für Raumplanung (European Commission 2000a).

Die örtliche Raumplanung liegt in Österreich verfassungsgemäß in der Autonomie der Gemeinden (Art 118 Abs. 3 Zi. 9 Bundes-Verfassungsgesetz 1929 i.d.g.F.). In den meisten Bundesländern ist von den Gemeinden die Erstellung eines Örtlichen Entwicklungskonzeptes verlangt, das die generellen Entwicklungsziele einer Gemeinde für einen Zeitraum von zehn Jahren festlegt.

In allen österreichischen Gemeinden hat der Gemeinderat als höchstes Entscheidungsgremium die Pflicht zur Erstellung eines „Flächenwidmungsplans“, welcher die zulässigen Nutzungen der Grundstücke einer Gemeinde per Widmung festschreibt (z.B. Bauland, Grünland, Verkehrsflächen).

Der Bürgermeister als 1. bzw. der Gemeinderat als 2. Instanz in Bauangelegenheiten hat im Zuge des Ansuchens um Erteilung einer Baugenehmigung zu überprüfen, ob ein geplantes Gebäude auch den Vorgaben des Flächenwidmungsplans entspricht. Bei einem Widerspruch zum Flächenwidmungsplan ist die Genehmigung zu versagen.

Flächenwidmungsplan und Örtliches Entwicklungskonzept sowie Entscheidungen im Bauverfahren müssen den Gesetzen des jeweiligen Bundeslandes entsprechen. Dies wird durch das Land in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde über die Tätigkeit der Gemeinden sicher gestellt. Prinzipiell verfügt in Österreich

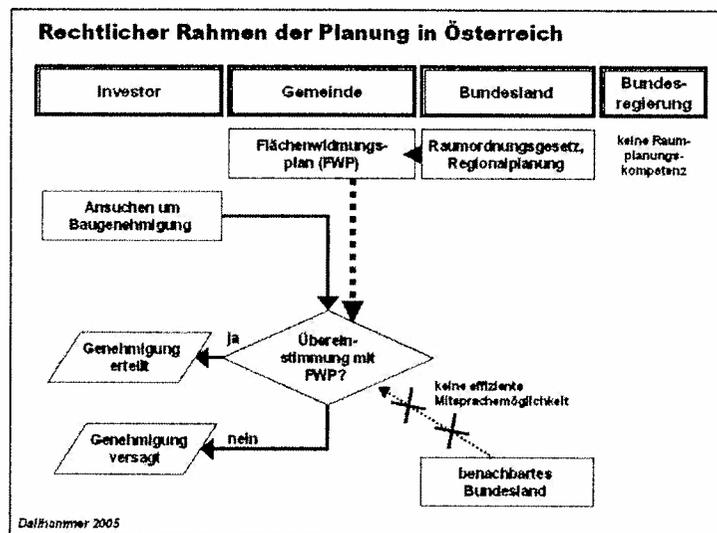


Abbildung 3: Prinzip des Planungssystems in Österreich

somit eine Gemeinde über große Autonomie bezüglich der Steuerung der Siedlungsentwicklung, so lange ihre Planungen den rechtlichen Vorgaben des Landes entsprechen.

### Das Einkaufszentrum Shopping City Süd

Das Einkaufszentrum Shopping City Süd liegt in einer urbanen Entwicklungsachse, die sich von Wien aus über eine patchworkartige Aneinanderreihung von Einfamilienhaussiedlungen, Gewerbe- und Industriebetrieben, alten Ortskernen und Fachmärkten nach Süden hin erstreckt. Physisch und funktional bestehen enge Beziehungen zur Stadt Wien, verwaltungstechnisch sind die Gemeinden südlich von Wien Teil des Bundeslandes Niederösterreich. Da die Bundeshauptstadt Wien gemäß österreichischer Verfassung ebenfalls die Stellung eines Bundeslandes hat, verläuft durch diese Region somit die Grenze zwischen zwei Bundesländern, was die Gültigkeit von zwei verschiedenen Raumplanungsgesetzen bedeutet.

Vor ca. 30 Jahren scheiterte der Plan der Errichtung eines Einkaufszentrums im Süden der Stadt Wien an Unstimmigkeiten zwischen dem Investor und der Wiener Stadtverwaltung bezüglich Standort- und Gestaltungsfragen. Daraufhin

beschloss der Investor, sein Projekt etwa 3 km südlich der Wiener Stadtgrenze in der niederösterreichischen Gemeinde Vösendorf zu verwirklichen. Die ca. 3.000 Einwohner große, an der Südautobahn gelegene und ursprünglich landwirtschaftlich geprägte Gemeinde, wollte sich als Arbeitsplatzstandort in der Region neu positionieren und förderte daher jede Ansiedlung, welche neue Arbeitsplätze versprach und unterstützte folglich auch das geplante Einkaufszentrum (Marktgemeinde Vösendorf 1996).

Die Umwidmung des als Brachland genutzten, ehemaligen Tonabbaugebietes von Grünland in Bauland durch den Gemeinderat basierte auf einem Lageplan der Baufirma. Das Planungsgebiet wurde im damals gültigen vereinfachten Flächenwidmungsplan freihändig mit rotem Filzstift eingezeichnet, auf eine genaue Beschreibung der Widmung wurde verzichtet (Karhan 1991). Mit dem dazugehörigen Gemeinderatsbeschluss war die gesetzliche Basis für das größte Einkaufszentrum Österreichs gelegt.

Der 1976 fertiggestellte Kern des Einkaufszentrums Shopping City Süd (SCS) verfügte damals über den ersten IKEA-Markt Österreichs, sowie einen Lebensmittel-Supermarkt als Anker-Geschäft. Die kontinuierlichen Erweiterungen u. a. um die „Blaue Lagune“ – einem Einkaufszentrum für Fertigteilhäuser – und um ein Multiplex-Kino mit neun Sälen, 2.200 Sitzplätzen einer Diskothek und mehreren Restaurants, etablierten eine Mischung aus Einkaufs- und Freizeiteinrichtungen am Standort, um den sich noch weitere großflächige Einkaufsmärkte ansiedelten.

Heute ist die SCS mit über 100.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche für mehr als 300 Geschäfte und mit 10.000 Parkplätzen eines der größten Einkaufszentren Mitteleuropas. Ihr Einzugsbereich erstreckt sich über die Stadt Wien, den Osten des Bundeslandes Niederösterreich, Teile des Burgenlandes sowie den Westen von Ungarn und der Slowakei inklusive Bratislava (Jung 1999).

### Regionale Kooperation

Im Großraum Wien bildet die Planungsgemeinschaft Ost eine lose Kooperationsplattform zwischen den drei Bundesländern Wien, Niederösterreich und Burgenland, die jedoch wenig Einfluss auf die Standortpolitik der Bundesländer und der Gemeinden ausübt.

Darüber hinaus bestehen für einzelne Aufgabenfelder Kooperationen zwischen Wien und dem Bundesland Niederösterreich und Wien und den benachbarten Gemeinden. Nichtsdestotrotz herrscht ein harter Wettbewerb zwischen Wien und den angrenzenden Gemeinden, um Investoren zu einer Ansiedlung in ihrer Gemeinde zu bewegen, insbesondere auch deshalb, weil von den in einer



(a) Cribbs Causeway



(b) Shopping City Süd

Abbildung 4: Einkaufszentrum Shopping City Süd in der Region Wien

Gemeinde bezahlten Löhnen die Kommunalsteuer abhängt, die direkt den Gemeinden zu Gute kommt.

### 2.3 Fallvergleich

#### Einkaufszentren und Region

Die beiden Einkaufszentren Cribbs Causeway in der Region Bristol und Shopping City Süd in der Stadtregion Wien sind aufgrund ihrer unterschiedlichen historischen Entwicklung und der geografischen Ausgangsbedingungen nur bedingt vergleichbar: Die Stadtregion Wien ist etwa doppelt so groß wie die Region Bristol, und die SCS wurde zu einer Zeit gebaut, als die Planungsgesetzgebung in Österreich noch in ihren Anfängen steckte, während Cribbs Causeway erst vor wenigen Jahren unter einem etablierten Planungssystem errichtet worden ist.

Dennoch lassen sich einige auffallende Parallelen finden. Beide Regionen kennzeichnen sich durch ihre hohe wirtschaftliche Prosperität aus, was das im EU-Vergleich überdurchschnittliche Pro-Kopf-BRP und das überdurchschnittliche Beschäftigungsniveau betrifft.

Beide Einkaufszentren sind an ähnlichen Standorten situiert: im Weichbild einer großen, ökonomisch erfolgreichen Stadt mit unmittelbarem Anschluss an eine Autobahn, und beide sind ökonomisch erfolgreich, was sich u.a. an den Kundenfrequenzen und ihren Umsätzen zeigt (siehe Tabelle).

Fallvergleich Cribbs Causeway bei Bristol und Shopping City Süd bei Wien		
Die Region	Region Bristol	Region Wien
Fläche	ca. 1.340 km <sup>2</sup>	ca. 1.820 km <sup>2</sup>
Bevölkerung i.d. Region	1.008.000 (1999)	2.170.000 (2001)
Bruttoregionalprodukt/ Kopf	5,5 % über EU-Schnitt (1999)	50,8 % über EU-Schnitt (1999)
Beschäftigung	17,3 % über EU-Schnitt (1999)	4,4 % über EU-Schnitt (1999)
Anzahl der Gemeinden	4	186
Größte Gemeinde nach Einwohnern	Bristol City, 405.000(1999)	Wien, 1.550.000 (2001)
Kleinste Gemeinde nach Einwohnern	Bath & North East Somerset 168.000 (1999)	Großhofen, 92 (2001)
Das Einkaufszentrum	Cribbs Causeway	Shopping City Süd
Genehmigung	1991 (Planning Permission)	1973 (Baugenehmigung)
Jahr der Eröffnung	1998	1976
Verkaufsfläche	66.000 m <sup>2</sup>	ca. 100.000 m <sup>2</sup>
Ursprüngliche Nutzung	5 Bauernhöfe, 45 Wohnhäuser	Tonabbaugebiet, Brachland
Zahl der Parkplätze	7.000	10.000
Zahl der Geschäfte	130	300
Angeschlossenes Kino	12 Säle	9 Säle, 2.200 Sitzplätze
Durchschn. Besucher- anzahl	10.000 / Tag	50 - 60.000 / Tag
Umsatz / Jahr	ca. 540.000 (2001)	ca. 950.000 (1997)
Ankereschäfte	John Lewis, Marks & Spencer	Ikea, Eurospar

Tabelle 1: Fallvergleich: Cribbs Causeway bei Bristol und Shopping City Süd bei Wien (Quellen: Commission of the European Communities 2002, Cribbs Causeway 2002, Karhan 1991, JSPTU 2002, Jung 1999, South Gloucestershire Council 2003, Statistik Austria 2002, Zusammenstellung: Dallhammer 2003)

#### Rechtlicher Rahmen und regionale Kooperationen

Die regionalen Kooperationen unterscheiden sich erheblich: Im zentralistisch aufgebauten Planungssystem Englands kann eine Kooperation zwischen den Gemeinden von der Regierung erzwungen werden, indem der Secretary of State androhen kann, sein in fast jeder Planungsentscheidung bestehendes Eingriffsrecht wahrzunehmen, wenn die Bereitschaft zur Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden fehlt (European Commission 2000b).

Im dezentral aufgebauten österreichischen Planungssystem sind aufgrund der großen Gemeindeautonomie, Gemeindekooperationen faktisch nur auf freiwilliger Basis möglich. Durch die Kompetenz zur Flächenwidmungsplanung und durch ihre Funktion als Baubehörde bestimmen die Gemeinden weitgehend autonom über die bauliche Entwicklung innerhalb des Gemeindegebietes. Kooperationen zwischen Gemeinden zweier Bundesländer werden dadurch erschwert, dass zwei unterschiedliche Raumplanungsgesetze zur Anwendung kommen.

### 3 Raum- und Umweltprobleme und Lösungsansätze

#### 3.1 Raum- und Umweltprobleme

Nicht nur der ökonomische Erfolg der beiden untersuchten Einkaufszentren, auch die von ihnen (mit)verursachten und als problematisch eingestuften Raum- und Umwelteffekte ähneln einander.

#### Wettbewerbsvorteile gegenüber den Stadtzentren ohne deren positiven Nebennutzen

Einer der von Einkaufsagglomerationen an den Stadträndern hervorgerufenen problematischen Effekte ist ihre unmittelbare Konkurrenz zu Geschäften in den Stadtzentren bei unterschiedlichen Nebennutzen, denn sie verfügen über ein ähnliches Warenangebot, können jedoch nicht jene positiven Nebeneffekte generieren, welche historisch gewachsene Stadtzentren ermöglichen. Sie bieten nicht die Zusatzfunktionen der traditionell gewachsenen Zentren, wie gesellschaftlicher Treffpunkt, Nahversorgung für die Bevölkerung der Innenstädte im fußläufigen Einzugsbereich, Anziehungspunkt für Touristen etc.. Die Innenstadtgeschäfte sind dabei ein Element eines Nutzungsmixes (vgl. Beckmann 2000, Amt der Vorarlberger Landesregierung 2001); geht dieser verloren, besteht die Gefahr, dass die anderen Funktionen ebenfalls gefährdet werden. Dass diese Gefahr durchaus real ist, zeigt eine Studie im Raum Wien, nach der 45 % der Gemeinden südlich der Bundeshauptstadt mit der Schließung von Geschäften in den Ortskernen und mit einem tendenziellen Verfall ihrer Zentren kämpfen (Silberbauer 2001). Vor ähnlichen Problemen stehen auch die traditionellen Geschäftsstraßen innerhalb Wiens (Seiss 1999) sowie die Geschäfte im Stadtzentrum von Bristol (South Gloucestershire Council 2003).

#### Fehlende bauliche Integration

Einkaufsagglomerationen an den Stadträndern sind weder physisch noch visuell in ihre Umgebung integriert. Durch das nahezu einheitliche Lay-out der Geschäftsbauten – insbesondere durch das einheitliche Design von weltweit agierenden Handelsketten – entsteht ein uniformes Erscheinungsbild. Im Gegensatz zu den Innenstädten, wo die Geschäfte ein Teil eines spezifischen, integrativen Nutzungsmixes sind, kann sich in den Einkaufsagglomerationen an den Stadträndern keine eigene Identität eines Ortes entwickeln, was sich negativ auf das Ortsbild – und damit u.a. auch auf die Wohnzufriedenheit auswirkt (South Gloucestershire Council 2002, JSPTU 2002).

### Zusätzliche Umweltbelastungen in bereits hoch belasteten Regionen

Aus der fehlenden Integration in bestehende bzw. neue Siedlungskerne folgt, dass diese Einkaufsagglomerationen faktisch nur mit dem privaten PKW erreichbar sind. Andere Formen (mit dem Rad, zu Fuß) sind nicht attraktiv, oder werden nicht angeboten (z.B. leistungsfähige öffentliche Verkehrsmittel). Ganz deutlich zeigen die Untersuchungen im Raum Wien anhand der Shopping City Süd, die zu 83,5 % von Autobenutzern besucht wird. Im Vergleich dazu werden die Einkäufe in den Wiener Einkaufsstraßen zu 36 % mit dem PKW erledigt (48% mit öffentlichen Verkehrsmitteln und 16 % zu Fuß bzw. mit sonstigen Verkehrsmitteln; siehe Doubek, Kaufmann, Steinmann 1993; vgl. auch Jung 1999). Der daraus resultierende Kfz-Verkehr erhöht die Staugefahr auf den umliegenden Straßen und auch die vom Kfz-Verkehr verursachten Umweltbelastungen (vor allem Lärm und Luftschadstoffe, wie Feinstaub, Ozon etc.). So ist in etwa einem Drittel der Gemeinden südlich von Wien die Lebensqualität aufgrund der Lärmbelastung und in einem Viertel der Gemeinden aufgrund der Luftbelastung eingeschränkt (Silberbauer 2001). Ähnliche negative Erfahrungen wurden auch in der Region Bristol gemacht (JSPTU 2002). In den Stadtzentren hingegen ermöglicht die höhere bauliche Dichte den wirtschaftlichen Betrieb öffentlicher Verkehrsmittel und damit einen höheren Anteil umweltfreundlicher Verkehrsmittel am Modal Split. Zudem wird in den Stadtzentren aufgrund der höheren Dichte die Infrastruktur sowie Grund und Boden besser genützt.

#### 3.2 Lösungsansätze

Nicht nur die Probleme, die durch Einkaufsagglomerationen im Weichbild der Stadtregionen entstehen, auch die Lösungsansätze ähneln in der Region Bristol jenen in der Region Wien.

#### Neue Regeln, um neue „Out of Town“- Entwicklungen zu verhindern

Nachdem die ungeplanten Nebeneffekte der Errichtung von Einkaufsagglomerationen an den Stadträndern immer deutlicher wurden, fand Ende der 90er Jahre in England ein Politikwechsel statt. Die neue Labour-Regierung zielte auf die Förderung innerstädtischer Projekte und die Revitalisierung von Brown-Field-Sites ab, was auch zur Reduktion des Kfz-Verkehrs und der daraus resultierenden negativen Umwelteffekte beigetragen sollte (Lambert, Smith 2002). In der Region Bristol wurde unter diesen Vorzeichen von der vier betroffenen Gemeinden gemeinsam ein neuer „Structure Plan“ für die gesamte Region erstellt. Er beinhaltete das Verbot der Errichtung von Einkaufszentren

außerhalb bestehender Stadtzentren. Die Erweiterung bestehender Einkaufszentren und die Errichtung neuer innerhalb der Zentren wurde bestimmten Regeln unterworfen. Hinkünftig ist dies gemäß Structure Plan nur mehr erlaubt, wenn (Policy 40, JSPTU 2002):

- innerhalb bestehender Zentren keine anderen Flächen zur Verfügung stehen,
- unakzeptierbare negative Auswirkungen auf die bestehenden Zentren nicht zu erwarten sind und
- das Projekt zur Verkehrsvermeidung beiträgt, indem es die gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln, Fahrrädern und zu Fuß forciert.

In Österreich reagierte das Bundesland Niederösterreich auf die unerwünschten Nebenwirkungen von Einkaufsagglomerationen an den Stadträndern: Um deren negative Auswirkungen in Zukunft zu minimieren wurde das Raumordnungsgesetz abgeändert, sodass nunmehr Einkaufszentren nur auf eigens für diesen Zweck im Flächenwidmungsplan festgelegten Flächen (= „Sonderwidmung“) errichtet werden dürfen. Voraussetzung für die Ausweisung einer solchen Sonderwidmung ist die Durchführung einer Raumverträglichkeitsprüfung, mit deren Hilfe die von einem geplanten Einkaufszentrum induzierten Auswirkungen zu überprüfen sind. Zudem müssen neue Einkaufszentrenstandorte innerhalb eines baulich zusammenhängenden Gebietes einer Gemeinde liegen oder unmittelbar an dieses angrenzen (NÖ Raumordnungsgesetz § 17). Mit diesen Maßnahmen soll erreicht werden, dass auch hinkünftig neue Großformen des Einkaufs (Einkaufszentren, Fachmarktzentren etc.) errichtet werden können, bei gleichzeitiger Vermeidung deren negativer externer Effekte, wie Flächenverbrauch, isolierte Lage und damit verbunden höheres Kfz-Verkehrsaufkommen mit all seinen Folgewirkungen für Umwelt und Lebensqualität. Daher auch der Planungsansatz, diese neuen Handelsformen hinkünftig stärker als Teil bestehender Siedlungen und nicht als isolierte Inseln in einer Region zu entwickeln.

#### Neue öffentliche Verkehrslinien zu bestehenden Einkaufszentren

Um den Modal Split des Quell- und Zielverkehr bestehender Einkaufsagglomerationen in Richtung des öffentlichen Verkehrs zu verschieben, wird in beiden untersuchten Regionen über die Errichtung neuer öffentlicher Verkehrslinien nachgedacht. So wird von den vier Gemeinden der Region Bristol die Errichtung eines gemeinsamen Straßenbahnnetzes angestrebt. Die Linie 1 soll dabei das Stadtzentrum von Bristol mit Cribbs Causeway verbinden (Jackson 2002). Im Süden Wiens wurde seitens der Shopping City Süd die Verbindung der ca. 3 km von der SCS entfernt gelegenen Endstation der Wiener U-Bahn-Linie U6 mit dem Einkaufszentrum mittels Cable-Liner angedacht. Der damit mögliche

direkte Anschluss des Einkaufszentrums an das gut ausgebaute öffentliche Verkehrsnetz der Stadt Wien scheiterte jedoch an der Stadtverwaltung, die sich nicht an einer gemeinsamen Finanzierung beteiligen wollte, da sie dadurch einen weiteren Abfluss der Kaufkraft von Wien befürchtete.

#### Neue städtebauliche Konzeption der Integration

Bei bestehenden Einkaufsagglomerationen wird versucht, diese funktional (bezüglich Warenangebot, Fuß- und Radverkehrsverbindungen) und visuell in die bestehenden Orte und Siedlungen zu integrieren. Im Falle von Cribbs Causeway sieht der Local Plan von South Gloucestershire vor, durch Reorganisation, das derzeit isolierte Einkaufszentrum als Zentrum für die umliegenden Ortsteile zu entwickeln. Geplant ist eine Umorientierung von der Autobahn weg und hin zu den bestehenden Siedlungen mittels neuer Fuß- und Radwegverbindungen zur Reduktion des lokalen Kfz-Einkaufsverkehrs. Darüber hinaus ist die Ansiedlung von typischen städtischen Einrichtungen im Einkaufszentrum geplant, die vor allen eine lokale Versorgungsfunktion erfüllen, wie z.B. Bank, Post, Restaurants und andere Freizeiteinrichtungen (South Gloucestershire Council 2002, Jackson 2002).

### 4 Das Gefangenen-Dilemma und regionale Kooperation

#### 4.1 Das Gefangenen-Dilemma der Gemeinden einer Stadtregion

Obwohl zwischen den Planungsbehörden, der Politik und in der Fachwelt weitgehend Konsens besteht, wie man negative Entwicklungen durch Einkaufsagglomerationen auf der grünen Wiese vermeiden kann, werden die erforderlichen Maßnahmen zwar entwickelt, dann aber oftmals nicht, oder nur ungenügend umgesetzt (wie das Beispiel der fehlenden Anbindung der Shopping City Süd an das Wiener U-Bahn-Netz zeigt). Wenn ein potenter Investor mit dem Wunsch der Errichtung eines Einkaufszentrums an die Tür eines Gemeindeamtes klopft, stehen die Einzelinteressen der Gemeinde meist wieder im Vordergrund. Aus ihrer Individualperspektive heraus lohnt es sich für eine Gemeinde, möglichst viele Einkaufszentren und Fachmärkte in ihrem Gebiet anzusiedeln, da sie die Nutzen, wie erhöhte Steuereinnahmen, Imagegewinn als prosperierender Einkaufsstandort etc. lukrieren kann. Die negativen externen Effekte hingegen, wie die vom induzierten Kfz-Verkehr verursachten Lärm- und Luftschadstoffbelastungen sowie die ökonomische Gefährdung der Geschäfte in den bestehenden Ortszentren, verteilen sich auf viele Gemeinden einer Region. Aus dieser Einzelperspektive heraus erscheint daher die Wahl einer Wettbewerbsstrategie um die Ansiedlung von Handelsbetrieben gegenüber anderen Gemeinden sinnvoll

und erfolgsversprechend, obwohl unter den negativen externen Effekten viele Gemeinden der Region leiden. Im Konkurrenzkampf um die Ansiedlung von Handelsbetrieben versuchen die regierenden Gemeinderäte den Anforderungen der Investoren an einen Einkaufsstandort möglichst zu entsprechen, um ein Projekt in die jeweils eigene Gemeinde zu bringen. Von dieser Standortentscheidung induzierte negative externe Effekte spielen bei diesen Überlegungen nur eine geringe Rolle, sind sie doch nur selten einer Gemeinde unmittelbar zurechenbar und verteilen sich auf viele Gemeinden der Region. Einander um Einkaufszentren und Fachmärkte konkurrierende Gemeinden verhalten sich dabei wie die Gefangenen im Gefangenen-Dilemma (vgl. Rapoport, Chammah 1965)<sup>8</sup>. Im Standortwettbewerb um die Ansiedlung großer Handelsbetriebe wird von den Gemeinden die aus ihrer Individualperspektive heraus betrachtet erfolgsversprechende Wettbewerbsstrategie gewählt; regionale Auswirkungen sind ihnen dabei nur unzureichend bekannt bzw. werden zu wenig beachtet. Verfolgt nun jede Gemeinde diese Wettbewerbsstrategie, so mündet dies – wie im Gefangenen-Dilemma spieltheoretisch aufgezeigt – in einem unerwartet und unerwünscht schlechtem Ergebnis für alle, da die für eine einzelne Gemeinde möglichen positiven Effekte im Wettbewerb um die Investoren immer geringer werden und durch die gegenseitige Konkurrenzierung die gesamthaft gesehen negativen externen Effekte zunehmen. Die Investoren sind Nutznießer dieser Situation. Sie kennen die Strategien mehrerer Gemeinden und sind aufgrund dieses Informationsvorsprungs in der Lage, die Gemeinden in einen noch schärferen Wettbewerb um die Gunst als Standort eines großen Handelsbetriebes zu drängen und so die aus der ihrer Betreibersicht optimalsten Standortanforderungen durchzusetzen. Die Folge ist ein „Standortdumping“ zwischen den Gemeinden in der Hoffnung auf den individuellen Gewinn, bei dem gleichzeitig die Investoreninteressen tendenziell maximiert werden. Die negativen externen Effekte werden auf die Allgemeinheit übergewälzt, und letztlich verlieren dadurch – wie im Gefangenen-Dilemma gezeigt – alle Gemeinden.

<sup>8</sup>Das Gefangenen-Dilemma beschreibt spieltheoretisch folgende Situation zweier straffälliger Gefangener, die getrennt voneinander verhört werden: Gesteht einer der beiden die Tat und überführt seinen Komplizen, geht der Geständige aufgrund der Kronzeugenregelung straffrei aus, der Belastete wird zu einer hohen Haftstrafe (z.B. 8 Jahre) verurteilt. Wenn beide gestehen, werden sie wegen mildernder Umstände (Schuldeinsicht), zu einer etwas geringeren Strafe (z.B. 5 Jahre) verurteilt. Wenn alle Gefangenen leugnen, können sie nur für ein geringes Delikt (mit z.B. 1 Jahr Haft) bestraft werden. Das Dilemma besteht nun darin, dass jedem Gefangenen einzeln betrachtet ein Geständnis bei gleichzeitiger Belastung des Anderen am vorteilhaftesten erscheint, da er so seiner Strafe entgehen kann. Wenn jedoch jeder Gefangene so handelt, werden alle belastet und somit bekommen beide die Höchststrafe – also ein für beide schlechtes Ergebnis.

## 4.2 Vorteile regionaler Kooperation

Damit die Gemeinden sich aus der skizzierten Gefangenen-Dilemma-Situation heraus bewegen können, kann Kooperation zwischen den Gemeinden helfen, um Informationsdefizite abzubauen und eine gesamthaft gesehen bessere Lösung unter Minimierung der negativen externen Effekte zu suchen. Diese Kooperation kann den Informationsaustausch verstärken und zu Standortentscheidungen führen, die neben den – berechtigten – privaten Interessen der Investoren auch die – gleich bedeutenden – öffentlichen Interessen der Gemeinden (z.B. Erhaltung einer möglichst hohen Lebensqualität) stärker berücksichtigen. Durch eine bessere Abstimmung könnten die Gemeinden die Möglichkeit der Investoren einschränken, die Gemeinden in einen noch stärkeren Standortwettbewerb zu drängen.

## 4.3 Hinweise zur Kooperation zwischen Gemeinden in Stadtregionen

### Äußerer Druck kann Kooperation fördern

Prinzipiell kann eine Kooperation zwischen unabhängigen Gemeinden nicht erzwungen werden. Wenn sich eine von ihnen entscheidet, eine Wettbewerbsstrategie zu verfolgen, kann sie nur schwer davon abgehalten werden, und wird auch offiziell geschlossene Kooperationsvereinbarungen immer wieder zu umgehen versuchen. Allerdings kann ein wenig Druck von außen dazu führen, dass Kooperation als vorteilhafte Strategie erkannt und folglich gesucht wird. Entscheidend ist das Bewusstsein der Gemeinden, dass sich durch die Zusammenarbeit der Nutzen für Alle erhöht und die Wettbewerbsstrategie auf kommunaler Ebene wesentlich mehr Verlierer als Gewinner produziert. Dazu müssen die negativen externen Effekte der peripher gelegenen Einkaufszentrenagglomerationen jedoch deutlich wahrgenommen werden. Ein „Impuls von unten“, von den Gemeindebürgerinnen und -bürger auf die Gemeindepolitik kann ein Weg dazu sein. Politik ist ja von der Zustimmung der Wählerinnen und Wähler abhängig. Besteht die Gefahr, dass sich eine Verschlechterung der Lebensqualität auf das Stimmverhalten gegenüber den regierenden Parteien niederschlägt, kann dies dazu beitragen, dass eine Kooperationsstrategie, mit der diese negativen externen Effekte reduziert werden, für die kommunale Politik attraktiv wird. Druck auf die Gemeinden in Richtung Kooperation könnte auch von einer höheren Planungsbehörde – wie in England vom Secretary of State – ausgeübt werden. Die Gefahr des Verlustes von Entscheidungskompetenz kann Gemeinden dazu bringen, lieber andere Gemeinden bei eigenen Planungsentscheidungen mitreden zu lassen und dafür im Austausch auch bei anderen selbst mitreden zu

dürfen, als jegliche Entscheidungskompetenz in Sachen kommunale Raumplanung an eine übergeordnete Instanz abzugeben.

#### Einheitliches Planungssystem verringert administrative Hindernisse

Ein einheitliches Planungssystem wie in England kann verwaltungstechnische Schwierigkeiten bei Kooperationen reduzieren. Unterschiedliche Rechtssysteme innerhalb einer Region und administrative Grenzen erschweren die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen. Werden die Gemeinden noch dazu von verschiedenen politischen Parteien regiert, kann dies nochmals kooperationserschwerend wirken. Entscheidender als ein einheitliches Planungssystem sind jedoch ein ähnliches Problemverständnis und ähnliche Zielsetzungen bezüglich der künftigen Entwicklungslinien einer Region. 4.3.3 Gleichgewicht zwischen den Akteuren und Schiedsrichterfunktion hilfreich Extreme Größenunterschiede zwischen den Gemeinden einer Region – wie im Beispiel Wien – schaffen eine Unausgewogenheit der (politischen) Stärke und können damit das Misstrauen der Kleineren / Schwächeren gegenüber den Größeren / Stärkeren erhöhen und so die Kooperation erschweren. Ähnlich starke Einheiten, erhöhen die Chance einer Kooperation auf gleicher Ebene. Sollte es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den einzelnen Gemeinden kommen, so kann eine unabhängige Schlichtungsstelle hilfreich sein, so wie es das Beispiel des Planning Inspectors in England zeigt.

#### 4.4 Fazit: Befreiung aus dem Gefangenen-Dilemma erforderlich

Um gegenüber den Wünschen großer Investoren bestehen zu können und negative externe Effekte von Einkaufsagglomerationen zu reduzieren, braucht es seitens der Gemeinden eine koordinierte Strategie gegenüber der Standortpolitik der Investoren. Ziel ist, nicht wie im Gefangenen-Dilemma aufgrund eines eingeschränkten Blickwinkels die scheinbar erfolgsversprechende Wettbewerbsstrategie zu wählen und erst später zu bemerken, dass diese Strategie letztlich nur zu einem regional gesehen suboptimalen Ergebnis führt, weil die gewünschten positiven Effekte von unvorhergesehenen negativen externen Effekten überlagert werden. Eine Befreiung der Gemeinden vom Gefangenen-Dilemma kann erfolgen, indem klar der durch Kooperation entstehende Mehrwert für die Gemeinden deutlich wird. Die Rolle der Investoren verschiebt sich damit weg von einer übergeordneten Position hin zu der eines gleichwertigen und gleichmächtigen Partners der Gemeinden.

#### Literatur

- AMT DER VORARLBERGER LANDESREGIERUNG (Hrsg. 2001): Ortszentren als Einkaufsschwerpunkte. Bregenz.
- BECKMANN, Klaus (2000): Erwartungen an die Innenstädte: Als Ort sozialer Integration mehr als nur ein Einkaufszentrum? Stadt Region Land, Heft. 68. TH Aachen S. 21 – 29.
- BLOTEVOGEL, Hans (2001): Stadtgeografie. Institut für Geographie. Universität Duisburg.
- BÖKEMANN, Dieter (1991): Argumente für eine Bundesraumordnungskompetenz in Österreich. - In: Bundeskanzleramt Abteilung IV/4 - Raumplanung und Regionalpolitik (Hrsg.): Zwischen Altlasten und neuen Ufern – Ansätze für eine Neuordnung der kooperativen Raumordnungspolitik, Teil 2. Schriften zur Regionalpolitik und Raumplanung, Bd. 18. S. 23 – 39. Wien.
- BÖKEMANN, Dieter (1982): Theorie der Raumplanung. - Wien.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2002): Commission Communication, First progress report on economic and social cohesion. - Brüssel.
- CRIBBS CAUSEWAY (2002): [www.cribbs-causeway.co.uk/](http://www.cribbs-causeway.co.uk/); Abfrage März 2003.
- DANIELS, Roger (2002): Interview mit Roger Daniels, Leiter des Joint Strategic Planning and Transportation Unit der Avon Area. - Bristol, Juli 2002.
- DALLHAMMER, Erich (2003): The IKEA Factor. - Driving elements of the development of shopping centres at the edges of European metropolitan regions. Vortragsunterlagen Geo- multimedia 03 und CORP 2003. TU Wien.
- DOUBEK, Claudia, KAUFMANN, Albert, STEINMANN, Otto (1993): Einkaufsverhalten der Wiener, Wiener Kaufkraftströme 1990. Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 18 Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hrsg.): Beiträge zur Stadtforschung, Stadtentwicklung und Stadtgestaltung, Bd. 43. Wien.
- DOUBEK, Claudia; ZANETTI, Gerhard (1999): Siedlungsstruktur und öffentliche Haushalte. - Gutachten des österreichischen Instituts für Raumplanung, In: ÖROK - Schriftenreihe Nr. 143. Wien.
- EURASISCHES MAGAZIN (2005): Schweden – Expansion nach Asien. <http://www.eurasischesmagazin.de>, Abfrage 17.7.2005. EUROPEAN COMMISSION (2000a): The EU compendium of spatial planning systems and policies, Austria. – series „Regional development studies“. Luxembourg.

- EUROPEAN COMMISSION (2000b): The EU compendium of spatial planning systems and policies, United Kingdom. - series „Regional development studies“. Luxemburg.
- HESSE, K. (2000): Einzelhandel als Leitfunktion der Innenstädte. - Diplomarbeit an der Universität Bremen.
- JACKSON, Peter (2002): Interview mit Peter Jackson, Director of Planning, Transportation and Strategic Environment, South Gloucestershire Council. - Brighton, August 2002.
- JOINT STRATEGIC PLANNING AND TRANSPORTATION UNIT - JSPTU (2002): Joint Replacement Structure Plan. - Bristol.
- JUNG, Gernot (1999): Shopping City Süd. Im Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichem Erfolg und Konfliktpotential. - Land Niederösterreich (Hrsg.), Raum & Ordnung, Bd. 1/1999, S. 13-17.
- KARHAN, Kurt (1991): Shopping City Süd und ihre Auswirkungen auf die Raumstruktur. - Diplomarbeit an Institut für Städtebau, Raumplanung und Raumordnung der TU Wien. Wien.
- KLOAS, Jutta; KUNERT, Uwe (1994): Über die Schwierigkeit, Verkehrsverhalten zu messen. - In: Verkehr und Technik. Heft 5, S. 187 - 197.
- LAMBERT, Christine; SMITH, Ian (2002) New urban spaces: urban economic restructuring and the development of edge cities. - University of the West of England.
- MARKTGEMEINDE VÖSENDORF (Hrsg. 1996): 1966 - 1996, 30 Jahre Marktgemeinde Vösendorf. - Vösendorf.
- NIEDERÖSTERREICHISCHES RAUMORDNUNGSGESETZ 1976 LGBl 13/1977 i.d.g.F.
- NORTHAVON DISTRICT COUNCIL (1987): Bristol North Fringe Local Plan. - Bristol.
- PUCHINGER, Kurt (1988): Einkaufszentren im Kalkül der Regionalplanung. Planung + Umwelt, 6. Jahrgang, Heft 3/4. S. 39 ff.
- REINHOLD, Tom; JAHN, Helge; TSCHUDEN Clemens (1997): Die verkehrserzeugende Wirkung von Einkaufszentren auf der grünen Wiese. Raumforschung und Raumordnung, Jg. 55, H. 2, 1997 S. 106-114.
- RAPOPORT, Anatol; CHAMMAH, Albert M. (1965): Prisoner's dilemma, a study in conflict and co-operation. - Michigan.
- ROOST, Frank (2000): Die Disneyfizierung der Städte. - Opladen 2000. SCHINDEGGER, Friedrich (1999): Raum. Planung. Politik. - Ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich. - Hrsg. Österreichisches Institut für Raumplanung, Wien.
- SEISS, Reinhard (1999): Shopping City Süd: Gigantonomie ohne Plan. - Raum, Bd. 34, S. 27 - 30.

- SCHREYER, Christoph, SCHNEIDER, Christian; MAIBACH, Markus; ROTHENGATTER, Werner; DOLL, Claus; SCHMEDDING, David (2004): External costs of transport updated Study. Studie von INFRAS und IWW, Universität Karlsruhe. Zürich, Karlsruhe.
- SILBERBAUER, Gerhard (2001): Regionsdaten nördliches Industrieviertel. - www.noel.gv.at.
- SOUTH GLOUCESTERSHIRE COUNCIL (2003): Student facts - Fact sheets Cribbs causeway. www.southglos.gov.uk Abfrage 17.1.2003.
- SOUTH GLOUCESTERSHIRE COUNCIL (2002): South Gloucestershire Local Plan Revised Deposit Draft, Written Statement and Changes to Proposals Map. - South Gloucestershire.
- STATISTIK AUSTRIA (2002): Volkszählung 2001 Wohnbevölkerung nach Gemeinden. - Wien.
- THALER, Robert (2004): Umweltmanagement braucht Mobilitätsmanagement Perspektiven für Österreichs Städte. In: BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.): Tagungsband grünstadtgrau. Fachtagung zur Stadtökologie S. 51 - 61. Wien.
- UNITED NATIONS SECRETARIAT, Population Division Department of Economic and Social Affairs (2002): World Urbanization Prospects, The 2001 Revision, Data Tables and Highlights.
- URBAN PLANNING BUREAU VIENNA, Municipal Department 18: Metropolitan Region Vienna. Vienna 2000.
- VCÖ - Verkehrsclub Österreich (1996): Einkaufsverkehr Nahversorgung versus Einkaufszentren. - Wien.
- WEBER, Gerlind (2002): Rückzug der Nahversorgung - ein Problem mit vielen Gesichtern. - Artikel im Rahmen des Kulturlandschaftsforschungsprojektes MOVE. - Wien.