

ExpertInnen-Inputs

Arbeitskreis 1: Zentren stärken – Innenstadt versus peripheren Einzelhandel:
Steuerungsmechanismen der Bundesländer und auf Ebene der Österreichischen
Raumordnungskonferenz

Inhalt

1. Zentren stärken im Land Salzburg und Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft „Stärkung der Stadt- und Ortskerne“	2
Christine ITZLINGER	2
2. Stellplatzrichtlinien im großflächigen Einzelhandel im Land Tirol	3
Robert ORTNER	3
3. Erfahrungen mit der Zentrumszone im Land Niederösterreich	4
Gilbert POMAROLI	4
Manfred HEIGL	5
4. Ansätze zur Stärkung der Zentren und der regionalen Kooperation im neuen Vorarlberger Raumplanungsgesetz.....	6
Sybilla ZECH	6
5. Wiener Ansätze zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels	7
Katharina CONRAD	7
Kurt MITTRINGER	7

1. Zentren stärken im Land Salzburg und Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft „Stärkung der Stadt- und Ortskerne“

Christine ITZLINGER, Amt der Salzburger Landesregierung, Referat für Raumplanung

Stärkung der Orts- und Stadtkerne in Österreich



Orts- und Stadtkernstärkung benötigt politisches Wollen, fachliches Knowhow, Geld, Kümmerer und einen langen Atem!

Orts- und Stadtkernstärkung braucht ein abgestimmtes Maßnahmenbündel auf Bundes-, Landes-, Regions- und Gemeindeebene unter Einbindung der Bevölkerung und privater AkteurInnen!

ÖROK Fachempfehlung

(1)	Verankerung der Orts- und Stadtkernstärkung in der Gesetzgebung
	a. Die Zielsetzung „Orts- und Stadtkernstärkung“ soll in die Bundesgesetze aufgenommen werden
	b. Die Zielsetzung „Orts- und Stadtkernstärkung“ soll in die Landesgesetze aufgenommen werden
(2)	Auf- und Ausbau geeigneter Organisationsstrukturen zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne
(3)	Erstellung von Orts- bzw. Stadtkernabgrenzungen
(4)	Integrierte Städtebauliche Entwicklungskonzepte (ISEK) oder vergleichbare Konzepte sollen als Voraussetzung für den Erhalt von Förderungen erstellt werden
(5)	Betrachtung der Orts- und Stadtkernstärkung im regionalen Kontext
(6)	Information und Beteiligung der Bevölkerung bei der Stärkung der Orts- und Stadtkerne
(7)	Sensibilisierung und Aktivierung von AkteurInnen als PartnerInnen der Orts- und Stadtkernstärkung!
(8)	Anstreben von erhöhten Förderungen für die Schaffung von Wohnraum in Orts- und Stadtkernen
(9)	Sicherung und Ausbau von Betrieben und Einrichtungen in Orts- und Stadtkerne
(10)	Sicherstellung einer fachlichen Unterstützung in Fragen der Baukultur in den Orts- und Stadtkernen

2. Stellplatzrichtlinien im großflächigen Einzelhandel im Land Tirol

Robert ORTNER, Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung für Raumordnung und Statistik

Ein Ortskern muss leben

daher

**müssen die Bedingungen für Handel im Ortskern besser umgesetzt werden als
an der Peripherie**

Das RO-Programm-EKZ wurde in Tirol verschärft

**Zusätzlich zu den bereits bestehenden Kernzonen wurde nun der § 48a Sonderflächen für
Handelsbetriebe insofern verbessert als dass auch bereits Handelsbetriebe (Kundenfläche größer
300 m²) Parkplätze nur in Form von TG oder Parkdeck nachweisen müssen**

Also gleiche Bedingungen wie im Ortskern.

Darüber hinaus wurde die Ergänzung des Kataloges der Bedachtnahmekriterien durchgeführt

Gewährleistung einer Boden sparenden Bebauung insbesondere im Hinblick auf die
Größe der Sonderfläche im Verhältnis zum jeweils zulässigen Höchstausmaß der
Kundenfläche

Mehrfachnutzung verpflichtend

Im Interesse der Gewährleistung einer Boden sparenden Bebauung sind, soweit dies mit
den Zielen der örtlichen Raumordnung vereinbar ist, ist eine mehrgeschossige Bebauung
und eine Mehrfachnutzung der betroffenen Grundflächen durch entsprechende
Festlegungen des Flächenwidmungsplanes und des Bebauungsplanes sicherzustellen

Vermeidung von Nutzungskonflikten beachten

Ergänzend wurden die Verpflichtungen für Stellplätze in der TBO verschärft

Ziel ist es periphere Lagen welche zum Teil noch als Standorte für einen Handelsbetriebe möglich
wären (Altwidmung) unattraktiver zu machen, und damit den Ortskern zu stärken.

3. Erfahrungen mit der Zentrumszone im Land Niederösterreich

Gilbert POMAROLI, Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung
Raumordnung und Gesamtverkehrsangelegenheiten

Rückschau und Bilanz:

Die Zentrumszonen (ZZ) wurden im Jahr 2005 im NÖ Raumordnungsgesetz (NÖ ROG) wirksam. Bis dahin gab es eine „Sonderwidmung“ für Einkaufszentren (später auch für Fachmarktzentren). Diese Sonderwidmung wurde dann festgelegt, wenn ein Investor aufgetreten ist und durch die Sonderwidmung wurden alle anderen Nutzungsmöglichkeiten ausgeschlossen. Die Praxis war also eine „Anlassplanung“ und kaum vorausschauend. Die Widmungsbestimmungen wurden mehrfach angepasst und verschärft. Die Beweisführung für Widmungswerber UND Aufsichtsbehörde zumeist aufwändig und strittig. Bis 2005 wurden etwa 200 Standorte mit dieser Sonderwidmung belegt, die meisten in zentraler Lage.

Die Einführung der Zentrumszone bedeutete einen Paradigmenwechsel hin zur vorausschauenden Gebietsplanung. Sie bildet einen Rahmen für die Festlegung von Bauland-Kerngebiet-**Handelseinrichtungen**. Das ist ein multifunktionell nutzbares Wohnbauland, in dem auch – aber nicht ausschließlich – Großformen des Einzelhandels zulässig sind. Im NÖ ROG sind dazu Kriterien festgelegt worden. Durch einen Leitfaden (herausgegeben im Juni 2005) wird eine einheitliche Vorgehensweise der Ortsplanungen unterstützt.

Vor 2005 waren noch über 300.000 m² Bruttogeschosßfläche als Potenzial in den rechtswirksamen Sonderwidmungen vorhanden: 130.000 m² sind in der Übergangsfrist noch bebaut worden (60.000 m² im G3 in Gerasdorf). 70.000 m² Potenzialfläche sind verfallen. Der Rest konnte in eine ZZ integriert werden.

Derzeit (2019) gibt es etwa 122 ZZ in 100 Gemeinden. Sie umfassen im Durchschnitt etwa 13 % des gesamten Baulands der Ortschaft (19 % des Wohnbaulands).

Bauen in der Zentrumszone:

Im Bauland-Kerngebiet müssen sich Betriebe dem Ortsbild eines Siedlungskerns „harmonisch anpassen“. Das wird oft nicht richtig verstanden und die Bautypologie aus den Gewerbeparks („ebenerdige Schuhschachtel“ mit Parkplatz davor) in die Ortskerne (bzw. ZZ) übertragen. Hier muss darauf geachtet werden, dass die Gestaltungsansprüche von Ortskernen auch im Bauverfahren Beachtung finden. Optimal sind multifunktional genutzte Gebäude mit mehreren Geschoßen. Die Zahl der guten Beispiele steigt erfreulicherweise.

Kernaussagen:

These 1: Die niederösterreichische Zentrumszonenregelung kann als Erfolgsmodell bezeichnet werden. Statt einer anlassbezogenen Beurteilung von Einzelstandorten ist die Raumordnung wieder zu ihrer ursprünglichen Aufgabe, der vorausschauenden Gebietsplanung zurückgekehrt. Der für Gemeinden manchmal notwendige taktische Handlungsspielraum wird durch die Zweistufigkeit der Regelung eröffnet.

These 2: Nach der räumlichen Steuerung von Großstrukturen des Einzelhandels muss den gestalterischen Aspekten künftig mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Erfahrungen mit der Zentrumszone in der Stadt Amstetten

Die Stadtgemeinde Amstetten hat seit 2006 zwei Zentrumszonen (ZZ) verordnet. Eine (73 ha) wurde im bestehenden Stadtkern des Hauptortes Amstetten festgelegt, die 2. (22,5 ha) im Ortsteil Ulmerfeld-Hausmening-Neufurth und hat sich zusätzlich zum Baubestand auch auf ein damals noch unbebautes innerörtliches Stadterweiterungsgebiet (ehemaliger Betriebsstandort – ca. 12,7 ha) erstreckt.

Diese damals noch ungewohnte Festlegung einer geplanten ZZ hat sich schon nach kurzer Zeit bewährt – es entstand ein innerörtliches Einkaufszentrum mit gutem Branchenmix und zentralörtlichen Einrichtungen auf bald 6.600 m² Verkaufsfläche sowie verdichtete Wohnbebauung mit 209 WE (94 Reihen- und Atriumhäuser, 115 Wohnungen), die zu 2/3 realisiert ist. Zusätzlich entstanden einige Arztpraxen.

Im Hauptort Amstetten steht derzeit eine Erweiterung der bestehenden ZZ um ca. 9 ha inklusive einer räumlich anschließenden geplanten ZZ (knapp 4 ha) kurz vor dem Verfahrensabschluss, die auf einem ehemaligen Eisenbahnareal unmittelbar am Bahnhof liegt.

In Amstetten wurde somit die ZZ von Beginn an nicht nur als Voraussetzung für die Ausdehnung bestehender innerörtlicher Handelsbetriebe angewendet, sondern ganz bewusst zur Schaffung neuer urbaner Strukturen und gleichzeitig Stärkung der bestehenden zentralörtlichen Einrichtungen eingesetzt.

Auf Grund der im ROG geforderten Nutzungsdurchmischung (dichte Wohnbebauung, Büros, Handels- und Dienstleistungsbetriebe, öffentliche Einrichtungen, soziale Infrastruktur, öffentliche Verkehrsanbindung, Naherholung) sowohl für bestehende als auch geplante Ortskerne müssen heterogene Strukturen geschaffen werden, die wiederum die Grundlage für weitere Maßnahmen zur Stärkung und Erhöhung der Urbanität führen. Diese Voraussetzungen sind im bloßen Bauland-Kerngebiet nicht gefordert.

Als Beispiel sei das Ausmaß der Stellplatzverpflichtung erwähnt. Hier hat die von 7 NÖ Städten beauftragte Studie der TU Wien gezeigt, dass neben der ÖV-Erschließung vor allen dieselben Kriterien, die Bedingung für eine ZZ sind, sich auch für die Reduktion von KFZ-Stellplätzen bestens eignen und somit einen Beitrag zur Attraktivität des Bauens in Zentren darstellen.

Kernaussagen:

These 1: Die gesetzlich geforderte heterogene Nutzungsstruktur für die Festlegung von Zentrumszonen in bestehenden und insbesondere in geplanten Ortskernen oder Stadtteilen stellen eine wichtige Grundlage zur Erhaltung aber auch Erhöhung von Urbanität in Städten dar, die in der bloßen Widmungskategorie Bauland-Kerngebiet nicht sichergestellt werden kann.

These 2: Die für die Festlegung von Zentrumszonen bedingenden Kriterien eignen sich auch für andere städtebauliche und zentrumsstärkende Maßnahmen, wie z. B. Stellplatzverpflichtung aber auch Förderungen von baulichen Aktivitäten oder Ansiedlung diverser Einrichtungen.

4. Ansätze zur Stärkung der Zentren und der regionalen Kooperation im neuen Vorarlberger Raumplanungsgesetz

Sybilla ZECH, Universitätsprofessorin für Regionalplanung und Regionalentwicklung am Institut für Raumplanung an der Technischen Universität Wien, Büro Stadtland

Hypothese 1 Raumplanung wirkt nach innen und das gleich vierfach: Innenentwicklung schafft mehr Dichte, mehr Freiraum, mehr Mobilität und mehr Teilnahme.

Hypothese 2 Die Menschen leben die Regionen, wir müssen die Region als Planungsraum begreifen und zum Handlungsraum machen.

Zentren stärken und regional kooperieren mit dem neuen Vorarlberger Raumplanungsgesetz (2019)

Der haushälterische Umgang mit Boden, die Schaffung von gleichwertigen Lebensverhältnissen und die Sicherung der Daseinsvorsorge sind seit jeher Raumplanungsziele. Mit den aktuellen Megatrends wie demografischer und gesellschaftlicher Wandel, Klimakrise, Digitalisierung und Urbanisierung sind sie aktueller denn je. Die Novelle zum Vorarlberger Raumplanungsgesetz (LGBl. Nr. 4/2019) nimmt einige der Gebote der Stunde sehr ernst. Der neue Fokus auf Innenentwicklung und Regionalplanung zeigt sich im Raumplanungsgesetz selbst und im Raumbild Vorarlberg.

„Aus für Bodenhortung!“ texteten Medien – die einen erfreut, die anderen erschreckt – im Vorfeld der Gesetzesnovelle. Konkret wurden die Raumplanungsziele (§ 2) ergänzt – hier finden sich die Formulierungen wie „Die Siedlungsentwicklung hat nach innen zu erfolgen; die äußeren Siedlungsränder sollen nicht weiter ausgedehnt werden.“ (lit h), „Die Ortskerne sind zu erhalten und in ihrer Funktion zu stärken.“ (lit i) und „Räumliche Strukturen, die eine umweltverträgliche Mobilität begünstigen, besonders für öffentlichen Verkehr, Fußgänger und Radfahrer, sind zu bevorzugen;“ (lit k.). Gewichtige Maßnahmen lt. Novelle sind:

- die befristete Widmung bei allen Neuwidmungen als Baufläche oder Sondergebiet mit gleichzeitiger Festlegung einer Folgewidmung, für den Fall dass innert 7 Jahren keine rechtskonforme Bebauung erfolgt (§ 12 und § 21b)
- sog. Verdichtungszonen mit einem entsprechenden Mindestmaß der baulichen Nutzung im Flächenwidmungsplan (§ 14 Abs. 9)
- die Verschärfung der Regelungen für Einkaufszentren (§ 15): Mindestgeschosszahl, zwei Drittel der verpflichtenden Stellplätze in Garagen oder auf dem Dach
- Vereinbarungen über Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der Vertragsraumordnung (§ 38a).

Das Abstimmungsgebot für Planungen der Gemeinden untereinander wurde verstärkt. Die Stärkung der regionalen Planungsebene erfolgt über das „Raumbild Vorarlberg 2030“ (beschlossen 2.4.2019), den strategischen Handlungsrahmen für die Zusammenarbeit zwischen Land, Regionen und Gemeinden, vergleichbar den Landesentwicklungsplänen, -programmen, -konzepten in anderen Bundesländern. Im Raumbild wurden neun „Handlungsräume“ festgelegt, die nach räumlich funktionalen Gesichtspunkten abgegrenzt sind und sich teilweise überlappen. Sie verfügen in der Regel über regionale Strukturen (Regio, Regionalmanagement). Weiters können „Kooperationsräume“ gebildet werden, in denen Planung bedarfsgerecht und treffgenau umgesetzt wird. Planungsinstrument für die kooperative Umsetzung der Raumbildinhalte sind die regREKs (Regionale räumliche Entwicklungskonzepte), diese sind bereits für mehrere Regionen in Ausarbeitung (zB Vorderland, Region amKumma, Montafon) oder in Vorbereitung.

5. Wiener Ansätze zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels

Katharina CONRAD, Magistratsabteilung 18-Stadtentwicklung und Stadtplanung der Stadt Wien, Referat Stadt- und Regionalentwicklung

Kurt MITTRINGER, Magistratsabteilung 18-Stadtentwicklung und Stadtplanung der Stadt Wien, Referat Stadt- und Regionalentwicklung

Fachkonzept „Mittelpunkte städtischen Lebens stärken - Polyzentrales Wien“

Grundhaltungen & Zielsetzung des Fachkonzepts

- Wiener Verständnis von Zentren: „Zentren sind Orte der Vielfalt von Funktionen, Versorgungs- und Konsumangeboten, von Begegnungs- und Austauschmöglichkeiten, Ort der Orientierung, der Kultur und der städtischen Identität.“ (STEP 2025) Zentren sind multifunktional, wichtig und positiv für die Lebensqualität der WienerInnen, attraktiv für Wien-BesucherInnen: Handel, Gastronomie und Dienstleistungen, Einrichtungen für Gesundheit, Soziales und anderer öffentlicher Bereiche.
- Polyzentralität: Wien hat funktionierende Zentren, starke Metropolzentren mit der City und der Mariahilfer Straße, Hauptzentren wie die Favoriten Straße, die Landstraßer oder die Meidlinger Hauptstraße und Quartierszentren, die eine wesentliche Rolle für funktionierende Grätzels und die lokale Versorgung spielen.
- Mit dem Fachkonzept stärkt Wien seine bestehende Zentrenstruktur (Agenda 1) und schafft die Basis für die Entwicklung neuer städtischer Zentren (Agenda 2). Durch eine stärkere Steuerung des großflächigen Einzelhandels soll zudem sichergestellt werden, dass Einkaufszentren künftig nur noch an geeigneten Standorten der Stadt entstehen.

Agenda 3: Großflächiger Einzelhandel – Steuerung & Regulierung

- Große, flächenextensive Einzelhandelsstandorte an peripheren Standorten schwächen die Attraktivität städtischer Zentren. Konsequenz sind weniger wohnortnahe Angebote und längere Versorgungswege, für die häufig der Pkw genutzt wird.
- Eine starke Steuerung und Regulierung des großflächigen Einzelhandels ist Voraussetzung für eine starke und zukunftsfähige Zentrenstruktur: Durch eine stärkere Steuerung - u.a. durch die Herabsetzung des EKZ-Schwellenwerts und die Festlegung einer Ausschlusszone für Einkaufszentren - wird daher sichergestellt, dass die Wienerinnen und Wiener ihre Alltagswege und Besorgungen in Zentren erledigen können, die mit dem Öffentlichen Verkehr, zu Fuß oder mit dem Rad gut erreichbar sind. Einkaufszentren können in Zukunft nur dort entstehen, wo eine gute Anbindung an den ÖV und eine räumliche Nähe zu Zentren gegeben ist.

Herabsetzung des EKZ-Schwellenwerts (von 2.500m ² auf 1.600m ² , BO f. W.)	Festlegung einer Ausschlusszone für Einkaufszentren
Festlegung von EKZ-Typen zur Steuerung des Warensortiments: EKZ Typ I: alle Warensortimente EKZ Typ II: Möbel-, Garten- und Baustoffmärkte	Städtebauliche Vorgaben für Einkaufszentren (Mehrgeschoßigkeit und weitgehender Verzicht auf Oberflächenparkplätze)

Hypothesen:

- Große, flächenextensive Einzelhandelsstandorte an peripheren Standorten schwächen die Attraktivität städtischer Zentren.
- Wichtige Maßnahmen sind die Herabsetzung des EKZ-Schwellenwerts und die Festlegung einer Ausschlusszone für Einkaufszentren durch Änderung der Bauordnung für Wien.