

Peter Mayerhofer, Gerhard Palme*)

Ökonomisches Leitbild für die Agglomeration Wien

Die Wirtschaft der Wiener Agglomeration wuchs, benachteiligt durch die Lage nahe dem „Eisernen Vorhang“, jahrzehntelang schwächer als jene westlicher Landesteile Österreichs. Zwischen 1961 und 1992 nahm die Wertschöpfung der Ostregion (Wien, Niederösterreich, Burgenland; ohne Land- und Forstwirtschaft) pro Jahr nominell um lediglich 8,0% (Österreich +8,4%) zu, im Wiener Stadtgebiet (+7,7%) blieb das Wachstum noch stärker zurück. Die Kernstadt verlor in einer Stadtentwicklungsphase der Suburbanisierung Bevölkerung und Arbeitsplätze hauptsächlich an das Umland. Während die Wohnbevölkerung in der Stadt Wien jährlich um 0,2%

Die veränderten Rahmenbedingungen in West- und Osteuropa verstärken den Wettbewerb der Metropolen. Eine strategische Positionierung Wiens in dieser Rangordnung muß die funktionalen Verflechtungen innerhalb der Agglomeration Wien mitberücksichtigen. Das vom WIFO entworfene Leitbild enthält Zielvorstellungen über die Weiterentwicklung zu einer international konkurrenzfähigen, dynamischen Agglomeration sowie ein innerregionales Spezialisierungsmuster nach standortökonomischen Prinzipien.

zierter Personen ergeben, zu wenig genutzt. Durch eine relativ ungünstige Erreichbarkeit der großen Märkte Westeuropas benachteiligt, sind Industrie und produktionsnahe Dienstleistungen zu wenig internationalisiert, um modernen Wettbewerbsanforderungen gerecht zu werden. Zwar hat Wien als Kontroll- und Entscheidungszentrum große nationale, aber geringe internationale Bedeutung. Wegen des deutlichen Defizits an produktionsnahen Dienstleistungen nach internationalen Standards findet eine moderne

Industrie zu wenige Standortvorteile vor. Weil das Produktionssystem der Industrie nicht ausreichend auf flexible Spezialisierung umgestellt wurde, sind Arbeitsplätze in der „fordistischen“ Massenproduktion massiv auf Standorte mit niedrigeren Faktorkosten (insbesondere für Boden) abgewandert. Die Suburbanisierung ließ mittlerweile im südlichen, inneren Umland Ballungsprobleme entstehen. Weil in der Wiener Industrie zu wenig neue Produkte entwickelt und zu wenig neue Unternehmen gegründet wurden, wurden die durch Abwanderung verlorenegegangenen Arbeitsplätze nicht ersetzt. Infolge der verhältnismäßig geringen Innovationsneigung und der schwachen Gründungsdynamik stehen relativ viele Produkte der Wiener Sachgüterproduktion in der Stagnations- und Schrumpungsphase des Produktlebenszyklus (Umsatzanteile 63,7%, Österreich 59,5%). Abhängig von der Entfernung weist die Industrie im Wiener Umland ein Gefälle der Humankapitalintensität auf. Im äußeren Umland (politische Bezirke Tulln, Bruck an der Leitha, Gänserndorf, Baden) gerät die Industrie, die überwiegend auf die Fertigung preiselastischer Güter für den nahen Absatzmarkt der Agglomeration spezialisiert ist, mit der Liberalisierung der Märkte für „Versorgungsgüter“ (insbesondere der Nahrungsmittelindustrie) unter Verdrängungsdruck.

Die durch EU-Integration und Ostöffnung veränderte geopolitische Lage bietet nun eine Möglichkeit zur Überwindung der sozioökonomischen Wachstum- und Struktur-

Strategische Ausgangslage

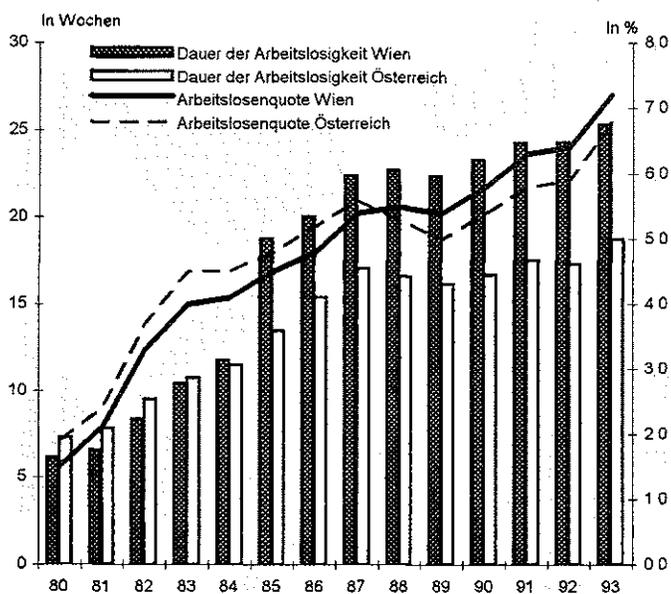
(1961/1991) sank, nahm sie im Wiener Umland (definiert nach den NUTS-III-Einheiten RD 126 und RD 127 der EU-Statistik) um 0,7% zu. Zwischen 1983 und 1990 verringerte sich z. B. die Zahl der Industriearbeitsplätze in der Stadt Wien pro Jahr um 2,5% und erhöhte sich in den politischen Bezirken des „inneren Umlandes“ (Mödling, Wien-Umgebung, Korneuburg) um 0,9%. Mit der anhaltenden Wachstumsschwäche verschlechterte sich in den achtziger Jahren schließlich auch der Wiener Arbeitsmarkt deutlich (Abbildung 1). Vor allem durch den relativ großen Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit erreichte die Arbeitslosenquote in Wien ein hohes Niveau (1993 7,2%, Österreich 6,8%).

Diese geringe Dynamik ließ in der Vergangenheit Struktur-schwächen entstehen, die als Wachstumshemmnisse auch unter neuen geopolitischen Rahmenbedingungen weiterwirken. Aufgrund der überwiegenden Ausrichtung auf einen teilweise geschützten Inlandsmarkt werden die Agglomerationsvorteile, die sich aus der Ballung vielfältiger ökonomischer Aktivitäten und unterschiedlich qualifi-

*) Die Aufbereitung der statistischen Daten betreuten Andrea Grabmayer, Andrea Hartmann und Maria Thalhammer.

Die vorliegende Arbeit faßt Ergebnisse einer Studie des WIFO im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) zusammen: Mayerhofer P., Palme G.: Regionales Wirtschaftskonzept für die Agglomeration Wien (Wien und Umland). Wien 1994.

Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Wien *Abbildung 1*



Q: Sozialministerium, eigene Berechnungen.

schwäche. Eine Verstärkung der ökonomischen Dynamik ist unabdingbar, um die Anpassungserfordernisse (etwa Zuwanderung mit erhöhtem Bedarf an Wohnungen und Arbeitsplätzen, steigendes Verkehrsaufkommen) zu bewältigen, die mit der neuen Rolle Wiens als „Gateway-City“ verbunden sind.

In der Nutzung der neuen Wachstumspotentiale konkurriert Wien mit anderen westlichen und mit osteuropäischen Metropolen (z. B. Berlin, München, Prag, Budapest). Wenn sich die Agglomeration Wien zu einem international konkurrenzfähigen, dynamischen Wirtschaftsraum weiterentwickeln soll, ist ein rasches Handeln von Wirtschafts- und Regionalpolitik notwendig, da sich die Wettbewerbsvorteile von Agglomerationen dynamisch und in einem selbstverstärkenden Prozeß aufbauen. Dazu müßte auch der Mangel an Kooperation zwischen Wien und seinem Umland (Gemeinden im Umland, Bundesländer Niederösterreich und Burgenland) zugunsten einer für den gesamten Raum optimalen Allokation überwunden werden. Eine Wirtschaftsförderung, durch die Investoren von einem Bundesland in ein anderes gelockt werden, obwohl die Standorte beiderseits der Landesgrenzen gleich ausgestattet sind, bzw. die Investoren im Bundesland hält, obwohl die Standorte anderswo für bestimmte Technologien geeigneter sind, entspringt zwar unter den gegebenen Rahmenbedingungen dem Streben nach individueller Optimierung, ist aber vom Standpunkt der gesamträumlichen Effizienz kontraproduktiv. Dieses „Gefangenen-Dilemma“ läßt sich nur durch eine Veränderung der Spielregeln lösen, sodaß aus einem nichtkooperativen Spiel ein kooperatives wird, in dem eine Zusammenarbeit zwischen den Akteuren der Agglomeration die Regel ist.

Eine Möglichkeit, potentielle Konflikte zu minimieren, ist eine Spezialisierung der Teilräume der Agglomeration aufgrund optimaler Standortbedingungen für einzelne Produktionsbereiche. Die vorliegende Arbeit entwirft daher ein Leitbild für die Weiterentwicklung der gesamten Agglomeration

unter den neuen geopolitischen Rahmenbedingungen, dem ein Spezialisierungsmuster sowie die regional- und stadtökonomischen Bedingungen zu seiner Verwirklichung zugrunde liegen. Es soll zur Diskussion in einem Planungsprozeß beitragen, der in erster Linie auf Kommunikation beruht (Huber, 1993), und eine Kooperation mit besseren wirtschafts- und regionalpolitischen Instrumenten möglich machen.

Entwurf zu einem Leitbild

Strategisches Ziel ist die Aufwertung der Agglomeration Wien zu einem „Zentralraum für Mitteleuropa“ mit besten Voraussetzungen für die räumliche Arbeitsteilung. Unternehmen sollen in vertikaler Arbeitsteilung (auf der Basis komparativer Vorteile) durch Wahl der Standorte auf den zwischen Österreich und Ost-Mitteleuropa segmentierten Faktor- und Bezugsmärkten ihre Kosten senken können. In horizontaler Arbeitsteilung (auf der Basis firmenspezifischer Vorteile) sollen sie auf einem großen mitteleuropäischen Absatzmarkt steigende Skalenerträge erwirtschaften.

Das Wirtschaftskonzept geht von einer regionalen Entwicklung aus, die hauptsächlich von der Wettbewerbsfähigkeit in Exportbasisbereichen und der Dynamik einer überregionalen, insbesondere internationalen Nachfrage

Strategisches Ziel ist die Aufwertung der Agglomeration Wien zu einem „Zentralraum für Mitteleuropa“. Die Unternehmen sollen bestmögliche materielle und institutionelle Bedingungen vorfinden, um die steigenden Skalenerträge aus dem großen mitteleuropäischen Absatzmarkt und die komparativen Faktorkostenvorteile Ost-Mitteleuropas zu vertikaler Arbeitsteilung zu nutzen. Industrie und produktionsnahe Dienste sollen zu international wettbewerbsstarken Exportbasisbereichen umstrukturiert werden und mit dem Tourismus zur Entwicklung der Stadtregion beitragen.

geprägt ist („regionale Exportbasistheorie“). Industrie und produktionsnahe Dienste der Wiener Agglomeration sprechen derzeit vorwiegend den heimischen Markt an. Um mit wettbewerbsstarken Betrieben auf internationale Märkte vordringen zu können, müssen diese Schlüsselsektoren (durch eine offensive Struktur- und aktive Standortpolitik unterstützt) umstrukturiert werden. Der Tourismus ist als weiterer Exportbasisbereich, in Wien — als einer der wichtigsten europäischen Destinationen des internationalen Städtetourismus — bereits fest im Export etabliert. Wirtschaftspolitische Maßnahmen sollen daher nicht auf einen Ausbau, sondern auf eine bessere Auslastung der Tourismuskapazitäten sowie auf die Sicherung und Verbesserung der Qualitätsstruktur gerichtet sein.

Die strategische Positionierung auf Exportbasisfunktionen macht großräumige Investitionen in das Verkehrs- und Telekommunikationsnetz notwendig. Die Agglomeration Wien soll besser an die Kernräume Westeuropas angebunden und mit den anderen Teilräumen Mitteleuropas stärker vernetzt werden. Außenwirtschaftliche Effekte sind

ein wichtiges Kriterium für diesen Netzausbau: Vorrangig wären jene Verbindungen auszubauen, die für die Größe der Marktgebiete und die Höhe der Marktanteile der Wirtschaft am wichtigsten sind (z. B. Nordachse über Brünn bis Prag und gegebenenfalls Krakau—Warschau). Neben Investitionen in die materielle Infrastruktur begünstigen institutionelle Veränderungen das Zusammenwachsen der Agglomeration zu einem neuen, auch ökonomisch verflochtenen internationalen Großraum (mit den Eigenschaften eines integrierten Binnenmarktes). Eine Handelspolitik der EU zur schrittweisen Liberalisierung des Außenhandels mit Osteuropa würde die institutionellen Voraussetzungen ebenso verbessern wie eine Intensivierung grenzübergreifender Kooperation.

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Regionen hängt neben den Zugangsbedingungen zu Märkten von einem qualitativ und quantitativ ausreichenden Angebot an Produktionsfaktoren und standortgebundenen Produktionsmöglichkeiten ab. Diese sind teilweise durch immaterielle, „erworbene“ Standortfaktoren bestimmt — Leistungen, die hauptsächlich auf dem lokalen bzw. regionalen Markt angeboten werden (z. B. Beratungsdienste, Aus- und Weiterbildung, konsumorientierte Dienste). Eine konsistente Stadt- und Regionalplanung soll den unterschiedlichen Standortbedingungen einzelner Wirtschaftsaktivitäten Rechnung tragen. Die Standortfaktoren werden optimiert und nicht durch Zugeständnisse an Normen gleichförmiger Siedlungsstrukturen beeinträchtigt. Die funktionale Unterscheidung in Exportbasisbereiche und abgeleitete Wirtschaftsbereiche kommt auch in der Siedlungsstruktur zum Ausdruck: In der Kernstadt (funktionell interpretiert: einschließlich des Übergangs zum inneren Umland) werden jene regionalen Exporttätigkeiten ausgeübt, die externe Skalenerträge dispositiver Funktionen und höchstqualifizierte Arbeitskräfte benötigen. Im Umland werden die komparativen Faktorkostenvorteile (insbesondere Bodenkosten) gegenüber der Kernstadt und die Infrastrukturvorteile (für Skalen- und Scope-Erträge) gegenüber den östlichen Nachbarländern bestmöglich genutzt. Um die Attraktivität der Agglomeration Wien als Standort für nationale und internationale Investitionen in das Sach-, Finanz- und Humankapital zu steigern, sollen Wirtschafts- und Regionalpolitik sowohl untereinander (etwa zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften) als auch mit privaten Entscheidungsträgern kooperieren. Die Arbeitsteilung innerhalb der Agglomeration wird durch eine Siedlungsstruktur optimiert, die nach dem räumlichen Leitbild einer polyzentrischen, achsialen Agglomeration weiterentwickelt wird.

Standorte für Exportbasisbereiche

Für Exportbetriebe ist die Zahl günstiger Standorte gering. Zur kostengünstigen Bearbeitung der Absatz- und Bezugsmärkte wären sie auf Knoten von internationalen Verkehrs- und Kommunikationssystemen zu konzentrieren, die durch leistungsfähige öffentliche Nahverkehrssysteme an den Arbeitsmarkt der gesamten Agglomeration angebunden sind. Da sich die Boden- und Verkehrsansprüche der handelbaren Dienste von denen der Industrie unter-

scheiden, kann es nicht nur ein Exportzentrum für die Agglomeration Wien geben.

Im Siedlungsgefüge der Kernstadt sollen folgende Spezial-Standorträume die internationalen Funktionen der Metropole markieren:

- internationales Tourismuszentrum (um das Kulturangebot der Innenstadt),
- Transaktionszentrum für Mitteleuropa (in einer City-Erweiterungssachse),
- spezialisierte Wissenschafts- und Technologieparks für Mitteleuropa (am Übergang zwischen Kernstadt und Umland).

Die industriebezogenen Standorträume der Kernstadt werden nach diesem Leitbild im äußeren Umland durch einige Industrieparks erweitert, die sich auf Technologien mit steigenden internen Skalenerträgen spezialisieren. Das kulturbezogene Tourismusangebot kann durch naturgebundene Nationalparks im Umland ergänzt werden. Die Auslagerung von Routineaktivitäten kann die ökonomische Basis der regionalen Zentren des Umlandes mit produktionsnahen Diensten stärken.

Tourismus und produktionsnahe Dienstleistungen

Produktionsnahe Dienste sind durch den rasanten Fortschritt der Telekommunikation „exportierbar“ geworden und haben im letzten Jahrzehnt maßgeblich zum Wachstum vieler Städte beigetragen; sie sollen auch in Wien zu einer tragfähigen Exportbasis weiterentwickelt werden. In

Die komparativen Vorteile produktionsnaher Dienste aus der räumlichen und kulturellen Nähe zu den neuen Märkten sowie aus der traditionellen Ballung von diesen Raum bearbeitenden Organisationen und Unternehmen sollen zum Aufbau eines Informations- und Transaktionszentrums für Ost-Mitteleuropa genutzt werden. International handelbare Dienstleistungen sowie Kontroll- und Entscheidungsfunktionen wären in einer City-Erweiterungssachse optimal gebündelt.

Abgrenzung zu bereits etablierten Zentren für international gehandelte Dienstleistungen mit kaum aufholbaren Wettbewerbsvorteilen (z. B. Frankfurt, Zürich) würde Wien eine der spezifischen Lage im Großraum entsprechende Funktion übernehmen. Da es den komparativen Vorteil einer besonderen Informationsdichte über institutionelle Gegebenheiten und Marktchancen in den angrenzenden Staaten Ost-Mitteleuropas aufweist, kann sich Wien als ein Informations- und Transaktionszentrum für Ost-Mitteleuropa profilieren. Dazu wäre einerseits die Aufwertung bereits in Wien bestehender (ausländischer) Hauptverwaltungen zu regionalen Headquarters für den neuen Großraum in der Konzernhierarchie zu unterstützen. Andererseits wäre das bestehende Potential komplementärer produktionsnaher Dienste durch eine Steigerung der Standortattraktivität für neue, auch internationale Anbieter zu ergänzen.

Diese strategische Spezialisierung ist nicht allein über finanzielle Förderungsmaßnahmen, sondern nur über ein breites Spektrum standortverbessernder Maßnahmen (in-

ternationale Telekommunikations- und Transportverbindungen, Ausbildung usw.) umzusetzen. Die Ausbreitung des Bürosektors und Verdrängung von Wohnnutzung in der City und ihren Randbereichen soll durch explizite Ausweisung und Aufschließung hochwertiger Bürostandorte in der Kernstadt hintangehalten werden. An der Erweiterrichtungssachse nach Norden (im Gebiet der UNO-City) könnte ein entsprechendes Stadtentwicklungsprojekt vorgesehen werden, das durch seine Größe, Originalität und spezialisierte Themenstellung über die Landesgrenzen hinaus die Gesamtstrategie einer Entwicklung zum Transaktionszentrum im neuen Großraum dokumentiert. Trotz des aktuellen Überangebotes an Büroraum könnte ein solches Projekt erfolgreich sein, wenn es durch Ausstattung und Infrastruktur (Datenbankanschlüsse, Übersetzer- und Rechtsdienste, räumliche Ballung von den Großraum analysierenden Institutionen) explizit auf die besonderen Bedürfnisse der auf den neuen Märkten tätigen Unternehmen Bezug nimmt.

Für jene produktionsnahen Dienste, die vorwiegend von der regionalen Industrie nachgefragt werden (etwa technische Beratungsdienste, Teile der Softwareproduktion u. ä.), haben steigende externe Skalenerträge als Wettbewerbsvorteil nur geringe Bedeutung, sodaß eine Konzentration auf teuren Arealen der Kernstadt nicht erforderlich ist. Diese für die Umstrukturierung von Unternehmen wichtigen Dienste bevorzugen einerseits Standorte in der Nähe der Kernstadt, wo das städtische Milieu ihren qualifizierten Beschäftigten hohe Lebensqualität bietet. Andererseits eignen sie sich teilweise auch zur Dekonzentration auf zentralen Standorten des Umlandes. Die regionalen Zentren des Umlandes können Kostenvorteile auch für Routinetätigkeiten von Unternehmenszentralen bieten, die nicht (wie z. B. Entscheidungs- und Stabsstellen) auf die Führungsvorteile der Kernstadt angewiesen sind. Um die auslagerbaren marktbestimmten und internen Dienste konkurrieren allerdings die regionalen Entwicklungszentren (z. B. Gänserndorf, Stockerau) direkt mit Büroagglomerationen am Rand der Kernstadt sowie mit vorgesehenen Bürozonenn in den Stadtentwicklungsgebieten: ein Konfliktpotential, für dessen Lösung geeignete institutionelle Vorkehrungen angestrebt werden sollen.

Der Städtetourismus weist als produktzyklisch „junger“ Teilbereich der Tourismuswirtschaft internationale Entwicklungspotentiale auf, die in Wien frühzeitig genutzt wurden. Die Konzentration der Tourismuskonsumstruktur auf wichtige Sehenswürdigkeiten und damit Überfüllungskosten an wenigen Punkten der Agglomeration setzen weiteren Entwicklungsstrategien enge Grenzen. Die strukturpolitische Priorität liegt in einer besseren Auslastung; Wachstumspotentiale werden nur insofern zu nutzen sein, als durch eine breitere Streuung der Angebote eine bisher auf die Altstadt und andere historische Sehenswürdigkeiten konzentrierte Konsumstruktur entzerrt werden kann. Hier könnten geplante Stadtentwicklungsprojekte mit deutlicher Kulturkomponente einerseits eine Imagekorrektur Wiens als „moderne Metropole“ und damit die internationale Positionierung als Transaktionszentrum fördern, andererseits durch die Schaffung zusätzlicher Nachfrage von Geschäftsreisenden nachhaltige Entwicklungschancen für den Tourismus eröffnen.

Aufgrund der Lage historischer wie potentieller „neuer“ Sehenswürdigkeiten werden sich die Kapazitäten weiterhin in der Kernstadt konzentrieren. Im Hinblick auf die erwartete zusätzliche Nachfrage von Geschäftsreisenden aus der Funktion als Transaktionszentrum sollen diese jedoch durch Neubauten ergänzt werden; eine Positionierung an hochwertigen Bürostandorten könnte auch die Gefahren monostruktureller Nutzung senken. Im Umland lassen sich aus diesem Marktsegment vor allem in unmittelbarer Flughafennähe Entwicklungschancen ableiten. Im übrigen Umland (mit Schwerpunkt im Wienerwald) werden auch in Zukunft lediglich Ergänzungsfunktionen für den internationalen Städtetourismus wahrzunehmen sein; sie können durch Nationalparks (Donau-March-Auen, Seewinkel—Neusiedlersee) angereichert werden.

Industrie

Die regionale Exportbasis der Industrie soll durch Marktausweitung weiterentwickelt und durch Modernisierung international wettbewerbsfähiger werden. Über die Integration in den EU-Binnenmarkt und eine Intensivierung der Arbeitsteilung mit Ost-Mitteleuropa kann eine humankapitalintensivere und innovationsfähigere Industriestruktur entstehen mit mehr „Headquarter“-Funktionen, die pro-

Durch eine offensive Struktur- und Standortpolitik soll eine skillintensive und innovationsfähige Industrie entstehen, die in west- und osteuropäische Märkte integriert ist. Die hochwertige Aufschließung von Standorträumen macht die Agglomeration auch für ausländische Direktinvestitionen attraktiv. Als Standortgemeinschaften werden ein Wissenschaftspark als spezialisierter Innovationsknoten (am nordwestlichen Stadtrand), Technologieparks als Diffusionsknoten (am südöstlichen und nordöstlichen Stadtrand) sowie Industrieparks als skalenertragsorientierte Produktionszentren (im äußeren Umland) vorgeschlagen.

duktionsnahe Dienstleistungen nachfragen. Die Ausdehnung des strategischen Handlungsspielraums setzt eine Umstrukturierung bestehender Industrieunternehmen auf ein „modern manufacturing“ mit flexibler Spezialisierung und strategischen Netzwerken sowie eine Aufwertung des Industriestandortes voraus.

Moderne Fertigungssysteme bedingen den Einsatz eines computergesteuerten, multifunktionalen Kapitalstocks, der verschiedene Produktvarianten auch in kleinen Losgrößen günstig zu erzeugen erlaubt (Economies of Scope). Weiters ist immaterielles Organisationskapital vonnöten, das eine geringe Fertigungstiefe („lean production“), neue Kooperationsformen und den weltweiten Bezug von Rohstoffen und Bestandteilen („global sourcing“) unter günstigen Transaktionskosten ermöglicht. Wiener Industrieunternehmen (insbesondere technologieintensive Tochterunternehmen multinationaler Konzerne) sollen zu internationalen Kompetenzzentren umstrukturiert werden. Sie organisieren ihr Zuliefernetz innerhalb der Agglomeration und vor allem mit den osteuropäischen Ländern so, daß sie als Systemanbieter auf westlichen Märkten wettbewerbsfähig sind. Das unternehmensspezifische Organi-

sationskapital des Großraumes wird darüber hinaus gestärkt, wenn viele Unternehmen nicht nur aus produktionstechnischen Gründen, sondern auch aus Absatzmotiven in Osteuropa (direkt) investieren

Die Wiener Agglomeration muß als Standort für ausländische Direktinvestitionen attraktiver werden, um Industriebetriebe anzuwerben, die Pionierfunktionen für die Umsetzung der Öffnungsstrategie der Wiener Industrie übernehmen. Das sind „High-tech“-Betriebe mit einer Schlüssel-funktion in forschungsintensiven Netzwerken und Unternehmen, die mit technologisch hochwertigen Produkten den mitteleuropäischen Markt durchdringen. Eine Aufwertung des Industriestandortes setzt eine Beseitigung von tarifären und nichttarifären Hemmnissen im Außenhandel sowie hochwertig ausgestattete Standortkomplexe voraus. Die Strategie einer internationalen Aufwertung sollte in spezialisierten Standorträumen eingeleitet werden, die durch entsprechende Regelungen zu einem möglichst friktionsarmen Verkehr von Waren, Diensten und Kapital zwischen den Ländern Mitteleuropas begünstigt sind. Diese Voraussetzungen sind in den Europaverträgen der EU mit Ost-Mitteuropa nur teilweise erfüllt. Für bestimmte Gruppen von Arbeitskräften könnten darüber hinaus großzügige Bedingungen für Beschäftigungsverhältnisse in Österreich (bzw. Ost-Mitteuropa) vereinbart werden, um das Humankapital des Großraumes bestmöglich nutzbar zu machen. Für die Ostexporte der Wiener Unternehmen wird es z. B. vorteilhaft sein, wenn Experten aus den jeweiligen osteuropäischen Ländern ohne legislative Einschränkungen eingesetzt werden können.

Als Industriegebiete mit einer Konzentration von Exportbetrieben eignen sich Standortkomplexe im Umkreis hochrangiger Güterverkehrsterminals und eines leistungsfähigen Anschlusses an das öffentliche Nahverkehrssystem. Der Bezug oder Absatz von Waren über Terminals nutzt die Vorteile neuer Transporttechnologien zum kombinierten Verkehr von auf unterschiedliche Entfernungen spezialisierten Verkehrsmitteln. Spezialisierte Standortgemeinschaften sind zweckmäßig, wenn sie durch externe Effekte die Stückkosten eines Exportunternehmens infolge eines erhöhten Outputs in derselben Branche oder Branchengruppe verringern („localisation economies“ als branchenabhängige Spezialisierungsvorteile). Sie sind mit einer Infrastruktur auszustatten, die in bestimmten Unternehmensfunktionen (Rekrutierung und Weiterbildung von Arbeitskräften, Marketing, Informationswesen usw.) möglichst viele Synergien bietet. Diese Komplexe sind nach dem Erfordernis externer Agglomerations-effekte als Wissenschafts-, Technologie- oder Industrieparks auf den jeweils optimalen Standorten einzurichten.

Für einen forschungsintensiven Wissenschaftspark, in dem an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Wirtschaft ein Know-how-Vorsprung in einem Spezialgebiet entwickelt wird, wäre ein landschaftlich attraktiver Standort innerhalb der Kernstadt (funktionell interpretiert) geeignet, der auch die Wohnbedürfnisse länger verweilender, distanzsensibler Gäste zufriedenstellt. Wegen der Belastung der südlichen „Bandstadt“ ist für dieses Innovationszentrum ein Standort am nordwestlichen Übergang ins innere Umland anzuraten. Ein Wissenschaftspark im

Bereich des Bisambergs hätte auch den Vorteil der Nähe zur geplanten nördlichen City-Erweiterungsachse.

Technologische Pionierfunktionen für einen mitteleuropäischen Zentralraum können vor allem Tochterbetriebe multinationaler Konzerne in spezialisierten Technologieparks sehr effizient ausüben. Diese Zentren zur Diffusion von Know-how nach Mitteleuropa finden ebenfalls am Stadtrand günstige Voraussetzungen vor. Ein spezialisierter Technologiepark empfiehlt sich zwischen der südöstlichen Stadtgrenze und Schwechat, wo sich an der Verkehrsachse nach Ungarn (mit einer geplanten Verbindung in die Slowakei) Terminals befinden: Flughafen, Güterverkehrszentrum Alberner Hafen sowie Schwechat—ÖMV. Durch diese verkehrstechnischen Voraussetzungen eignet sich der Raum um Schwechat auch für ein Logistikzentrum, das die Agglomeration als Drehscheibe für den Osthandel neu positionieren kann. Ein zweiter Technologiepark sollte im Nordosten nahe der Nordbahn liegen, die für die Erschließung des tschechischen und südpolnischen Marktes außerordentlich wichtig ist. Zu diesem Zweck ist einem Terminal in Süßenbrunn hohe Priorität einzuräumen; zudem befindet sich in unmittelbarer Nähe mit dem Gelände des ehemaligen Flughafens Aspern ein großes Areal für den Ausbau zu einem Industriegebiet. Hingegen ist das autobahnkonforme Industriegebiet im Süden Wiens für einen Ausbau zu einem auf Mitteleuropa spezialisierten Standortraum nicht geeignet, da es bereits jetzt unter Ballungserscheinung leidet. Im Süden ist die Industrieentwicklung vielmehr durch ein „Schienen“-Terminal (etwa in Inzersdorf—Metzgerwerke) und eine direktere Anbindung an das Schnellbahnnetz zu konsolidieren.

Die beiden Technologieparks sollten im äußeren Umland durch spezialisierte Industrieparks ergänzt werden: Industriebetriebe mit modernen, interne Skalenerträge induzierenden Produktionstechnologien und einem Organisationskapital, das die Standortunterschiede zwischen der Ostregion und den östlichen Nachbarstaaten zu einem optimalen Produktionssystem kombinieren kann. Wenn Lücken im Verkehrsnetz beseitigt werden, finden auf Mitteleuropa spezialisierte Industrieparks gute Voraussetzungen in Bruck an der Leitha—Parndorf sowie Gänserndorf—Angern und, außerhalb der Agglomerationen Wien, um Hohenau vor. Neben einer ausgebauten Bahn- und Straßenverbindung Parndorf—Preßburg wäre auf der Nordachse ein direkter Anschluß an das Autobahnnetz östlich der March herzustellen.

Mehrzentrige, achsiale Siedlungsstruktur

In einer wachsenden Stadt und bei steigendem Pro-Kopf-Einkommen werden mehr Flächen für Wohnnutzungen verbraucht und höhere Ansprüche an das Wohnumfeld gestellt. Die Stadterweiterung muß es daher der Wohnbevölkerung ermöglichen, unter möglichst geringem Verkehrsaufwand verschiedene Funktionen auszuüben. Die Siedlungserweiterung ist durch Stadt- und Dorferneuerung zu ergänzen, um in Siedlungsgebieten, die tendenziell Arbeitsplätze verlieren, die Bevölkerung in einer sozial verträglichen Form zu stabilisieren. Da in einer hochentwickelten, arbeitsteiligen Gesellschaft Produkte und Be-

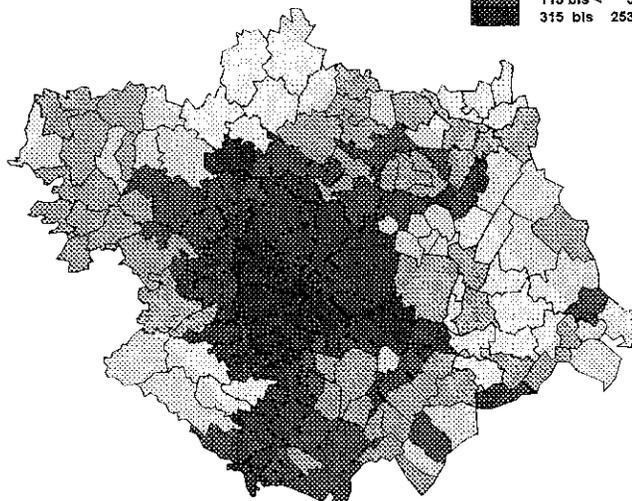
dürfnisse immer spezieller werden, hängt die Attraktivität der Wohnstandorte auch von der Vielfalt des Angebotes konsumorientierter Dienste ab. Durch die mangelnde Trennbarkeit von Produktion und Konsum kommt den traditionellen konsumorientierten Diensten standortbildende Funktion und der Zentrenstruktur große Bedeutung für ein räumliches Wirtschaftskonzept zu.

Die Geschäfte und Einrichtungen konsumorientierter Dienste sollen zur Nutzung von Skalenerträgen und exter-

**Agglomeration Wien:
Bevölkerungsdichte 1991**

Abbildung 2

Einwohner je km ²	
11 bis <	53
53 bis <	113
113 bis <	315
315 bis	25345



Q: ÖSTAT.

Mehrstufige Zentren in der Kernstadt (City, Haupt- und Nebenzentren) und im Umland (regionale Entwicklungszentren, zentrale Orte) sowie auf den regionalen Export spezialisierte Standorträume (für Tourismus, produktionsnahe Dienstleistungen, Industrie) sollen jene wichtigen Knoten sein, an denen sich das innerregionale Verkehrsnetz und die Siedlungsstruktur der gesamten Agglomeration orientieren. Der Pendelverkehr der Arbeitskräfte stützt sich auf ein achsiales und tangenciales Netz von U-Bahnen und Schnellbahnen.

nen Effekten in Zentren gebündelt werden. Aufgrund eines großen Bevölkerungs- und Umsatzpotentials können Anbieter in verkehrsgünstigen Zentren größere Mengen absetzen, während umgekehrt in kleinen Geschäftsvierteln ein Unterschreiten von Mindestmarktgrößen ein entsprechendes Angebot verhindert. Ballungsvorteile (externe „shopping externalities“) reduzieren die Such- und Besorgungskosten von Konsumenten, die mehrere Angebote unvollständig substituierbarer Güter vergleichen oder komplementäre Güter gemeinsam einkaufen. Da die einzelnen konsumorientierten Dienste unterschiedliche Möglichkeiten zur Nutzung von Skalenerträgen haben, ist das Versorgungsangebot vielfältiger, wenn die Zentren unterschiedlich ausgestattet und hierarchisch angeordnet sind: Wenige hochrangige Zentren mit einem vielfältigen Angebot für größere Marktgebiete werden durch eine größere Zahl kleinerer Zentren mit kleinem Einzugsgebiet ergänzt.

Eine Stadterweiterung entlang der „Bandstadt“ im Südwesten oder im Westen im Wienerwald scheidet aus ökologischen Gründen und wegen der Knappheit von Boden und Verkehrskapazitäten aus (Abbildung 2). Für eine Stadterweiterung im Süden, Südosten und Nordosten sollen ökonomische und planerische Strukturen nach dem Muster mehrstufiger Zentren einer allzu gestaltlosen Zersiedelung im nur wenig gegliederten Relief des Wiener Beckens entgegenwirken. Zur Entschärfung innerstädtischer Verkehrsprobleme kann die City durch eine gut entwickelte mehrstufige Zentrenstruktur entlastet werden: Unter dem Gesichtspunkt attraktiver Wohnstandorte (insbesondere für qualifizierte und mobile Personen) sind jene Zentren zu stärken, die in der Hierarchie unmittelbar nach der City rangieren. In der Kernstadt wären dies fünf Hauptzentren (nach dem Wiener Stadtentwicklungsplan: Floridsdorf, Kagran, Meidling, Favoriten, Simmering) bzw. Hauptgeschäftstraßen, im Umland regionale Entwicklungszentren (nach Leitbild der Planungsgemeinschaft Ost: Tulln, Bruck an der Leitha, Gänserndorf, Stockerau, Hollabrunn, Mistelbach). In diesen Zentren zweiter Ordnung wird das Angebot an Diensten des gehobenen Bedarfs durch die City, das Angebot an Gütern des täglichen Bedarfs durch Ne-

benzentren bzw. Nebengeschäftsstraßen und regionale Unterzentren (des Umlandes) ergänzt. Das Angebot der regionalen Entwicklungszentren des Umlandes könnte zudem durch grenzüberschreitende Kooperation mit benachbarten Zentren in Tschechien, der Slowakei und Ungarn erweitert werden: z. B. Gänserndorf — Malacky oder Bruck an der Leitha (gemeinsam mit Neusiedl am See) — Mosonmagyaróvár. Die Hauptzentren ordnen sich an leistungsfähigen Knotenpunkten öffentlicher Nahverkehrsmittel an, die einerseits vom Rande des dicht bebauten Stadtgebietes direkt in die City (U-Bahnen, Schnellbahnen) führen und andererseits Ausgangspunkt stadtauswärts gerichteter Entwicklungsachsen sind.

Um zu unterbinden, daß sich ein strukturloser Siedlungsring in das wenig verdichtete Stadtgebiet ausbreitet, wird die polyzentrische Struktur durch ein Achsenkonzept unterstützt. Die Entwicklungsachsen sollen möglichst viele differenzierte städtische Funktionen aufweisen und genügend Platz für die Naherholung freihalten. Die Breite der „Siedlungsbänder“ und die Radien der „Siedlungsgebiete“ werden von den Erreichbarkeitsbedingungen im Fußgänger- und öffentlichen Nahverkehr und von der Reichweite externer Zentreneffekte bestimmt. Zwischen den Achsen können extensive Nutzungen, für die nur niedrige Mietpreise gezahlt werden, bereits im Inneren und nicht erst am äußeren Rand der Agglomeration (wie dies dem Muster „Thünenscher Ringe“ entspräche) realisiert werden. Bei entsprechender Unterstützung durch Stadtplanung und Bodenpolitik wird dadurch die Nutzungsstruktur der Siedlungserweiterungsgebiete besser durchmischt. Jedenfalls sollten dort genügend Freiflächen für die Naherholung oder Gewerbegebiete für arbeitsintensive Betriebe mit lokalem oder regionalem Absatzmarkt vorhanden sein. Arbeitsintensive Produktionsmethoden stellen weniger Ansprüche an die Infrastruktur, zur Mindestausstattung zählt die Einbindung in ein leistungsfähiges Straßennetz. Zur Reduktion des Pendelverkehrs sollten möglichst viele

Wohngebiete im Umkreis der innerstädtischen Haupt- oder regionalen Entwicklungszentren mit Gewerbegebieten ausgestattet sein. Die Autobahnen A22 und A23 könnten das „Rückgrat“ für Gewerbegebiete sein, die wegen der geringen Anforderungen an Skalenerträge relativ leicht teilbar sind

Ergänzend zu dieser Stadterweiterung soll die Stadterneuerung im dicht bebauten Stadtgebiet einseitige Entwicklungen der Nutzungs- und Sozialstruktur durch Sanierungsmaßnahmen und öffentliche Verkehrsinvestitionen eindämmen. Erneuerungsbedürftige Wohngebiete (mit Schwerpunkt in den dicht bebauten Stadtbezirken außerhalb des Gürtels) wären durch U-Bahnen mit den Einkaufsgelegenheiten und Dienstleistungsarbeitsplätzen der City (und zugehöriger Hauptzentren bzw. Hauptgeschäftsstraßen) sowie über tangential angelegte Schnellbahnen („Schnellbahn-Ring“) mit den auf überregionale Wirtschaftsfunktionen spezialisierten Standorten (etwa Industriegebiet am südlichen Stadtrand) zu verbinden. Im Umland sollen die Dörfer und Märkte als Wohnstandorte mit sozialer Identitätsprägung stabilisiert werden. Eine Dorferneuerung mit vielen kulturellen Komponenten und eine Verkehrsinfrastruktur, die den Angebots- und Nachfragebedingungen ländlicher Räume (mit Beschränkungen für den konventionellen öffentlichen Nahverkehr) gerecht wird, kann einer Überhitzung der Siedlungsdynamik in den regionalen Entwicklungszentren des Umlandes entgegensteuern.

Literaturhinweise

Bannon M J Moore K O Keefe A „The Growth and Importance of Producer Services in National Development“ Service Industries Research Centre Dublin Working Paper 1990 (3)

Coffey W J. Polese M „Producer Services and Regional Development: A Policy-Oriented Perspective“ Papers of the Regional Science Association 1989 67 S 13-27

EG-Kommission Europa 2000 Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft Luxemburg 1991

ERECO, European Regional Prospects Analysis and Forecasts to 1997 Brüssel 1993

Hentschel E „Grenzüberschreitende Kooperation an den EG-Außengrenzen – Stand und Probleme“ FIW-Berichte 1993 (2) S 48-59

Huber W „Paradigmenwechsel in Raumordnung und Regionalpolitik? Veränderungen in den Sichtweisen der räumlichen Dimension staatlichen Handelns“ Der öffentliche Sektor 1993 19(4) S 1-30

IWI „Industrienahe Dienstleistungen in Österreich“ IWI-Studien 1992 (4)

Klodt H „Structural Change in Urban Growth“ Kieler Arbeitspapiere 1993 (596)

Magistrat der Stadt Wien Stadtentwicklungsplan 1993 Entwurf Wien 1993

Mailat D „Transborder Regions between Members of the EC and Non-Member Countries“ Built Environment 1992 16(1) S 38-51

Mayerhofer P (1993A) „Wiens Rolle als Standort hochwertiger Dienstleistungen“ WIFO-Monatsberichte 1993 66(10) S 531-541

Mayerhofer P (1993B), Entwurf zu einem Kapitel „Wirtschaft“ im STEP 1993 Studie des WIFO im Auftrag des Magistrats der Stadt Wien MA 18 Wien 1993

Mayerhofer P. Palme G (1994A) Regionales Wirtschaftskonzept für die Agglomeration Wien (Wien und Umland), Studie des WIFO im Auftrag der österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) Wien 1994

Mayerhofer, P. Palme G (1994B), „Regionaler Strukturwandel und EU-Regionalpolitik“ Sonderheft der WIFO-Monatsberichte Mai 1994 S S68

Mooslechner P „Der Finanzplatz Wien“ in Mayerhofer P (Koordination) Metropole Wien Band III WIFO Wien 1993

ÖIR „Österreich im Rahmen der Europäischen Verkehrsintegration“ ÖROK-Schriftenreihe 1993 (109) S 10-22

Palme G „Innovationen der Wiener Industrie“ WIFO-Monatsberichte 1993 66 (10) S 521-530

Palme, G „Ansatz zu einer modernen Industrie- und Regionalpolitik am Beispiel Niederösterreichs“ WIFO-Monatsberichte 1994 67(2)

Perry, M „Flexible Production Externalisation and the Interpretation of Business Service Growth“ The Service Industries Journal 1992 12(1) S 1-16

Romer, P „Increasing Returns and Long Run Growth“ Journal of Political Economy 1986 94 S 1002-1037

Schindegger F et al. Siedlungspolitisches Konzept Ostregion Arbeitsgemeinschaft Stadtland-ÖIR Wien 1993

Schremmer C. Krajasits C, Szenarien zur Ost-Grenzöffnung und deren Auswirkungen auf die österreichischen Ost-Grenzregionen ÖIR Wien 1991

Stankovsky J „Freihandel der EG und der EFTA mit Ost-Mitteleuropa“ WIFO-Monatsberichte 1992 65(7) S 370-374