

# Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen: Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten

13. ÖROK – Enquête, 16.6.2009

TU Wien, Department für Raumentwicklung,  
Infrastruktur- und Umweltplanung



Räumliche Entwicklungen in österr. Stadtregionen: Handlungsbedarf  
und Steuerungsmöglichkeiten  
13. ÖROK-Enquête, 16.6.2009, Wien



## Projektaufgaben und Forschungsansatz



- **Zentrale Projektaufgaben:**
  - Abgrenzung von funktionalen Stadtregionen in Österreich (Stadt-Umland)
  - Analyse der räumlichen Entwicklungen sowie der Akteurskonstellationen in ausgewählten Stadtregionen
  - Einschätzung von bestehenden Steuerungsinstrumenten (Schwerpunkt: Raumplanung)
  - Ableitung von Handlungsempfehlungen für die zukünftige Steuerung der räumlichen Entwicklungen in Stadtregionen
- **Forschungsansatz:**
  - interdisziplinär (fachbereichsübergreifend) und „interaktiv“ (Durchführung von zwei Fokusgruppenworkshops, Workshops mit ÖROK-AG Stadtregionen und wiss. Beirat)

## Aufbau des Vortrages

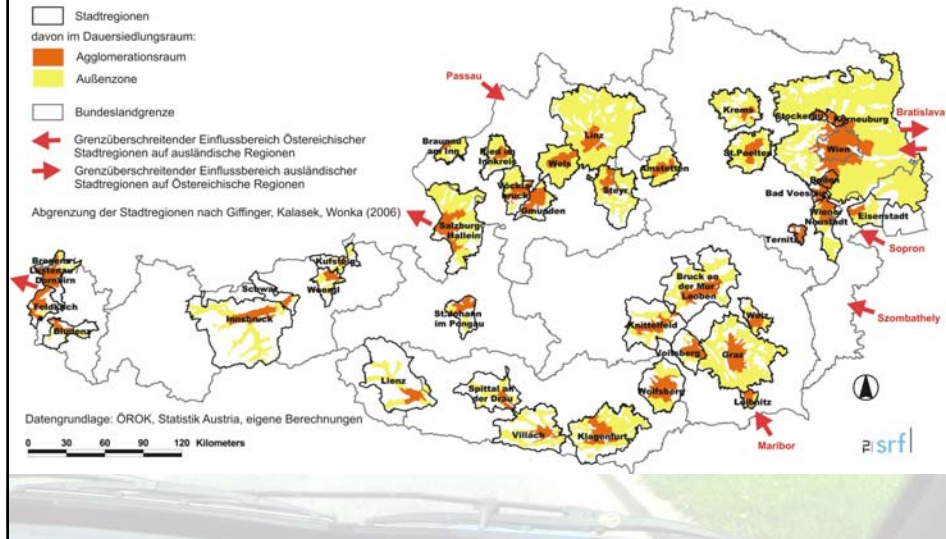
1. Herausforderungen der räumlichen Entwicklung in Stadtregionen
2. Bedeutung der Stadtregionen als eigener Raumtyp in Österreich
3. Verankerung des Begriffs Stadtregionen in Politik und Verwaltung
4. Schaffung integrierter Daten- und Planungsgrundlagen
5. Verstärkte Ziel- und Strategiediskussion in Stadtregionen
6. Gezielte Verbesserung/Abstimmung von Steuerungsinstrumenten der Raumplanung und anderer Politikbereiche
7. Differenzierung des Instrumentariums nach Stadtregionen
8. Gezielte Förderung von Kooperationen – Stadtregionen als Handlungsebene
9. Verbesserte Abstimmung zwischen „harten“ und „weichen“ Steuerungsinstrumenten in der Raumplanung
10. Verstärkte Zusammenarbeit zwischen allen staatlichen Ebenen

## Stadtregionen als eigenständiger „Raumtyp“

### Herausforderungen

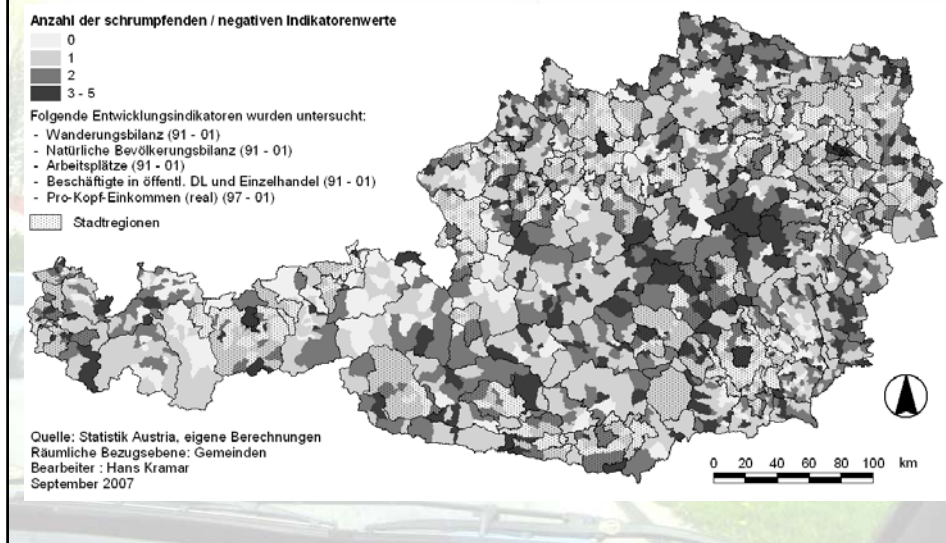
- städtische Agglomerationen wachsen über Gemeindegrenzen
  - von der monozentralen zur polyzentralen Agglomeration
- verschiedene Trends wirken innerregional unterschiedlich
  - Siedlungsflächenverbrauch
  - unternutzte bzw. überbeanspruchte Infrastruktureinrichtungen
  - Kosten – Nutzen – Verteilung ungleich
  - Trend zur fragmentierten Entwicklung und sozialen Betroffenheit
- Entwicklungsbedingungen zwischen Stadtregionen sehr unterschiedlich
  - in Abhängigkeit von Größe u. Lage
- Spannungsfelder und Konfliktpotentiale
  - funktional: von Zentralität (national-regional) zu metropolitaner Funktion (interregional– global)
  - sozial: Stadtregionale Identität nicht gegeben
    - Info- und Bewusstseinsdefizite

### Stadregionen als eigenständiger „Raumtyp“



5

### Stadregionen als eigenständiger „Raumtyp“



6

## Verankerung des Begriffs „Stadtregion“ in Politik und Verwaltung

### □ Festlegung von Entwicklungsvorstellungen zu Typen von Regiopolen im Zusammenarbeit von Bund (Ministerien) und Ländern im Spannungsfeld von

- europäischen polyzentralen Entwicklungsvorstellungen
- räumlich differenzierten Versorgungschancen (gleichwertige Lebensbedingungen)  
vor dem Hintergrund unterschiedlicher räumlicher Bedingungen

#### Good Practice-Beispiel:

- Agglomerationspolitik Schweiz
- Seit 2001 Berichtstätigkeit
  - Von 21.000 bis 1,08 Mio. Ew.
  - Gezielte Strategien

#### Good Practice-Beispiel:

- ROB Deutschland 2005
- Trends in der Raumentwicklung
  - Grundtypen der Raumstruktur
    - zentral ↔ peripher
  - Räume mit bes. Handlungsbedarf
    - Agglomerations- und Metropolräume
    - Suburbane Räume
    - Ländliche Räume

7

## Schaffung integrierter stadtreionaler Planungsgrundlagen

### □ Stadtregion im öffentlichen Bewusstsein

- Eigene statistische in Österreich: Struktur, Trends, Perspektiven
- Darstellen von Problemlagen Datengrundlagen
- Regelmäßiger Report: Stadtregionen und Erfahrungen (Reportagen, Tagungen, Workshops, etc.)

### □ Stadtreionale Visionen und Strategien

- Fördern und Stärken der stadtreionalen Identität : Entwicklung typspezifischer Strategien
- Unterstützung (finanziell, organisatorisch) und Evaluierung kooperativer Ansätze

### □ Gezielte Unterstützung von kooperativen Ansätzen

- Förderung von Landes- oder Bundesinstitutionen bzw. bevorzugte Finanzierung von gemeinsamen Aktivitäten zur Steuerung der stadtreionalen Entwicklung
- Beispiele: Verband Stuttgart (Siedlungsflächenmanagement), Verband Aachen (Gewerbeflächenkonzept)

8

### Verstärkte Ziel- und Strategiediskussionen in Stadtregionen

- **zur räuml., nachhaltigen Entwicklung und Forcierung territorialer Kohäsion**
  - typspezifisch differenzierte Richtlinien zu haushälterischen Umgang mit Umwelt und Boden und zu Siedlungsgrenzen
  - Mehr-Ebenen-Konzept zur Stärkung territorialer Kohäsion
    - Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit
    - Lebens- und Umweltbedingungen
    - Regionale Identität
- **Steuerung: eine fachübergreifende Aufgabe**
  - Bund (Ministerien), Länder und wichtige private und öffentliche Akteure auf lokaler Ebene
  - Förderung von Netzwerkanätzen zur Überwindung/Koordinierung unterschiedlicher Ziele und Interessen

9

### Gezielte Verbesserung/Abstimmung des hoheitlichen Steuerungsinstrumentariums

- **Tendenzen**
  - Unterschiede in den Instrumenten nehmen tendenziell zu
  - Verstärkte überörtliche Planungsaktivitäten in den Ländern
  - Verstärkt konzeptive und strategische Planungen in den Ländern und Gemeinden
  - Herausforderungen für Planungsbehörden nehmen zu, z.B. Widmungsmaßnahmen
    - Aufwendige Verfahren (SUP)
    - Differenzierte Widmungskriterien und Plangrundlagen (anderer Rechtsmaterien)
    - Starker Projektbezug
    - Ergänzungen durch zivilrechtliche Vereinbarungen
    - Projektbezogene Einschränkungen durch konkrete Umweltbelastungen
- **Planungsinstrumente weisen teilweise keinen spezifischen stadtreionalen Bezug auf, insb. keine Differenzierung zwischen Stadt(regions)typen**
- **Stadtregionen als (funktionale) Planungsräume sind selten**

10

## Gezielte Verbesserung/Abstimmung des hoheitlichen Steuerungsinstrumentariums

- **Vielzahl unterschiedlicher Instrumente treffen auf unterschiedliche Stadtregionen mit spezifischen Ausprägungen und Anforderungen**
  - Erheblicher Instrumentenvielfalt, insb. in der Raumplanung
    - Aufzeigen der Instrumentenvielfalt und Wechselwirkungen
    - wesentlich ist der Erfahrungsaustausch über Wirkungen und die verbesserte Abstimmung
  - Unterschiedliche Kombinationen einzelner Instrument, insb. in der praktischen Umsetzung
- **Handlungsbereiche bezüglich Betriebsansiedlungen:**
  - Erfassung der Betriebsstandortpotentiale
  - Planungsrechtliche Sicherung von Standorten
  - Herstellung der Verfügbarkeit (Flächenmanagement)
  - Entwicklung und Vermarktung von Standorten



Gewerbezone	Ausmaß der bestehenden gewerblichen Nutzung in ha	Obergrenze	Noch zu entwickelndes Potenzial	Davon noch nicht gewidmet	50% für Kooperation
Hallein Bahnhof	7	16	9	8	4
Elsbethen Haslach	2,5	14	11,5	5	2,5
Kuchl Süd	6	12	1	1	
Neumarkt Bahnhof/Steindorf Süd	13	40	37	27	13,5
Nussdorf-Weihörth	21	35	14	6	3
Anthering Bergheim	18	50	32	22	11
Obendorf Nord	6,5	30	23,5	22,5	11
Steindorf Nord	6	27	21	21	10,5
Straßwälden Nord	26 <sup>20</sup>	26	26 <sup>20</sup>	26	13
Siezenheim-Kaserne	25	40	15 <sup>20</sup>	15	7,5
Kostendorf	10	35	25	25	12,5
Ursteinau	0	20	20	0	0
Ottenuer Tunnel	0	20	20	20	10

11

## Gezielte Verbesserung/Abstimmung des hoheitlichen Steuerungsinstrumentariums

- **Aufwertung der überörtlichen Raumplanung**
  - Interdisziplinäre Abstimmung auf regionaler Ebene als Vorgaben für die kommunale Planung
  - Ausarbeitung langfristiger Entwicklungsstrategien
  - Stärkere Bindungswirkung und Konkretisierung von Festlegungen überörtlicher Raumpläne (Siedlungsgrenzen, Infrastrukturkorridore...)
- **Örtliche Entwicklungsplanung**
  - Anreize zur interkommunalen Abstimmung von örtlichen Entwicklungskonzepten
  - „Push and Pull“- Maßnahmen zur Zersiedelungsabwehr (Förderung der Innenverdichtung UND Festlegung von Bauland-Ausschlussgebieten)
  - Attraktivierung der Innenverdichtung (Hohe Siedlungsdichten bei gleichzeitig hohen Ansprüchen an Gestaltung, Architektur und Städtebau), Nutzung von Reserven (innerstädtische Brachflächen, Dachgeschoßausbau u.a.)
- **Ergänzung und Änderung des Planungsinstrumentariums**
  - **Projektbezogene Planungsinstrumente**
    - Großvorhaben als eigene Planungsmaßnahme behandeln und in eigenen Planungsdokumenten identifizierbar machen
  - **Änderungen bei Widmungskriterien**
    - Exakt definierte Grünlandkategorien
    - Bei verträglichen Nutzungen Nutzungsmischungen erleichtern (Mischgebiete)

12

## Gezielte Verbesserung/Abstimmung des hoheitlichen Steuerungsinstrumentariums

### Privatwirtschaftliche Handlungserfordernisse

- **Aktive Bodenpolitik der Gemeinden**
  - (Frühzeitiger) Ankauf von Liegenschaften im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten
  - Unterstützung durch Baulandsicherungsgesellschaften oder Bodenbeschaffungsfonds
- **Verstärkter Einsatz privatrechtlicher Vereinbarungen bei Neuwidmung von Bauland („Vertragsraumordnung“)**
  - Differenzierte Vertragsmodelle für unterschiedliche Zielsetzungen
- **Verursachergerechte Anlastung von Infrastrukturkosten (Gebührenpolitik)**
  - Keine Nivellierung von Anliegerleistungen; Gebühren als Anteile an realen Aufschließungskosten (ggf. unter Berücksichtigung sozialer Aspekte)

### Abstimmung von Raumplanung und anderen Sektorpolitiken

- **Fokussierung der Wohnbauförderung**
  - Überprüfung der WBF auf räumliche und siedlungsstrukturelle Ziele
    - › Definition von siedlungsstrukturellen „Mindeststandards“ – z.B. Entfernung zu ÖV, Minstdichte etc.
    - › Neubauförderung bei Eigenheimen in Abhängigkeit von Bebauungsdichte und stadtreionaler Lage (Siedlungsschwerpunkte stärken)

13

## Gezielte Verbesserung/Abstimmung des hoheitlichen Steuerungsinstrumentariums

- **Ausbau von Straßennetz und ÖV-Trassen in Abstimmung mit der überörtlichen und örtlichen Raumplanung**
  - Erhöhung der Kostenwahrheit im ÖV und IV, stärkere Nutzeranlastung der Infrastrukturkosten
  - Siedlungsverdichtung in der Nähe von (ausbaufähigem) ÖV
  - Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung bzgl. verkehrssparender Siedlungsformen
  - Verkehrsverbünde als Pioniere stadtreionaler Kooperationen ⇒ Erweiterung um verkehrsmodusübergreifende Mobilitätsmanagement- und Informationssysteme
- **EKZ-Regelungen**
  - Lockerungen für innerstädtische Entwicklungen sind sinnvoll
  - Regionale Bedarfsprüfungen als zusätzliche Standortkriterien für EKZ
- **Fiskalpolitik, Finanzausgleich**
  - „Aufgabenorientierte Mittelverteilung“ im bundeseinheitlichen Finanzausgleich: Berücksichtigung funktioneller Verflechtungen und Spill-Overs zwischen Gemeinden in Stadtregionen (insb. Kernstadt und Umlandgemeinden);
  - Dadurch Verringerung des ergänzenden Anpassungsbedarfs über Transfers
    - › z.B. Sonderdotierung für Kernstädte für zentralörtliche Infrastruktur
    - › z.B. Schaffung der Möglichkeit einer freiwilligen Bildung von „Stadtregionen“ im FA mit spezifischer fiskalischer Behandlung (vgl. Zweckverbände oder die derzeit schon mögliche Kommunalsteuerteilung)

14

## Gezielte Verbesserung/Abstimmung des hoheitlichen Steuerungsinstrumentariums

### Good Practice-Beispiele:

- **Aktive Boden- und Baulandpolitik in Graubünden**
  - › Verpflichtung der Gemeinden zu aktiver Boden- und Baulandpolitik (Gewährleistung der widmungskonformen Nutzung) bei Neu- und Umwidmungen: Kaufrechtsverträge, Mehrwertausgleichsverträge, „Einzonung auf Zeit“
- **Regionale Gewerbeflächenpools in Deutschland**
  - › Interkommunale Planungsaufgabe (freiwillig); Gemeindekooperation
  - › Gemeinden bringen Gewerbeflächen (oder Geldbeträge) ein
  - › Bewertung der Flächen ⇒ bestimmt den Poolanteil
  - › Anteilige Beteiligung der Gemeinden an Verkaufserlösen und Gewerbesteuern
- **System von Flächenzertifikaten in Deutschland**
- **Kontingentierung von Bauland**

15

## Differenzierter Instrumenten-Mix für Stadtregionen

### Handlungserfordernisse

- Ausarbeitung stadtreionsspezifischer Zielsetzungen
- Je nach Handlungsbereichen unterschiedliche Instrumenten- und Maßnahmendominanz

#### Regionale Betriebsgebiete

- Regionale Betriebsansiedlungen als überörtliche Planungsaufgabe
- Flächensicherungsmaßnahmen sind (teilweise) abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung, grundsätzlich aber österreichweit von Relevanz
- „*Hauptsache Betriebsgebiete*“ stimmt für viele Städte (mit Wirtschaftswachstum und limitierten Flächenreserven) nur bedingt
  - › Interesse für bzw. gegen Betriebsgebiete hängt ab von Betriebstypen, Umweltauswirkungen, Infrastrukturausbauerfordernissen, erwarteter Wertschöpfung sowie Kompatibilität zum Bestand
  - › „*Nicht jeder Arbeitsplatz ist ein Gewinn fürs Gemeindebudget!*“: abhängig von Beschäftigungsdichte und Flächen- bzw. Infrastrukturbedarf
  - › „*Regionale Funktionsteilung*“ bei Betriebsansiedlungen
- Notwendigkeit zur widmungsrechtlichen Sicherung von Standorten hängt u.a. von bestehenden Betriebsflächenreserven ab
- Standortentwicklungsstrategien sind unterschiedlich je nach Nachfragedruck in der Region
  - Ansiedlungssteuerung, Qualitätsoffensiven in Boomregionen vs. Attraktivierung, Bestandssicherung und offensive Standortvermarktung in Stagnationsregionen

16

## Gezielte Förderung von stadtreionalen Kooperationen

- **Grundsätzliche Herausforderungen**
  - Stärkere funktionale Verflechtungen zwischen Kernstädten und Agglomerationsgemeinden
  - Herrschaftsräume und Funktionsräume sind nicht mehr deckungsgleich
  - Verbesserung der Wettbewerbsposition: Schaffung von politischer Verantwortung und Richtungssetzung in der Stadregion (Handlungsraum)
  - Notwendigkeit der Herstellung von verbindlichen Formen der Abstimmung auf stadtreionaler Ebene
  - Differenzierung nach Problemdruck und Ausgangslage innerhalb der Stadregionen
  - Vertrauensbildung und Entwicklung eines „Agglomerationsbewusstseins“
- **Einrichtung von Stadregionen als Planungs- und Handlungsebene**
  - Durchführung von bottom-up-Prozessen zur Bildung von Stadregionen („Freiwilligkeit“)
  - Beteiligung vielfältiger stadtreionaler AkteurlInnen (unterschiedlich für Stadregionstypen: Beachtung der Rahmenbedingungen und Ausgangslagen)

17

## Gezielte Förderung von stadtreionalen Kooperationen

- Entwicklung und Festlegung einer stadtreionalen Kooperationsform („Spielregeln“: kommunaler Eigensinn-regionaler Gemeinsinn; Mitsprache, Konfliktregelung, Entscheidungsfindung, Vorteil- und Lastenausgleich, Controlling, demokratische Legitimation; Anpassung an Aufgabenstellung)
- Förderung von stadtreionalen Kooperationen durch Bund und Länder („Anreize“ setzen), Schaffung von Rahmenbedingungen in überörtlichen Strategien und Instrumenten („gesetzliche Rahmenbedingungen“)
- Übertragung von Aufgaben an die stadtreionale Kooperationsform (v.a. mit überörtlicher Relevanz wie Bodenpolitik, Betriebsgebietssicherung, Marketing, Wirtschaftsförderung)
- Einsatz kommunikativer Instrumente in der Stadregion („Öffentlichkeitsarbeit“, „Demokratisierung“)
- Professionelle Begleitung und Moderation des Regionsbildungsprozesses

18

## Gezielte Förderung von stadregionalen Kooperationen

### □ Erfolgskritische Faktoren für stadregionale Kooperationen

- Aufbau von gegenseitigem Vertrauen zwischen den stadregionalen AkteurInnen durch kleine und überschaubare Kooperationen
- Ungleiche Ausgangsbedingungen der Gemeinden in Bezug auf die finanzielle, wirtschaftliche, demographische und soziale Situation durch klare Kennzeichnung offen legen und in kooperativen Ansätzen aus verhandeln
- Herstellen einer gemeinsamen Problemeinschätzung durch entsprechende Grundlagenstudien und gemeinsame Veranstaltungen
- Gezielte finanzielle oder kapazitätsbezogene Unterstützung ‚von oben‘ bei ungenügenden Ressourcen der Gemeinden
- Asymmetrische Akteursstrukturen (vor allem tragend bei Länderübergreifenden Kooperationen) so weit wie möglich vermeiden bzw. in Entscheidungsfindungsprozessen a priori berücksichtigen
- Definition des Kooperationszweckes (möglichst thematisch und zeitlich eingeschränkt), um den Mehrwert der Kooperation sichtbar, darstellbar und überprüfbar zu machen
- Verwaltungsmodernisierung bei fehlender ressortübergreifender Zusammenarbeit in den Verwaltungen aller Ebenen
- Erarbeiten einer übergeordneten stadregionalen Strategie, um Rahmen (Themenschwerpunkte, Orte, Fristen) für kooperative Ansätze zu definieren

19

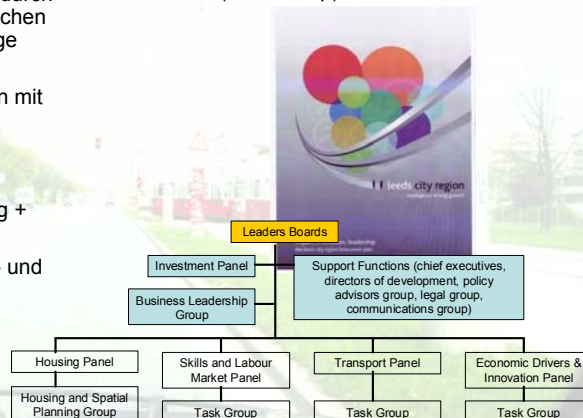
## Gezielte Förderung von stadregionalen Kooperationen

### □ Good Practice: Region Hannover

- 2001 als gemeinsame Politik- und Handlungsebene gebildet durch Gesetz des Niedersächsischen Landtages → eigenständige Gebietskörperschaft
- Übertragung von Aufgaben mit überörtlicher Relevanz
- Starke demokratische Legitimation
- Gemeinsame Finanzierung + Landeszuweisungen
- Etablierung eines Vorteils- und Lastenausgleich
- Solidarische Stadregion

### □ Good Practice: City Region Leeds

- starke stadregionale Partnerschaft
- Hohe Strategiefähigkeit (Leadership)



20

### Verbesserte Abstimmung zwischen „harten“ und „weichen“ Steuerungsinstrumenten

- Regionale Betriebsansiedlung: glz. Widmungsrechtliche Festlegung von Betriebsgebieten und Maßnahmen zur Entwicklung und Vermarktung von Betriebsstandorten, Anpassung an raumplanerische Zielvorgaben
- Nutzung von Bauland, Zersiedelung: Einsatz von kommunikativen Instrumenten zur Verbesserung der Umsetzung von Maßnahmen
- Umsetzung einer aktiven Bodenpolitik und baulandmobilisierender Maßnahmen bedarf des Einsatzes eines „Instrumentenbündels“
- Verkehrsentwicklung: Ergänzung von planerischen, direkten Maßnahmen durch „bewußtseinsbildende“ Instrumente
- **Good Practice: Verband Region Stuttgart**
  - Regionalplan: regionale Grünzüge + regionaler Landschaftspark als Kooperationsprojekt
  - Wirtschaftsförderung: Bildung von Netzwerken + Festlegung von Schwerpunkten für Betriebsgebiete
  - Abstimmung der Maßnahmenbündel auf stadtreregionaler Ebene: Regionalversammlung (Strategieentwicklung)

21

### Verstärkte Zusammenarbeit zwischen allen Partnern des Staates

- Stadtreregionale Herausforderungen betreffen Kompetenzbereiche und Steuerungsinstrumente aller staatlicher Ebene
- Probleme können von einer staatlichen Ebene alleine nicht mehr gelöst werden
- **Handlungserfordernisse**
  - Verbesserung der gegenseitigen Information über Stadtregionen betreffende Maßnahmen
  - Gemeinsame Entwicklung von Handlungsempfehlungen und Zielen
  - Institutionalisierung der Zusammenarbeit
- **Good Practice: Tripartite Zusammenarbeit in der Schweiz**
  - 2001 Gründung der Agglomerationskonferenz
  - Informations- und Kommunikationsplattformen

22



Vielen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit

Kontakt:

Technische Universität Wien  
Department für Raumentwicklung, Infrastruktur-  
und Umweltplanung

Karlsplatz 13

1040 Wien

Tel.: +43 (0)1 58801 - 0

<http://raum.tuwien.ac.at>