

Zusammenfassung

RÄUMLICHE ENTWICKLUNGEN IN ÖSTERREICHISCHEN STADTREGIONEN: HANDLUNGSBEDARF UND STEUERUNGSMÖGLICHKEITEN

Stadtregionen sind zentrale Wachstumsmotoren der regionalen Wirtschaftsentwicklung sowie bedeutende Versorgungszentren für die Bevölkerung im verstädterten wie auch im ländlichen Raum. Im Jahr 2001 wohnten etwa 69 % der Bevölkerung (ca. 5,54 Millionen EinwohnerInnen) in den Stadtregionen Österreichs; etwa 54 % allein im verdichteten Agglomerationsraum. In den Stadtregionen konzentrieren sich zudem die wirtschaftlichen Aktivitäten (77 % aller Beschäftigten/Arbeitsplätze).

Innerhalb und zwischen Stadtregionen sind aber auch ungleiche Wertschöpfung und Arbeitsplatzentwicklung sowie starke Veränderungen im demografischen Aufbau und der Bevölkerungsentwicklung durch räumlich divergente Wanderungs- und Geburtenbilanzen (inter- und intraregionale Polarisierung). Aufgrund beider genannter Trends kommt es zu ungleicher fiskalischer Entwicklung zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden, zu starker Zersiedelung und Zunahme des Flächenverbrauchs, zu hohem Ressourcenverbrauch sowie zu zunehmend unausgewogener Erschließung mit Leistungen des ÖPNV, welche die Erreichbarkeit von peripheren Gebieten innerhalb der Stadtregion verschlechtern. Das sind einige zentrale Probleme in Stadtregionen, welche große Herausforderungen für eine zielgerichtete räumliche Steuerung darstellen.

Die vorliegende Publikation widmet sich daher eingehend dem Raumtyp „Stadtregionen“ in Österreich. Sie bildet die wesentlichen Ergebnisse des Projektes „Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen: Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten“, das von Juni 2008 bis November 2009 vom Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der TU Wien durchgeführt wurde, ab.

Im Projekt ging es vor allem um die Abgrenzung und Definition von funktionalen Stadtregionen in Österreich, die Analyse der räumlichen Entwicklungen sowie der Akteurskonstellationen in ausgewählten österreichischen Stadtregionen, die Identifikation des Handlungsbedarfs/von Handlungserfordernissen vor allem für AkteurInnen der politisch-administrativen Systeme im Rahmen der Raumordnung und

Raumplanung, die Darlegung von innovativen Ansätzen zur Steuerung der räumlichen Entwicklungen in Stadtregionen sowie die Ableitung von Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Frage, wie auf die verschiedenen stadtreionalen Herausforderungen reagiert werden kann, und welche Steuerungsformen sowie Instrumente dafür geeignet sind.

Forschungsansatz: In weiten Teilen des Projektes wurde der Ansatz der „Interactive Research“ verfolgt. Von WissenschaftlerInnen unterschiedlicher Disziplinen, VertreterInnen verschiedener politisch-administrativer Institutionen sowie der Wirtschaft wurde im Rahmen von Workshops (u. a. zwei Fokusgruppen-Workshops) gemeinsam ein Wissensstand hinsichtlich der Projektfragestellungen erarbeitet. Im Endeffekt sollten damit zwei Ziele erreicht werden: Erstens die Entwicklung eines praxisorientierten Wissens (Handlungserfordernisse), die von den involvierten AkteurInnen gemeinsam erarbeitet wurden und zweitens die Entwicklung eines transdisziplinären Wissens und Ansatzes (Handlungsempfehlungen).

Ein wesentliches Ziel dieser Publikation besteht vor allem darin, die Möglichkeiten der Steuerung von räumlichen Entwicklungen in Stadtregionen in Österreich stärker in das Bewusstsein der verantwortlichen AkteurInnen des Bundes, der Länder, Städte und Gemeinden (aber auch der Wirtschaft und Zivilgesellschaft) zu rücken. Schließlich ist das Herstellen von „Awareness“ für die Lösung der Problematiken der Stadtregionen eine wichtige Voraussetzung, um zu geeigneten Steuerungsformen zu gelangen.

Begriff „Stadtregionen“: Grundlagen und Methodik

Aufgrund der wirtschaftlichen, technologischen und sozialen Entwicklung kommt es seit den 1960er-Jahren in Österreich zunehmend zur Herausbildung von zusammenhängenden Stadtregionen, die über die administrativen Gemeindegrenzen hinausgehen. Dieser Prozess war ursprünglich von deutlich fordistischen Arbeits- und Lebensbedingungen geprägt, sodass die Beziehungen zwischen der Stadt, als dem Zentrum mit seinem ‚Hinterland‘ als Außengebiet der Stadtregion, im Mittelpunkt der Forschungsbemü-

hungen standen. Versucht man nun Stadtregionen in der aktuellen Situation zu identifizieren, so ist dieses traditionelle Verständnis von Stadt-Umland-Beziehungen zu modifizieren.

Die Österreichischen Stadtregionen werden unter Berücksichtigung von Homogenitäts- und Funktionskriterien definiert und abgegrenzt. Anstelle von statistischen Einheiten wie Gemeinden oder Siedlungseinheiten werden in diesem Ansatz gleichförmige Rasterzellen von 500x500m Seitenlänge verwendet, denen jeweils die genaue Anzahl an Wohnbevölkerung und Beschäftigten zugeordnet ist. Aufgrund dieses Wechsels von statistischen Einheiten zur rasterbasierten Darstellung lassen sich nicht nur Dichtewerte mit großer Genauigkeit berechnen, es werden auch topologische und geometrische Merkmale wie Nachbarschaft, Distanz oder Fläche sehr gut operationalisierbar.

Auf Basis dieser rasterbasierten Daten werden unter Beachtung der Vorstellung einer polyzentrischen Siedlungsentwicklung in städtischen Agglomerationen, die sich unabhängig von Gemeindegrenzen entwickelt haben, folgende Raumkategorien verwendet: Agglomerationsraum, Kernsiedlungsgebiet, Ergänzungsgebiet, Außenzone, Stadtregionen (funktionale räumliche Einheiten, die sich aus dem städtisch verdichteten Agglomerationsraum und der dieser zugeordneten Außenzone zusammensetzen). Mithilfe dieser Methode konnten Agglomerationsräume und entsprechende Außenzonen in insgesamt 38 Österreichische Stadtregionen abgegrenzt werden. Schließlich erfolgte eine Typisierung der Stadtregionen nach folgenden Kriterien: Größe der Stadtregion, Wirtschaftsstruktur, Einbettung in das Siedlungssystem.

Von „Steuerung“ zu „Regional Governance“

Um den Herausforderungen, die sich aus den räumlichen Entwicklungen in Stadtregionen ergeben, aktiv begegnen zu können, sind inzwischen vielfältige Verfahren und Strukturen für die stadtregionale Steuerung und Koordinierung entwickelt worden. In diesem Zusammenhang wird die Wirksamkeit von „klassischen“ direkten („harten“) Steuerungsinstrumenten der Stadt- und Regionalplanung kritisch hinterfragt und eine Bedeutungszunahme von indirekten, stärker kommunikativ und kooperativ ausgerichteten („weichen“) Steuerungsinstrumenten konstatiert. Dies steht im Zusammenhang mit einem veränderten Steuerungsverständnis, das auch die Raumplanung als Teil des staatlichen Handelns betrifft. Der erhöhte Koordinationsbedarf in den Stadtregionen bedarf vor allem des Einsatzes von kooperativen Verfahren und Strukturen. Regional Governance basiert auf Konzepten, die verstärkt auf Kooperation und Verhandlung ausgerichtet sind, und in welchen es vor al-

lem um eine zielgerichtete Kombination unterschiedlicher Steuerungsinstrumente (direkte, indirekte) sowie verschiedener Steuerungsmechanismen (Hierarchie, Netzwerke, Markt) geht. Dieser Steuerungsmodus ist davon abhängig, wie gut es gelingt, das „Verhandlungsdilemma“ zu überwinden, d. h. inwiefern es bei konkurrierenden und kompetitiven Akteursinteressen möglich ist, zu gemeinsamen Lösungen zu kommen. Daher sind Anreizsysteme und geeignete Steuerungsinstrumente zentrale Bestandteile von Regional Governance, um Kooperationen zu ermöglichen und zu unterstützen.

Allgemeine Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen

- **Demografische Entwicklungen:** Mit +3 % fiel die Bevölkerungszunahme zwischen 1991 und 2001 in Stadtregionen nicht wesentlich höher aus als im österreichischen Durchschnitt. Allerdings war in den Stadtregionen zum überwiegenden Teil die positive Wanderungsbilanz dafür verantwortlich (+2,8 %), zudem konzentrierte sich dort das Wachstum fast ausschließlich auf die Außenzonen (+7,5 %). Auch hinsichtlich der Altersstruktur unterscheiden sich die 38 Stadtregionen in Summe nicht wesentlich vom Rest Österreichs, jedoch ist auch hier ein deutliches Gefälle zwischen den Agglomerationsräumen und den Außenzonen zu beobachten, das sich allerdings zwischen 1991 und 2001 verringert hat.
- **Wirtschaftliche Entwicklungen:** Ähnlich wie bei der Bevölkerungsentwicklung konzentrierte sich das Beschäftigungswachstum vor allem auf die Stadtumlandbereiche. Am deutlichsten ist dieses Gefälle in den Großstadtregionen mit hohem Anteil urbaner Dienstleistungen und den Kleinstadtregionen in singulärer Lage. Im Gegensatz dazu war das Beschäftigungswachstum in den urbanen Klein- und Mittelstadtregionen und den touristisch geprägten Kleinstadtregionen vor allem auf die Agglomerationsräume konzentriert.
- **Entwicklung der Verkehrsströme:** Zwischen 1991 und 2001 hat die Zahl der AuspendlerInnen in den Stadtregionen zwar deutlich zugenommen (+28,9 %), doch war diese Entwicklung hier deutlich langsamer als im Rest Österreichs, wo eine Steigerung von mehr als 55 % zu beobachten war. Die höhere Zunahme in den Außenzonen aller Stadtregionen täuscht allerdings insofern, als dieser Wert von der besonderen Situation Wiens dominiert wird. In fast allen anderen Typen von Stadtregionen war der Zuwachs in den Agglomerationsräumen höher als im Stadtumland. Dieser Befund zeigt, dass zunehmend auch BewohnerInnen der dicht besiedelten Kerngebiete dazu tendieren, in das Umland auszuspendeln.

→ **Fiskalische Entwicklungen:** Es zeigt sich, dass die Kernstädte im Vergleich zu den anderen Gemeindetypen die mit Abstand höchsten Nettofinanzierungserfordernisse haben; also jene Ausgaben, die nicht funktionspezifisch durch Gebühren oder Transfers gedeckt, sondern durch den allgemeinen Haushalt bestritten werden müssen. Die Nettofinanzierungserfordernisse der Umlandgemeinden für zentralörtliche Aufgaben sind gar nicht, jene für ballungsraumspezifische Aufgaben nur bei den Gemeinden im (engeren) Agglomerationsraum leicht erhöht gegenüber Gemeinden außerhalb von Stadtregionen. Dies deutet auf eine starke Stadt-Umland-Komplementarität hin: Mitversorgung der Gemeinden im Agglomerationsraum und Außenzone durch Dienste der Kernstadt ohne entsprechende finanzielle Kompensation.

In einem fachlichen Dialog zwischen den im Projekt involvierten, zentralen Akteursgruppen wurden für eine weiter gehende Analyse von räumlichen Entwicklungen sowie für eine Akteursanalyse folgende Stadtregionen ausgewählt: St. Johann im Pongau, Graz-Graz-Umgebung, Stockerau-Korneuburg-Wien21.

Stadtregionale Handlungsbereiche und Steuerungsinstrumente

Aus der Analyse der räumlichen Entwicklungen und den Akteurskonstellationen in den drei ausgewählten Stadtregionen ergaben sich folgende steuerungsbezogene Handlungsbereiche: wirtschaftliche Entwicklung und regionale Betriebsansiedlung, Bevölkerungsentwicklung und Lebensqualität, Siedlungsentwicklung und Kulturlandschaft, Verkehrsentwicklung sowie Regional Governance.

Die Handlungsbereiche „regionale Betriebsansiedlung“ (Instrumente und Maßnahmen u. a. örtliche Planungsmaßnahmen, fiskalische Anreize, planungsrechtliche Sicherung von Standorten), „Zersiedelung und Nutzung von Bauland“ (u. a. Baulandmobilisierung, Baulandumlegung, Wohnbauförderung); „Verkehrsentwicklung“ (u. a. preispolitische Instrumente, City-Maut) sowie „Regional Governance“ (Kooperationen: SUM Wien-Niederösterreich, Regionalmanagement Graz-Graz-Umgebung, Regionalverband Pongau) wurden für eine vertiefende Betrachtung ausgewählt. Bezogen auf diese Handlungsbereiche wurden Good-Practice-Beispiele vor allem aus Deutschland und der Schweiz eingearbeitet.

Grundsätzliche Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Steuerung räumlicher Entwicklungen in Stadtregionen

Offenbar stellen die dynamischen Beziehungen und Verflechtungen zwischen Kernstädten und Umland-

gemeinden die AkteurInnen aus Politik und Verwaltung für die Durchführung einer zielgerichteten und kohärenten Steuerung vor große Probleme. Hier besteht mit Sicherheit der größte Handlungsbedarf, zumal es bislang keine allgemein gültige Definition und Abgrenzung und kaum integrierte Ansätze zur Steuerung von stadtreionalen Prozessen gibt.

Handlungsempfehlungen und Handlungserfordernisse

- Verankerung des Begriffs „Stadtregion“ in Politik und Verwaltung: Entwicklung einer nationalen Agglomerations- und Städtepolitik, Definition von Stadtregionen, Entwicklung des österreichischen Netzes von Stadtregionen im Kontext europäischer Entwicklungen, verstärkte Berücksichtigung unterschiedlicher Raumtypen in der Raumentwicklungspolitik;
- Schaffung integrierter Daten- und Planungsgrundlagen: Erhebung von regionsspezifischen Datengrundlagen, Erhebung von regionalen Flächenpotenzialen nach Standorttypen, Erfassung der Funktionen von Freiflächen, Entwicklung einer standardisierten Methodik und Darstellung für Abschätzung der fiskalischen Wirkung von regionalen Betriebsansiedlungen, Erfassung und Evaluierung bestehender Kooperationen und kategoriale Bewertung von Kooperationsergebnissen, Veröffentlichung und Sichtbarmachen stadtreionaler Entwicklungen;
- vermehrte Durchführung von Zieldiskussionen unter den Prämissen „nachhaltige Entwicklung“ und „territoriale Kohäsion“ in der Raumplanung: Durchführung von Strategiediskussionen, Entwicklung überörtlicher Planungsstrategien, Überprüfung und Evaluierung planerischer Ziele und Maßnahmen;
- Einrichtung von Stadtregionen als Planungs- und Handlungsebene sowie gezielte Förderung stadtreionaler Kooperationen: u. a. Durchführung von Bottom-up-Prozessen zur Bildung von Stadtregionen, Festlegung der stadtreionalen Kooperationsform, Überwindung von Barrieren bei der Bildung von stadtreionalen Kooperationen, Berücksichtigung der Spezifika von bundesländerübergreifenden stadtreionalen Kooperationen, verstärkter Einsatz von kommunikativen Instrumenten und der Öffentlichkeitsarbeit in Stadtregionen;
- Gezielte Verbesserung der Steuerungsinstrumente der Raumplanung und anderer Sektorpolitiken: u. a. Aufwertung der überörtlichen Raumplanung und verbesserte Abstimmung mit der örtlichen Raumplanung, Ergänzung des Planungsinstrumentariums um (groß-)projektbezogene Planungsinstrumente, räumliche Fokussierung der Wohnbauförderung, Flächensicherung für hochrangige Verkehrsstrassen (ÖV, IV) und Ausbau in

Abstimmung mit der überörtlichen und örtlichen Raumplanung, stärkere Anlastung der Verkehrsinfrastrukturkosten an die NutzerInnen, weitere Attraktivierung der Ansiedlung von innerstädtischen Einkaufszentren (EKZ), Erhöhung der Verfügbarkeit und Attraktivität für hochwertige regionale Betriebsstandorte, „aufgabenorientierte Mittelverteilung“ im Finanzausgleich;

- Differenzierung des Steuerungsinstrumentariums nach Stadtregionen: u. a. Aufnahme des Raumtyps „Stadtregionen“ in das planerische Instrumentarium, Abstimmung der Ziele und Maßnahmen zwischen Stadtregionen und anderen Raumtypen, Differenzierte und stadtregionsbezogene Wohnbauförderungsmaßnahmen, Übertragen von Betriebsgebiete- und EKZ-bezogene Maßnahmen auf Stadtregionen, Abstimmung ausgewählter und problembezogener Instrumente bei länder- und staatsgrenzenüberschreitender Zusammenarbeit;
- Verbesserte Abstimmung zwischen „harten“ und „weichen“ Steuerungsinstrumenten der Raumplanung: Entwicklung von Maßnahmenbündeln zur Zersiedelungsabwehr, Abstimmung der Instrumente in der örtlichen Planung, Entwicklung eines abgestimmten Instrumentariums in der „Bodenpolitik“, Abstimmung der Maßnahmen und Instrumente zur Entwicklung und Vermarktung von Betriebsstandorten
- Verstärkte Zusammenarbeit zwischen allen PartnerInnen des föderalistischen Staates: Bilden einer Kooperationsplattform „Stadtregionen“.