

Zusammenfassung

ÖROK-SCHRIFTENREIHE NR. 198 – „AGENDA STADTREGIONEN IN ÖSTERREICH“

Der Ausgangspunkt: Das „ÖREK 2011“

Von der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) wurde mit dem „Österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK) 2011“ ein strategischer Handlungsrahmen für die langfristige räumliche Entwicklung in Österreich verabschiedet. In Säule 4 des Dokuments mit dem Titel „Kooperative und effiziente Handlungsstrukturen“ ist als Handlungsfeld 4.2 die „Entwicklung einer österreichischen Agglomerationspolitik“ und als Aufgabenbereich A 4.2.2 „Kooperationsplattform Stadtregion installieren“ definiert.

Die Anliegen der ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“

Der Umsetzung dieser beiden im ÖREK 2011 definierten Anliegen widmete sich seit dem Jahr 2012 die ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“. Die Federführung für die Arbeiten lag beim Österreichischen Städtebund. Partner waren darüber hinaus das Bundeskanzleramt Abt. IV/4 Koordination, die Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Vorarlberg, der Österreichische Gemeindebund, die Städte Wien, Graz, Salzburg sowie Lienz und Ternitz, die PGO – Planungsgemeinschaft Ost, das Stadt-Umland-Management Wien-Niederösterreich (SUM) und das Regionalmanagement Graz/Graz-Umgebung. Die Gruppe diskutierte die Anliegen und Herausforderungen, vor denen die Stadtregionen heute stehen – und welche Maßnahmen gesetzt werden müssten, um die Regionen bei der Bewältigung dieser Herausforderungen zu unterstützen.

Stadtregionen als „reale Räume“

Die Bevölkerung lebt größtenteils stadtrional – die Lebens- und Bezugsräume vieler Menschen sind Gemeinde-, Landes- und Staatsgrenzen überschreitend. Derzeit sind Stadtregionen aber nur unzureichend als eigene Raumtypen bzw. als Planungs- und Handlungsebenen in Politik und Verwaltung verankert. Dies hat damit zu tun, dass Stadtregionen politisch-administrative Grenzen überschreiten und als solche „Funktionsräume“

(mit flexiblen Grenzen) nicht in die historisch gewachsenen politischen und planerischen Kulturen passen. Die Bandbreite österreichischer Stadtregionen reicht von Klein- und Mittelstadtregionen über polyzentrische Agglomerationen bis zur Metropolregion Wien. Die Balance zwischen ländlichen Räumen und Stadtregionen ist für eine ausgewogene räumliche Entwicklung genauso unentbehrlich wie die Balance und der Ausgleich zwischen Kernstadt und Umland, denn Stadtregion = Stadt & Umland.

Aufgrund der oft fehlenden Klarheit in der politischen Verantwortung für Stadtregionen ist es für PolitikerInnen meist schwierig, sich für eine stadtrregionale Kooperation einzusetzen. Der planenden Verwaltung ist der Handlungsdruck bewusst und in verschiedenen Organisationen wird bereits intensiv kooperiert, doch diese Zusammenarbeit braucht die politische Unterstützung und den Umsetzungswillen, insbesondere wenn schwierige Themen angegangen werden müssen.

Die Zielsetzungen und Inhalte der „Agenda Stadtregionen in Österreich“

Die ÖREK-Partnerschaft hat sich das Ziel gesetzt, die Anliegen der Stadtregionen aufzuzeigen und in einer „Agenda Stadtregionen in Österreich“ die Eckpunkte für eine österreichische Stadtregions- aber auch Agglomerationspolitik zu definieren. Damit sollen für die Akteurinnen und Akteure in den Regionen, aber vor allem für die politischen Verantwortlichen auf Bundes- und Länderebene, Vorschläge für Maßnahmen benannt werden, mit denen Stadtregionen in Zukunft handlungsfähig bleiben und die Zusammenarbeit gefördert und unterstützt werden kann – um die Verwaltung zu vereinfachen und effizienter zu gestalten. Für die lokalen EntscheidungsträgerInnen soll die „Agenda“ Anregung ebenso wie eine Grundlage sein, auf deren Basis in Zukunft mit Nachbargemeinden und übergeordneten Ebenen diskutiert bzw. verhandelt werden kann.

Teil 1 – „Agenda Stadtregionen in Österreich“ – Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“

Der erste Teil der Publikation enthält Empfehlungen, die aus Sicht der Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft die Eckpunkte für eine österreichische Stadtregions-/Agglomerationspolitik darstellen. Bei der Formulierung der Empfehlungen stützten sich die Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft auf die im Zuge der Bearbeitung des „Materialienbandes“ gesammelten Ergebnisse (Teil 2 der Publikation).

Folgende Eckpunkte werden von der ÖREK-Partnerschaft für eine österreichische Stadtregions-/Agglomerationspolitik definiert:

1. Stadtregionen handeln – in eigenen Aktionsfeldern und setzen Schwerpunkte

Stadtregionen müssen Herausforderungen in verschiedenen Aktionsfeldern und Schwerpunkten bewältigen, die das gesamte Spektrum der räumlichen Entwicklung umfassen.

Aktionsfeld Mobilität und Erreichbarkeit verbessern

Hier heißt die Devise für die Zukunft „Mobil sein über Grenzen“. Maßnahmen zur Umsetzung sind

- die gezielte Förderung von stadtregionalen Mobilitätspartnerschaften,
- die Entwicklung von nachfrageorientierten Standards für die ÖV-Erschließung,
- die Umsetzung einer flächendeckenden Aufbereitung von ÖV-Güteklassen,
- die Einhebung einer Verkehrsanschlussabgabe.

Aktionsfeld Freiraum und natürliche Ressourcen sorgsam nutzen

Unter dem Motto „Freiraum für alle sichern“ wären folgende Maßnahmen umzusetzen:

- die Einrichtung stadtregionaler Landschaftskonzepte,
- die Gestaltung von Regionalparks,
- die regionale Abstimmung der Bebauungsdichten,
- die Erarbeitung und Vernetzung stadtregionaler Energiekonzepte.

Aktionsfeld Siedlung und Standort nachhaltig entwickeln

Durch ein verbessertes Zusammenspiel der Städte und Gemeinden innerhalb von Stadtregionen gilt es „mit weniger Geld mehr zu erreichen“. Maßnahmen in diesem Aktionsfeld sind

- die konsequente Anwendung von Planungsinstrumenten für eine „Innenentwicklung mit Qualität“,
- die stadtregional abgestimmte Entwicklung von Standorten,
- die Definition stadtregionaler Zielgebiete,
- die Einrichtung regionaler Gestaltungs-/Planungsbeiräte,
- die Einhebung von Aufschließungs- und Erhaltungsbeiträgen für unbebautes Bauland.

Aktionsfeld Vielfalt und Zusammenhalt unterstützen

Ziel dieses Aktionsfeldes ist es „Raum für die Vielfalt an Lebensstilen zu bieten“. Maßnahmen zur Umsetzung sind

- der Ausbau des Angebots an leistbarem Wohnraum,
- die Entwicklung von stadtregionalen Integrationsleitbildern,
- die Schaffung von Begegnungsräumen,
- die Entwicklung von Leitplänen für öffentliche und soziale Einrichtungen.

2. Stadtregionen haben Instrumente – um zu planen und zu entwickeln

Österreichs Stadtregionen nutzen bereits eine Reihe von Planungsinstrumenten (z. B. Interkommunales Raumentwicklungskonzept, Regionale Leitplanung) und Plattformen. Diese werden je nach Land und Region verschieden bezeichnet, sind aber durchwegs auf die räumliche Entwicklung und interkommunale/regionale Kooperation ausgerichtet. Es gibt auch zahlreiche gute Erfahrungen mit informellen Planungsprozessen. Jedoch hat sich gezeigt, dass es vor allem bei sehr unterschiedlichen Ausgangspositionen innerhalb der Stadtregion und bei „harten“ Themenbereichen (z. B. Betriebsansiedlung, Baulandkontingente, Verkehrserzeugung) Grenzen der freiwilligen Zusammenarbeit gibt und verbindliche Instrumente sowie Regeln notwendig sind.

Um Planungsinstrumente und Planungsprozesse effektiver zu nutzen, gilt es

- Stadtregionen bei raumwirksamen Planungen und Vorhaben des Bundes und der Länder stärker zu berücksichtigen,
- Investitionen stärker an Planungen der Stadtregionen zu orientieren,
- Stadtregionen als Handlungsräume der Landesplanung zu fixieren,
- Leitbilder und stadtregionale Rahmenkonzepte als integrative Planungsinstrumente einzusetzen,
- planungsrechtliche Standards bzw. die Praxis zur übergemeindlichen Information und Einbindung an die besonderen Anforderungen in Stadtregionen anzupassen.

3. Stadtregionen haben Governancestrukturen – um die Kooperation zwischen ihren AkteurInnen zu fördern

Die Bildung von Governancestrukturen in den Stadtregionen trägt dazu bei, dass die Steuerungs- und Koordinationsräume an die Funktionsräume angepasst werden. Dadurch werden räumliche Herausforderungen gemeinsam bewältigt, Ressourcen gebündelt und die Kooperationsbereitschaft bei den stadtregionalen AkteurInnen erhöht. In Österreich gibt es bereits verschiedenste Strukturen der stadtregionalen Zusammenarbeit – zum Beispiel das Stadt-Umland-Management Wien-Niederösterreich, die Stadtregion Graz und verschiedene Kooperationen im Rheintal in Vorarlberg – die beispielgebend sein können.

Als Maßnahmen können festgehalten werden

- die (Weiter)Entwicklung von stadtregionalen Kooperations- und Organisationsformen,
- die Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Stadtregionen bei Bund und Ländern,
- die aktive bzw. umfassende Information und Abstimmung bei raumrelevanten Planungen und Projekten,
- die Planung „auf städtischem Niveau“ in Form von Planungs- und Verwaltungsgemeinschaften.

4. Stadtregionen lernen – und betreiben dazu systematisch Wissensmanagement

Die österreichischen Stadtregionen sind zwar vielfältig und unterschiedlich, haben aber viele ähnliche Herausforderungen zu bewältigen. Zukunftsfähige Stadtregionen verstehen sich als lernende Regionen, die offen sind für Dialog und Wissensaustausch und zugleich die Verbindlichkeit der Zusammenarbeit stärken möchten. Stadtregionen lernen mit- und voneinander.

Maßnahmen zum Wissensmanagement sind:

- die Fortführung des „Stadtregionstags“ und die Verstärkung seiner politischen Relevanz,
- die Einrichtung einer Kooperations- und Lernplattform Stadtregion,
- die Umsetzung eines Monitorings für Stadtregionen sowie
- die Kooperation mit bestehenden Netzwerken und Plattformen.

5. Stadtregionen sind finanziert – und haben die Mittel, um Anreize zu schaffen

Eine finanzielle Förderung der stadtregionalen Zusammenarbeit zwischen den Städten und Gemeinden einer Stadtregion unterstützt die Entwicklung einer gemeinsamen Perspektive und eines gemeinsamen Handlungsraums.

Stadtregionen können durch bestehende Finanzierungs- und Förderinstrumente finanziert werden, wenn es gelingt,

- die „Raumblindheit“ von Förderprogrammen durch raumspezifische Anwendung auszugleichen,
- einen Raumbezug im Finanzausgleich herzustellen,
- Nutzen- und Lastenausgleichsmodelle für Stadtregionen weiterzuentwickeln,
- stadtregionale Planungsprozesse und Modellvorhaben finanziell zu unterstützen,
- eine Positionierung der Stadtregionen in der EU-Förderpolitik zu erreichen.

6. Stadtregionen sind auf der politischen Agenda – und betreiben Bewusstseinsbildung und Lobbying für ihre Verankerung und geregelte Zuständigkeiten

Stadtregionen müssen im Denken und Handeln der raumbezogenen, aber auch an Sachgebieten orientierten AkteurInnen aus Politik und Verwaltung verankert werden, um mögliche Widerstände abzubauen, Akzeptanz für Stadtregionen zu schaffen, gemeinsam Stadtregionspolitik zu betreiben und dadurch auch politische Verantwortung für Stadtregionen zu übernehmen.

Die wesentlichsten Maßnahmen, um Stadtregionen auf die politische Agenda zu bringen und so ihre Anliegen zu unterstützen, sind:

- Die Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft in den politischen Gremien breit zu kommunizieren,
- die politische Vertretung von Stadtregionen zu klären,
- Stadtregionspolitik in Regierungsprogrammen zu verankern,
- die Koordinationsfunktion des Bundes zu stärken,
- einen Strategieplan (Roadmap) Stadtregionspolitik zur operativen Umsetzung zu erstellen,
- Denk- und Kommunikationsräume für Stadtregionen zu schaffen sowie eine
- stadtREGIONALE als Impulsgeber und Motor zu starten.

Teil 2 – Materialienband: Expertise zur stadtregionalen Kooperation in Österreich

In der „Expertise zur stadtregionalen Kooperation in Österreich“ sind die Ergebnisse einer fundierten wissenschaftlichen Arbeit auf Basis der Untersuchung von vier Beispielregionen (Stadtregion+ Wien-Niederösterreich-Burgenland, Stadtregion Salzburg, Stadt-Umland Region Villach und die Stadtregion Bludenz-Bürs-Nüziders) zusammengefasst. Mit der Bearbeitung beauftragt war ein Team von TU-Wien/Department für Raumplanung/Fachbereich

Regionalplanung und Regionalentwicklung und mecca consulting. Die wissenschaftliche Leitung lag bei Univ.-Prof. Sibylla Zech und Hannes Schaffer, die Projektleitung bei Nina Svanda vom Fachbereich Regionalplanung und Regionalentwicklung.

Einbezogen wurden auch die Befunde zahlreicher Expertinnen und Experten, von Akteurinnen und Akteuren von regionaler sowie Bundes- und Landesebene, die bereit waren, ihre Expertise im Rahmen

von Workshops, Interviews oder den Diskussionen bei den „Stadtregionstagen“ einzubringen. Die in den Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft gesammelten Eckpunkte für eine österreichische Stadtregions-/ Agglomerationspolitik werden im Materialienband um weitere Aspekte ergänzt und mit einer Vielzahl von Beispielen aus Österreich, Deutschland und der Schweiz anschaulich erläutert. Damit können insbesondere Akteurinnen und Akteure in den Regionen auf einen Pool von Praxisbeispielen zurückgreifen.