

ÖROK



Agenda Stadtregionen in Österreich
Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft
„Kooperationsplattform Stadtregion“ und Materialienband

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK)

SCHRIFTENREIHE NR. 198

**AGENDA *STADTREGIONEN IN ÖSTERREICH*
EMPFEHLUNGEN DER ÖREK-PARTNERSCHAFT
„KOOPERATIONSPLATTFORM STADTREGION“
UND MATERIALIENBAND**

Wien, Jänner 2016

IMPRESSUM

© 2016 by Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), Wien
Alle Rechte vorbehalten.

Medieninhaber und Herausgeber: Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK)
Geschäftsführer: Johannes Roßbacher/Markus Seidl
Projektkoordination: Eliette Felkel
Ballhausplatz 1, A-1014 Wien
Tel.: +43 (1) 535 34 44
Fax: +43 (1) 535 34 44 – 54
E-Mail: oerok@oerok.gv.at
Internet: www.oerok.gv.at

Auftraggeber:
Österreichische Raumordnungskonferenz

Teil 1: Agenda Stadtregionen in Österreich - Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“
Die Empfehlungen wurden von den Mitgliedern der ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“ auf Basis des Materialienbandes erarbeitet und drücken deren gemeinsames Verständnis aus.

Teil 2: Materialienband „Expertise zur stadtreionalen Kooperation in Österreich“

Bearbeitung:

Wissenschaftliche Leitung:

Sibylla Zech, Univ. Prof. DI

TU Wien, Department für Raumplanung,

Fachbereich Regionalplanung und Regionalentwicklung

Hannes Schaffer, DI Dr.

Mecca Consulting

Projektleitung:

Nina Svanda, DI Dr.

TU Wien, Department für Raumplanung,

Fachbereich Regionalplanung und Regionalentwicklung

MitautorInnen:

Petra Hirschler, DI Dr.

Robert Kolerovic, DI

TU Wien, Department für Raumplanung,

Fachbereich Regionalplanung und Regionalentwicklung

Alexander Hamedinger, Ao.Univ.Prof. Mag. Dr.

Marie-Sophie Plakolm, DI

TU Wien, Department für Raumplanung, Fachbereich Soziologie

Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald, DI Dr.

Johann Bröthaler, Ass.Prof. DI Dr.

TU Wien, Department für Raumplanung,

Fachbereich Infrastrukturpolitik und Finanzwissenschaften

www.pflegergrafik.at

Copyrights der Coverfotos:

Tirol Werbung, Gerhard Eisenschink/Fotolia.com/J. Roßbacher/H. Widmann/Amt der Niederösterreichischen Landesregierung/Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung

Produktion:

medien & mehr – Kommunikationsagentur, Wien

Druck: Ueberreuter Print & Packaging GmbH, 2100 Korneuburg

Eigenverlag

ISBN: 978-3-9503875-7-5

Hinweise:

Bei allen personenbezogenen Bezeichnungen gilt die gewählte Form für beide Geschlechter.

Vorwort

DER ÖROK-GESCHÄFTSSTELLE

Die österreichischen Stadtregionen werden in den nächsten Jahren stark an Bevölkerung zunehmen, wie die ÖROK-Bevölkerungsprognose¹ aus 2015 zeigt. Die Städte mit ihren Umlandgemeinden sowie die Agglomerationsräume sind die wirtschaftlichen Zentren Österreichs mit einer hohen Zahl an Unternehmen und Arbeitsplätzen. Das macht diese Regionen für die Menschen attraktiv – sowohl als Lebensraum als auch als Zieldestination für Pendelwanderung. Damit wachsen die Verflechtungen über die administrativen Grenzen hinweg.

Diese Entwicklungen stellen die Stadtregionen vor große Herausforderungen: hohes Verkehrsaufkommen, große Nachfrage nach Bauland für Wohnen und Betriebsansiedlungen, der Umgang mit dem sozialen Gefüge der Bevölkerung. Aufgrund der hohen Aktualität dieser Themen werden im „Österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK) 2011“ die Stadtregionen explizit angesprochen, mit dem Fokus auf ihre Rolle für die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs – und als ein Aufgabenbereich die „Entwicklung einer österreichweiten Agglomerationspolitik“ formuliert.

Diesem Schwerpunkt hat sich seit dem Jahr 2012 die ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“ angenommen und zum Ziel gesetzt, einen koordinierten regelmäßigen Erfahrungsaustausch zwischen allen interessierten Akteurinnen und Akteuren in den österreichischen Stadtregionen aufzubauen, um gemeinsam über verschiedene Fragen und Problemstellungen zu diskutieren und daraus (Handlungs-) Empfehlungen abzuleiten. Gerichtet sind diese an die Akteurinnen und Akteure selbst, aber auch an weitere PartnerInnen auf Bundes- und Landesebene. Längerfristig soll der Begriff „Stadtregion“ in Politik und Verwaltung verankert werden und damit die besonderen Interessen der Stadtregionen in den verschiedenen Sektoralpolitiken stärker Berücksichtigung finden.

Unter Federführung des Österreichischen Städtebundes arbeiten in der Partnerschaft mit: 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 und Graz-Umgebung.

Nach einer Grundlagenarbeit zum Thema „Mehrwert stadtreionaler Kooperation“, veröffentlicht als ExpertInnenpapier im Auftrag der ÖREK-Partnerschaft auf der ÖROK-Website, stand die Arbeit an der „Agenda Stadtregionen in Österreich“ im Mittelpunkt der Diskussionen in der Partnerschaft. Mit der Bearbeitung des Projekts 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.

Der erste Teil der Publikation enthält Empfehlungen, die aus Sicht der Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft die Eckpunkte für eine österreichische Stadtreions-/Agglomerationspolitik darstellen. Bei der Formulierung der Empfehlungen stützten sich die Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft auf die im Zuge der Bearbeitung des „Materialienbandes“ gesammelten Ergebnisse. Im Materialienband als zweitem Teil der Publikation sind die Ergebnisse einer fundierten wissenschaftlichen Arbeit auf Basis der Untersuchung von drei Beispielregionen (Wien-Niederösterreich-Burgenland, Villach, Bludenz-Bürs-Nüziders) zusammengefasst. Ergänzt wurden

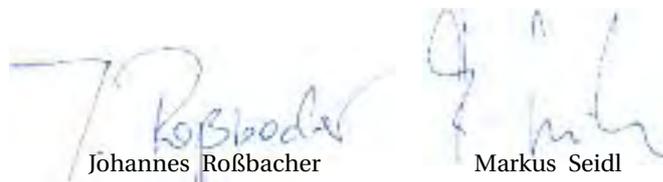
1 Veröffentlicht als Nr. 196/I der ÖROK-Schriftenreihe und abrufbar auf der ÖROK-Website unter www.oerok.gv.at

diese durch Befunde zahlreicher Expertinnen und Experten, von Akteurinnen und Akteuren in den Regionen sowie von Bundes- und Landesebene, die bereit waren, ihre Expertise im Rahmen von Workshops, Interviews oder den Diskussionen bei den „Stadtregionstagen“ einzubringen.

Das große Interesse am Thema zeigte die breite Beteiligung am jährlichen „Stadtregionstag“, der 2013 zum ersten Mal in Graz stattfand, 2014 in Salzburg und 2015 in Wien und bei dem jeweils mehr als 100 und bis zu rund 250 Personen über die Anliegen der österreichischen Stadtregionen und die Empfehlungen in der „Agenda“ diskutierten.

Allen im Rahmen des Bearbeitungsprozesses Beteiligten, aber insbesondere dem großen Engagement der Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft ist es zu verdanken, dass mit der vorliegenden Publikation ein so umfassender Befund der Situation von Stadtregionen in Österreich und gleichzeitig fundierte Empfehlungen für eine „Österreichische Stadtregions-/Agglomerationspolitik“ vorgelegt werden können.

In weiterer Folge bedarf es nun des partnerschaftlichen Zusammenwirkens aller angesprochenen Institutionen, um die Empfehlungen in die Umsetzung zu bringen.



Johannes Roßbacher Markus Seidl
Geschäftsführer

Vorwort

DES ÖSTERREICHISCHEN STÄDTEBUNDES

Urbane Räume müssen handlungsfähig bleiben – Österreich braucht eine Stadtregionspolitik

Stadtregionen sind „reale“ Räume – sie bilden die Lebens- und Bezugsräume der Bevölkerung ab. Dabei spiegeln sie den urban geprägten Lebensstil des Großteils der österreichischen Bevölkerung wider, ihre Tagesabläufe, ihre Wege, ihre Bedürfnisse. Menschen überwinden dabei täglich eine Vielzahl von administrativen Grenzen – die sie jedoch in ihrem täglichen Tun nicht behindern sollen.

Gemeinsam mit der Österreichischen Raumordnungskonferenz setzt sich der Städtebund mit und für seine Mitglieder dafür ein, dass die kommunale Zusammenarbeit in Stadtregionen erleichtert und Verwaltungsgrenzen überwunden werden können. Dieses Bestreben stand auch im Mittelpunkt des 3. Österreichischen Stadtregionstages im November 2015 in Wien. Mit der dort präsentierten Agenda für österreichische Stadtregionen wurden die Eckpunkte einer österreichischen Stadt- und Metropolregionspolitik festgelegt und damit ein wissenschaftlich fundierter, politisch abgestimmter, gemeinsamer Rahmen zwischen Bund, Ländern, Städten und Gemeinden und weiteren Stakeholdern abgesteckt, wie den Herausforderungen zukünftig zu begegnen ist. Eine großartige Leistung, die mit der gegenständlichen Publikation jedermann und jederfrau zur Verfügung steht!

Nun darf allerdings nicht auf den Lorbeeren ausgeruht werden – es geht vielmehr darum, die festgelegten Ziele und Maßnahmen in Umsetzung zu bringen, sodass unsere urbanen Räume auch in Zukunft handlungs- und entscheidungsfähig bleiben. Dabei ist jeder angesprochen und gefordert – wie auch die AkteurInnenaufzucht in der Agenda eindrücklich veranschaulicht!

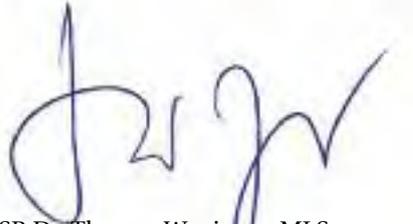
Denn EinwohnerInnenzahlen, Verkehrsaufkommen und Mobilitätsbedürfnis, Wirtschaftsleistung, Ansprüche an die Daseinsvorsorge steigen natürlich weiterhin und werden damit die öffentliche Verwaltung auch in Zukunft fordern. Stadt- und Metropolregionen sind dabei nicht nur wichtige Wirtschaftsräume, sondern auch die Motoren der gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung. Es sind somit Räume, in denen sich der weitere Zusammenhalt der Bevölkerung formen und entscheiden wird, von denen daher eine hohe Integrationsleistung erwartet wird. Gleichzeitig sollen auch oder gerade in unseren Wachstumsräumen die Weichen für die Zukunft gestellt werden, wenn es um nachhaltige Energiebereitstellung oder Umweltschutz im Allgemeinen geht. Die Bewältigung dieser Herausforderungen kann nicht allein durch die Kernstädte gelöst werden, sondern nur mehr im Verbund innerhalb einer Stadt- oder Metropolregion, durch gemeinsame Strategien auf Basis institutionalisierter, gleichberechtigter sowie verbindlicher Kooperation auf kommunaler Ebene – jedoch mit einem großen Commitment und einer langfristigen Unterstützungsleistung auf übergeordneter Ebene. Stadt- und Metropolregionen müssen politisch als Räume wahrgenommen werden!

Zuletzt zeigen die Arbeiten an der EU Urban Agenda, dass man auch auf europäischer Ebene zu der Erkenntnis kommt, dass die Erfüllung der EU-2020-Ziele nur in den wachsenden funktionalen Stadtregionen gelingen kann. In Österreich ist man daher mit dem Thema der Stadt- und Metropolregionen auf dem richtigen Weg. Erfreulich ist daher auch, dass es gerade im Zusammenhang mit der neuen EU-Förderperiode bereits Vielversprechendes aus den Bundesländern zu berichten gibt.

Im Wege der nunmehr von den ÖROK-Mitgliedern zu erarbeitenden Roadmap zur Umsetzung der Agenda *Stadtregionen in Österreich* gilt es, stadtreionalen Zusammenhängen erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken und sie in politischen Programmen, Entwicklungskonzepten, Förderpolitik und Grundlagenforschung automatisch mit zu berücksichtigen. Der Österreichische Städtebund wird sich auch weiterhin für die Umsetzung der „Agenda für Stadtregionen in Österreich“ einsetzen. In dieser Hinsicht ist gerade die Zusammenarbeit mit der Österreichischen Raumordnungskonferenz von unschätzbarem Wert, weil auf eine etablierte Tradition der

Diskussionskultur zwischen den Mitgliedern zurückgegriffen werden kann und es genau diese Diskussion braucht, um die komplexe Aufgabe zu bewältigen, grenzüberschreitend zu denken, zu entscheiden und zu handeln. Daher möchte ich mich abschließend im Namen des Österreichischen Städtebundes für die bisherige gemeinsame Arbeit und die zur Verfügung gestellten Ressourcen herzlich bedanken und zur vorliegenden Publikation allen Mitwirkenden gratulieren.

Um eine dringend notwendige Österreichische Stadtregionpolitik aber umzusetzen, bedarf es jedenfalls weiterer gemeinsamer Anstrengungen auf fachlicher ebenso wie auf politischer Ebene!

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'T. Weninger', is positioned above the typed name.

OSR Dr. Thomas Weninger, MLS
Generalsekretär des Österreichischen Städtebundes

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT DER ÖROK-GESCHÄFTSSTELLE	3
VORWORT DES ÖSTERREICHISCHEN STÄDTEBUNDES	5
ZUSAMMENFASSUNG.....	8
SUMMARY	12
TEIL 1	
EMPFEHLUNGEN DER ÖREK-PARTNERSCHAFT KOOPERATIONSPLATTFORM STADTREGION.....	15
Einleitung	19
Eckpunkte für eine österreichische Stadtregionspolitik	21
1 Stadtregionen sind auf der politischen Agenda – Zuständigkeiten und Bewusstseinsbildung	23
2 Stadtregionen leben Governance: Kooperation zwischen AkteurInnen	27
3 Stadtregionen planen und entwickeln: Planungsinstrumente und Planungsprozesse	29
4 Stadtregionen finanzieren: Finanzierungsinstrumente gestalten	33
5 Stadtregionen lernen: Wissensmanagement	37
6 Stadtregionen handeln: Aktionsfeldern und Schwerpunkte.....	39
TEIL 2	
MATERIALIENBAND: EXPERTISE ZUR STADTREGIONALEN KOOPERATION IN ÖSTERREICH	45
1 Aktuelle Situation der Stadtregionen in Österreich	51
2 Stadtregionale Kooperationen	63
3 Ausgewählte stadtregionale Kooperationen in Österreich	69
4 Eckpunkte für eine österreichische Stadtregionspolitik aus Sicht der ExpertInnen	89
5 Praxisbeispiele.....	125
ANHANG	135
LIERATURVERZEICHNIS	141
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	147
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	148
TABELLENVERZEICHNIS	149
ÖROK-SCHRIFTENREIHENVERZEICHNIS	151

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 Stadtrregions- aber auch Agglomerationspolitik zu definieren. Damit sollen für die Akteurinnen und Akteure in den Regionen, aber vor allem für die politische 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.

Summary

ÖROK-PUBLICATION NO 198 - “AGENDA FOR URBAN REGIONS IN AUSTRIA”

Background: The “ÖREK 2011”

The Austrian Conference on Spatial Planning (ÖROK) created a strategic framework for action for the long-term spatial development in Austria when it adopted the Austrian Spatial Development Concept (ÖREK) 2011. In Strand 4 of the document entitled “A Cooperative and Efficient Framework for Actions”, the “Development of an Agglomeration Policy for Austria” is defined as action 4.2 and “Establishment of a Cooperation Platform ‘Urban Region’” is defined as task A 4.2.2.

The themes of the ÖREK Partnership “Cooperation Platform Urban Regions”

The work of the ÖREK Partnership “Establishment of a Cooperation Platform ‘Urban Regions’” has concentrated since the year 2012 on the implementation of these two themes defined in ÖREK 2011. The Austrian Association of Towns acted as leader and the partners were the Federal Chancellery Dept. IV/4 Coordination, the Länder of Lower Austria, Upper Austria, Styria and Vorarlberg, the Austrian Association of Municipalities, the cities of Vienna, Graz, Salzburg as well as Lienz and Ternitz, PGO Planungsgemeinschaft Ost, Stadt-Umland-Management Wien-Niederösterreich (SUM) and Regionalmanagement Graz/Graz-Umgebung. The group discussed the concerns and challenges facing urban regions today, and which measures need to be taken to support these regions in coping with these challenges.

Urban regions as “real spaces”

The majority of the population lives in urban regions. The areas in which many people live and interact are regions that cross the borders of municipalities, Länder and cities. Currently, urban regions are not sufficiently defined as a separate type of region or established as separate planning and action level among policymakers and administrators. This is also because urban regions are functional spaces that extend beyond political and administrative borders, and in their nature as “functional spaces” (having flexible borders) these do not fit into the historic political and planning cultures that have evolved. The array of Austrian urban regions ranges from small and medium-

sized regions to polycentric agglomerations and the metropolis of Vienna. The balance between rural areas and urban regions is just as necessary for a balanced spatial development as a balance and the equilibrium between core city and catchment area, because the urban region = city + catchment area.

Due to the frequent lack of clarity with respect to political responsibility for urban regions, politicians often find it difficult to support urban regional cooperation. The administration entities responsible for planning are aware of the pressure for action, and cooperation is already very intense in a number of organisations. However, such cooperation calls for political support and the willingness to implement actions, in particular, if the themes that need to be dealt with are difficult.

The goals and contents of the “Agenda for Urban Regions in Austria”

The goal defined by the ÖREK Partnership is to reveal the concerns of city regions and to define the main points of an Austrian policy for urban regions – and also agglomerations - in the “Agenda for Urban Regions in Austria”. Thus, proposals for measures are to be developed for the regional actors, but, above all, for policymakers at the federal and regional levels in order to ensure that urban regions remain functional in future, and to encourage and support collaboration so as to simplify administration and improve efficiency. For local decision-makers, the “Agenda” is designed to serve as a source of ideas and also as a basis for discussion and negotiation with neighbouring municipalities and the superordinate administration levels.

Part 1 – “Agenda for Urban Regions in Austria” – Recommendations of the ÖREK Partnership “Establishment of a Cooperation Platform Urban Region”

The first part of the publication contains recommendations which from the standpoint of the members of the ÖREK Partnership contain the key points for an Austrian urban regional and agglomeration policy. When drafting the recommendations, the ÖREK Partnership members used the findings collected during the review

of the expert opinion on cooperation among urban regions in Austria (Part 2 of the Publication).

The following key points have been defined by the ÖREK Partnership for an Austrian policy for urban regions and agglomerations:

1. Urban regions take action – in their own fields of action and define priorities

Urban regions must master challenges in many different fields and priority areas that cover the entire spectrum of spatial development.

Action Improve Mobility and Accessibility

The motto for the future in this case is “Mobility Across Borders”. The implementation measures are

- The targeted promotion of mobility partnerships for urban regions,
- The development of demand-side oriented standards for developing public transport,
- The definition of public transport quality classes for the entire territory
- Collection of a tax for connections to transportation

Action Prudent Use of Free Space and Natural Resources

The following measures are to be implemented under the heading “Securing free space for everyone”:

- The establishment of landscape accounts in urban regions,
- The design of regional parks,
- The regional harmonisation of building densities,
- The preparation and networking of energy concepts for urban regions.

Action Sustainable Development of Settlements and Business Locations

Improved interaction of cities and municipalities within urban regions to “achieve more for less money”. Measures in this field of action are

- The consistent application of planning instruments for “high quality internal development”,
- The harmonized development of business locations within urban regions,
- The definition of objective areas in urban regions,
- The establishment of regional advisory boards for design and planning,
- The collection of taxes for connections and maintenance work for undeveloped building land.

Action Supporting Diversity and Cohesion

The objective of this field of action is to “offer space for the diversity of lifestyles”. Measures in this field of action are

- Making more affordable housing available,
- The development of integration schemes for urban regions,
- The creation of spaces for encounters,
- The development of schemes for public and social organisations.

2. Urban regions have instruments – to plan and develop

Austria’s urban regions already use a series of planning instruments (e.g. intercommunal spatial development concept, regional master plans) and platforms. These have different designations in the various Länder and regions, but are all oriented on spatial development and intercommunal/regional cooperation. Many positive experiences have been made with informal planning processes. However, especially considering the widely divergent starting situations within the urban regions and with respect to “difficult” themes (e.g. plant location, zoning for building, traffic generation) it has become clear that there are limits to voluntary collaboration and that binding instruments and rules are necessary.

To achieve a more effective use of planning instruments and processes, the following aspects should be taken into consideration

- Urban regions should be given more attention in cases where planning has a spatial impact and projects are implemented by the federal government,
- Investments should have a greater orientation on planning for urban regions,
- Urban regions should be firmly defined as areas of action for regional planning,
- Schemes and urban regional frameworks concepts should be used as an integration instrument for planning
- Adjust statutory planning standards and the practice of municipalities of sharing information and of inclusion to the special requirements of urban regions.

3. Urban regions have governance structures – to support cooperation among their actors

The establishment of governance structures in urban regions enables steering and coordination to adapt to the needs of functional areas. This makes it possible to cope with spatial challenges jointly, to bundle resources and encourages the willingness of the actors in urban regions to cooperate. There are diverse structures for collaboration in urban regions already in place in Austria that could be exemplary; for example, Stadt-Umland-Management Wien-Niederösterreich, Stadtregion Graz and various cooperative ventures in the Rhine Valley in Vorarlberg.

The following measures were identified

- The (further) development of cooperation and organisation forms in urban regions,
- The adjustment of the legal framework for urban regions at the federal and regional government levels,
- Proactive and extensive information and harmonisation in planning and in projects of spatial relevance,
- Planning “at the urban level” within planning and administration associations.

4. Urban regions learn – and engage in systematic knowledge management to achieve this

Although Austrian urban regions are very diverse and different from each other, they nonetheless face many similar challenges. Urban regions ready for the future understand themselves to be learning regions open to dialogue and the sharing of knowledge, and at the same time, work to make collaboration more binding. Urban regions learn together and from each other.

Knowledge management measures are

- The continuation of the conference “Urban Regions Day” and to increase its relevance for politics,
- Establishment of a cooperation and learning platform for urban regions,
- Monitoring for urban regions, and
- Cooperation with existing networks and platforms

5. Urban regions are funded – and have the means to create incentives

The financial support for collaboration in urban regional matters between cities and municipalities supports the development of a common perspective and a common scope of action.

Urban regions may be funded through existing financing and assistance instruments, if the following is achieved:

- Ameliorate the “spatial blindness” of the financial aid programmes through specific applications with a spatial reference,
- Create a spatial reference for revenue sharing,
- Further development of models for balancing uses and burdens on urban regions,
- Financial support for planning processes and models for urban regions,
- Position urban regions in EU financial aid schemes.

6. Urban regions are on the political agenda – and engage in awareness-raising and lobbying to position themselves and achieve defined areas of competence

Urban regions have to become established in the thinking and actions of the actors involved in spatial development but also for actors in politics and administration as experts in order to reduce the potential for rejection, create acceptance for urban regions, engage in common urban regional policy and in this way also assume political responsibility for urban regions.

The key measures needed to put urban regions on the political agenda and thus support them are:

- Broadly communicate the findings of the ÖREK Partnership among policy-making bodies,
- Clarify the political representation of urban regions,
- Anchor policy for urban regions in government programmes,
- Strengthen the coordination function of the federal government,
- Create a strategy plan (road map) for the operational implementation of policies for urban regions,
- Create space for thought and communication in urban regions, and
- Launch the programme *stadtREGIONALE* as a stimulus and driver.

Part 2 – Materials volume: Expert opinion on cooperation among urban regions in Austria

The publication “Expert Opinion on Urban Regional Cooperation in Austria” contains a summary of the findings of a well-founded scientific work based on an investigation of three sample regions (Vienna-Lower Austria-Burgenland, Villach, Bludenz-Bürs-Nüzi-ders). A team from the Technical University/Department for Spatial Planning/Faculty for Regional Planning and Regional Development and mecca consulting was commissioned with the research. Sibylla Zech and Hannes Schaffer had academic responsibility for the project; Nina Svanda from the Faculty of Regional Planning and Regional Development acted as project leader. The findings of many experts and actors from regional, federal and Länder bodies were taken into account that were willing to contribute their expertise at workshops, interviews and discussion during the conference “Urban Regions Day”. The key aspects compiled in the recommendations of the ÖREK Partnership for an Austrian policy for urban regions and agglomeration are supplemented in the monograph by further aspects illustrated using numerous examples from Austria, Germany and Switzerland. Thus, the regional actors in the regions have access to a pool of examples from practice.

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK)

SCHRIFTENREIHE NR. 198

TEIL 1

FÜR EINE ÖSTERREICHISCHE STADTREGIONSPOLITIK AGENDA STADTREGIONEN IN ÖSTERREICH

EMPFEHLUNGEN DER ÖREK-PARTNERSCHAFT „KOOPERATIONSPLATTFORM STADTREGION“

Bearbeitung:

Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft

Wien, Jänner 2016

INHALTSVERZEICHNIS

	EINLEITUNG	19
	ECKPUNKTE FÜR EINE ÖSTERREICHISCHE STADTREGIONS POLITIK	21
1	Stadregionen sind auf der politischen Agenda: Zuständigkeiten, Bewusstseinsbildung und Lobbying	23
1.1	Die Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft in den politischen Gremien breit kommunizieren	23
1.2	Die politische Vertretung von Stadregionen klären	23
1.3	Stadregionspolitik in den Regierungsprogrammen verankern	23
1.4	Koordinationsfunktion des Bundes stärken	24
1.5	Strategieplan (Roadmap) Stadregionspolitik zur operativen Umsetzung erstellen	24
1.6	Denk- und Kommunikationsräume für Stadregionen schaffen	24
1.7	stadtREGIONALE als Impulsgeber und Motor starten	24
2	Stadregionen leben Governance: Kooperation zwischen AkteurInnen	27
2.1	(Weiter)Entwicklung von stadtreionalen Kooperations- und Organisationsformen	27
2.2	Rechtliche Rahmenbedingungen für Stadregionen bei Bund und Ländern anpassen.....	27
2.3	Kultur der Information und Abstimmung bei raumrelevanten Planungen und Projekten pflegen	28
2.4	Planen „auf städtischem Niveau“ für die gesamte Stadregion: Planungs- und Verwaltungsgemeinschaften	28
3	Stadregionen planen und entwickeln: Planungsinstrumente und Planungsprozesse	29
3.1	Stadregionen bei raumwirksamen Planungen und Vorhaben des Bundes und der Länder stärker berücksichtigen, Investitionen stärker an Planungen der Stadregionen orientieren....	29
3.2	Stadregionen als Handlungsräume der Landesplanung fixieren	29
3.3	Leitbilder und stadtreionale Rahmenkonzepte als integrative Planungsinstrumente einsetzen	30
3.4	Planungsrechtliche Standards und Praxis zur übergemeindlichen Information und Einbindung an die besonderen Anforderungen in Stadregionen anpassen	30
4	Stadregionen finanzieren: Finanzierungsinstrumente gestalten	33
4.1	„Raumblindheit“ von Förderprogrammen durch raumspezifische Anwendung ausgleichen	33
4.2	Raumbezug im Finanzausgleich herstellen	33
4.3	Nutzen- und Lastenausgleichsmodelle für Stadregionen weiterentwickeln	34
4.4	Stadtreionale Planungsprozesse und Modellvorhaben finanziell unterstützen	34
4.5	Positionierung der Stadregionen in der EU-Förderpolitik	34
5	Stadregionen lernen: Wissensmanagement	37
5.1	Stadregionstag fortführen und dessen politische Relevanz verstärken	37
5.2	Eine Kooperations- und Lernplattform Stadregion einrichten	37
5.3	Monitoring für Stadregionen	38
5.4	Mit bestehenden Netzwerken und Plattformen kooperieren.....	38
6	Stadregionen handeln: Aktionsfelder und Schwerpunkte	39
6.1	Mobilität und Erreichbarkeit verbessern	39
6.1.1	Gezielte Förderung von stadtreionalen Mobilitätspartnerschaften.....	39
6.1.2	Nachfrageorientierte Standards für die ÖV-Erschließung entwickeln.....	39
6.1.3	Flächendeckende Aufbereitung von ÖV-Güteklassen umsetzen	39
6.1.4	Verkehrsanschlussabgabe einheben	40
6.2	Freiraum und natürliche Ressourcen sorgsam nutzen	40
6.2.1	Stadtreionale Landschaftskonten schaffen	41
6.2.2	Regionalparks gestalten	41
6.2.3	Regionale Abstimmung von Bebauungsdichten	41

6.2.4	Stadtregionale Energiekonzepte erarbeiten und vernetzen	41
6.3	Siedlung und Standort nachhaltig entwickeln	41
6.3.1	Planungsinstrumente für eine „Innenentwicklung mit Qualität“ konsequent anwenden	42
6.3.2	Standorte stadtreional abgestimmt entwickeln	42
6.3.3	Stadtregionale Zielgebiete definieren	42
6.3.4	Regionale Gestaltungs-/Planungsbeiräte einrichten	42
6.3.5	Aufschließungs- und Erhaltungsbeiträge für unbebautes Bauland einheben	42
6.4	Vielfalt und Zusammenhalt unterstützen	43
6.4.1	Ausbau des Angebots an leistbarem Wohnraum	43
6.4.2	Entwicklung von stadtreionalen Integrationsleitbildern	43
6.4.3	Begegnungsräume schaffen	43
6.4.4	Leitpläne für öffentliche und soziale Einrichtungen entwickeln	44

ECKPUNKTE FÜR EINE ÖSTERREICHISCHE STADTREGIONS POLITIK

Stadtregionen sind Motoren der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung. Sie sind eng verzahnte funktionale Räume und erbringen Leistungen, die nicht nur ihnen, sondern auch benachbarten Regionen sowie Österreich insgesamt zugutekommen. Stadtregionen sind die Treiber der Wettbewerbsfähigkeit – regional, national, europäisch und international. Die Bandbreite österreichischer Stadtregionen reicht von Klein- und Mittelstadtregionen über polyzentrische Agglomerationen bis zur Metropolregion Wien. Die Balance zwischen ländlich geprägten Räumen und Stadtregionen ist für eine ausgewogene räumliche Entwicklung unentbehrlich genauso wie die Balance und der Ausgleich zwischen Kernstadt und Umland, denn Stadtregion = Stadt & Umland; die Bevölkerung lebt stadtreional. Die Lebens- und Bezugsräume sind gemeinde-, landes- und staatsgrenzüberschreitend.

Obwohl im ÖREK 2011 das Handlungsfeld „Entwicklung einer österreichischen Agglomerationspolitik“ verankert ist, fehlt es vor allem auf regionaler und lokaler Ebene an einem Grundsatzbekenntnis zur Agglomerationspolitik. Eine politische Vertretung wie auf Länder- und Gemeindeebene gibt es für Stadtregionen nicht. Es fehlen daher PolitikerInnen, die für Stadtregionen zuständig sind. Insbesondere eine länderübergreifende stadregionale Kooperation gestaltet sich zumeist schwierig. Der planenden Verwaltung ist der Handlungsdruck bewusst und in verschiedenen Organisationen wird bereits intensiv kooperiert, doch auch diese Zusammenarbeit braucht die politische Unterstützung und den Umsetzungswillen, insbesondere wenn schwierige Themen angegangen werden müssen.

Derzeit sind Stadtregionen aber weder als eigene Raumtypen noch als Planungs- und Handlungsebenen in Politik und Verwaltung verankert. Dies hat damit zu tun, dass Stadtregionen als politisch-adminis-

trative Grenzen überschreitende Funktionsräume (mit flexiblen Grenzen) nicht in die historisch gewachsenen österreichischen politischen und planerischen Kulturen und deren territorialen Bezügen verankert sind. Um dies zu ändern, muss eine zukunftsfähige österreichische Stadtregionspolitik folgende Eckpunkte erreichen:

1. Stadtregionen sind auf der politischen Agenda – und betreiben Bewusstseinsbildung und Lobbying für ihre Verankerung und Zuständigkeiten
2. Stadtregionen haben Governance-Strukturen – um die Kooperation zwischen ihren AkteurInnen zu fördern
3. Stadtregionen haben Instrumente – um zu planen und zu entwickeln
4. Stadtregionen sind finanziert – und haben die Mittel, um Anreize zu schaffen
5. Stadtregionen lernen – und betreiben dazu systematisch Wissensmanagement
6. Stadtregionen handeln – in eigenen Aktionsfeldern und setzen Schwerpunkte

Die vorliegenden Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft wurde im Mitwirkungsprozess der ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregionen“ und mit wissenschaftlicher Begleitung und Grundlagenexpertise erstellt. Sie sollen eine klare Alternative zur bislang fragmentierten Landschaft stadtreionaler Politik bieten. Sie setzen unter Nutzung des stadtreionalen Erfahrungsschatzes vor Ort sowie übergeordneter Strategien und Instrumente einen gemeinsamen Rahmen für eine stadtreionale Politik in Österreich.

Im Rahmen künftiger politischer Beratungen sind die Schwerpunktsetzungen und Priorisierungen im Hinblick auf die vorgeschlagenen Maßnahmen vorzusehen. Eine erste und wichtige Gelegenheit dazu bot der 3. Stadtregionstag im November 2015 in Wien.

Abb. 1: Eckpunkte der Stadtregionspolitik



Quelle: Eigene Darstellung, TU Wien 

1 STADTREGIONEN SIND AUF DER POLITISCHEN AGENDA: ZUSTÄNDIGKEITEN UND BEWUSSTSEINSBILDUNG

Die Steuerung der räumlichen Entwicklungen in Stadtregionen erfordert sowohl auf horizontaler als auch auf vertikaler Ebene in Politik und Verwaltung ein Arbeiten über mehrere Sachgebiete hinweg. Zudem ist das Gefüge der AkteurInnen in Stadtregionen differenzierter, umfangreicher und oft auch konflikthafter als in anderen Räumen. Instrumente der Bewusstseinsbildung und des Lobbyings für Stadtregionen können einen Beitrag dazu leisten, Stadtregionen als Raumtypen im Denken und Handeln der raumbezogenen, aber auch an Sachgebieten orientierten AkteurInnen aus Politik und Verwaltung zu verankern. Zudem tragen sie dazu bei, mögliche Widerstände abzubauen, Akzeptanz für Stadtregionen zu schaffen bzw. die Bereitschaft entstehen zu lassen, über eine solche Politik gemeinsam zu verhandeln und dadurch auch politische Verantwortung für Stadtregionen zu übernehmen. Bewusstseinsbildung und Lobbying sind dafür erste wichtige Schritte. Sie sind Grundlage, um in den nächsten Schritten politische und planerische Lösungen für die Herausforderungen zu finden, mit denen unterschiedliche Typen von Stadtregionen zu kämpfen haben.

Übergeordnete Ziele :

- Verankerung von Stadtregionen als Politikfeld
- Bewusstseinsbildung für die österreichische Stadtregionenpolitik
- Mobilisierung von Interesse für das Thema Stadtregionen
- Stärkung des Images österreichischer Stadtregionenpolitik
- Verbesserung der Positionierung der österreichischen Stadtregionenpolitik im europäischen Raumentwicklungskontext und in Förderprogrammen

Maßnahmen dazu sind:

1.1 Die Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft in den politischen Gremien breit kommunizieren

Stadtregionen sind Realität. Die Verankerung auf allen politischen Ebenen und über das Planungsinstrumentarium (Raumplanung, Sektorpolitiken) ist jedoch unzureichend. Stadtregionen haben keine Lobby. Die ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“ bietet eine erste Basis für Stadtregionen

und startet, gemeinsam mit den Gremien der ÖROK, in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich den Prozess, Stadtregionen auf die politische Agenda zu bringen.

AkteurInnen sind insbesondere: Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft (Startphase), Aktive in bereits bestehenden stadtreionalen Kooperationen; AdressatInnen: Bund (Bundesregierung/Ministerrat, Parlament), Länder (Landtage), Regionen (Regionalverbände), Städte und Gemeinden (Stadt- und Gemeinderäte)

1.2 Die politische Vertretung von Stadtregionen klären

Für Stadtregionenpolitik sind praktisch alle Ebenen der Politik und Verwaltung angesprochen – Bund, Länder, Städte und Gemeinden – in der Realität fehlt aber oft die Klarheit in der Verantwortung. Häufig fühlen sich weder die PolitikerInnen auf Gemeinde- noch auf Länderebene für die Stadtregionen verantwortlich, die Zuständigkeiten und die Verantwortung enden an den administrativen Grenzen. In der Bundespolitik ist die Vernetzung mit der europäischen Städte- und Stadtregionenpolitik wenig präsent. Stadtregionen brauchen ein „politisches Gesicht“, um damit auch die Präsenz nach innen zu erreichen sowie die Vertretung nach außen zu gewährleisten. Österreichische Stadtregionenpolitik – die Positionierung der österreichischen Stadtregionen – soll im europäischen und internationalen Kontext sichtbar werden.

AkteurInnen sind insbesondere: Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft (ImpulsgeberInnen), Bundeskanzleramt, Länder, insbesondere bei der Prozessgestaltung regionaler Planungsprojekte; Städte und Gemeinden, bestehende regionale Verbände und Vereine

1.3 Stadtregionenpolitik in den Regierungsprogrammen verankern

Ein wesentlicher Beitrag zur Etablierung der Stadtregionenpolitik ist die Verankerung in „Regierungsprogrammen“ der relevanten politischen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden und Städte). Dies ist nicht nur ein Bekenntnis der politischen AkteurInnen zur Behandlung von Stadtregionen in ihren politischen Programmen, sondern es signalisiert

auch den BürgerInnen, dass Stadtregionen wichtige Eckpfeiler der politischen Agenda sind. In der Folge ist die stadtregionale Agenda in Bundes- wie Landesverwaltungen auch zu verankern.

AkteurInnen sind insbesondere: Regierungsparteien (Bund, Länder, Städte, Gemeinden), Bundeskanzleramt, Städtebund, Gemeindebund

1.4 Gesamtstaatliche Koordination verstärken

Die Koordination der Raumentwicklung in Österreich wird im Rahmen des Zuständigkeitsbereichs „Koordination der Raumordnung und Regionalpolitik“ durch das Bundeskanzleramt wahrgenommen. Seit dem EU-Beitritt Österreichs werden unter dieser Aufgabenbezeichnung neben der Koordination der EU-Strukturfonds bzw. ESIFonds in Österreich auch die Koordination der Raumentwicklungspolitik und der Stadtentwicklungspolitik, insbesondere an der Schnittstelle zwischen der EU und Mitgliedstaat wahrgenommen. Auf gesamtstaatlicher Ebene sind weiters Städtebund und Gemeindebund zentrale stadtregionale Akteure. Sie bilden jeweils institutionelle Anker, über die Stadtregionspolitik auf gesamtstaatlicher Ebene verstärkt werden soll.

AkteurInnen sind insbesondere: Bundeskanzleramt, Bund, Länder, Städtebund, Gemeindebund

1.5 Strategieplan (Roadmap) Stadtregionenpolitik zur operativen Umsetzung erstellen

Die Agenda Stadtregion bildet die Basis und beschreibt die Eckpunkte für die österreichische Stadtregionspolitik, ist jedoch kein Umsetzungskonzept. Der Strategieplan dient dazu, langfristige Maßnahmen in einzelne, leicht zu bewältigende Schritte zu strukturieren, wobei Unsicherheiten und mögliche Szenarien zur Zielerreichung betrachtet werden. Der Strategieplan dient als Kommunikationsmedium und beschreibt die nächsten Umsetzungsschritte mit konkreten Handlungsanweisungen und Zeitpunkten. Der Prozess zur Erstellung des Strategieplans beinhaltet die intensive Kommunikation und Aktivierung der jeweils zuständigen AkteurInnen.

AkteurInnen sind insbesondere: Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft (ImpulsgeberInnen), BKA, Länder, insbesondere bei der Prozessgestaltung regionaler Pla-

nungsprojekte; Städte und Gemeinden, bestehende regionale Verbände und Vereine

1.6 Denk- und Kommunikationsräume für Stadtregionen schaffen

Viele erste Schritte wurden bereits gesetzt, um das Bewusstsein für die Stadtregion zu wecken und zu stärken. Die Stadtregionen befinden sich am Weg vom Denkraum zum gemeinsamen Planungs- und schlussendlich Handlungsraum, wobei schon jetzt zahlreiche Umsetzungen im Kopf, am Plan und in natura und cultura sichtbar werden. Die stadtregionale Agenda braucht aber weiterhin Denk- und Kommunikationsräume – Orte des Diskurses und des Erfahrungsaustausches – in und zwischen den Stadtregionen, die Stadtregionspolitik aktivieren und in der Umsetzung fachlich begleiten. Dies kann durch Kammingespräche, Thinktanks, Online-Plattformen, Fachexkursionen, Stadtregionsexpedition, Symposien, StadtregionsschreiberInnen, „StadtregionsspionInnen“, Mappings erfolgen. Darüber hinaus sollen in österreichweiten (Print)Medien regelmäßig Artikel über die Entwicklungen in den Stadtregionen generell als auch in bestimmten Stadtregionstypen erscheinen.

AkteurInnen sind insbesondere: ÖREK-Partnerschaft und deren erweiterter Kreis, wissenschaftliche Einrichtungen, Planungs- und Beratungsunternehmen, Stadtregionen, Städte und Gemeinden, Regional- und StadtUmlandManagements, Forschungsinstitute, Städtebund (ÖGZ), Gemeindebund (kommunal), Planungsdienststellen der Länder (Planungsjournale), Abteilungen für Öffentlichkeitsarbeit von Städten und größeren Gemeinden, Regionalverbände (deren Zeit-schriften und Newsletter), Fachmedien, allgemeine Presse

1.7 stadtREGIONALE als Impulsgeber und Motor starten

Zum Ansporn zur Bildung von Stadtregionen bzw. zur stärkeren Verbindlichkeit stadtregionaler Konzepte wird als neues strukturpolitisches Instrument eine stadtREGIONALE² – ein Strukturförderprogramm mit Wettbewerb auf Zeit – vorgeschlagen. Die Stadtregionen Österreichs können sich für die Durchführung einer stadtREGIONALE bewerben, die Basis hierfür ist ein gemeinsam erarbeitetes Leitbild. Erhält eine Region den Zuschlag, werden die abgestimmten Maßnahmen aus speziell dafür reservierten Mitteln bestehender Förderprogramme prioritär, aber zeit-

1 Nach dem Vorbild der StadtSpionin (www.diestadtspionin.at), einem Online-Portal, das aktuell zum Stadtleben informiert.

2 Seit 1997 werden beispielsweise in Nordrhein-Westfalen REGIONALEN durchgeführt. Die vorgeschlagenen Maßnahmen (basierend auf einem Leitbild) werden aus den bestehenden Förderprogrammen des Landes prioritär, aber zeitlich begrenzt, gefördert. Alle Projekte werden einem Wettbewerbsverfahren und einem intensiven Qualifizierungsprozess unterzogen. Vgl. Die REGIONALEN in: <http://www.regionale.nrw.de/cms/>

lich begrenzt, gefördert. Die Projekte umfassen Maßnahmen im Bereich Städtebau, Umwelt, Wirtschaft, Kultur, Bildung und Wissen. Alle Projekte werden einem Wettbewerbsverfahren und einem intensiven Qualifizierungsprozess unterzogen. Zum Abschluss der jeweiligen stadtREGIONALE, d. h. im Präsentationsjahr, werden die Projekte der Öffentlichkeit präsentiert.

AkteurInnen sind insbesondere: Bundeskanzleramt, Bundesressorts, Städtebund, Gemeindegemeinschaften, Länder und Gemeinden

Eröffnungsredner des 1. Stadtregionstags in Graz



Quelle: Österreichischer Städtebund

Eröffnungsredner des 2. Stadtregionstags in Salzburg



Quelle: Österreichischer Städtebund

Podium beim 3. Stadtregionstag in Wien



Quelle: c. fürthner/SUM

2 STADTREGIONEN LEBEN GOVERNANCE: KOOPERATION ZWISCHEN AKTEURINNEN

Die Steuerung und Koordination der räumlichen Entwicklungen in Stadtregionen, die Governance von Stadtregionen, ist eine differenzierte und umfangreiche Aufgabe, welche nicht nur unterschiedliche AkteurInnen aus den Stadtregionen betrifft, d. h. die horizontale Koordination, sondern auch die Abstimmung zwischen Bund, Ländern, Städten und Gemeinden. Die Bildung von Governancestrukturen in den Stadtregionen kann dazu beitragen, dass die Steuerungs- und Koordinationsräume an die Funktionsräume angepasst werden.

Für Österreich bedeutet das auch über Bundesländergrenzen bzw. in vielen Stadtregionen sogar über die Staatsgrenze hinaus, Möglichkeiten zur Kooperation zu schaffen und weiterzuentwickeln. Dadurch können räumliche Herausforderungen gemeinsam bewältigt, Ressourcen gebündelt und die Kooperationsbereitschaft bei den stadtregionalen AkteurInnen erhöht werden (gemeinsamen Nutzen sichtbar machen und den Kuchen vergrößern, Kirchturmpolitik und Florianiprinzip vermeiden).

Die Partizipation der BürgerInnen sowie der WirtschaftsakteurInnen muss bei der Bildung von Governancestrukturen eine besonders wichtige Rolle spielen, um den Rückhalt für eine stadtregionale Politik zu stärken.

Übergeordnete Ziele:

- Bessere grenzüberschreitende Koordination der sektoralen und raumbezogenen Politik innerhalb von Stadtregionen
- Verbesserung der vertikalen – zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Städten – und horizontalen – z. B. Gemeinden und Städte auf „gleicher Augenhöhe“ – Zusammenarbeit der AkteurInnen in Bezug auf Stadtregionen
- Einsatz von wirkungsorientierten lokalen und überregionalen Steuerungsinstrumenten
- Abbau von Kooperationsbarrieren
- Aktivierung und stärkere Einbindung der Wirtschaft und Zivilgesellschaft in partizipative Prozesse sowie Governancestrukturen

Maßnahmen zur Bildung von Governancestrukturen sind:

2.1 (Weiter)Entwicklung von stadtregionalen Kooperations- und Organisationsformen

Angepasst an den Stadtregionstyp sind verschiedene Formen der Kooperation (von stark bis schwach institutionalisiert) zu entwickeln bzw. weiterzuentwickeln. Voraussetzungen für den Erfolg dieser Kooperationen sind die Überzeugung der AkteurInnen von der Sinnhaftigkeit und dem Nutzen. Die Kooperationsform ist immer abhängig von den Gegebenheiten und Bedürfnissen der Stadtregion (Form follows function). Gleichzeitig sollen auf Bundes- und Landesebene Anreize zur Bildung von stadtregionalen Kooperationen gesetzt und Möglichkeiten zur politischen Legitimation geprüft werden sowie die Stadtregion in ihrer Institutionalisierung und ihren Entwicklungsprozessen unterstützt werden. Die Mitwirkung der BürgerInnen und der Wirtschaft sollte dabei besondere Berücksichtigung finden, nicht nur um die Legitimation des stadtregionalen Steuerns und Koordinierens zu erhöhen.

AkteurInnen sind insbesondere: Länder, Städte und Gemeinden in den Stadtregionen, WirtschaftsakteurInnen, Zivilgesellschaft

2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen für Stadtregionen bei Bund und Ländern anpassen

Unterschiedliche und/oder unklare rechtliche Bestimmungen erschweren die stadtregionale Zusammenarbeit. Standards, einheitliche Regelungen und Empfehlungen würden die Zusammenarbeit erleichtern, sind aber noch kein Kochrezept für den Erfolg. Der Abbau bestehender rechtlicher und steuerlicher Barrieren (z. B. die Umsatzsteuerpflicht bei Kooperationsgeschäften zwischen Gemeinden) bzw. Unklarheiten (z. B. in Bezug auf Haftungsfragen und auf neue Rechtsformen wie die Gebietsgemeinde sowie bei Maßnahmen der Vertragsraumordnung und

aktiven Bodenpolitik) soll unterstützend und fördernd auf die Zusammenarbeit wirken. Auch für Sektorpolitiken des Bundes ist kritisch zu überprüfen, inwiefern sie eine Politik der Stadtregionen durch den Einsatz ihrer Steuerungsinstrumente fördern oder behindern (Legislatur). In einem „Raumverträglichkeitsscreening“ sollten besonders raumwirksame Gesetzesmaterien geprüft werden (vgl. dazu auch 4.1 „Raumblindheit“ von Förderprogrammen durch raumspezifische Anwendung ausgleichen).

AkteurInnen sind insbesondere: Bundesministerien, Länder, Gemeinden, Städte, Städtebund, Gemeindebund

2.3 Kultur der Information und Abstimmung bei raumrelevanten Planungen und Projekten pflegen

Formelle Rahmenbedingungen sollen durch eine informelle Kultur der Information, Kommunikation und Abstimmung ergänzt werden. Das funktionale Gefüge von Stadtregionen sowie deren Identitätsraum geht über die Kernstadt bzw. die Zentren hinaus. Entsprechend dem jeweiligen Planungsvorhaben und dessen regionaler Relevanz ist eine Information bzw. Beteiligung unterschiedlicher AkteurInnen sinnvoll. Der Kreis reicht von den Nachbargemeinden, den direkt betroffenen Gemeinden über Kleinregionen bis zur gesamten Stadtregion, deren räumliche Grenze ebenso nicht als starr zu sehen ist. Sie ist abhängig von den Aufgabenstellungen: Es braucht anpassungsfähige Abgrenzungen (Planung mit variablen Geometrien) und flexible/wandelbare Kooperationsformen. Zugleich braucht Kooperation verbindliche Vereinbarungen (Spielregeln, beschlossenen z. B. als Geschäftsordnung, Leitfaden), Arbeits-/Kommunikationswerkzeuge (z. B. Kriterien zur Abschätzung der regionalen Relevanz von Projekten,

Kartendarstellungen) und Menschen, die sich der Sache annehmen („KümmererInnen“).

AkteurInnen sind insbesondere: Stadtregionen bzw. Städte und Gemeinden in den Stadtregionen, Regionalplanungsgemeinschaften/Regionalverbände

2.4 Planen „auf städtischem Niveau“ für die gesamte Stadtregion: Planungs- und Verwaltungsgemeinschaften

In der Praxis stadtreionaler Kooperation werden Brüche in der Ausstattung mit planerischen Ressourcen (Personen, Planungswerkzeuge, Planungsbudgets) vor allem zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden deutlich.³ Kleinere Gemeinden verfügen meist nur über ein minimal ausgestattetes Bauamt, die politischen ReferentInnen sind nebenberuflich bzw. ehrenamtlich tätig, die Finanzmittel für die Vergabe von Planungs- und Beratungsaufträgen sind bescheiden. Diese Rahmenbedingungen erschweren eine abgestimmte Planung „auf städtischem Niveau“, wie es die räumlichen Qualitäten und Herausforderungen in der gesamten Stadtregion erfordern würden. Die Unterstützung seitens der Länder für interkommunale und regionale Planungsaktivitäten (anteilige oder gänzliche Übernahme der Planungskosten, Bereitstellung von Planungsexpertise aus der Landesverwaltung) leistet einen wichtigen Beitrag, um stadtreionale Planungsaufgaben aufzugreifen und grenzüberschreitend zu bearbeiten. In Planungs- und Verwaltungsgemeinschaften (z. B. gemeinsame Bauverwaltung, Bauhöfe) kann Fachkompetenz gebündelt und zugleich Servicenähe geboten werden.

AkteurInnen sind insbesondere: Länder, Städte- und Gemeinden – Gemeindeverwaltungen, Abteilungen für Öffentlichkeitsarbeit

³ In der Stadtregion Wien gelten diesbezüglich außergewöhnliche Rahmenbedingungen (zwei Länder, Millionenstadt, Kleinstädte und Kleinstgemeinden sind eine Stadtregion), auf die Bezug genommen werden muss.

3 STADTREGIONEN PLANEN UND ENTWICKELN: PLANUNGSINSTRUMENTE UND PLANUNGSPROZESSE

Österreichs Stadtregionen – auch wenn nicht formal-administrativ verankert, so doch real als Funktionsräume existent – nutzen bereits eine Reihe von Planungsinstrumenten und Plattformen, die je nach Land und Region verschieden bezeichnet werden, aber durchwegs auf die räumliche Entwicklung und interkommunale/regionale Kooperation ausgerichtet sind. Dabei geht der Trend von formalisierten Plänen und Verfahren hin zu kommunikations- und prozessorientierten Arbeitsweisen. Die Verbindlichkeit der Planungsergebnisse ist dementsprechend sehr unterschiedlich. Die Bandbreite reicht von Verordnungen der Landesregierung/des Regionalverbandes, Beschlüssen durch die Landtage/Gemeinderäte bzw. Regionalvorstände/-verbände, BürgermeisterInnen-Konferenzen u. Ä. bis zu Kooperationsvereinbarungen zwischen Gemeinden bzw. Land und Gemeinden und Absichtserklärungen und Kenntnisnahmen mit geringer Verbindlichkeit. Für die Vorgehensweise und Spielregeln stadtreptionaler Planungsinstrumente kann es keine einheitliche „Rezeptur“ geben. Es gibt zahlreiche gute Erfahrungen mit informellen Planungsprozessen. Jedoch zeigte sich auch, dass es v. a. bei sehr unterschiedlichen Ausgangspositionen innerhalb der Stadtregion und bei „harten“ Themenbereichen (z. B. Betriebsansiedlung, Baulandkontingente, Verkehrserzeugung) Grenzen der freiwilligen Zusammenarbeit gibt und verbindliche Instrumente und Regeln anzustreben sind.

Übergeordnete Ziele:

- Bestehende Planungsinstrumente, Plattformen und Vorgehensweisen für Stadtregionen nutzen und weiterentwickeln
- Innovative Plattformen und Planungsinstrumente für Stadtregionen entwickeln und etablieren
- Transparenz für die räumliche Entwicklung und Planungsentscheidungen von Stadtregionen schaffen
- Vorgehensweisen und Spielregeln stadtreptionaler Zusammenarbeit vereinbaren

Maßnahmen für Planungsinstrumente und -prozesse:

3.1 Stadtregionen bei raumwirksamen Planungen und Vorhaben des Bundes und der Länder stärker berücksichtigen, Investitionen stärker an Planungen der Stadtregionen orientieren

Mehr und bessere Information und Einbindung kommunaler und regionaler AkteurInnen bei raumwirksamen Maßnahmen des Bundes und der Länder (Infrastrukturvorhaben, Förderprogramme, Sektorpolitiken) eröffnet Potenziale, um regionales Know-how zu nutzen, Konflikte zu reduzieren und so zu effektiveren und effizienteren Umsetzungen zu gelangen. Anknüpfungspunkte bieten bestehende regionale Kooperationen (z. B. organisiert durch die Regional- und StadtUmlandManagements). Zugleich sollte die Koordination der raumrelevanten Bundespolitiken gestärkt werden. Die nachhaltige Wirksamkeit von Investitionsmaßnahmen ist anhand von verbindlichen, integrativen stadtreptionalen Rahmenkonzepten nachzuweisen. Grundlage könnte eine Vereinbarung von Bund und Ländern sein, bestimmte Investitionen und (bestehende) Förderprogramme stärker an stadtreptionalen Rahmenkonzepten zu orientieren (Kriterien: Verbesserungen im Bereich Siedlung und Mobilität, Freiraum).⁴

AkteurInnen sind insbesondere: Bund (betr. Verkehr, Stadttechnologien, Energie, Umwelt- und Ressourcenschutz, Bildung u. a.), Infrastrukturgesellschaften und Einrichtungen des Bundes, Regionalmanagements

3.2 Stadtregionen als Handlungsräume der Landesplanung fixieren

Überörtliche Raumplanung im Sinne einer gedeihlichen räumlichen Entwicklung des gesamten Landes und seiner Teile ist eine Aufgabe der Länder (in einzelnen Bundesländern auch ausdrücklich von

⁴ Als Beispiele können die Agglomerationsprogramme Siedlung und Verkehr in der Schweiz genannt werden, die eine koordinierte Planung von Siedlung, Landschaft und Verkehr in urbanen Räumen anstreben. Ein Ziel ist die Abstimmung zwischen öffentlichem Verkehr, motorisiertem Individualverkehr sowie dem Fuß- und Radverkehr. Die Agglomerationsprogramme verlangen eine Zusammenarbeit zwischen Kantonen, Städten, Gemeinden und teilweise Regionen angrenzender Länder sowie eine angemessene Beteiligung der Bevölkerung. www.are.admin.ch

Planungsregionen). Die Landespolitik – hauptverantwortlich für die gemeindeübergreifende Raumpolitik in Österreich – nutzt ihre Steuerungskompetenz nur eingeschränkt. Häufig werden raumordnerische Vorgaben und Entscheidungen auf die Gemeinden bzw. geförderte Gemeindekooperationen verlagert. Auf Ebene der Landesplanung (überörtliche Raumplanung der Länder – Landesraumordnungsprogramme/Landesentwicklungskonzepte) sind daher Stadtregionen als Handlungsräume ersichtlich zu machen. Dazu gehören die räumliche Definition ebenso wie die Festlegung von Entwicklungszielen und Maßnahmen unter besonderer Berücksichtigung der bestehenden regionalen Managementstrukturen. Die „Grenzen“ der Stadtregion müssen dabei nicht mit administrativen Grenzen übereinstimmen, sie können je nach Aufgabe variieren.

AkteurInnen sind insbesondere: Planungsressorts und -dienststellen der Länder, Raumordnungsbeiräte, Städte und Gemeinden, bestehende Regionalmanagements, Stadtumlandmanagements

3.3 Leitbilder und stadtrregionale Rahmenkonzepte als integrative Planungsinstrumente einsetzen

Stadtregionen sind Realität des Alltages und des Wirtschaftslebens. Sie prägen Lebens- und Wirtschaftsweisen. Planungsverantwortung, Pläne und Mitwirkung an Planungsprozessen enden jedoch vielerorts an den Gemeinde- (und Landes)grenzen. Stadtregionen brauchen mehr gemeinsame Sichtung, Verständnis, Verbindlichkeit und damit Planungssicherheit für BewohnerInnen und Wirtschaft. Die Interessen der Stadtregion sind zu artikulieren und werden am Plan (auf Papier, im Internet) als Leitbilder und Rahmenkonzepte sichtbar und diskursfähig. Integrative Planung⁵ soll seitens der Länder gefördert und von den Gemeinden getragen werden.

Es werden zum besseren gemeinsamen Verständnis folgende Instrumente/Definitionen vorgeschlagen:

Stadtrregionales Leitbild: Das stadtrregionale Leitbild ist eine Orientierungs- und Entscheidungsgrundlage für die künftige Entwicklung. Es stellt die Zielsetzungen der Länder und Gemeinden für die räumliche Entwicklung der Stadtregion textlich und kartografisch dar und dient dem gemeinsamen Verständnis für die Entwicklungsmöglichkeiten und -probleme und gibt Impulse in Richtung Umsetzung. Das Leitbild ist somit auch Kommunikationsinstrument, das unterschiedliche Meinungen nicht zu scheuen braucht, sondern vielmehr Anreiz zu einer lebendigen Auseinandersetzung mit der räumlichen Entwicklung bietet.

Stadtrregionales Rahmenkonzept:⁶ Dieses strebt eine koordinierte Planung von Siedlung, Landschaft und Verkehr in urbanen und urban geprägten Räumen an. Eine regional abgestimmte Flächennutzung und die Kooperation bei örtlichen und regionalen Entwicklungsabsichten sollen den starken Flächenverbrauch in Stadtregionen reduzieren, Verkehr vermeiden und Landschaftsräume sichern.

AkteurInnen sind insbesondere: Städte- und Gemeinden, Stadtrregionale Gremien und Plattformen, Länder und Bund (insbesondere Infrastrukturressorts)

3.4 Planungsrechtliche Standards und Praxis zur übergemeindlichen Information und Einbindung an die besonderen Anforderungen in Stadtregionen anpassen

Der österreichische Rechtsrahmen für die Stadt- und Regionalplanung⁷ enthält zu wenige Regelungen und Anreize, sondern lediglich Aufforderungen und Anregungen zur übergemeindlichen Zusammenarbeit. Über die Raumordnungsgesetze/Raumplanungsgesetze (in Wien Bauordnung) sind Gemeinden und Länder bereits angehalten, sich untereinander und gegenseitig bei raumrelevanten Planungen und Vorhaben zu informieren, bei Festsetzung und Abänderung ist auf Planungen und auf Maßnahmen des Bundes, anderer Länder sowie der benachbarten Gemeinden Bedacht zu nehmen. Planungsinstrumente⁸ sind mit

5 Unter integrativer Planung versteht man die frühzeitige Erarbeitung ganzheitlicher Lösungen sowie die Abstimmung und planungsbegleitende Validierung der verschiedenen fachlichen Konzepte und Lösungsansätze. Die Planung wird hinsichtlich nachhaltiger Ziele und Anforderungen überprüft.

6 In der österreichischen Planungslandschaft sind unterschiedlichste Begriffe für übergemeindliche und kooperative Planungsprozesse in Verwendung (z. B. Regionale Leitplanung, Interkommunale(s) Raumentwicklungskonzept), Regionales Leitbild/Entwicklungskonzept, Vision, Masterplan, ...). Die vorgeschlagenen Begriffe „stadtrregionales Leitbild“ und „stadtrregionales Rahmenkonzept“ können je nach Land/Stadtrregion angepasst werden. Für inhaltliche Standards ist insbesondere die Nachschau bei „Agglomerationsprogrammen“ in der Schweiz zu empfehlen (Bundesamt für Raumentwicklung, Ämter für Raumentwicklung der Kantone).

7 Der österreichische Rechtsrahmen für die Stadt- und Regionalplanung besteht aus den Raumplanungsgesetzen und Bauordnungen der Länder sowie einer Vielzahl an raumplanungsrelevanten Gesetzen und Verordnungen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene.

8 Flächenwidmungspläne, Bebauungspläne und andere örtliche und überörtliche Pläne (Landesraumpläne, Örtliche/Regionale/Räumliche Entwicklungskonzepte bzw. -programme)

den entsprechenden Planungen der Nachbargemeinden abzustimmen. Zu diesem Zweck sind die Nachbargemeinden sowie regionalen Gemeindefürsammenschlüsse (Regionalplanungsgemeinschaften, Regionalverbände) zu hören. Die Bestimmungen dazu sind unterschiedlich strikt. Ebenso ist die Praxis der Einbindung der NachbarInnen (Information, Vernehmlassung/Anhörung, aktive Mitwirkung, Befassung in Gremien, ...) unterschiedlich ausgeprägt und generell wenig dokumentiert. Die

Adaption der unterschiedlichen Regelungen und das Schaffen von einheitlichen Standards stellen den Informationsfluss und die Einbindung der AkteurInnen sicher.

AkteurInnen sind insbesondere: Länder (Planungsabteilungen, Logistik) – Treffen der LandesplanerInnen, Städte und Gemeinden, Regionalplanungsgemeinschaften/Regionalverbände, stadtregionale Kooperationsgremien

1. Stadtregionstag in Graz



Workshop beim 3. Stadtregionstag in Wien



4 STADTREGIONEN FINANZIEREN: FINANZIERUNGSMITTEL GESTALTEN

Eine finanzielle Förderung der stadtreionalen Zusammenarbeit zwischen den Städten und Gemeinden einer Stadtregion unterstützt die Entwicklung einer gemeinsamen Perspektive und eines gemeinsamen Handlungsraumes. Derzeit gibt es in Österreich keine bundesweit abgestimmte, gezielte Vorgehensweise bei den Förderungen von Stadtregionen. Einzelne Bundesländer verfolgen unterschiedliche, eigene Förderstrategien. Die EU-Regionalförderung ist auf wenige Stadtregionen beschränkt.

Ein Argument für die Förderung stadtreionaler Kooperationen aus Sicht des Bundes und der Länder ist die Erhöhung der regionalen und damit auch indirekt der nationalen Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfung. Darüber hinaus ergibt sich durch die stadtreionalen Förderungen für den Bund (auch ohne bundespolitische Kompetenz für Raumordnung), aber auch für die Länder die Möglichkeit, Einfluss auf die räumliche Entwicklung von Stadtregionen zu nehmen und deren Entwicklungsrichtungen zu steuern. Eine integrierte räumliche Entwicklung und eine stärkere Vernetzung von Kernstadt und Umland ermöglichen Effizienzgewinne. Interkommunale Kooperation sollte – unabhängig, ob die Gemeinden im ländlichen oder städtischen Raum liegen – generell durch Anreize wie Anschub- und/oder Basisfinanzierung gestärkt werden.

Bei der Förderung der Zusammenarbeit in Stadtregionen durch monetäre Anreize seitens des Landes und des Bundes ist zwischen neuen, expliziten Förderungen für Stadtregionen und der stadtreionalen Ausrichtung sektoraler Förderprogramme zu unterscheiden. In beiden Fällen ist jedoch davon auszugehen, dass kurz- bis mittelfristig keine zusätzlichen Mittel vonseiten des Bundes und der Länder zur Verfügung stehen werden und dementsprechend eine Neuorientierung bestehender Förderprogramme notwendig ist.

Übergeordnete Ziele:

- Indirekte Steuerung der räumlichen Entwicklung durch Förderungen und Investitionen
- Finanzierung und Förderung von stadtreionaler Governance sichern
- Finanzielle Unterstützung für gemeinsame, stadtreionale Vorhaben

Maßnahmen zur Finanzierung von Stadtregionen:

4.1 „Raumblindheit“ von Förderprogrammen durch raumspezifische Anwendung ausgleichen

Eine Reihe von sektoralen Förderschienen in Österreich ist implizit raumwirksam, ohne sich jedoch explizit mit dem Raum oder räumlichen Auswirkungen der Förderungen auseinanderzusetzen. Dadurch wird die Möglichkeit der räumlichen Steuerungswirkung durch finanzielle Anreize nicht genutzt. Darüber hinaus kann es vorkommen, dass sich die Effekte der einzelnen sektoralen Förderungen durch „Querförderungen“ infolge von Intransparenz aufheben. Daher wird vorgeschlagen, die Raumwirksamkeit sektoraler Förderprogramme zu untersuchen und darzustellen („Raumverträglichkeitscheck“). In weiterer Folge wäre die Vorab-Prüfung und Berücksichtigung stadtreionaler Wirkungen in den Katalog der Förderkriterien ausgewählter sektoraler Förderprogramme aufzunehmen.

AkteurInnen sind insbesondere: Bund, Länder

4.2 Raumbezug im Finanzausgleich beachten

Der Finanzausgleich gemäß Finanzausgleichsgesetz sowie die diversen länderinternen Transfers und Umlagen berücksichtigen nicht die Wechselwirkungen mit der räumlichen Entwicklung. Dies gilt auch für die besonderen Problemlagen und Erfordernisse von Stadtregionen. Es soll daher im Rahmen der Verhandlungen der relevanten Partner zum Finanzausgleich diskutiert und geprüft werden, wie den Anforderungen der Stadtregionen Rechnung getragen werden kann und Anreize für eine verstärkte Zusammenarbeit in Stadtregionen bzw. gemeinsame Projekte geschaffen werden können.

AkteurInnen sind insbesondere: Bund, Bundesministerium für Finanzen, Finanzreferate und Förderabteilungen der Länder, Landesplanungsabteilungen

4.3 Nutzen- und Lastenausgleichsmodelle für Stadtregionen weiterentwickeln

In funktional miteinander verflochtenen Gemeinden von Stadtregionen entstehen Nutzen und Lasten. Insbesondere nichtmonetäre Leistungen werden dabei zumeist nicht „In-Wert“ gesetzt. Die selektive Wahrnehmung von monetären kommunalen Ausgaben und (Steuer-)einnahmen klammert die umfassenden realen Kosten und Nutzen oftmals aus. Durch ein „Nutzen- und Lastenausgleichsmodell“, in dem über die reine Einnahmen-/Ausgaben-Rechnung hinausgehende Nutzen oder Lasten ausgeglichen werden, könnte auf Basis von gemeinsam erarbeiteten stadtregionalen Leitbildern und Kooperationsvereinbarungen ein Ausgleich geschaffen werden. Allgemein gültige Regelungen können dazu beitragen, dass dieser Ausgleich einheitlich und in vergleichbarer Weise stattfindet und einen wichtigen Impuls in Richtung zielgerichteter Raumentwicklung gibt.

AkteurInnen sind insbesondere: ÖREK-Partnerschaft, Städte- und Gemeindebund

4.4 Stadtregionale Planungsprozesse und Modellvorhaben finanziell unterstützen

Aktive Stadtregionen sollen unterstützt werden, ein wesentliches Förderkriterium ist die stadtregionale Zusammenarbeit. Die Unterstützung kann dabei von Infrastrukturinvestition bis zur Strategieentwicklung reichen. Grundlage für eine Förderung aus dem nationalen Förderprogramm für Stadtregionen soll ein räumliches Leitbild für die Stadtregion sein. Dabei wird der Prozess, wie das Leitbild zustande kommt, (kooperativ, partizipativ, transparent, kreativ) als wesentlich gesehen. Ebenso ist eine Klärung der Verantwortung und Kompetenzen für die Erstellung und Umsetzung des Leitbildes notwendig. Wichtig ist eine Kombination aus räumlichem Leitbild, Verantwortung und finanziellen Mitteln zur Umsetzung des Leitbildes. Das Förderprogramm sollte so angelegt sein, dass man mit kleinen „Drehschrauben“ an der räumlichen Entwicklung mitwirken kann. Parallel zur „Förderung“ von stadtregionaler Kooperation wird empfohlen, Erschwernisse stadtregionaler Kooperation durch Bundes- bzw. Landesgesetze bzw. Verordnungen und Richtlinien zu untersuchen und möglichst zu beseitigen.

Ein Beitrag des Bundes zu Modellprojekten der Raumordnung/-planung und Stadt(regions)entwicklung, um kooperative Planungsaufgaben zu unterstützen (wie beispielsweise in Deutschland,⁹ der Schweiz¹⁰ und anderen europäischen Ländern), fehlt in Österreich. Indirekt können nationale und europäische Forschungsprogramme¹¹ genutzt werden, auch wenn diese nicht direkt mit den Planungsebenen verknüpft sind. Damit können Projekte und Planungsprozesse einer innovativen und raumwirksamen Stadtregionspolitik eingeleitet und zur Umsetzung gebracht werden.

AkteurInnen sind insbesondere: Bundeskanzleramt, Bundesressorts für Energie, Finanzen, Verkehr, Technologie, Wirtschaft; Länder, Stadtregionale Kooperationen, Forschungseinrichtungen, Planungsbüros, Infrastrukturträger

4.5 Positionierung der Stadtregionen in der EU-Förderpolitik

Die Europäische Union verfügt über keine Raumordnungskompetenz, beeinflusst aber insbesondere durch die Förderprogramme der Kohäsionspolitik die räumliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten maßgeblich. Seit 2006 liegt der Fokus auch zunehmend auf der Förderung von Metropolregionen in Europa. In der Förderperiode 2014–2020 sind fünf Prozent der Mittel des EFRE (Fonds für Regionale Entwicklung) für integrative Stadtentwicklungsmaßnahmen vorgesehen. Dies ist mit rund 25 Millionen Euro zwar immer noch ein kleiner Anteil und rein auf städtische Projekte fokussiert, aber dennoch stehen zunehmend Kofinanzierungsmittel für die Stadtregionen zur Verfügung. In Tirol wird unter Ausnutzung des Instruments des „Community led local Developments“ (cld) ebenfalls stadtregionale Kooperation gefördert – hier insbesondere auch aus Mitteln des ELER (Fonds für ländliche Entwicklung). Eine Bewusstseinsbildung auf EU-Ebene in Richtung einer stadtregionalen Perspektive sollte im Rahmen der gemeinsamen Erstellung der EU-„Urban Agenda“ berücksichtigt werden. Dabei ist es wesentlich, auch das Bewusstsein für unterschiedliche Größenordnungen – nicht nur der Mitgliedsländer, sondern auch der Stadtregionen – zu wecken, um eine differenzierte Betrachtung von Metropolregionen, Großstadt-, Mittelstadt-, Kleinstadtregionen und monozentrischen versus polyzen-

9 Modellvorhaben der Raumordnung (MORO)/Pilotprojekte/Wettbewerbe des deutschen Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur BMVI),

10 Förderung des Bundes für Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung, Projets urbains, Nachhaltige Quartiere und Agglomerationsprogramme

11 Förderschienen von Klima- und Energiefonds KLIEN (z. B. Smart Cities) und der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft FFG (z. B. Mobilität der Zukunft, Stadt der Zukunft) für stadtregionale Themen zu nutzen.

trischen Stadtregionen zu ermöglichen. Auch hier wurden mit der „Deklaration von Riga“ bereits wesentliche Vorarbeiten geliefert, die laut Übereinkommen auch in den nächsten beiden Ratspräsidentschaften Priorität haben. Eine klare Positionierung der EU-Politik gegenüber stadtregionalen Bedarfen kann zukünftig als Grundlage dienen, um allen Stadtregionen in Österreich einen gleichberechtig-

ten Zugang zu EU-Fördermitteln zu ermöglichen. Netzwerke wie beispielsweise URBACT sollen verstärkt zum Erfahrungsaustausch genutzt werden und aktives Wissensmanagement betreiben.

AkteurInnen sind insbesondere: Bundeskanzleramt, EU-Förderabteilungen der Länder, Städtebund, Gemeindebund

Workshop Organisation und Finanzierung von Stadtregionen



Quelle: Österreichischer Städtebund

Workshop Organisation und Finanzierung von Stadtregionen



Quelle: Österreichischer Städtebund

5 STADTREGIONEN LERNEN: WISSENSMANAGEMENT

So vielfältig und unterschiedlich unsere Stadtregionen sind, sie haben doch viele ähnliche Herausforderungen zu bewältigen. Zukunftsfähige Stadtregionen verstehen sich als lernende Regionen, die offen für Dialog und Wissensaustausch sind und zugleich die Verbindlichkeit der Zusammenarbeit stärken möchten. Stadtregionen lernen voneinander. Durch Know-how-Transfer und Erfahrungsaustausch muss das Rad nicht immer neu erfunden werden, denn auch wenn es kein einfaches Rezept für die „erfolgreiche“ Stadtregion gibt, so kann durch die Kommunikation untereinander – wie schon derzeit z. B. im noch jungen Rahmen des Stadtregionstages – Neues entstehen und das eigene Tun reflektiert werden. Bundesdienststellen und Einrichtungen, Länder, Städte und Gemeinden sowie andere an raumentwicklungspolitischen Fragen interessierte Personen und Institutionen sollen informiert, qualifiziert und über geeignete Plattformen vernetzt werden. Die österreichischen Stadtregionen sollen am internationalen Parkett der Stadtregionen Europas präsent sein.

Stadtregionale Organisationen und Institutionen sind permanent herausgefordert – sie sollen reaktionsschnell und veränderungsfähig sein, benötigen aber auch „robuste“ Grundlagen und Perspektiven. Um diesen unterschiedlichen Anforderungen wie Qualität, Schnelligkeit, Wirtschaftlichkeit, Nachhaltigkeit und Resilienz gerecht zu werden, bedarf es einer effektiven Steuerung, die es versteht, kreative Potenziale der Stadtregion freizusetzen. Kooperationsprozesse sind laufend neu zu gestalten, und die Komplexität sowie die Veränderungskraft gilt es zu nutzen. Die stadtregionalen Organisationen sollen so ausgerichtet sein, dass Verantwortung und Entscheidungen dort angesiedelt werden, wo sie den besten Wirkungsgrad aufweisen.

Übergeordnete Ziele:

- Aktuellen Stand des Wissens (z. B. Organisationsformen, Planungsinstrumente, Leitbilder) verfügbar machen
- Wissenstransfer auf horizontaler und vertikaler Ebene verbessern und zwischen Verwaltung, Forschung, Öffentlichkeit und Praxis verstärken
- Erfahrungsaustausch zwischen den Stadtregionen gewährleisten
- Zentrale Steuerungsebene und Kommunikationsdrehscheibe für Stadtregionen schaffen

Maßnahmen zum Wissensmanagement:

5.1 Stadtregionstag fortführen und dessen politische Relevanz verstärken

Die ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“ hat während ihrer Laufzeit sehr erfolgreich den jährlich stattfindenden Österreichischen Stadtregionstag ausgerichtet. Der Stadtregionstag dient als Informationsdrehscheibe, zum Know-how-Transfer und als Lern- und Kooperationsplattform für stadtregionale Herausforderungen und Lösungen. Der Stadtregionstag muss weiterhin eine Kernaktivität bleiben, um das bestehende Netzwerk zu pflegen und auszubauen. Stadtregionspolitik braucht die politische Ebene. Die politische Relevanz des Stadtregionstages soll verstärkt werden. Plenarveranstaltungen, PolitikerInnen-Roundtables ebenso wie informelle Treffen (Kamingespräche) und Exkursionen sollen die Diskussion vorantreiben. Die ÖREK-Partnerschaft soll die Etablierung der Kooperationsplattform (siehe Maßnahme 5.2) vorantreiben, da sie sowohl als ExpertInnenpool als auch als Koordinationsgremium eine zentrale Funktion einnimmt. Im Zusammenhang mit dem Aufbau der Plattform nimmt die Partnerschaft zudem eine wichtige Rolle im Vorfeld ein, um die Aufgaben und Interessen weiterzutreiben.

AkteurInnen sind insbesondere: ÖREK-Partnerschaft, ÖROK-Mitglieder, Österreichischer Städtebund, Österreichischer Gemeindebund, Raumplanungs-ReferentInnen der Länder, Landeshauptleutekonferenz, Vorstände von Regionalverbänden

5.2 Eine Kooperations- und Lernplattform Stadtregion einrichten

Die „Kooperations- und Lernplattform Stadtregion“ stellt im Gesamtkonzept die Weiterführung der österreichischen Stadtregionspolitik dar. Durch die Integration der politischen Ebene und der laufenden Lernprozesse soll sich die Plattform durch drei Phasen zur zentralen Steuerungsebene und Kommunikationsdrehscheibe für die österreichische Stadtregionspolitik entwickeln.

Im Rahmen eines Know-how-Transfers zwischen internationalen, nationalen und regionalen Projekten

geht es darum, an der konkreten Aufgabe zu lernen, Kooperationsbedürfnisse und Chancen zu erkennen, Kooperationsprojekte zu entwickeln, umzusetzen und aus diesen Prozessen wiederum zu lernen. Internationale und nationale Projekte können Wissen in und für Stadtregionen bündeln und Handlungsmöglichkeiten sichtbar machen (Unterschiede anerkennen, Vielfalt wertschätzen) und das Wissen teilen. Im Rahmen der Projekte kann die Erstellung von Visionen und Ideen unterstützt werden, und es können stadtregionale Themen angeregt werden. Dies inkludiert Ansätze und Haltungen zu Konfliktlösungen und längerfristige Perspektiven sowie den Mut zu entwickeln, die Möglichkeit eines Scheiterns zu akzeptieren. Lösungen sollen durch die Beteiligten selbst herbeigeführt werden und nicht zuletzt Erfolge weitergetragen werden.

AkteurInnen sind insbesondere: Städte und Gemeinden, Länder, Bund, Städtebund, Gemeindebund, Stadtregionen, Forschungsinstitute, internationale PartnerInnen, Regionalmanagements, Planungsfachleute

5.3 Monitoring für Stadtregionen

Stadtregionen sind sehr heterogene Raumtypen mit unterschiedlichen Handlungserfordernissen. Um eine fundierte Steuerung und Koordination in den Stadtregionen nachhaltig zu gewährleisten, soll ein spezifisch für Stadtregionen geeignetes Monitoring (Methoden, Indikatorenset) entwickelt und umgesetzt werden. Grundlagen für ein datenbasiertes Monitoring bieten die ÖROK-Raumbeobachtung (ÖROK-Atlas) und Statistik Austria (Stadtregionsabgrenzung), wobei jedoch länderspezifische Abgrenzungen (siehe 3.2 Stadtregionen als Handlungsräume der Landesplanung definieren) mitberücksichtigt werden sollen. In Ergänzung des datenorientierten Monitorings sollen qualitative Erfahrungen und Einschätzungen dialogisch und diskursiv verdichtet werden (Umsetzungsaktivitäten, Zielerreichungen). Für ein qualitatives, kommunikations- und prozessorientiertes Monitoring wird die Einrichtung einer Fokusgruppe „Monitoring Stadtregionen“ z. B. im Rahmen der AG Raumbeobachtung der ÖROK empfohlen.

AkteurInnen sind insbesondere: ÖROK-Geschäftsstelle, Statistik Austria, Forschungsinstitute, Planungsdienststellen und Statistikabteilungen der Länder, Städte und Gemeinden

5.4 Mit bestehenden Netzwerken und Plattformen kooperieren

Um Energien und Ressourcen zu bündeln, soll seitens der ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“ aktiv die Kooperation mit anderen Plattformen und Netzwerken gesucht und weiterentwickelt werden. Stadtregionen sollen zum Programmpunkt auf politischen und fachlichen Konferenzen und Zusammenkünften werden. Persönlichkeiten und Institutionen, die sich für Stadtregionen engagieren, sollen vor den Vorhang gebeten werden. Eine Kultur der Stadtregion entsteht durch gelebtes Engagement aller Beteiligten.

AkteurInnen sind insbesondere: Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“ und anderer ÖREK-Partnerschaften, Österreichischer Städtebund (Städtetag), Österreichischer Gemeindebund (Gemeindetag), Landeshauptleutekonferenz, Treffen der LandesplanerInnen, Raumordnungsausschuss des Städtebundes, Regionalmanagement Austria, Verwaltungsakademien der Länder, Universitäten (Studien- und Lehrgänge mit Planungsbezug) und regionale Bildungseinrichtungen, Forschungsinstitute, internationale Projektpartner



Quelle: Österreichischer Städtebund



Quelle: Österreichischer Städtebund

6 STADTREGIONEN HANDELN: AKTIONSFELDER UND SCHWERPUNKTE

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

6.1 Mobilität und Erreichbarkeit verbessern

Viele BürgerInnen handeln und denken in ihrem Alltag (Freizeit, Arbeitsplatz, Bildung, Kultur etc.) bereits stadtreional. Für sie ist das Leben und Arbeiten in einer Stadtregion die Realität. Für ihre Wohnstandortwahl ist inzwischen weniger das lokale, sondern das regionale Wohnungs-, Arbeitsplatz- sowie Mobilitätsangebot wichtig. Sie sind daran interessiert, ihre Alltagswege möglichst bequem, zeit- und ressourcensparend zu erledigen und wollen sich dabei nicht von Verwaltungsgrenzen behindern lassen. Die Organisation und Planung und somit das „ganzheitliche Denken“ von Mobilitätsprozessen in Stadtregionen sollen dies sicherstellen. Eine auf die realen Lebens- und Aktionsräume abgestimmte, stadtreionsbezogene Verkehrsplanung sowie eine damit abgestimmte Standort- und Infrastrukturplanung ist auch aufgrund unterschiedlicher Kapazitätsauslastungen ein wichtiges Element einer zukunftsfähigen Stadtreionspolitik. Die Devise für die Zukunft heißt „Mobil sein über Grenzen“.

Übergeordnete Ziele:

- Gleichen Zugang für alle Bevölkerungsgruppen der Stadtregion zum öffentlichen Verkehr sicherstellen (d. h. die Verbesserung der Erschließung der Stadtregion mit ÖPNV in Kombination mit nachhaltiger Siedlungsentwicklung und mit alternativen Mobilitätsangeboten unterstützen)
- Nicht-motorisierten Verkehr in der Stadtregion im Sinne des Schutzes der Umwelt ausbauen
- Gerechtere Verteilung des Nutzens und der Kosten des Verkehrssystem in den Stadtregionen anstreben
- Anbindung der Stadtregion an nationale und europäische Verkehrsnetze unterstützen ebenso wie die Erreichbarkeit der Zentren und Umlandgemeinden verbessern

Maßnahmen zur Umsetzung:

6.1.1 Gezielte Förderung von stadtreionalen Mobilitätspartnerschaften

Im Rahmen von Mobilitätspartnerschaften werden gezielt Kooperationen zwischen der Stadt und den Umlandgemeinden umgesetzt. Ziel der Partnerschaften ist es, gemeinsam Lösungen für die multimodale Mobilität zu finden und für jeden Stadtteil oder jede Gemeinde passende Maßnahmen für eine nachhaltige Mobilität zu setzen. Mobilitätspartnerschaften sollen in den österreichischen Stadtregionen entlang der wichtigsten Verkehrskorridore etabliert werden. Sie dienen der Abstimmung der Mobilitätsplanung und der Verbesserung der Erschließungsqualität.

AkteurInnen sind insbesondere: Städte und Gemeinden, Landesverwaltungen und Verkehrsdienstleister StadtUmlandManagements, Interessengruppen und BewohnerInnen in den jeweiligen Stadtregionen

6.1.2 Nachfrageorientierte Standards für die ÖV-Erschließung entwickeln

Ein optimal abgestimmtes und nachfrageorientiertes ÖV-Angebot in Stadtregionen sichert einheitliche Standards, verringert die Wartezeiten, verbessert die Erreichbarkeit und senkt die Kosten. Handlungsbedarf besteht vor allem an den Stadtgrenzen, wo Systeme aneinander treffen und sich der Modal Split stark verändert. Informationssysteme, Angebote, Standards und Planungen sollen künftig auf die NachfragerInnen abgestimmt werden und damit ein optimal abgestimmter und nachfrageorientierter stadtreionaler öffentlicher Verkehr angeboten werden.

AkteurInnen sind insbesondere: Verkehrsabteilungen der Länder und Städte, Verkehrsverbände, Raumordnungsabteilungen in den Ländern, BMVIT

6.1.3 Flächendeckende Aufbereitung von ÖV-Güteklassen umsetzen

Die Darstellung der Versorgungsqualität im öffentlichen Verkehr in Form von „ÖV-Güteklassen“ für Standorte ist eine wesentliche Grundlage zur Verbes-

serung der Effektivität und Effizienz des ÖV-Angebotes. Deshalb wird in Anlehnung an das Vorarlberger und Schweizer Beispiel empfohlen, ein landesweites „System für ÖV-Güteklassen“ auch in Österreich zu unterstützen. ÖV-Güteklassen geben lagescharf Aufschluss über die Erschließungsqualität eines Standortes bzw. Gebietes mit dem öffentlichen Verkehr.¹² Ausgearbeitet werden könnten sie analog zur Erarbeitung der in der Landesverkehrsreferentenkonferenz 2014 beschlossenen ÖV-Mindeststandards.

AkteurInnen sind insbesondere: LandesverkehrsreferentInnen, Bundeskanzleramt, Städtebund, Gemeindebund, ÖREK-Partnerschaft, „Plattform Raumordnung und Verkehr“

6.1.4 Verkehrsanschlussabgabe einheben

Bereits seit 1999¹³ sind die Gemeinden ermächtigt, von großen Verkehrserzeugern (z. B. Einkaufszentren, große Betriebe, ...) eine „Verkehrsanschlussabgabe“ einzuheben. Diese Abgabe bildet einen möglichen Ansatz, um die Erschließungskosten mit Verkehrsträgern des Umweltverbundes zu finanzieren und die Siedlungsentwicklung besser mit der ÖV-Erschließung abzustimmen, wurde aber bislang aufgrund rechtlicher Bedenken und der Standortkonkurrenz zwischen Gemeinden nicht eingehoben. Es soll geprüft werden, durch welche Maßnahmen dieses Instrument auf stadtreregionaler Ebene die beabsichtigte Wirkung entfalten kann.

Stadtregionen könnten eine flächendeckende und verbindliche Regulierung ermöglichen, die Steuerungswirkung entfaltet. Die Abgabe könnte einmalig (für die Errichtungskosten der Erschließung) und laufend (für die Betriebs- und Erhaltungskosten) im Rahmen des Baubewilligungs- bzw. Betriebsbewilligungsverfahrens festgelegt und eingehoben werden.

AkteurInnen sind insbesondere: Städte und Gemeinden, Bundeskanzleramt, Städtebund, Gemeindebund, BetreiberInnen von Einkaufszentren, große Betriebe, publikumsintensive Freizeiteinrichtungen

6.2 Freiraum und natürliche Ressourcen sorgsam nutzen

Je dichter wir zusammenleben, desto wichtiger werden für uns Naherholungsgebiete und ökologische Ausgleichsflächen. An den Nahtstellen zwischen Stadt und Land ist der Grünraum besonders umkämpft. Je stärker der Nutzungsdruck ist, desto größer wird der Anspruch an die einzelnen Flächen. Sie sollen nicht nur der Erholung und verbrauchernaher Nahrungsmittelproduktion dienen, sondern auch ökologische Ausgleichsfunktionen erfüllen. Das Motto für die Zukunft heißt „Freiraum für alle sichern“.

Aus ökologischer Sicht sind der zunehmende Ressourcen- und Flächenverbrauch sowie die steigende Umweltbelastung große Herausforderungen für die Stadtregionen. Aus Sicht einer energiesparenden und ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung stellt sich die Frage, wie Flächen für Gewerbe, Industrie, Wohnen und Freizeit gezielt entwickelt und gleichzeitig Freiräume gesichert werden können. Es geht darum, „natürliche Ressourcen sorgsam zu nutzen“ (z. B. Boden). Deshalb ist die integrierte Steuerung der Raumentwicklung eine der Kernaufgaben von Stadtregionen. Allerdings stößt die hoheitliche Planung durch die vielfältigen Interessen, die hier im Spiel sind, an ihre Grenzen, obwohl eine regional abgestimmte Vorgehensweise die interkommunale Standortkonkurrenz reduziert.

Übergeordnete Ziele:

- Grünflächen stadtreregional in Wert setzen¹⁴, Ausgleichsflächen als Entwicklungschance
- Faire Aufteilung der Kosten und Nutzen der stadtreregionalen Entwicklung zwischen Gemeinden und NutzerInnengruppen (z. B. Abgeltung der Erholungsfunktion, siehe auch 4.3)
- Grund und Boden haushälterisch nutzen
- Zersiedelung vermeiden und den Flächenverbrauch reduzieren
- Energieeffiziente Siedlungsentwicklung (Innen- vor Außenentwicklung, Erhöhung der Siedlungs- und Bebauungsdichten in geeigneten Lagen etc.) fördern
- Energetische Mindeststandards¹⁵ für Stadtregionen definieren und lokal verbindlich machen

12 Die ÖV-Gütekategorie wird auf Basis folgender Kriterien ermittelt: Art des ÖV-Verkehrsmittels an einer Haltestelle, Kursintervall an einer Haltestelle, Distanz zu einer Haltestelle. Aus: Hiess, H., Schönegger C., 2015: Empfehlung und Argumentarium der ÖREK-Partnerschaft zu „Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung“. In Zusammenarbeit mit der ÖREK-Partnerschaft „Plattform Raumordnung & Verkehr“, im Auftrag der ÖROK, Wien.

13 Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (ÖPNRV-G 1999)

14 Grünflächen sind beispielsweise aufgrund ihrer positiven Wirkung auf das stadtreregionale Klima oder ihrer Funktion als Erholungsräume von großem Wert für Stadtregionen. Ihre In-Wert-Setzung ist notwendig, da Kooperation oftmals über den Austausch von Werten funktioniert.

15 Z. B. für die Neuausweisung von Bauland (Infrastrukturausstattung, Energieversorgung, Lage in der Stadtregion etc.) bzw. für die Förderung von Sanierungsgebieten

Maßnahmen zur Umsetzung:

6.2.1 Stadtregionale Landschaftskonten schaffen

Im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen und anderen Projektgenehmigungsverfahren (Naturschutz, Forstrecht etc.) werden häufig Auflagen erteilt, die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (Ersatzaufforstungen, Schaffung extensiver Wiesenflächen u. a.) umfassen. Das Landschaftskonto soll diese nicht-ortsgebundenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu Infrastrukturprojekten regional aufeinander abstimmen, bündeln und dadurch einen regionalen Mehrwert schaffen. Voraussetzung dafür ist die Definition von regionalen Leitprojekten als „Landschaftskonto-Projekte“ und eine vorausschauende Bereitstellung von Flächen. So können im Rahmen einer stadtregionalen Grünraumplanung ökologische, landschaftliche und erholungsrelevante Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen an für die stadtregionale Entwicklung sinnvollen Standorten umgesetzt werden.

AkteurInnen sind insbesondere: Planungsdienststellen der Länder, Städte und Gemeinden, Stadtumlandmanagements, Planungs- und Beratungsunternehmen

6.2.2 Regionalparks gestalten

Regionalparks haben sich insbesondere in deutschen Stadtregionen als Steuerungsansatz zur Entwicklung von Kulturlandschaften in Stadtregionen bewährt.¹⁶ Derartige Beispiele sollten auch in österreichischen Stadtregionen umgesetzt werden. Unter dem Dach stadtregionaler Regionalparkstrategien könnten Projekte in Bereichen wie Naherholung, Sport, Landschaftskunst, Erhalt des Kulturerbes, urbane Landwirtschaft oder Naturschutz realisiert werden. Interkommunale Kooperation sowie die Kooperation mit LandnutzerInnen, GrundstückseigentümerInnen und Organisationen der Zivilgesellschaft sind die wesentlichen Erfolgsfaktoren für ihre Umsetzung. Organisiert werden könnten sie durch Projektgesellschaften, Planungsverbände oder Fördervereine.

AkteurInnen sind insbesondere: Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft, Städte und Gemeinden, Landesregierungen, Stadtumlandmanagements, Fachöffentlichkeit

6.2.3 Regionale Abstimmung von Bebauungsdichten

Durch die Festlegung flächensparender und zugleich örtlich angemessener Bebauungsdichten sollen die Rahmenbedingungen für nachhaltige

Siedlungsstrukturen geschaffen werden. Dabei sollten entsprechende Strategien und Zielsetzungen auf regionaler Ebene durch das Zusammenwirken der relevanten Verwaltungsebenen entwickelt und in den relevanten örtlichen Planungsinstrumenten entsprechend den jeweiligen Rahmenbedingungen durch entsprechende Kennzahlen und Festlegungen konkretisiert werden.

AkteurInnen sind insbesondere: Städte und Gemeinden, Planungsabteilungen der Länder

6.2.4 Stadtregionale Energiekonzepte erarbeiten und vernetzen

Im Rahmen von stadtregionalen Energiekonzepten sollten Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung umgesetzt werden. Aus Gründen des Klimaschutzes wird es zu einer Rückbesinnung auf regional verfügbare Ressourcen kommen. Ziel des Energiekonzeptes ist die systematische Energieoptimierung in der Stadtregion, also die Reduktion des Energieverbrauches. Durch die Vernetzung der stadtregionalen Energiekonzepte mit räumlichen Entwicklungsplanungen werden die sektorale Trennung von Stadtentwicklung, Verkehrsentwicklung und Infrastrukturplanung überwunden und themenübergreifende und abgestimmte Zukunftskonzepte aufgestellt.

AkteurInnen sind insbesondere: Umwelt- und Planungsabteilungen von Ländern, Städten und Gemeinden, Fachöffentlichkeit

6.3 Siedlung und Standort nachhaltig entwickeln

Die Bandbreite österreichischer Stadtregionen reicht von Klein- und Mittelstadtregionen unterschiedlicher wirtschaftlicher Prägung (z. B. industriell geprägt, wie die Kleinstadtregion Ternitz und Mittelstadtregion Bruck an der Mur – Leoben, Mittelstadtregionen wie St. Pölten oder Villach mit hohem Dienstleistungsanteil, touristisch geprägte Kleinstadtregionen wie Liezen), über polyzentrische Agglomerationen (Vorarlberger Rheintal) bis zur Metropolregion Wien (stadtregion+). Sie alle sind Motoren der wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Entwicklung und erbringen Leistungen, die nicht nur ihnen, sondern auch dem Umfeld zugutekommen. Durch ein verbessertes Zusammenspiel der Städte und Gemeinden innerhalb von Stadtregionen könnte man „mit weniger Geld mehr erreichen“.

¹⁶ Wichtige Beispiele sind der Emscher Landschaftspark, der Regionalpark RheinMain oder Regionalparks in Brandenburg und Berlin.

Übergeordnete Ziele:

- Sicherung der Funktionsfähigkeit der Ortskerne und Innenstädte
- Wachstum innerhalb der Stadtregionen abstimmen sowie Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung festlegen
- Geeignete Standorte für Betriebsansiedlungen, EKZs und Fachmärkte in den Stadtregionen definieren und gemeinsam betreiben

Maßnahmen zur Umsetzung:**6.3.1 Planungsinstrumente für eine „Innenentwicklung mit Qualität“ konsequent anwenden**

Durch die Stärkung und Bündelung bestehender Ansätze¹⁷ sollte ein derartiges Programm der Belebung der Innenstädte und Ortskerne/Märkte gewidmet werden. Innenentwicklung mit Qualität vor Außenentwicklung soll zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Innenstädte beitragen. Dazu ist es wesentlich, die Wechselwirkungen zwischen Innen- und Außenentwicklung bewusst zu machen.

In der Diskussion um Stadtregionen fällt auf, dass mit Region/Stadtregion oft nur das Umland/evtl. die Peripherie der Stadt, nicht aber die Kernstadt assoziiert wird. In vielen Fällen kooperieren zwar die Umlandgemeinden, aber die Kernstadt (bzw. die Städte und regionalen Zentren) sind nicht direkt oder gar nicht eingebunden. In der stadtregionalen Zusammenarbeit soll daher besonderes Augenmerk auf die Kooperation Kernstadt – Stadtumland gelegt werden. Darüber hinaus sind Kooperationen und gemeinsame Planungen zwischen Umlandgemeinden und in Gemeinden polyzentrischer Agglomerationsräume voranzutreiben.

AkteurInnen sind insbesondere: Länder, Städte- und Gemeindebund, Städte und Gemeinden, bestehende und geplante Kooperationen in Stadtregionen

6.3.2 Standorte stadtregional abgestimmt entwickeln

Die räumliche Planung in Stadtregionen sollte über administrative Grenzen hinaus für die Stadtregion abgestimmt erfolgen. (siehe Pkt. 3.3. Leitbilder und stadtregionale Rahmenkonzepte als integrative Planungsinstrumente einsetzen)

AkteurInnen sind insbesondere: Städte und Gemeinden, Stadtregionale Gremien und Plattformen, Länder

6.3.3 Stadtregionale Zielgebiete definieren

Die Idee der stadtregionalen Zielgebiete fokussiert auf funktionell zusammenhängende Gebiete in der Stadtregion, die für die gesamte Stadtregion (und darüber hinaus) besondere Bedeutung haben. Für solche Gebiete ist eine besonders hohe planerische Aufmerksamkeit erforderlich. Beispiele sind das Umfeld von Bahnhöfen (Orientierung der Siedlungsentwicklung am ÖV), zersplitterte Strukturen („urbane Fragmente“), die gefasst werden sollten, alte Industrie- und Infrastrukturstandorte (Transformation, Umnutzung), landschaftlich sensible Gebiete, Gebiete mit besonderer Bodengüte (Landwirtschaftliche Produktion).

AkteurInnen sind insbesondere: Stadtregionale Gremien und Plattformen, Länder, Standortgemeinden und deren BürgerInnen, Interessengruppen

6.3.4 Regionale Gestaltungs-/Planungsbeiräte einrichten

Gerade in Stadtregionen, wo Siedlungsgebiete über die Gemeindegrenzen physisch und visuell zusammenwachsen, werden Raumordnung, Infrastrukturplanung sowie Baukultur (Stadt- und Ortsbild) zum interkommunalen Anliegen. Möglichkeiten, planerisches Know-how effizient zu bündeln und zu steigern, bestehen in der Einrichtung von Planungs- und Verwaltungsgemeinschaften sowie über regionale Qualitätssicherungsinstrumente. Diese können von der Abstimmung von Standards für Prozessqualitäten bei der Vorbereitung und Umsetzung von Projekten mit regionaler Bedeutung bzw. an sensiblen Standorten bis zur Einrichtung regionaler Gestaltungs-/Planungsbeiräte (externe Fachleute, die Bau- und Planungsvorhaben begutachten, Zusammensetzung aus den Bereichen Architektur, Raumplanung, Landschaftsplanung und Verkehrsplanung) – unter Berücksichtigung von bestehenden Gremien – reichen.

AkteurInnen sind insbesondere: Länder, Städte und Gemeinden, Unternehmen und private BauherrInnen

6.3.5 Aufschließungs- und Erhaltungsbeiträge für unbebautes Bauland einheben

Den Gemeinden soll durch entsprechende raumordnungsrechtliche Regelungen die Möglichkeit gegeben werden bzw. sollen sie vorhandene Möglichkeiten nutzen, für unbebautes Bauland Aufschließungs- und Erhaltungsbeiträge einzuheben: Erhaltungsbeiträge in Form von „verlorenen Zah-

¹⁷ Wie z. B. Der Quartiersentwicklung (V), Gebietsbetreuung (W), Weißbuch/Masterplan Innenstadt (Städtebund, Steirische Pilotgemeinden), NAFES – Niederösterreichische Arbeitsgemeinschaft zur Förderung des Einkaufs in Orts- und Stadtzentren, Leerstandkonferenzen, ...

lungen“ für die Infrastrukturbereitstellung können erhebliche baulandmobilisierende Wirkungen haben und dadurch die Ressourceneffizienz verbessern.

AkteurInnen sind insbesondere: Planungsabteilungen der Länder, Städte und Gemeinden

6.4 Vielfalt und Zusammenhalt unterstützen

Stadtregionen stehen vor vielfältigen Herausforderungen, die sich aus sozio-demografischen (Alterung, Migration), sozio-ökonomischen (Ungleichheit, Segregation) und sozio-kulturellen (Ausdifferenzierung nach sozialen Milieus) Entwicklungen ergeben. Der demografische Wandel und die Entwicklungen am Wohnungsmarkt stellen den gesellschaftlichen Zusammenhalt auf die Probe. Die daraus entstehenden zunehmenden sozialen Ungleichheiten innerhalb von Stadtregionen sind eine große Herausforderung. Außerdem erzeugt die Vielfalt der Lebensstile Nachfrage nach sehr unterschiedlichen Formen des Wohnens. Es geht deshalb darum, „Raum für die Vielfalt an Lebensstilen zu bieten“.

Übergeordnete Ziele:

- Die soziale Durchmischung in den Quartieren der Stadtregion fördern
- Gemeinsame Vorgehensweise in der Integrationspolitik anstreben
- Stadtregionale Identität stärken
- Das Angebot in den Bereichen der sozialen Infrastruktur (Bildung, Gesundheit, Kultur und Soziales) erhalten und verbessern

Maßnahmen zur Umsetzung:

6.4.1 Ausbau des Angebots an leistbarem Wohnraum

BewohnerInnen der Stadtregion sollen die Möglichkeit haben, ihren Wohnstandort in der Stadtregion frei wählen zu können. Zur Vermeidung sozialer Segregation soll unter anderem ein differenziertes Angebot an leistbarem Wohnraum bereitgestellt werden. Dies kann auch durch raumordnerische Instrumente unterstützt werden. Die Bereitstellung von Flächen für den förderbaren Wohnbau betrifft nicht nur einzelne Gemeinden, sondern ist in Stadtregionen wegen der funktionalen Verflechtungen gemeinsam zu lösen. Es besteht übergemeindlicher und landesplanerischer Abstimmungsbedarf. Dazu könnte in regionalen Raumordnungsplänen oder -konzepten konkretisiert und vereinbart werden, welche Maßnahmen zur Ausweisung geeigneter Flächen für den förderbaren Wohnbau, zur Baulandmobilisierung und zur aktiven Bodenpolitik ergriffen werden sollen. Dabei soll das Raumordnungsrecht –

wo nicht schon vorhanden – um die Widmungskategorie „förderbarer Wohnbau“ ergänzt werden (siehe auch ÖREK-Partnerschaft „Leistbares Wohnen“ – Empfehlungen, September 2014).

AkteurInnen sind insbesondere: Planungsabteilungen der Länder, Gemeinden, Soziale Wohnbauträger, Fachöffentlichkeit

6.4.2 Entwicklung von stadtrationalen Integrationsleitbildern

Die hohe Konzentration der (Neu)zuwanderung auf die Stadtregionen stellt neue Herausforderungen an die Politik und Verwaltung, denen durch einen inkludierenden, interdisziplinären und interkulturellen räumlichen Ansatz begegnet werden sollte. Eine stadtrationale Betrachtung und räumliche Koordination entlastet Gemeinden und Städte, welche die „Integrationslast“ in der Stadtregion hauptsächlich zu tragen haben. Dabei sollen durch ein stadtrationales, vorausschauendes Abstimmen der Entwicklung und der Besiedlung von einzelnen Quartieren ethnische Konzentrationsprozesse und die räumliche Konzentration von sozial benachteiligten Gruppen vermieden werden. Stadtregionen verdanken ihr Bevölkerungswachstum zum überwiegenden Teil Menschen, die aus anderen österreichischen, europäischen und auch außereuropäischen Regionen zuziehen. Durch einen inkludierenden, interdisziplinären und interkulturellen Ansatz von Raumplanung und Integrationspolitik, der auf die unterschiedlichen Lebenszusammenhänge einer vielfältigen Bevölkerung reagiert, wird die Lebensqualität in der Region gesteigert. Vielfalt an Kulturen ist als Chance für kulturelle, soziale und ökonomische Innovation zu sehen.

AkteurInnen sind insbesondere: Städte und Gemeinden, Städtebund, Gemeindebund, Politik, Zivilgesellschaft

6.4.3 Begegnungsräume schaffen

Öffentliche Räume sind Bezugs- und Aktionsräume und damit immer Ausdruck gesellschaftlicher Verhältnisse, die sich auf diesen „Bühnen“ ausdrücken. Bei Neubauprojekten ist der öffentliche Raum in das Entwicklungskonzept einzubeziehen. Speziell wichtig ist, insbesondere in dichten Gebieten, konsumfreien öffentlichen Raum zu erhalten und zu verbessern. Öffentliche Orte für Aufenthalt und Begegnung sind nicht nur eine lokale Angelegenheit. Gerade in den von Ausdehnung, Zusammenwachsen, baulicher Verdichtung und hohem Autoverkehrsanteil geprägten Stadtregionen verschwinden die alten Ortsräume, der Bedarf neuer urbaner öffentlicher Räume ist gegeben und muss integrierter Bestandteil von Entwicklungskonzepten sein.

AkteurInnen sind insbesondere: Städte und Gemeinden, Dienststellen der Länder für Soziales, Baukultur, Stadt- und Dorferneuerung

6.4.4 Leitpläne für öffentliche und soziale Einrichtungen entwickeln

Die räumliche Verteilung und Erreichbarkeit dieser Einrichtungen fördert die soziale Durchmischung der stadtregionalen Bevölkerung. Kunden- und publikumsintensive Einrichtungen sind an den hoch-

wertigen Haltestellen des öffentlichen Verkehrs bzw. in den Zentren zu situieren. Die Ausstattung und Qualität verschiedener Standorte (harte und weiche Faktoren) beeinflussen die Standortqualität und Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Stadtregion und bedingen deshalb eine stadtregionale Abstimmung.

AkteurInnen sind insbesondere: Bund, Länder, Städte und Gemeinden, Regionalverbände, Regionalmanagements, Stadtumlandumagements

TEIL 2

MATERIALIENBAND: EXPERTISE ZUR STADTREGIONALEN KOOPERATION IN ÖSTERREICH

Bearbeitung:

Wissenschaftliche Leitung:

Sibylla Zech, Univ.-Prof. DI

TU Wien, Department für Raumplanung,

Fachbereich Regionalplanung und Regionalentwicklung

Hannes Schaffer, DI Dr.

Mecca Consulting

Projektleitung:

Nina Svanda, DI Dr.

TU Wien, Department für Raumplanung,

Fachbereich Regionalplanung und Regionalentwicklung

MitautorInnen:

Petra Hirschler, DI Dr.

Robert Kolerovic, DI

TU Wien, Department für Raumplanung,

Fachbereich Regionalplanung und Regionalentwicklung

Alexander Hamedinger, Ao.Univ.-Prof. Mag. Dr.

Marie-Sophie Plakolm, DI

TU Wien, Department für Raumplanung, Fachbereich Soziologie

Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald, DI Dr.

Johann Bröthaler, Ass.-Prof. DI Dr.

TU Wien, Department für Raumplanung,

Fachbereich Infrastrukturpolitik und Finanzwissenschaften

Wien, Jänner 2016

INHALTSVERZEICHNIS

1	Aktuelle Situation der Stadtregionen in Österreich	51
1.1	Lebenswelt Stadtregionen	51
1.2	Abgrenzung von Stadtregionen	52
1.3	Kennzeichen von österreichischen Stadtregionen	54
2	Stadtregionale Kooperationen	63
3	Ausgewählte stadtregionale Kooperationen in Österreich	69
3.1	Methodik der Untersuchung	69
3.1.1	Auswahl der Untersuchungsregionen.....	69
3.1.2	Analyseraster	69
3.1.3	Fokusgruppenworkshops.....	69
3.2	Untersuchung ausgewählter stadtregionaler Kooperationen.....	70
3.2.1	Stadtregion+ Wien Niederösterreich Burgenland	70
3.2.2	Stadtregion Salzburg.....	74
3.2.3	Stadt-Umland Region Villach.....	78
3.2.4	Stadtregion Bludenz-Bürs-Nüziders	82
3.3	Erfahrungen aus den Untersuchungsregionen	85
3.3.1	Erfahrungen Stadtregion+	85
3.3.2	Erfahrungen Stadtregion Salzburg	85
3.3.3	Erfahrungen Stadt-Umland Region Villach	87
3.3.4	Erfahrungen Stadtregion Bludenz-Bürs-Nüziders.....	87
4	Eckpunkte für eine österreichische Stadtregionspolitik aus Sicht der ExpertInnen	89
4.1	Politischen Agenda: Zuständigkeiten, Bewusstseinsbildung und Lobbying.....	91
4.1.1	Die Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft in den politischen Gremien breit kommunizieren	92
4.1.2	Die politische Vertretung von Stadtregionen klären	93
4.1.3	Stadtregionspolitik in den Regierungsprogrammen verankern	93
4.1.4	Koordinationsfunktion des Bundes stärken.....	93
4.1.5	Strategieplan (Roadmap) Stadtregionspolitik zur operativen Umsetzung erstellen	94
4.1.6	Denk- und Kommunikationsräume für Stadtregionen schaffen	94
4.1.7	stadtREGIONALE als Impulsgeber und Motor.....	95
4.1.8	Stadtregionspolitik für unterschiedliche Größen und Typen von Stadtregionen differenziert handhaben, Vorgehensweisen und Verfahren zur Information und Abstimmung spezifisch innerhalb der Stadtregionen entwickeln	95
4.1.9	Zum Lobbying für Österreichs Stadtregionen	95
4.2	Governance: Kooperation zwischen AkteurInnen.....	96
4.2.1	(Weiter)Entwicklung von stadtregionalen Kooperationsformen	97
4.2.2	Rechtliche Rahmenbedingungen für Stadtregionen bei Bund und Ländern anpassen.....	98
4.2.3	Kultur der Information und Abstimmung bei raumrelevanten Planungen und Projekten pflegen	98
4.2.4	Planen „auf städtischem Niveau“ für die gesamte Stadtregion: Planungs- und Verwaltungsgemeinschaften	99
4.2.5	Verankerung des Handlungsraumes „Stadtregionen“ in den Landesentwicklungsprogrammen.....	99
4.2.6	Gemeinsame Vermarktung der Stadtregion	100
4.3	Planungsinstrumente für Stadtregionen	100
4.3.1	Stadtregionen bei raumwirksamen Planungen und Vorhaben des Bundes und der Länder stärker berücksichtigen, Investitionen stärker an Planungen der Stadtregionen orientieren..	102
4.3.2	„Stadtregionen“ als Handlungsräume der Landesplanung fixieren	102
4.3.3	Leitbilder und stadtregionale Rahmenkonzepte als integrative Planungsinstrumente einsetzen	103

4.3.4	Planungsrechtliche Standards und Praxis zur übergemeindlichen Information und Einbindung an die besonderen Anforderungen in Stadtregionen anpassen	104
4.3.5	Zu einer stadtreionalen Planungskultur	104
4.4	Finanzierungsinstrumente für Stadtregionen	104
4.4.1	„Raumblindheit“ von Förderprogrammen durch raumspezifische Anwendung ausgleichen	105
4.4.2	Raumbezug im Finanzausgleich herstellen	106
4.4.3	Nutzen- und Lastenausgleichsmodelle für Stadtregionen weiterentwickeln	107
4.4.4	Stadtregionale Planungsprozesse und Modellvorhaben finanziell unterstützen	107
4.4.5	Positionierung der Stadtregionen in der EU-Förderpolitik	108
4.5	Wissensmanagement	109
4.5.1	Stadtregionstag fortführen und dessen politische Relevanz verstärken	109
4.5.2	Eine Kooperations- und Lernplattform Stadtregion einrichten	109
4.5.3	Laufendes Monitoring der Stadtregionen.....	114
4.5.4	Mit bestehenden Netzwerken und Plattformen kooperieren.....	115
4.5.5	Zeitschrift Stadt.Region	115
4.5.6	Das stadtreionale Argumentarium ausbauen, Kommunikationskonzept Stadtregionen	115
4.5.7	Entwicklung eines österreichischen Netzes von Stadtregionen im Kontext europäischer Entwicklungen	116
4.6	Stadtregionen handeln: Aktionsfelder und Schwerpunkte	116
4.6.1	Mobilität und Erreichbarkeit	116
4.6.2	Freiraum und natürliche Ressourcen sorgsam nutzen	118
4.6.3	Siedlung und Standort nachhaltig entwickeln	120
4.6.4	Vielfalt und Zusammenhalt	122
5	Praxisbeispiele	125
5.1	Agglomerationspolitik der Schweiz.....	125
5.2	„AREA m styria – Steiermark GesmbH“	126
5.3	Eingriffsregelung und Ökokonto in Baden-Württemberg.....	126
5.4	Emscher Landschaftspark	127
5.5	Europäische Metropolregion München – Deutschland	127
5.6	Gemeindeverband „Interkommunale Zusammenarbeit in der Region Urfahr-West“ (OÖ) mit Dotierung eines Zukunftsfonds	127
5.7	Gemeinsame Landesplanungsabteilung (GL) für Raumordnung und Landesplanung in Berlin Brandenburg	128
5.8	Infrastrukturfonds zur Umsetzungsfinanzierung der Agglomerationsprogramme Verkehr und Mobilität in der Schweiz.....	128
5.9	Interkommunale Raumentwicklung (IKRE) Zentralraumregion Linz-SüdWest	128
5.10	Landesentwicklungsprogramm Steiermark – Handlungsraum Stadtregionen.....	129
5.11	Regionales Gewerbeflächenkonzept für die Region Aachen	129
5.12	Raumkonzept Schweiz	129
5.13	Regionale Leitplanung Nordraum Wien	130
5.14	Die REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen	130
5.15	Regionales Verkehrskonzept Graz und Graz-Umgebung	130
5.16	Regionalpark Rhein-Main	131
5.17	Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU)	131
5.18	Region Hannover	131
5.19	Stadtentwicklungsplan Wien 2025	131
5.20	VIA SUM – Vorgehen zur Information und Abstimmung über regional relevante Projekte im Rahmen des Stadt-Umland-Managements Wien-Niederösterreich	132
5.21	VOR – Verkehrsverbund Ost-Region	132
5.22	Wohnbauförderung der Länder.....	132
ANHANG	135

1 AKTUELLE SITUATION DER STADTREGIONEN IN ÖSTERREICH

1.1 Lebenswelt Stadtregionen

Stadtregionen sind Motoren der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung. Sie sind eng verzahnte funktionale Räume und erbringen Leistungen, die nicht nur ihnen, sondern auch benachbarten Regionen sowie dem gesamten Land zugutekommen. Stadtregionen sind die Treiber der regionalen, nationalen, europäischen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Die dynamische Entwicklung der Stadtregionen bringt viele Chancen – sie zeigt, dass insbesondere die größeren österreichischen Stadtregion im globalen Wettbewerb der Standorte eine konkurrenzfähige Position innehaben und eröffnet neue Möglichkeiten, in Bezug auf die Bereitstellung von Infrastruktur und öffentlichen Diensten sowie die Vielfalt des Angebots an Gütern, Dienstleistungen und Arbeitskräften. Gleichzeitig kann starkes Wachstum eine Überlastung bestehender Netzwerke, ein weiteres Vorantreiben einer dispersen Siedlungsentwicklung und Betriebsansiedlung sowie eine Beeinträchtigung vorhandener Frei- und Naturräume bedeuten.

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 unentbehrlich genauso wie die Balance und der Ausgleich zwischen Kernstadt und Umland, denn Stadtregion = Stadt & Umland. Die Bevölkerung lebt stadtreional, die Lebens- und Bezugsräume sind grenzenlos bzw. gemeinde-, landes- und staatsgrenzenüberschreitend.

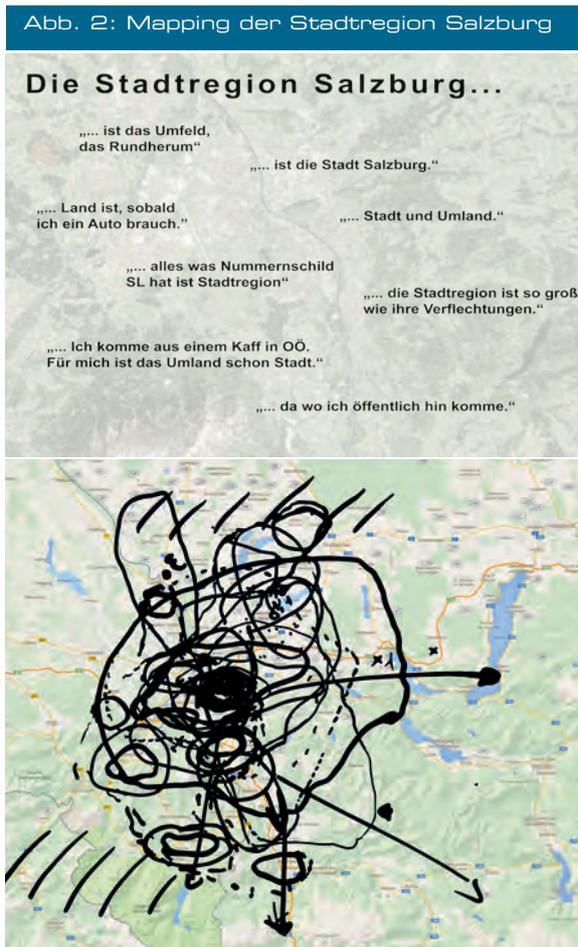
Im ÖREK 2011 wurde das Handlungsfeld „Entwicklung einer österreichischen Agglomerationspolitik“ erstmals klar als Auftrag an die ÖROK-Mitglieder Bund, Länder und Gemeinden definiert. Noch fehlt es aber vor allem auf regionaler und lokaler Ebene an einem Grundsatzbekenntnis zur Agglomerationspolitik. Aufgrund der fehlenden regionalen politischen Vertretung fühlen sich die PolitikerInnen weder auf Gemeinde- noch auf Länderebene für die Stadtregion zuständig. Insbesondere eine länderübergreifende stadtreionale Kooperation gestaltet sich zumeist schwierig. Der plannenden Verwaltung ist der Handlungsdruck bewusst und in verschiedenen Organisationen wird bereits in-

tensiv kooperiert, doch auch diese Zusammenarbeit braucht die politische Unterstützung und den Umsetzungswillen, insbesondere wenn schwierige Themen angegangen werden müssen.

Stadtregionen – die Kernstädte und das mit ihnen eng verflochtene Umland bzw. polyzentrische, urban geprägte Agglomerationsräume – sind wachsende und auch in Zukunft bedeutsame Siedlungselemente, die als politische oder rechtliche Einheit in Österreich (im Unterschied beispielsweise zu Agglomerationen in der Schweiz, „Communautés Urbaines“ in Frankreich oder stadtreionalen Gemeindeverbänden und Planungsverwaltungen in Deutschland) jedoch nicht existent sind. Dies hat damit zu tun, dass Stadtregionen als politisch-administrative Grenzen überschreitende Funktionsräume (mit flexiblen Grenzen) nicht in die historisch gewachsenen österreichischen politischen und planerischen Kulturen und deren territorialen Bezügen passen.

Der Begriff „Stadtregion“ ist vor Ort, also in den Stadtregionen selbst, noch nicht angekommen. „Wir wollen Dorf bleiben“ ist ein häufiger Leitsatz, der in Planungs- und Beteiligungsprozessen, Gemeindevertretungen und Arbeitsgruppen formuliert wird. Assoziiert werden mit diesem Bild Nachbarschaftlichkeit („man ist per Du“), räumliche Nähe und viel Grün – dies von Menschen, die meist städtischen Berufen nachgehen und städtische Lebensstile, Freizeit- und Konsumaktivitäten pflegen und in ihrem Lebens- und Wirtschaftsalltag die gesamte Stadtregion nutzen. Besonders ausgeprägt und zugleich wenig bewusst ist in polyzentrischen Regionen, wie z. B. dem Vorarlberger Rheintal, dass der eigene Aktivitätsraum laufend über die „eigene“ Gemeinde hinausgeht. Dabei überquert man fast schon unbemerkt Gemeindegrenzen – am Weg zur Arbeit, zur Ausbildung, zur/zum ÄrztIn, für Besorgungen, zum Besuch bei FreundInnen, zur Erholung usw. Stadtregion ist gelebter Alltagsraum, aber mental und emotional ebenso wie als Denk- und Handlungsraum in Politik und Verwaltung (noch) wenig präsent.

In den folgenden Kapiteln werden die Ergebnisse der bisherigen Arbeiten der ÖREK-Partnerschaft zum Thema „Mehrwert stadtreionaler Kooperation“ zu einer kompakten Grundlagenuntersuchung zur Situation der Stadtregionen in Österreich zusammen-



Quelle: Studierende der Raumplanung befragten PassantInnen im Europark Salzburg. „Was gehört für Sie zur Stadtregion Salzburg?“, Aktion in Zusammenhang mit dem 2. Stadtregionstag, Salzburg, 9. und 10. Oktober 2014, Stadt Salzburg

gefasst. Die Auswertung erfolgt auf Basis folgender vorhandener Studien und Analysen:

- Mehrwert stadtrregionale Kooperation – ExpertInnenpapier im Auftrag der ÖREK-Partnerschaft
- Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen – ÖROK-Schriftenreihe Nr. 171
- Stadtregionen in Österreich – im Auftrag des österreichischen Städtebundes
- Struktur, Steuerung und Finanzierung kommunaler Aufgaben in Stadtregionen – Unterlagen für den Städtetag 2013
- Ergebnisse anderer ÖREK-Partnerschaften
- Statistik Austria
- ÖROK-Atlas
- Eigene Arbeiten des VerfasserInnenteam

1.2 Abgrenzung von Stadtregionen

Wie Stadtregionen abgegrenzt werden sollen, ist immer Diskussionsthema. Es gibt dazu unterschiedlichen Herangehensweisen und Indikatoren. Die „Agenda Stadtregionen in Österreich“ bezieht

bestehende Analysen in die Betrachtung ein: Ausgangspunkt für die Abgrenzung der österreichischen Stadtregionen sind Festlegungen der ÖROK/TU Wien (Studie aus 2009) und der Statistik Austria (laufende Abgrenzung seit den 1970er-Jahren).

Die Abgrenzung der österreichischen Stadtregionen erfolgt mittels Rasterzellen auf Basis morphologischer (z. B. Siedlungsraum, EinwohnerInnen-dichte) und funktionaler (z. B. PendlerInnenverflechtung) Merkmale. Statistische Einheiten wie Gemeinden werden dadurch umgangen. Somit lassen sich Dichtewerte berechnen und topologische oder geometrische Merkmale (z. B. Nachbarschaften, Distanzen, Flächen) werden operationalisierbar (vgl. Giffinger und Kramar 2009: S. 54). Im Mittelpunkt stehen Relationen im physischen Raum, die von politisch-administrativen Grenzen abweichen. Basis sind stets die Volkszählungsdaten, aktuell jene aus dem Jahr 2001. Eine Neuberechnung der Stadtregionsabgrenzung auf Basis der aktuellen Daten aus der Registerzählung wird seitens der ÖROK-Geschäftsstelle bei Statistik Austria angeregt.

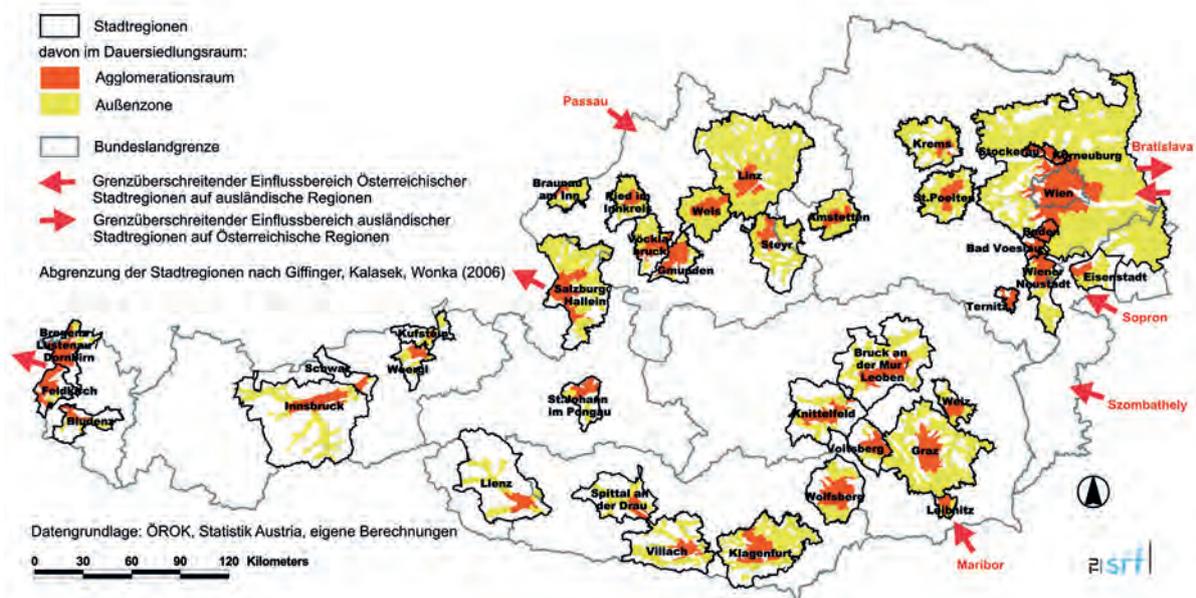
Abgrenzung und Typisierung Statistik Austria

Beginnend 1971 erfolgten Stadtregionsabgrenzungen durch die Statistik Austria in den Jahren 1981, 1991 und 2001. Berücksichtigt werden eine Kern- und eine Außenzone. Die Kernzone zeichnet sich durch eine hohe EinwohnerInnen- und Beschäftigungsdichte aus, die Außenzone durch einen hohen AuspendlerInnenanteil in die Kernzone. 2001 konnten insgesamt 34 Stadtregionen definiert werden. Zum Stichtag 1. 1. 2013 wohnten in diesen knapp 5,6 Millionen ÖsterreicherInnen. Das entspricht 66 Prozent der Gesamtbevölkerung. Von den 5,6 Millionen EinwohnerInnen wohnen ca. 75 Prozent (4,1 Millionen) in der Kernzone und 25 Prozent in der Außenzone (1,4 Millionen).

Anhand der Bevölkerungszahlen wurden die Stadtregionen in Kategorien eingeteilt. Neben der Stadtregion Wien mit fast 2,4 Millionen EinwohnerInnen, wurden drei weitere Größenklassen identifiziert – Großstadtregion, Mittelstadtregion und Kleinstadtregion. In den Großstadtregionen wohnen rund 1,8 Millionen Personen, in den Mittelstadtregionen gut 800.000 und in den Kleinstadtregionen ca. 550.000. Im Detail (vgl. Statistik Austria 2013: S. 153):

- Wien
- 6 Großstadtregionen (>100.000 EinwohnerInnen in den Kernzonen): Graz, Linz, Salzburg, Innsbruck, Bregenz und Klagenfurt
- 9 Mittelstadtregionen (40.000 bis 100.000 EinwohnerInnen in den Kernzonen): Feldkirch, Wels, Leoben, Villach, Wiener Neustadt, Steyr, Knittelfeld, Sankt Pölten und Vöcklabruck

Abb. 3: Stadtregionen in Österreich 2001



Quelle: ÖROK-Schriftenreihe Nr. 179, S. 159

→ 18 Kleinstadtregionen (<40.000 EinwohnerInnen in den Kernzonen): Eisenstadt, Spittal an der Drau, Wolfsberg, Amstetten, Krems an der Donau, Ternitz, Braunau am Inn, Gmunden, Ried im Innkreis, St. Johann im Pongau, Leibnitz, Voitsberg, Weiz, Lienz, Kufstein, Schwaz, Wörgl und Bludenz

Abgrenzung und Typisierung ÖROK/TU Wien

Im Auftrag der ÖROK wurde von der TU Wien 2009 im Rahmen der Studie „Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten“ (ÖROK 2009) ebenfalls eine Abgrenzung und Typisierung der österreichischen Stadtregionen vorgenommen. Die Analyse baute auf den Ergebnissen der Abgrenzung von Statistik Austria auf.

Basierend auf den Stadtregionsmodellen von Boustedt und Geyer wurden fünf Raumkategorien eingeführt: Kernsiedlungsgebiet und Ergänzungsgebiet formieren den Agglomerationsraum. Gemeinsam mit der Außenzone bilden sie eine Stadtregion. Das Kernsiedlungsgebiet entspricht dem räumlich geschlossenen Teilgebiet des städtischen Agglomerationsraumes mit einer entsprechenden Größe und relativer homogener Dichte. Weniger dichte und räumliche geschlossene Gemeindegebiete mit einem hohen PendlerInnenanteil ins Kernsiedlungsgebiet werden als Ergänzungsgebiet bezeichnet. Der Agglomerationsraum kennzeichnet sich als städtischer Siedlungsraum mit einer relativ gleichmäßigen Verdichtung. Die Außenzone umgibt den Agglomerationsraum. Es bestehen enge funktionale Verflechtungen (vgl. Giffinger und Kramar 2009:

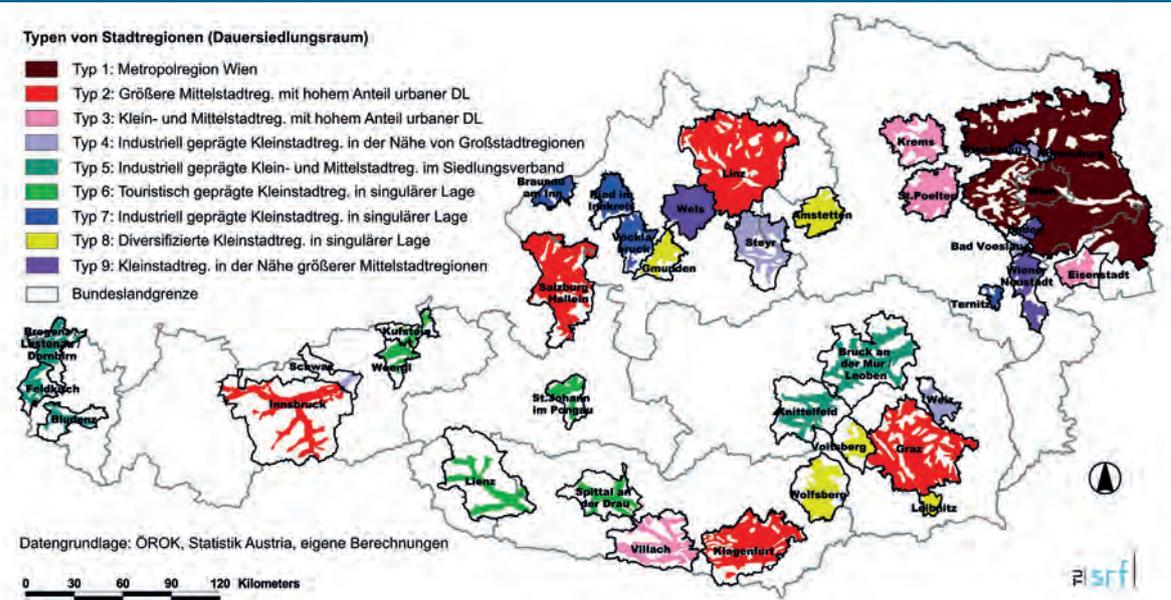
S. 53 f.). Eine Stadtregion ist somit „funktionale räumliche Einheiten, die sich aus dem städtisch verdichteten Agglomerationsraum und der diesem zugeordneten Außenzone zusammensetzen“ (Giffinger und Kramar 2009: S. 54).

Die Berechnung erfolgte mittels Rasterzellen von 500*500 m Seitenlänge. Insgesamt wurden 38 österreichische Stadtregionen definiert, die 964 Gemeinden umfassen. Ein Drittel der Gemeinden (322) liegt im Agglomerationsraum, alle weiteren in der Außenzone. Manche Stadtregionen kennzeichnet zusätzlich ein grenzüberschreitender Einflussbereich – entweder auf österreichische oder auch auf ausländische Stadtregionen (vgl. Giffinger und Kramar 2009: S. 54 f.).

In einem weiteren Schritt wurden die Stadtregionen typisiert. Klassifizierungsmerkmale waren die Größe der Stadtregion (EinwohnerInnenzahlen), die Wirtschaftsstruktur (Bedeutung urbaner Dienstleistungen, Industrialisierungsgrad, Bedeutung des Tourismus) und die Einbettung in das Siedlungssystem (Angrenzen an eine andere Stadtregion, Abstände der Agglomerationsräume, Gesamtbevölkerung des Siedlungsverbandes) (vgl. Giffinger und Kramar 2009: S. 57). Anhand dieser Merkmale wurden neun Typen konkretisiert:

- Typ 1: Metropolregion Wien
- Typ 2: Größere Mittelstadtregion mit hohem Anteil urbaner Dienstleistungen: Graz, Linz, Salzburg/Hallein, Innsbruck und Klagenfurt
- Typ 3: Klein- und Mittelstadtregion mit hohem Anteil urbaner Dienstleistungen: Villach, St. Pölten, Krems an der Donau und Eisenstadt

Abb. 4: Typen von Stadtregionen



Quelle: ÖROK-Schriftenreihe Nr. 179, S. 159

- Typ 4: Industriell geprägte Kleinstadregion in der Nähe von Großstadregionen: Steyr, Schwaz, Korneuburg, Bad Vöslau und Weiz
- Typ 5: Industriell geprägte Klein- und Mittelstadregion im Siedlungsverband: Bregenz/Lustenau/Dornbirn, Feldkirch, Bruck an der Mur, Bludenz und Knittelfeld
- Typ 6: Touristisch geprägte Kleinstadregion in singulärer Lage: Spittal an der Drau, Kufstein, Lienz, Wörgl und St. Johann im Pongau
- Typ 7: Industriell geprägte Kleinstadregion in singulärer Lage: Braunau am Inn, Ternitz, Vöcklabruck und Ried im Innkreis
- Typ 8: Diversifizierte Kleinstadregion in singulärer Lage: Wolfsberg, Amstetten, Gmunden, Voitsberg und Leibnitz
- Typ 9: Kleinstadregion in der Nähe größerer Mittelstadregionen: Wels, Wiener Neustadt, Baden und Stockerau

Auch in dieser Abgrenzung hat Wien als einzige die Funktionen einer Metropolregion (vgl. Giffinger und Kramar 2009: S. 53 ff.). Zu beachten ist, dass Abgrenzungen auf Basis funktionaler und morphologischer Kriterien auch auf einige Herausforderungen und Probleme stoßen, beispielsweise lassen sich Zugehörigkeitsgefühle nur schwer abbilden.

1.3 Kennzeichen von österreichischen Stadtregionen

Demografische Entwicklung

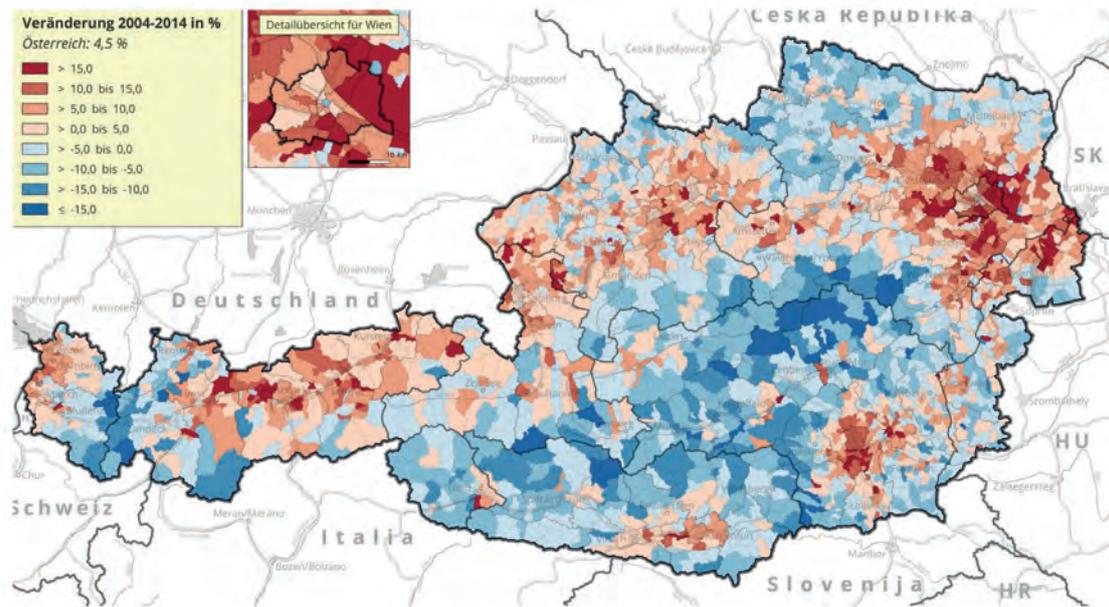
Zwei Drittel der österreichischen Bevölkerung (5,5 Mio.) leben in Stadtregionen, davon 4,1 Mio. in Kernzonen und 1,4 Mio. in Außenzonen. Die Stadtre-

gion Wien hatte als mit Abstand größte Stadtregion Österreichs fast 2,4 Mio. EinwohnerInnen. Der Trend zum Wohnen in Stadtregionen hält an. Im Zeitraum zwischen 2003 und 2013 verzeichnen die meisten Stadtregionen in Österreich ein starkes Bevölkerungswachstum, während in den Gemeinden außerhalb der Stadtregionen der Bevölkerungsstand insgesamt stagnierte. Dementsprechend liegt das Bevölkerungswachstum in den Stadtregionen in Österreich mit 6,8 Prozent über dem gesamtösterreichischen Durchschnitt von 4,3 Prozent. (vgl. Statistik Austria 2013)

Die Bevölkerungszunahme in Stadtregionen stammt zum überwiegenden Teil aus Wanderungsgewinnen. Zwischen 1991 und 2001 konzentrierte sich das Wachstum vorwiegend auf die Außenzonen, im Zeitraum 2003–2013 fiel das Wachstum in den Kernzonen etwas höher aus als in den Außenzonen. Diese Entwicklung ist auf eine Zunahme der ausländischen Bevölkerung zurückzuführen, deren Anteil in den Kernzonen wesentlich höher ist als in den Außenzonen. (vgl. Statistik Austria 2013 und ÖROK 2009)

Die österreichische Bevölkerungsstruktur zeigt deutliche Zeichen der demografischen Alterung, der Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung sinkt, während der Anteil der über 65-Jährigen steigt. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung in den österreichischen Stadtregionen lag 2013 bei 41,8 Jahren und damit unter dem gesamtösterreichischen Durchschnitt von 42,04 Jahren. Dies ist vor allem auf den überdurchschnittlichen Anteil der 20–64-Jährigen in den Stadtregionen, insbesondere in den Kernzonen zurückzuführen. Der Anstieg

Abb. 5: Veränderung der Bevölkerungszahl 2004-2014 nach Gemeinden



Quelle: ÖROK-Atlas, www.oerok-atlas.at

des Durchschnittsalters zwischen 2003 und 2013 lag in den Stadtregionen mit 1,47 Prozent und speziell in den Kernzonen mit 1,01 Prozent deutlich unter den Gemeinden außerhalb der Stadtregionen mit 3,11 Prozent. (vgl. Statistik Austria 2013)

Wirtschaftliche Entwicklungen

Stadtregionen – obwohl Kernräume wirtschaftlicher Entwicklung – sind von der Wirtschaftsstatistik als statistische Einheiten (Aggregate) so gut wie nicht erfasst. So sind z. B. für die von Statistik Austria/ÖROK/TU Wien definierten 38 österreichischen Stadtregionen (siehe Abbildung 2 und 3) keine aktuellen Vergleichsdaten (z. B. Beschäftigtenzahlen, Arbeitsstätten, Typisierung nach Branchen, Einkommen, Regionalprodukt, ...) verfügbar bzw. müssten über eigene Auswertungen der spezifisch für Stadtregionen aggregierten Gemeindedaten erst gewonnen werden. Die vorhandenen Vergleichsdarstellungen für Stadtregionen (vgl. Statistik Austria, online) beziehen sich auf das Erhebungsjahr 2001 und sind damit für zuverlässige Einschätzungen zu wenig aktuell. Im Folgenden werden daher einige Darstellungen auf Basis NUTS 3-Regionen geboten, die für eine differenzierte stadregionale Übersicht zwar räumlich zu grob sind, jedoch die wirtschaftliche Bedeutung urban geprägter Räume sichtbar machen. In den städtisch geprägten NUTS 3-Regionen¹

sind 70 Prozent aller österreichischen Beschäftigten tätig, ein Anteil, der seit den 1990er-Jahren stabil ist.

Schon in den 1990er-Jahren zeigte sich, dass Stadtregionen gegenüber den ländlichen Regionen im Beschäftigungswachstum nachziehen und dass die Stadtumlandbereiche gerade im Sektor der urbanen Dienstleistungen (Kredit-, Versicherungs- und Realitätenwesen, Unternehmensdienstleistungen) aufgeholt haben. Dieser Aufholprozess der suburbanen Gebiete ist auch bei den Einkommen der Bevölkerung zu beobachten (vgl. ÖROK 2009).

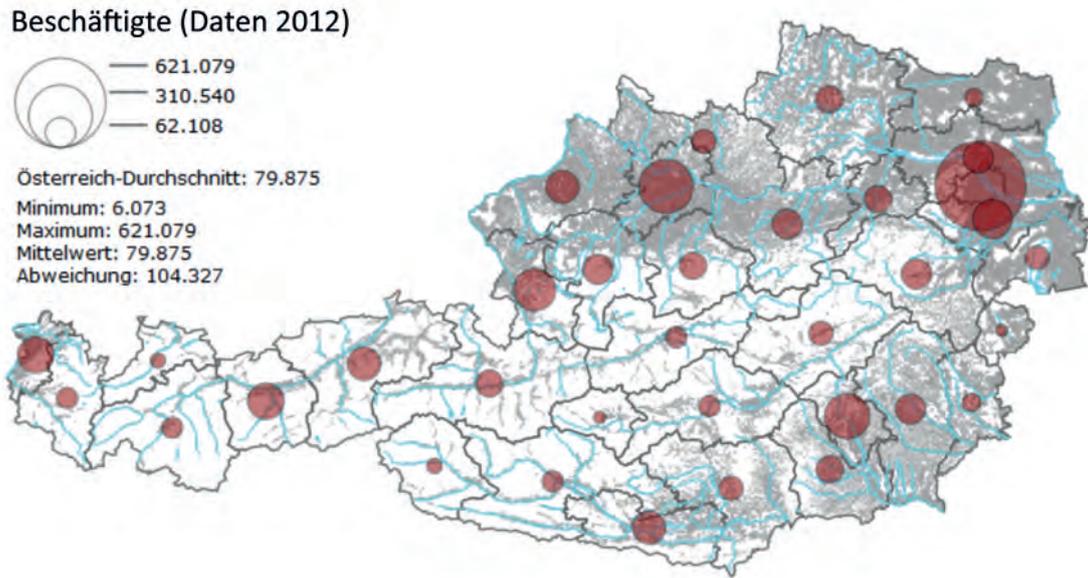
Hinweise zur wirtschaftlichen Lage von Stadtregionen geben Vergleichsdaten zum Bruttoregionalprodukt² (Jahr 2012 und Vorjahr) für NUTS 3-Regionen, wobei die wirtschaftliche Performance der Landeshauptstadtregionen uneinheitlich verlief (vgl. Statistik Austria, Regionale Gesamtrechnungen, erstellt am 16. 12. 2014):

- Die NUTS 3-Region Salzburg und Umgebung erreichte zum ersten Mal das höchste BRP je EinwohnerIn. Es folgten Linz-Wels mit 48.500 Euro je EinwohnerIn sowie Wien und Graz (47.300 bzw. 44.500 Euro). (Statistik Austria, online)
- Den größten nominellen BRP-Zuwachs im Vergleich zum Jahr 2011 verzeichnete die Landes-

1 Graz, Innsbruck, Klagenfurt-Villach, Linz-Wels, Niederösterreich-Süd, Nordburgenland, Rheintal-Bodenseegebiet, Salzburg und Umgebung, Sankt Pölten, Steyr-Kirchdorf, Tiroler Unterland, Wien, Wiener Umland-Nordteil, Wiener Umland-Südteil

2 Bei der Betrachtung der Daten ist generell zu beachten, dass sich das BRP auf den Ort der Leistungserstellung (Arbeitsort) bezieht, während die dazu in Relation gesetzten EinwohnerInnenzahlen auf den Wohnort bezogen sind; d. h. dass regionsüberschreitende PendlerInnenströme unberücksichtigt bleiben. So stellen z. B. Teile des Burgenlandes oder Niederösterreichs traditionelle AuspendlerInnenregionen bzw. viele Landeshauptstädte EinpendlerInnenregionen dar.

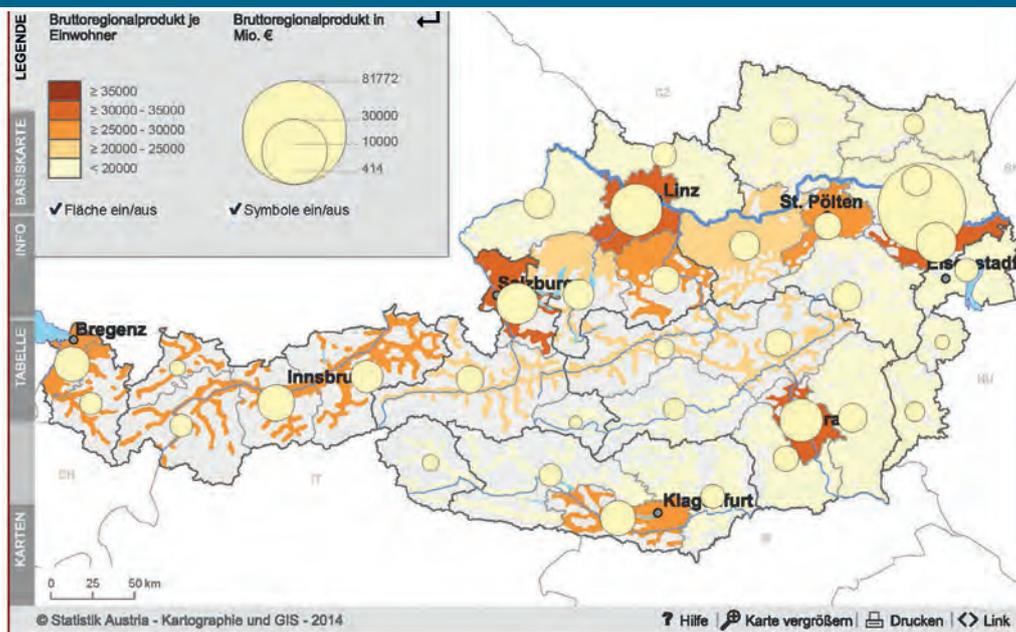
Abb. 6: Beschäftigte 2012 nach NUTS 3-Regionen



Quelle: Statistik-Online-Atlas

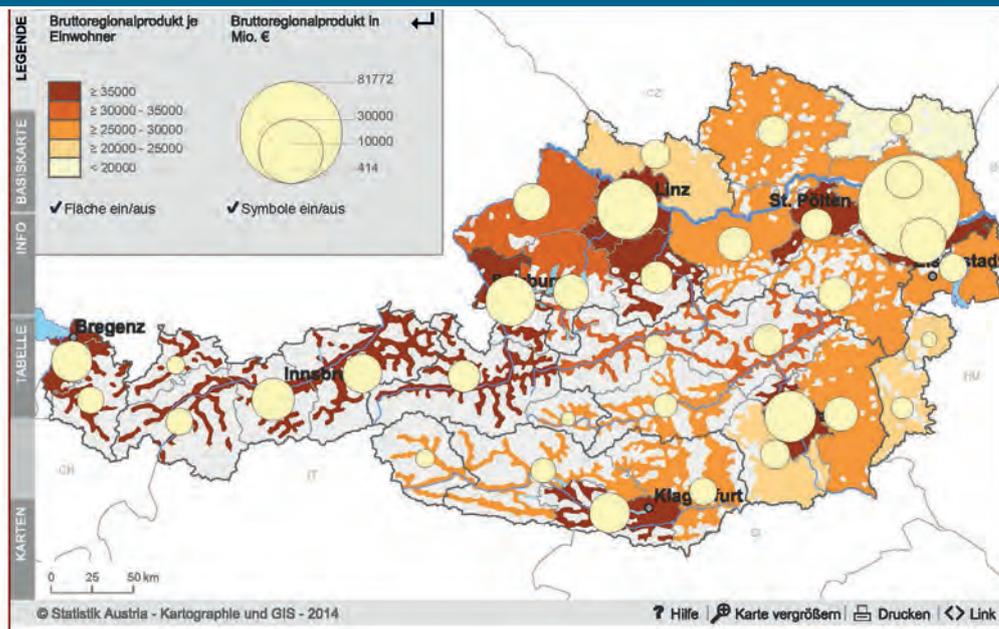
- hauptstadtregion Nordburgenland (+8,0 Prozent). Darüber hinaus wuchs dort auch die Beschäftigung mit 1,9 Prozent am stärksten im Vergleich zu allen anderen NUTS 3-Regionen.
- Bei einer nominellen BIP-Steigerung Österreichs von 2,8 Prozent lagen St. Pölten (+3,4 Prozent) und Rheintal-Bodenseegebiet (+2,3 Prozent) und Linz-Wels (+2,2 Prozent) im gesamtösterreichischen Durchschnitt, während Wien (+1,8 Prozent) und Klagenfurt-Villach (+0,9 Prozent) die geringsten BRP-Wachstumsraten aller Landeshauptstadtregionen verzeichneten.
 - Überdurchschnittliche Wachstumsimpulse waren 2012 dagegen in Innsbruck (+4,6 Prozent), Graz (+4,3 Prozent) und Salzburg und Umgebung (+4,2 Prozent) zu beobachten. In Innsbruck und Salzburg und Umgebung schlug sich die Entwicklung des BRP auch positiv auf den regionalen Arbeitsmarkt nieder. Die Erwerbstätigkeit in Innsbruck stieg im Vergleich zum Vorjahr um 2.800 Beschäftigungsverhältnisse (+1,6 Prozent) an, jene in Salzburg und Umgebung um 3.200 (+1,5 Prozent). In Graz hingegen war der Beschäftigungszuwachs mit +0,8 Prozent etwas gedämpft. In Klagenfurt-

Abb. 7: Bruttoregionalprodukt je EinwohnerIn nach NUTS 3-Regionen im Jahr 2000



Quelle: Statistik Austria, online

Abb. 8: Bruttoregionalprodukt je EinwohnerIn nach NUTS 3-Regionen im Jahr 2012



Quelle: Statistik Austria, online

Villach spiegelte sich das schwache nominelle BRP-Wachstum auch in einem geringen Beschäftigungszuwachs von +0,4 Prozent wider.

Bei der Entwicklung der Beschäftigung von 2000 bis 2012 zeigte sich neben den über dem Österreichschnitt liegenden Entwicklungen der meisten Landeshauptstadtregionen auch eine bemerkenswerte Dynamik der NUTS 3-Regionen Wiener Umland Nord- und Südteil. So konnten in diesen Regionen seit dem Jahr 2000 ca. 42.000 neue Jobs geschaffen werden, was einem durchschnittlichen Anstieg von +1,4 Prozent pro Jahr entsprach. Markant war die Entwicklung im Handel, wo in Wien eine Stagnation der Jobs zu verzeichnen war, während die Umlandregionen im Zeitraum zwischen 2000 und 2012 eine Zunahme um knapp 10.000 Arbeitsplätze aufwiesen.

Die wirtschaftliche Dynamik der meisten Stadtregionen ist offensichtlich und an den räumlichen Entwicklungen (z. B. Einzelhandelsagglomerationen, Freizeitwirtschaft, großflächige Gewerbestandorte, insbesondere im Bereich Logistik, aber auch im Bürosektor, Aktivitäten der Innenentwicklung, z. B. von Bahnhoft Quartieren etc.) ablesbar. Die Entwicklung verläuft jedoch nicht ausgeglichen bzw. in den Stadtregionstypen (Klein-, Mittel- und Großstadtregionen) unterschiedlich. So werden Wachstumsprozesse der Stadtregion insgesamt an den Rändern teilweise von Schrumpfungprozessen in den Kernräumen überlagert (Entdichtung in den Stadtkernen vs. Wachstum am Rand).

Fiskalische Entwicklungen

Entsprechend ihrer Lage in der Stadtregion und ihrer Größe erbringen Gemeinden auch unterschiedliche

Aufgaben für die Bevölkerung in den umliegenden Gemeinden. Dabei können die vier Aufgabentypen: Basisaufgaben, zentralörtliche Aufgaben, ballungsraum-spezifische Aufgaben sowie naturraumbezogene Aufgaben unterschieden werden (vgl. Bröthaler et al. 2002, Prorok et al 2013). Im Vergleich zu anderen Gemeindetypen haben Kernstädte die mit Abstand höchsten Nettofinanzierungserfordernisse. Die Mitversorgung der Gemeinden im Agglomerationsraum und der Außenzone durch Dienste der Kernstadt erfolgt weitgehend ohne entsprechende finanzielle Kompensation. (vgl. ÖROK 2009)

Entwicklung der Verkehrsströme

Die dynamische und räumlich ungleich verteilte demografische und wirtschaftliche Entwicklung in den österreichischen Stadtregionen führt erwartungsgemäß zu deutlich zunehmenden Verkehrsströmen zwischen und innerhalb der Regionen. Die Umlandbereiche der Stadtregionen sind zunehmend nicht nur als Wohn-, sondern auch als Arbeitsstandorte attraktiv. Besonders deutlich war dieser Trend zwischen 1991 und 2001 in den urbanen Großstadtregionen (vgl. ÖROK 2009). Die Verkehrsströme haben sich seither noch intensiviert.

Die Städte und Stadtregionen erwarten angesichts steigender Bevölkerungszahlen und zunehmender funktionaler Verflechtungen weiterhin einen Anstieg im Verkehrsaufkommen – im Binnenverkehr und noch stärker im PendlerInnenverkehr. Die Gestaltung nachhaltiger Mobilität zwischen Stadt und Umland ist eine besonderen Herausforderung – beiderseits von Stadtgrenzen und über die Stadtgrenzen (bzw. „Landgrenzen“). Kennzeichen sind beispielsweise:

Abb. 9: Räumliches Profil Bezirk Mödling



Quelle: Regionale Leitplanung Mödling, 2014

ein ungünstiger Modal Split im Stadtgrenzen überschreitenden Verkehr, urbane Fragmente (z. B. Einzelhandelsagglomerationen „auf der grünen Wiese“) und durch diese wiederum Verkehrserzeugung und Belastung des Straßennetzes und der Umwelt, Zersiedelung und Schwächung der Stadt- und Ortskerne bzw. Verhinderung einer polyzentrischen Regionalstruktur. Abbildung 10 veranschaulicht die Ausgangslage am Beispiel des Stadtgrenzen überschreitenden Verkehrs in Graz.

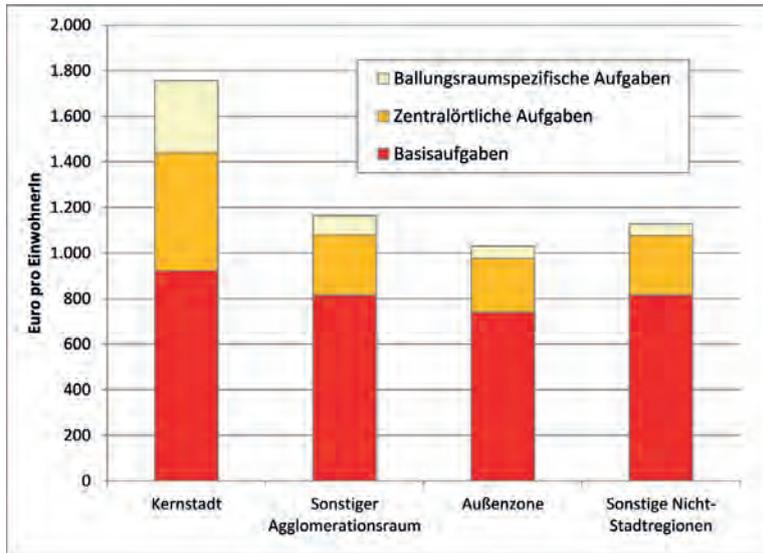
Der Modal Split im Stadtgrenzen überschreitenden Verkehr fällt auch in der Stadtregion Wien–Niederösterreich–Burgenland deutlich zugunsten des mobilisierten Individualverkehrs aus – mehr als eine halbe Million Menschen überquert täglich die Stadtgrenze, davon 21 Prozent im ÖV und 79 Prozent im MIV. Im Frühverkehr verschiebt sich dieser Prozentsatz zugunsten des öffentlichen Verkehrs – im Zeitraum von 5 bis 9 Uhr steigt dessen Anteil auf 32 Prozent. Im Vergleich mit früheren Erhebungen (1995) nahm das Verkehrsaufkommen um 14 Prozent zu; es gab jedoch keine nennenswerten Veränderungen im Modal Split (vgl. PGO (2011): Kordonenerhebung 2008–2010). Im Ge-

genzug dazu hat sich der Modal Split in der Kernstadt Wien zwischen 1993 und 2012 deutlich zugunsten des Umweltverbundes verschoben.

Die Siedlungsstruktur hat besonders großen Einfluss auf das individuelle und kollektive Mobilitätsverhalten. In den dicht bebauten Gebieten der Stadtkerne können viele Wege vergleichsweise einfach mit dem Fahrrad, zu Fuß oder dem öffentlichen Verkehr zurückgelegt werden, während in vielen Umlandgemeinden die geringe Siedlungsdichte und das resultierende Angebot im öffentlichen Verkehr fast einem „Zwang“ zur Nutzung des motorisierten Individualverkehrs gleichkommen.

Während die besonders hohe tagespolitischen Relevanz von Verkehrsthemen durchaus den Diskurs anregt und fördert, erschwert sie gleichzeitig die stadtregionale Abstimmung. Bei kaum einem anderen Thema klaffen die öffentlichen Meinungen und Interessen der stadtregionalen AkteurInnen so weit auseinander wie bezüglich des stadtregionalen Verkehrs (Parkraumbewirtschaftung, Ausbaumaßnahmen im Straßen- und Schienennetz,

Abb. 10: Laufende Nettofinanzierungserfordernisse der österreichischen Gemeinden in Stadtregionen (ohne Wien) nach Aufgabentypen im Jahr 2014, in Euro pro EinwohnerIn

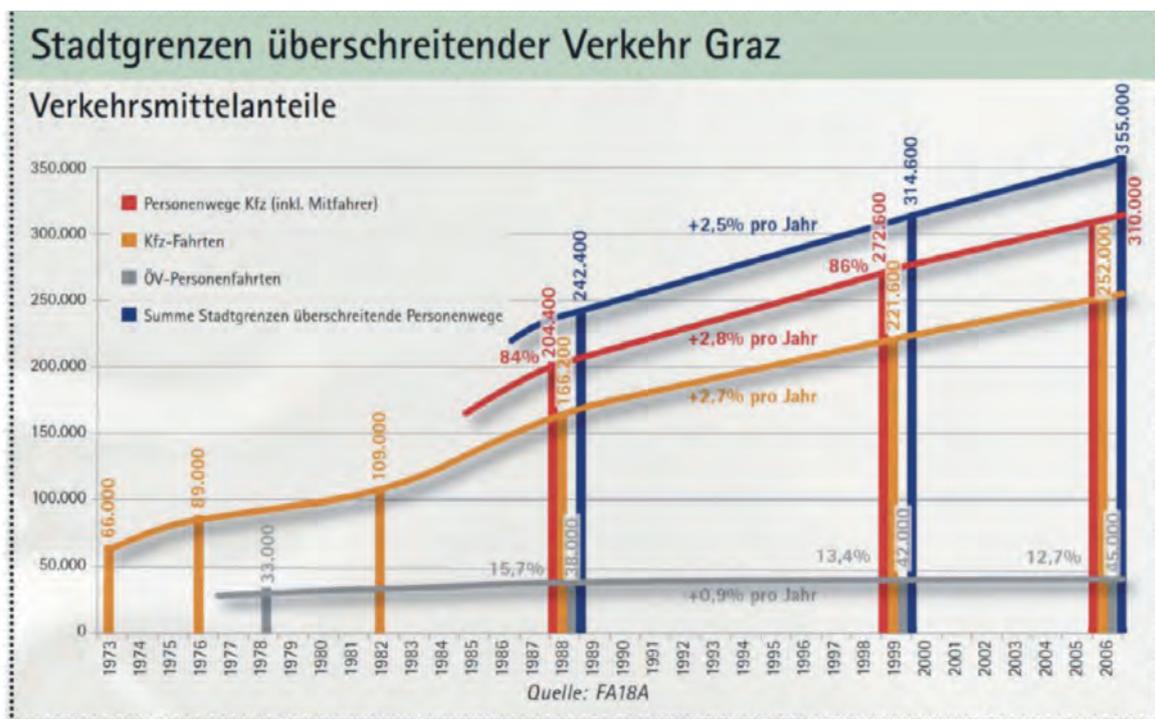


Quelle: Gebarungsstatistik 2014 (Statistik Austria); Ifip, TU Wien (GemBon, 2015)

Tarifzonen, Park & Ride etc.). Solche intensiven und teils hitzigen Debatten können aber auch als Chance gesehen werden, das Thema „Stadtregion“ verstärkt im öffentlichen Bewusstsein zu platzieren. Dabei muss akzeptiert und gelernt werden, dass unterschiedliche Interessenlagen und damit Konflikte Teil einer aktiven stadtregionalen Zusammenarbeit sind.

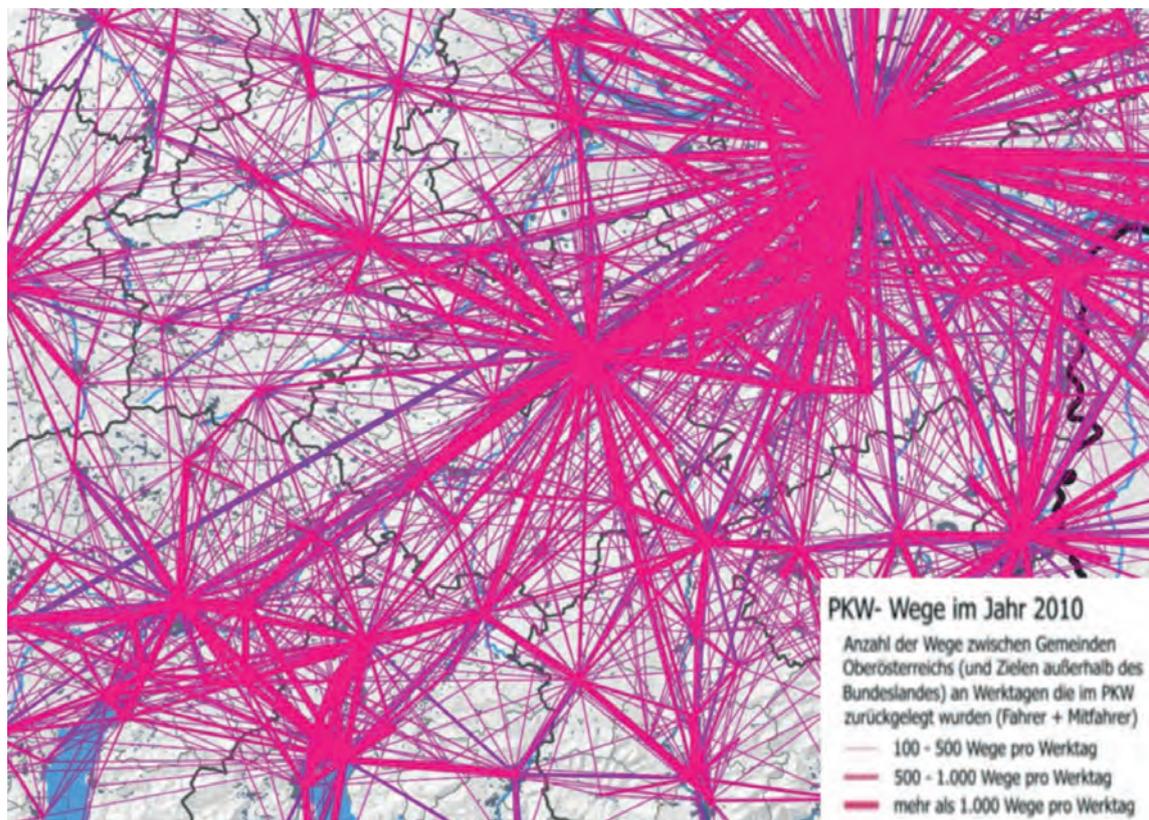
Die folgenden Abbildungen geben einen Eindruck, wie prägend die Verkehrsbeziehungen für Stadtregionen als Lebens- und Wirtschaftsraum sind. Dabei wird insbesondere die verstärkte polyzentrische Struktur im Stadtumland sichtbar. Nicht (mehr) allein die Kernstadt – in diesem Fall Linz – dominiert. In der vernetzten Stadtregion sind Einrichtungen der Wirtschaft, der Kultur, der Bildung, des Kon-

Abb. 11: Verkehrsmittelanteile (Modal Split) im Stadtgrenzen überschreitenden Verkehr von Graz



Quelle: Amt der Steirischen Landesregierung, Fachabteilung 18A Gesamtverkehr und Projektierung

Abb. 12: Pkw-Wege und ÖV-Wege im Jahr 2010 am Beispiel des Raumes Linz – Wels – Steyr – Vöcklabruck – Gmunden – Ried im Innkreis



Raum Ried Vöcklabruck Gmunden Wels Linz SüdWest Linz Steyr

Quelle: stadtländ/mecca/komobile, Materialien zur Bearbeitung des Landesraumordnungsprogramms Oberösterreich

sums und der Verwaltung zunehmend auf Standorte der gesamten Stadtregion verteilt und miteinander vernetzt, was einerseits mehr räumliche Nähe zu NutzerInnen garantiert, andererseits eine besondere Herausforderung für die Gestaltung einer nachhaltigen Mobilität darstellt. Das Entscheidungskriterium für die räumliche Verteilung der verschiedenen Nutzung sollte gerade im verflochtenen Raum von Stadtregionen die beste Standortqualität sein – unabhängig von admi-

nistrativen Grenzen. Von zunehmender Bedeutung ist daher, dass sich die Siedlungsentwicklung grundsätzlich an den Einzugsbereichen des öffentlichen Verkehrs orientiert und im Einzugsbereich von Haltestellen der ÖV-Hauptachsen eine maßvolle Verdichtung erreicht wird sowie Standorte für kundenintensive, nicht autoaffine Einrichtungen im fußläufigen Einzugsbereich von Bahnhöfen oder Haltestellen eines leistungsfähigen öffentlichen Verkehrsmittels realisiert werden.

**STADTREGION+
Synchronopse zur räumlichen Entwicklung**

ausgewählte
PLANUNGEN UND DOKUMENTE

1993 Siedlungspolitisches Konzept Ostregion (SKO)

2001 - 05 JORDES - Gemeinsame Regionale Entwicklungsstrategie Region Wien-Bratislava-Győr (bis 2005), Leitbild Grüne Mitte
2004 Endbericht: Strategische Umweltpflichtung - Entwicklungsraum Nordosten Wiens: SUPERNOW
2003 Kleinregionales Rahmenkonzept Südliches Weinviertel
2017 3. Wienerwalddeklaration
2018 Agglomerationsentwicklungsplan

1997 NO Landesverkehrs-konzept
2001 Weitkulturerbe Wien; Weiterbe Kultur-landschaft Fertö-Neusiedlersee
1999 Regionale Raumordnungsprogramme südliches und nördliches Wiener Umland
2006 CENTROPOL-Zukunftsbild 2015
2007 Masterplan Flughafen Aspern
2011 Landesentwicklungsprogramm Burgenland (LEP 2011)
2015 Stadtentwicklungsplan Wien (STEP 2015)

1997 Schmelbahnkonzept
1997 Studie Verkehrsentwicklung Ostregion
2006 CENTROPOL-Zukunftsbild 2015
2007 Masterplan Flughafen Aspern
2011 Landesentwicklungsprogramm Burgenland (LEP 2011)
2015 Stadtentwicklungsplan Wien (STEP 2015)

1985 Landschaftsrahmenplan Wien-Umland
1987 1. Wienerwald Deklaration
1997 Schmelbahnkonzept
1997 Studie Verkehrsentwicklung Ostregion
2006 CENTROPOL-Zukunftsbild 2015
2007 Masterplan Flughafen Aspern
2011 Landesentwicklungsprogramm Burgenland (LEP 2011)
2015 Stadtentwicklungsplan Wien (STEP 2015)

1973 NO Zentrale Orte Raumordnungsprogramm
1981 Österreichisches Raumordnungskonzept
1984 Stadtentwicklungsplan Wien (STEP 84)
1994 Stadtentwicklungsplan Wien (STEP 94)
2003 w.i.N. Strategie Niederösterreich - NO Landesentwicklungs-konzept
2010 EU-Donauräumstrategie
2015 Stadtentwicklungsplan Wien (STEP 2015)

1969 Burgenländisches Raumplanungsgesetz
1976 NO Raumordnungsgesetz
1981 Österreichisches Raumordnungskonzept
1984 Stadtentwicklungsplan Wien (STEP 84)
1994 Stadtentwicklungsplan Wien (STEP 94)
2003 w.i.N. Strategie Niederösterreich - NO Landesentwicklungs-konzept
2010 EU-Donauräumstrategie
2015 Stadtentwicklungsplan Wien (STEP 2015)

ausgewählte
KOOPERATIONEN

1978 Gründung Planungsgemeinschaft Ost (PGO)
1984 Start des Verkehrsverbundes Ost-Region (VOR)
1998 Nationalpark Donauauen
2001 Regionalverband NO-Mitte
2003 Gründung CENTROPOL
2016 Stadt-Umland-Management (SUM) Niederösterreich - Burgenland - Bratislava

1974 Gründung des Vereins Niederösterreich - Wien, gemeinsame Erholungs-räume (später: gemeinsame Entwicklungsräume)
1982 Gründung AS/Inag
1993 Nationalpark Neusiedlersee - Seewinkel
2005 Stadt-Umland Management (SUM) Wien / Niederösterreich
2014 Regionale Leitplanung Nordraum Wien

1971 Gründung der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK)
1974 Gründung des Europäischen Fonds für räumliche Entwicklung (EFRE)
1997 Gründung EUREGIO Weinviertel-Südähren-Westslowakei
1998 Stadt-Umland Management Niederösterreich
2015 landnutzungs-planungs-, Errichtungs- und Betriebs-gesellschaft GmbH
2015 Regionalpark Wien und Umland: Abschnellung, Jährlicher Umsatz 2015-2020*

ausgewählte
EREGNISSE

ab 1969 Bau U2, U3, U4
1970 Südosttangente erster Abschnitt: Inzersdorf-Favoriten
1978 Volksabstimmung über das Kraftwerk Zwentendorf
1982 Fertigstellung A21 - Wk. Außenring Autobahn
1984 Besetzung der Hainburger Au
1986 St. Pölten wird Landeshauptstadt Niederösterreichs
1987 Fertigstellung Donauiisel
1995 EU-Betritt Österreichs
2002 Euro-Einführung
2004 EU-Osternweiterung
2007 Eröffnung A6 Nordostautobahn
2008 Twin City Liner Wien-Bratislava
2012 HL-Strecke Wien - St. Pölten
2015 Vollbetrieb Hauptbahnhof Wien
2015 Peak-Oil - globales Ölfördermaximum



Quelle: TU region, region, meaco
Wien, am 23.06.2014

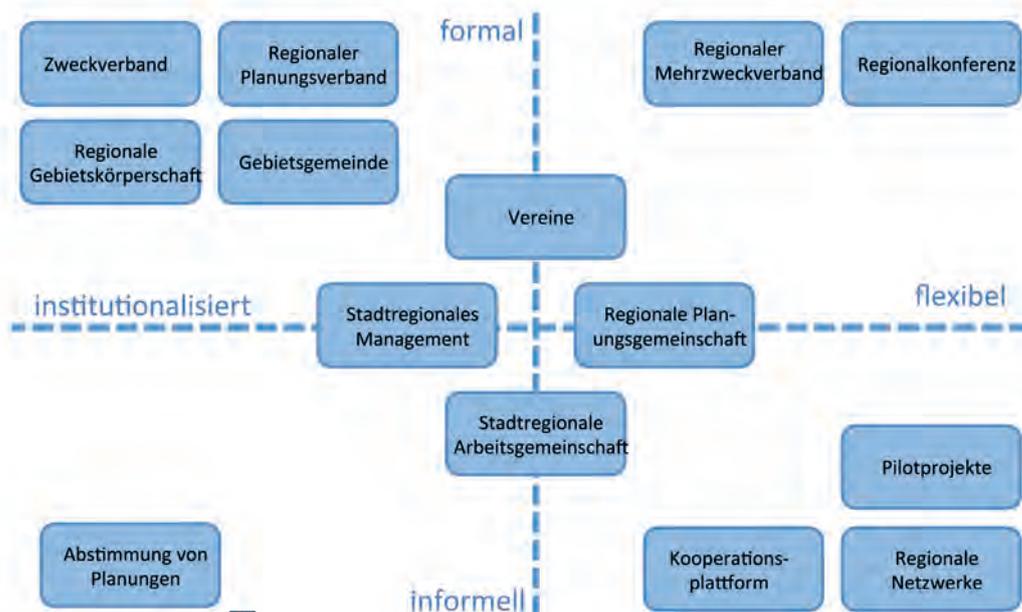
2 STADTREGIONALE KOOPERATIONEN

Kooperative Handlungsformen ermöglichen unterschiedlichsten AkteurInnen sich über gemeinsame Ziele und Leitbilder zu verständigen sowie Aufgaben gemeinsam zu lösen. Sie existieren parallel zu vertrauten Steuerungsmustern, ersetzen diese jedoch nicht. Vielmehr stellen sie den Anspruch, öffentliche und nicht-öffentliche AkteurInnen zu vernetzen. Für Stadtregionen bedeutet dies Gemeinde, Bezirk, Land, Bund oder die EU treffen auf wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche AkteurInnen.

Stadtregionale Kooperationen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Ausrichtung. Stadtregionen können beispielsweise durch funktional spezialisierte Zweckverbände gelenkt werden (z. B. Region Rhein-Main mit stadtregeralem Planungsverband als Zweckverband) oder durch eine multifunktionale und territorial verankerte Organisation zur Integration verschiedener Funktionsbereiche (z. B. Region Hannover als demokratisch legitimierte Körperschaft öffentlichen Rechts mit Aufgaben aus vielen Politikfeldern; vgl. Blatter & Knieling 2009: S. 246). Beiden Ausformungen ist gemeinsam, dass sie als Ausgangspunkt für die Suche nach geeigneten Organisationsformen die Lösung von stadtregeralen Problematiken bzw. von Stadt (oder Städten) –

Umland-Problematiken haben. Die Antworten darauf sind allerdings verschieden: einerseits die Gründung von funktional orientierten Verbänden, über die dann die räumlichen Grenzen festgelegt bzw. wieder eingegrenzt werden; oder andererseits die Einrichtung von umfassenden, stadtregeralen Kooperationen. Damit unterscheiden sich beide Ausrichtungen von klassischen interkommunalen Kooperationen, die normalerweise nicht explizit die Lösung von stadtregeralen Herausforderungen als Gründungsmotiv aufweisen (was sich auch in der Anwendung dieser Kooperationen in verschiedenen räumlichen Kontexten (z. B. periphere ländliche Regionen) zeigt). Zudem wird in der planungswissenschaftlichen Literatur erwähnt (vgl. Zweckverband Großraum Braunschweig & KoRiS2004), dass stadtregerale Kooperationen komplexere AkteurInnenkonstellationen als interkommunale Kooperation aufweisen, da nicht nur mehrere kommunale AkteurInnen der Stadtregion involviert sind, sondern auch AkteurInnen aus der Wirtschaft (selten aus der Zivilgesellschaft). Stadtregionale Kooperationen unterscheiden sich damit von interkommunalen Kooperationen durch den Bezug auf die Stadtregion als Anlass für die Kooperation sowie durch ein relativ breites AkteurInnenspektrum.

Abb. 13: Kooperationsmatrix



Quelle: Eigene Darstellung, TU Wien 

Im Fall der funktionalen Spezialisierung können einzelne Aufgabenbereiche betreffend der geografischen Reichweite und der Organisationsform zielgerichtet optimiert werden (vgl. Knieling und Blatter 2009: S. 246 f.). Der Zusammenschluss ist oft projektbezogen und/oder dient der Bewältigung kommunaler Aufgaben (z. B. Müllabfuhr). Im Vordergrund steht die Devise „form follows function“, die Funktion definiert die räumliche Abgrenzung. Funktionale Kooperationen führen zu verschiedenen räumlichen Situationen, da oft unterschiedliche Gemeinden zusammenarbeiten.

Unterschiede kristallisieren sich hinsichtlich der Kooperationsanlässe heraus. Die gemeinsame Betroffenheit von Problemen in einzelnen Bereichen, eine bessere Regionsvermarktung sowie Aussicht auf Förderung von Land oder Bund scheinen besonders verbreitete Gründe für eine Zusammenarbeit zu sein (vgl. Hirschler und Svanda 2009: S. 207). Die Initiativen können entweder *bottom-up* oder *top-down* entstehen. Bei Ersterem haben die AkteurInnen einen gemeinsamen Handlungsbedarf identifiziert und suchen Unterstützung bei anderen. Die Akzeptanz bei freiwilligen Kooperationen scheint am höchsten. *Top-down*-Ansätze bezeichnen Initiativen von außen (z. B. EU, Land, Bund) und sind meist mit finanziellen und/oder beratenden Anreizen verbunden. Auch wenn die Erfahrungen zeigen, dass sich die Rahmenbedingungen (z. B. Kompetenzregelung, Finanzierung) für Stadtregionen auf Landesebene stark unterscheiden, werden von den Bundesländern verstärkt Anreize zur Zusammenarbeit gesetzt. Notwendig ist es, die Frage nach dem idealen Mix von *Top-down*- und *Bottom-up*-Ansätzen zu klären (vgl. Prorok u. a. 2013: S. 42 ff., S. 73 ff.).

In der folgenden Tabelle 1 werden ausgewählte stadtregionale Kooperationsmodelle genauer beschrieben. Die Reihung erfolgt nach dem Grad der Institutionalisierung (stark formalisiert bis informell). Insbesondere interessant scheint das Modell des stadtregionalen Managements, da es als Vernetzungsplattform dient und mehrere Kooperationen vereint.

Internationale Beispiele für unterschiedliche Formen stadtregionaler Kooperation

(vgl. KDZ 2012, ÖROK 2009, Blatter & Knieling 2009)
Auf europäischer Ebene erfolgt die Debatte über verschiedene Formen der Organisation von Stadtregionen und Metropolregionen über den Begriff Governance. Eurocities (2011) erwähnen richtigerweise, dass es bei der Frage nach der richtigen Form von metropolitaner (und stadtregionaler) Governance

nicht darum gehen kann, „one size fits all“-Modelle zu entwickeln. Die kontextuellen Faktoren, die zu unterschiedlichen Formen von metropolitaner Governance führen, seien dabei: Größe der Stadt (Bevölkerung), monozentrische oder polyzentrische räumliche Struktur, politische Bedeutung der Kernstadt (Hauptstadt?), Größe und Anzahl der Gemeinden und Städte in der Metropolregion, Verteilung der Kompetenzen im Aufbau des Nationalstaates, finanzielle Basis der Städte und Gemeinden (Einnahmen). Eurocities (2011: S.16 ff) heben drei gegenwärtige, bestehende Ansätze von metropolitaner Governance hervor: „structured, predefined, fixed boundary metropolitan area organisation“, „flexible and/or bottom-up models of territorial governance“, „innovation in metropolitan areas through strategic planning“.

Im Anschluss daran kommt Tosics (2011) nach einem Review der Resultate verschiedener Europäischer Forschungs- und Vernetzungsprojekte³, welche sich mit Fragen von metropolitaner und stadtregionaler Governance beschäftigen, zu einer Typisierung von Governance-Formen, die sich nicht gegenseitig ausschließen, sondern auch ergänzen können. Sie seien Ausdruck der für bestimmte „functional urban areas“ typischen Probleme. Je größer die räumliche Ausdehnung um die Kernstadt ist, desto informeller und lockerer sollte die Kooperation sein. Die Typen sind (Tosics 2011: S. 23 ff.):

- „formal, designated metropolitan governance model“: Dies umfasst Modelle von der Fusionierung von Städten und Gemeinden und der Bildung eigener metropolitaner Gebietskörperschaften (z. B. Region Hannover) bis zur Bildung von metropolitanen Kooperationsformen, die stärker auf Freiwilligkeit beruhen und weniger stark formalisiert sind (z. B. Öresund Committee). Die räumlichen Grenzen werden in diesen Formen der Governance definiert und fixiert.
- „informal, flexible methods of governance“: Hierbei handelt es sich um informelle Kooperationen in flexiblen räumlichen Strukturen, welche *bottom-up* entwickelt wurden („creative governance“, Tosics 2011: S. 25; z. B. Eindhoven Wissensregion); die große Herausforderung sei, wie es gelingt, AkteurInnen vor allem aus dem „Dritten Sektor“ zu aktivieren und zu involvieren. Falls dies aber gelingt, dann habe diese Governance-Form hohes Potenzial zur Bildung von Vertrauen und einer metropolitanen Identität.
- „innovation in metropolitan areas through strategic spatial planning“: Die strategische Planung spiele bei dieser Form die entscheidende Rolle, um zu einer integrierten räumlichen Entwicklung zu kommen (z. B. The Hague Region).

3 Zu erwähnen sind hier laut Tosics (2011) METROGOV (2005–2007), NODUS (URBACT II, 2008–2013), PLUREL (FP6, 2007–2011), Joining Forces Project (URBACT II, 2008–2010), URBACT Citylab, EUROCITIES Metropolitan Areas Working Group.

Tab. 1: Modelle stadtregionaler Kooperation

Bezeichnung	Grundlegende Funktionen und Merkmale	Raumbezug	Akteurszusammensetzung	Organisatorisch-rechtliche Merkmale	Thematischer Bezug (Beispiele)
Gemeindefusion	Errichtung einer neuen Gebietskörperschaft, Gemeinden geben Selbstständigkeit auf und übertragen Kompetenzen der neuen Körperschaft	Kleinregion, Bezirk, Stadtregion, Gebietsgrenzen dauerhafte Festlegung	Gemeinden innerhalb eines Landes	Öffentlich-rechtlich: Eigene Gebietskörperschaft	Von Projekten bis zu Planungen, gemeinsamer Budget- / Gebührenpolitik und gemeinsamem Auftreten nach außen
Gebietsgemeinde	Errichtung einer neuen Verwaltungseinheit, Übernahme zahlreicher kommunaler Aufgaben	Kleinregion, Bezirk, Stadtregion, Gebietsgrenzen langfristig festgelegt	Gemeinden innerhalb eines Landes	Öffentlich-rechtlich: Eigene Gebietskörperschaft Ausgestaltung offen	In AT noch nicht angewandt, Möglichkeit Planungs-, Sozialhilfe- und Schulverbände zusammenzuführen (geringere Komplexität)
Gemeindeverband	Gemeinschaftliche Planung, Steuerung und Leistungserbringung bei ausgewählten Einheiten	Stadtregion und/oder Kleinregion; Grenzen durch Verbandmitglieder bestimmt	Gemeinden	Öffentlich-rechtlich: Selbständige Körperschaft	Ausgewählter Bereich v. a. kostenintensive Infrastrukturen (z. B. Wasserversorgung, Müll)
Regionale Planungs- und Entwicklungsgemeinschaft	Koordination und Abstimmung regionaler Entwicklung	Stadtregion oder Kleinregion, Gebietsgrenzen variabel in Abhängigkeit der Mitglieder	Gemeinden, Land, Private möglich	Privatrechtlich: Eigenes Organ, z. B. GmbH, AG (Handelsgesetz) oder gemeinnütziger Verein (Vereinsgesetz)	Bedarfsbezogene Themen mit Notwendigkeit zur regionalen Abstimmung (z. B. Wirtschaftsparks, Betriebsgebiete) und Abstimmung regionaler Entwicklungsplanung (z. B. Standortplanung, Radwege-Netz)
Verwaltungsgemeinschaft	Zusammenschluss mehrerer Gemeinden; „Hilfsorgan“ zur Aufgabenbesorgung der Mitgliedgemeinden	Stadtregion oder Kleinregion, Gesetz erlaubt Verwaltungs-gemeinschaften derzeit nur innerhalb eines Landes	Gemeinden	Öffentlich-rechtlich: Unterliegen Gemeindeordnung der Länder, keine eigene Rechtspersönlichkeit (sofern kein Verein)	Sehr gängige Form interkommunaler Kooperation v.a. für technische Hilfsdienste (z. B. Verwaltungsbereich, Müll)
Stadregionales Management	Vernetzung und Koordination, Kooperationsplattform, Aufbau strategischer Partnerschaften	Stadtregion, Fixierung der Grenzen nicht erforderlich – themenspezifisch möglich	Öffentliche, zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche AkteureInnen	Unterschiedliche privatrechtliche Formen möglich, z. B. Verträge, Gesellschaften für einzelne Bereiche	Regionales Marketing, Entwicklungsstrategien, Unterstützung und Förderung von Kooperations- und Netzwerken, Informations- und Planungsgrundlagen (z. B. SUM)
ExpertInnenrunde, Arbeitsgemeinschaft, BürgermeisterInnen- oder Regional-konferenz	Gegenseitige Abstimmung, Information und Austausch, kaum Organisationsstrukturen	Stadtregion oder Kleinregion, keine genaue Gebietsfestlegung	Öffentliche, zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche AkteureInnen	Keine Rechtsverbindlichkeit	Regionalentwicklung

Formalisierungsgrad
informell – stark formalisiert

→ „social creative strategies“: Zielt vor allem auf die Inklusion von nicht-staatlichen AkteurInnen in Planungsprozesse, Entscheidungsfindung und Implementation von politischen Programmen ab; dadurch könne einem möglichen demokratiepolitischen Defizit begegnet werden; zudem können die kreativen und sozial-innovativen Ideen der BürgerInnen aufgenommen werden.

Ausgewählte europäische Beispiele

Körperschaft öffentlichen Rechts – Verband Region Stuttgart

(vgl. [www. http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Verwaltungen-Kommunen/Die-Verwaltung-der-Region-Hannover](http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Verwaltungen-Kommunen/Die-Verwaltung-der-Region-Hannover))

Dieser Mehrzweckverband, welcher durch direkte Wahlen stark legitimiert ist, übernimmt nicht nur Aufgaben der Regional-, Verkehrs- und Landschaftsplanung, sondern auch der Wirtschaftsförderung und des Tourismusmarketings. Basis des Verbandes ist ein 1994 beschlossenes „Gesetz über die Stärkung der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart“. Hauptsächliche Gründe für die Einrichtung des Verbandes waren die kooperative Lösung von zunehmenden Stadt-Umland-Problematiken sowie die Verbesserung der Positionierung der Region Stuttgart im internationalen Standortwettbewerb. Der Verband besteht aus einer direkt gewählten Regionalversammlung, einer Regionalverwaltung mit einem Regionaldirektor an der Verwaltungsspitze sowie aus Netzwerken und eigenständigen Organisationen im Bereich der Wirtschaftsförderung und des Marketing. Diese zumeist privatrechtlichen Organisationen werden allerdings vom politischen Verband kontrolliert. Die Finanzierung des Verbandes erfolgt über Umlagen der beteiligten Städte, Gemeinden und Landkreise, Landeszuweisungen sowie Regionalisierungsmittel des Bundes.

Privatrechtliche Regelungen – Metropolitankonferenz Zürich

(vgl. www.metropolitanraum-zuerich.ch)

Die als Verein organisierte und 2009 durch Beschluss gegründete Metropolitankonferenz wurde im Rahmen des vom Bund geförderten Modellvorhabens „Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich“ eingerichtet. Hauptsächliches Ziel ist die Verbesserung der Zusammenarbeit und der Vernetzung zwischen den Kantonen, Städten und Gemeinden des metropolitanen Raumes. Die Metropolitankonferenz ist eine Plattform für den Informationsaustausch und initiiert Projekte vor allem in den Handlungsfeldern Lebensraum, Verkehr, Gesellschaft und Wirtschaft. Ausgegangen ist die Initiative von den Städten Zürich und Winterthur, dem Kanton Zürich und dem Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich. Als Grundlage für die Konferenz dient die gemeinsam entwickelte „Vision für den Metropolitanraum Zürich“. Der Verein fungiert als Träger der Metropolitankonferenz (8 Kantone, 110 Kommunen). Ein weiteres Vereinsorgan ist der Metropolitanrat, welcher von der Metropolitankonferenz gewählt wird. Kantone und Städte sowie Gemeinden entsenden Mitglieder in die Metropolitankonferenz. Der Metropolitanrat wählt einen operativen Ausschuss und setzt für die operative Tätigkeit zudem eine Geschäftsstelle ein. Die Finanzierung erfolgt vor allem über die Mitgliedsbeiträge. Der Metropolitanrat übernimmt die strategische Steuerung und gibt die Themen für die Metropolitankonferenz, die sich zweimal jährlich trifft, vor. Andere Kantone und Gemeinden können assoziierte Mitglieder der Konferenz werden.

Privatrechtliche Regelungen – Eurodistrict Basel

(vgl. www.eurodistrictbasel.eu)

In dieser grenzüberschreitenden Kooperation, welche als privatrechtlicher Verein organisiert ist, sind VertreterInnen von 64 Gebietskörperschaften aus der Schweiz, Frankreich und Deutschland involviert. Die gemeinsam erarbeitete „Entwicklungsstrategie 2020“ bildet den strategischen Rahmen für die Durchführung von Projekten in wesentlichen Handlungsfeldern der Kooperation, wie etwa Raumplanung (z. B. Aufbau eines Geoportals, Stadtentwicklung Rheinfelden), Mobilität und Energieversorgung sowie Verkehr (z. B. Ausbau des ÖV-Netzes sowie grenzüberschreitende Tarifkooperation). Gleichzeitig ist der Eurodistrict Basel relativ gut legitimiert, da ein eigener District-Rat als politischer Beirat eingerichtet wurde, welcher sich aus den gewählten Abgeordneten der beteiligten politisch-administrativen Systeme zusammensetzt.

Informelle Zusammenarbeit – Metropolregion Hamburg, insbesondere Gewerbeflächenportal

(vgl. KDZ 2012: S.35; vgl. www.metropolregion.hamburg.de)

Im Rahmen der Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg wurde das Gewerbeflächen-Informationssystem GEFIS eingerichtet. Das Portal ist eine Online-Plattform, über welche potenzielle InvestorInnen Gewerbegebiete in der Metropolregion suchen können. Freie Gewerbeflächen der drei Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen und der Freien Hansestadt Hamburg können thematisch nach verschiedenen Kriterien oder auch regional auf einer Karte identifiziert werden. Die Metropolregion Hamburg – nach räumlichem Zuschnitt von 2009 – umfasst die Kernstadt Hamburg, 14 Landkreise sowie ca. 800 Städte und Gemeinden in den Bundesländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Auch wenn für die Kooperation in einem Staatsvertrag eine Rechtsgrundlage geschaffen wurde, basiert die Kooperation in der Umsetzung vor allem auf informellen Instrumenten des Austausches von Informationen und der Vermittlung. Freiwilligkeit, Konsens und variable Geometrie bilden die Grundlagen der Zusammenarbeit. Die Träger der Metropolregion bilden drei Bundesländer und die 14 (Land)kreise.

3 AUSGEWÄHLTE STADTREGIONALE KOOPERATIONEN IN ÖSTERREICH

Dieses Kapitel fasst die Untersuchung ausgewählter stadtregionaler Kooperationen in Österreich im Rahmen des Projektes „Agenda Stadtregionen in Österreich“ zusammen. Die vier ausgewählten Untersuchungsregionen, Stadtregion+, Stadtregion Salzburg, Stadt-Umland Region Villach und die Stadtregion Bludenz-Bürs-Nüziders sind repräsentative Beispiele für unterschiedliche Stadtregionstypen in Österreich und verfügen über langjährige Erfahrung mit stadtregionaler Kooperation.

In einem ersten Untersuchungsschritt wurden relevante Ereignisse, Kooperationen sowie Planungen und Dokumente der einzelnen Untersuchungsregionen seit den 1970er-Jahren in Form von Synchronopsen (kurzgefasste, tabellarische Gegenüberstellung stadtregionaler Ereignisse aus der Untersuchungsregion) und die räumlichen Entwicklungen aufgearbeitet und dargestellt. Im Rahmen von Fokusgruppenworkshops in den vier ausgewählten Untersuchungsregionen bildeten diese Synchronopsen eine Basis für die qualifizierte Einschätzung von ausgewählten Kooperationen, die in Kapitel 3.2. beschrieben werden. Aufbauend auf diesem „Reality Check“ der Untersuchungsregionen und einem Erfahrungsaustausch diskutierten die TeilnehmerInnen der Fokusgruppenworkshops aus Politik, Verwaltung und Interessenvertretungen sowie PlanerInnen Ideen für eine österreichische Stadtregionspolitik. Die Ergebnisse werden in Kapitel 3.3. festgehalten und überblicksmäßig gegenübergestellt.

3.1 Methodik der Untersuchung

3.1.1 Auswahl der Untersuchungsregionen

Die Auswahl der Untersuchungsregionen erfolgte in einem Diskussionsprozess mit der Projektsteuerungsgruppe der ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“. Auf Basis der Typisierung der österreichischen Stadtregionen im Rahmen der ÖROK-Studie wurde die Auswahl von vier verschiedenen Regionstypen vorgeschlagen (siehe auch 1.2 Abgrenzung von Stadtregionen). Die Kriterien für die Auswahl der Stadtregionen innerhalb dieser Typen waren bestehende längere Erfahrungen mit stadtregionaler Kooperation sowie eine dynamische Entwicklung der Stadtregion mit einer wachsenden oder zumindest stabilen Bevölkerungsentwicklung. Weiters sollten die Stadtregionen für ihren jeweiligen Typ

sowie für Österreich repräsentativ sein. In Übereinstimmung mit der Projektsteuerungsgruppe wurden folgende Stadtregionen ausgewählt:

- **Wien/Stadtregion+** (Typ 1: Metropolregion): Wien hat als einzige Metropolregion Österreichs ein Alleinstellungskriterium, im Rahmen des Projektes wird die Stadtregion Wien in ihrer Abgrenzung gemäß Stadtregion+ betrachtet.
- **Salzburg/Hallein** (Typ 2: Größere Mittelstadtregion mit hohem Anteil urbaner Dienstleistungen): Die Stadtregion Salzburg wurde aufgrund der grenzüberschreitenden Aspekte sowie dem Druck zur Zusammenarbeit aufgrund der starken Entwicklungsdynamik ausgewählt.
- **Villach** (Typ 3: Klein- und Mittelstadtregion mit hohem Anteil urbaner Dienstleistungen): Die Stadt-Umland Region Villach ist aufgrund ihres Status als LEADER-Region und den damit verbundenen Förderungsmöglichkeiten von Kooperationen von Interesse.
- **Bludenz-Bürs-Nüziders** (Typ 5: Industriell geprägte Klein- und Mittelstadtregion im Siedlungsverband): In der Stadtregion Bludenz-Bürs-Nüziders wird erst seit Kurzem auf stadtregionaler Ebene zusammengearbeitet, der Fokus liegt auf räumlicher Entwicklung.

3.1.2 Analyseraster

Die Analyse der ausgewählten Stadtregionen erfolgte nach folgenden Kriterien:

- Rahmenbedingungen:
 - Instrumente, Planungen, Kooperationen (über-stadtregional, stadtregional)
 - Stadtregionale Kennzeichen
 - Geopolitische und geografische Position
- Organisation ausgewählter stadtregionaler Kooperationen:
 - Aufbau
 - Ablauf
 - Steuerungsinstrumente
- Formen der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit

3.1.3 Fokusgruppenworkshops

In den ausgewählten Untersuchungsregionen Stadtregion+(Wien), Stadtregion Salzburg, Stadt-Umland Region Villach und Stadtregion Bludenz-Bürs-Nüzi-

Tab. 2: Übersicht TeilnehmerInnen Fokusworkshops, eigene Darstellung

Stadtregion	Datum	Ort	Anzahl TeilnehmerInnen
Wien/Stadtregion+	24.06.2014	TU Wien	14
Bludenz-Bürs-Nüziders	25.06.2014	Rathaus Bludenz	17
Salzburg	25.06.2014	Stadt Salzburg	9
Villach	01.07.2014	Stadt-Umland Regionalkooperation Villach	9
		Summe	49

ders wurde Ende Juni/Anfang Juli 2014 jeweils ein Fokusgruppenworkshop durchgeführt. Im Rahmen der Workshops wurden die Strukturen und Handlungs- und Funktionsweisen der Stadtregionen sowie Entwicklungsoptionen erörtert. Gemeinsam mit TeilnehmerInnen aus Politik, Verwaltung, Interessenvertretungen, PlanerInnen und Zivilgesellschaft wurden Erfahrungen aus der eigenen Stadtregion wie auch Erwartungen und Anforderungen an eine österreichweite Stadtregionspolitik diskutiert.

Dazu wurde in einem ersten Schritt die vorbereitete Synchronopse zur räumlichen Entwicklung der jeweiligen Stadtregion seit den 1970er-Jahren vervollständigt. Die Synchronopse gibt einen Überblick über ausgewählte Kooperationen, Planungen und Dokumente sowie Ereignisse, welche für die stadtregionale Entwicklung der Region relevant sind. Im Rahmen des Workshops wurden wichtige Planungen, Dokumente und Kooperationen ergänzt sowie hervorgehoben. Darauf aufbauend erfolgte ein Realitätscheck der eigenen Stadtregion. Anhand von Themenbereichen und konkreten Beispielen wurde besprochen, welche Kooperationen nach Einschätzung der AkteurInnen gut funktionieren, und wo in der Stadtregion Handlungsbedarf besteht und warum.

Im zweiten Teil des Workshops wurden Ideen für eine österreichweite Stadtregionspolitik gesammelt und ausgetauscht. Ziele, Themen und Steuerungsmöglichkeiten wurden anhand von Fragen wie: Welche Unterstützung braucht unsere Stadtregion? Wo soll angesetzt werden? Was ist besonders wichtig? diskutiert.

3.2 Untersuchung ausgewählter stadtregionaler Kooperationen

3.2.1 Stadtregion+ Wien Niederösterreich Burgenland

Rahmenbedingungen

Die Stadtregion+ ist eine der dynamischsten Regionen in Europa. Sie bietet Lebensraum für derzeit etwa 2.640.000 EinwohnerInnen (PGO 2011) und umfasst Wien und Teile der Bundesländer Niederösterreich und Burgenland, die Grenzen zwischen Stadt und

Land verschwimmen. Bis zum Jahr 2030 wird ein Zuwachs von etwa 400.000 EinwohnerInnen in Wien und dem Wiener Umland erwartet. Mit diesem prognostizierten Wachstum steht die Stadtregion+ vor großen Herausforderungen, denen mit einem Handeln auf rein kommunaler Ebene nicht adäquat begegnet werden kann. (vgl. PGO 2013)

Die Synchronopse der räumlichen Entwicklung der Stadtregion+ gibt einen Überblick über ausgewählte Planungen und Kooperationen der Länder Wien, Niederösterreich und Burgenland in den letzten Jahrzehnten. Meilensteine der Zusammenarbeit der Länder in den 1970er-Jahren waren die Gründung des Vereins Niederösterreich – Wien, gemeinsame Erholungsräume im Jahr 1974 sowie die Gründung der PGO im Jahr 1978. Seit seinem Start im Jahr 1984 sorgt der Verkehrsverbund Ost Region (VOR) für ein koordiniertes Angebot der öffentlichen Verkehrsmittel in Wien, Niederösterreich und dem Burgenland. Die EU-Erweiterung eröffnete in den 2000er-Jahren neue Chancen der Zusammenarbeit der Stadtregion+ mit den angrenzenden Regionen der Nachbarstaaten, welche beispielsweise im Rahmen von CENTROPE aufgegriffen wurden.

Eine große Herausforderung stellen die Strukturen in der Stadtregion+ dar, die administrativ-politischen Grenzen spielen im Zusammenwirken der Gebietskörperschaften eine große Rolle. Mit Wien, Niederösterreich und dem Burgenland handeln und entscheiden drei Bundesländer. Auf Ebene der Gemeinden ist die Metropole Wien von wesentlich kleineren Umlandgemeinden umgeben, was eine Kooperation auf Augenhöhe erschwert.

Für die Stadtregion+ werden insbesondere die Planungsgemeinschaft Ost (PGO) sowie das Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich (SUM) als Koordinations- und Abstimmungsplattformen der stadtregionalen Entwicklung näher betrachtet.

Ausgewählte Kooperation: Planungsgemeinschaft Ost

Die Planungsgemeinschaft Ost (PGO) ist eine gemeinsame Organisation der Länderverwaltungen Wien, Niederösterreich und Burgenland. Sie wurde im Jahr 1978 zur Abstimmung, Koordination und Vor-

Tab. 3: Untersuchungsraaster

Aufbauorganisation	Organe auf der Ebene der stadtreionalen Kooperation	Geschäftsstelle (bestehend aus jeweils zwei VertreterInnen der drei Länder) Koordinierungsorgan (bestehend aus den drei Landesamtsdirektoren der Länder) Beschlussorgan (bestehend aus den drei Landeshauptmännern, den PlanungsreferentInnen und den FinanzreferentInnen)
	Einbindung unterschiedlicher AkteurInnen	Einbeziehung der VertreterInnen der Länder und der Gemeinden Mitwirkung betroffener Gemeinden und Wiener Bezirke Mitwirkung des Regionalmanagements Niederösterreich und des Stadt-Umland-Managements in unterschiedlichen Projekten Zusammenarbeit mit angrenzenden Regionen der Nachbarstaaten aus den Ländern Burgenland, Niederösterreich und Wien gebildete
	Rechtsform	Organisation (§15a BVG), keine Rechtspersönlichkeit
	Finanzielle Ressourcen	Die Kosten für die Geschäftsstelle werden von den drei Ländern nach einem bestimmten Aufteilungsschlüssel getragen.
	Personelle Ressourcen	Büro der Geschäftsstelle mit jeweils zwei VertreterInnen der drei Länder Geschäftsleitung: Fachliche Leitung durch RaumordnungsreferentIn jenes Landes, dessen LH den Vorsitz im Beschlussorgan führt
Ablauforganisation	Intensität und Form der Zusammenarbeit	Ständiges Büro der Geschäftsstelle jährliche gemeinsame Sitzung des Beschlussorgans mit dem Koordinierungsorgan und der Geschäftsstelle
	Aufgabenbereiche/Funktionen/ Themenfelder	v. a. eine gemeinsame Planung des Ausbaus von Verkehrswegen und der Sicherung von Grün- und Freiräumen: → Ausarbeitung gemeinsamer Raumordnungsziele → Fachliche und zeitliche Koordinierung raumwirksamer Planungen → Vertretung gemeinsamer Interessen auf dem Gebiet der Raumordnung → Gemeinsame Durchführung von Forschungsvorhaben
	Entscheidungsfindung/ Projektformulierung	Beschlüsse der einzelnen Organe erfordern jeweils Einstimmigkeit der LändervertreterInnen. Jedes Bundesland hat dabei in den drei genannten Organen jeweils eine Stimme.
Steuerungsinstrumente		Räumliche Entwicklungsstrategie „Stadtregion+“

Quelle: Eigene Darstellung (vgl. PGO 2014)

bereitung raumplanerisch relevanter Fragen in der Länderregion Ost gegründet. Diese Aufgaben der PGO und ihrer Organe wurden in einer Vereinbarung zwischen den Ländern gemäß Artikel 15 a des Bundes-Verfassungsgesetzes festgelegt.

Die Durchführung der Aufgaben erfolgt durch die Organe der PGO, die Geschäftsstelle, das Koordinierungsorgan und – auf politischer Ebene – das Beschlussorgan. In jedem dieser drei Organe hat jedes Land jeweils eine Stimme. Die Beschlüsse erfordern Einstimmigkeit, da die Übereinstimmung in Sachfragen Voraussetzung für gemeinsame Strategien ist. (vgl. PGO 2014)

Die Zusammenarbeit im Rahmen der Planungsgemeinschaft Ost konzentriert sich neben der Siedlungsentwicklung auf die Bereiche Verkehr und Infrastruktur – insbesondere auf gemeinsame Planungen zum Ausbau von Verkehrswegen (Abstimmung der Verkehrskonzepte, gemeinsame Programme für den Ausbau der S-Bahn bzw. den Ausbau des

Bundesstraßennetzes) – und Sicherung von Grün- und Freiräumen. Im Rahmen des von der PGO koordinierten Projektes „Strategien zur räumlichen Entwicklung der Ostregion“ wurden basierend auf einer Abgrenzung und Analyse der Stadtregion+ Möglichkeiten zur zukünftigen Siedlungsentwicklung sowie Handlungsoptionen und Umsetzungsinstrumente dargestellt. Grundlegende Leitlinien der räumlichen Entwicklung wurden auf Länderebene abgestimmt. (vgl. PGO 2011)

Ausgewählte Kooperation: Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich

Das gemeinsam von der Stadt Wien und dem Land Niederösterreich ins Leben gerufene Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich (SUM) sieht sich als Motor der regionalen Zusammenarbeit der Kernstadt Wien mit den Umlandgemeinden.

Die Vernetzung, Kommunikation und Unterstützung der projektbezogenen Kooperation zählt zu den wichtigsten Anliegen des SUM. Die AdressatInnen des SUM

Tab. 4: Untersuchungsraaster Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich

Aufbauorganisation	Organe auf der Ebene der stadtreionalen Kooperation	Geschäftsführung des Vereines Niederösterreich – Wien Steuerungsgruppe (zusammengesetzt aus den obersten VertreterInnen der Planungsabteilungen der beiden Länder, VertreterInnen des Wiener Gemeinderates, BürgermeisterInnen der Umlandgemeinden zwei BezirksvorsteherInnen der Wiener Stadtrandbezirke, PlanungsreferentInnen, von Wien und Niederösterreich, VertreterInnen der PGO und Stadt-Umland-ManagerInnen)
	Einbindung unterschiedlicher AkteurInnen	Zusammenarbeit mit PartnerInnen aus Land, Stadt, Gemeinden und anderen AkteurInnen der Stadt-Region ist Grundlage des SUM, politische EntscheidungsträgerInnen der Kommunen als aktive AkteurInnen
	Rechtsform	SUM ist im Verein „Niederösterreich/Wien – gemeinsame Entwicklungsräume“ verankert, Mitglieder des Vereins sind die Bundesländer Wien und Niederösterreich
	Finanzielle Ressourcen	Landeszuschüsse
	Personelle Ressourcen	Bürostandort SUM Nord mit einer Regionalmanagerin Bürostandort SUM Süd mit einem Regionalmanager und einer Sekretariat-Teilzeitkraft zusätzlich kann auf Ressourcen von Fachabteilungen der beiden Länder insbesondere der MA 18, RU2 und RU7 zugegriffen werden
Ablauforganisation	Intensität und Form der Zusammenarbeit	Jährliche Stadt-Umland-Konferenz Steuerungsgruppensitzungen (4 pro Jahr) laufende Informationsarbeit vor Ort SUM-Exkursionen SUM-Forum
	Aufgabenbereiche/Funktionen/ Themenfelder	Zentrale Ansprechstelle für die Zusammenarbeit von Stadt und Umland mit folgenden Aufgaben: → Kooperation und Vermittlung → Information → Impulse und Management Themenfelder: → Siedlungsentwicklung und Standortentwicklung → Verkehrsentwicklung → Natur- und Erholungsräume, Land- und Forstwirtschaft
	Entscheidungsfindung/ Projektformulierung	4 Steuerungsgruppensitzungen pro Jahr SUM-Foren
Steuerungsinstrumente		VIA SUM Regionale Leitplanung Bezirk Mödling

Quelle: Eigene Darstellung (vgl. Stadt-Umland-Management 2014)

sind vor allem die stadtrandnahen Bezirke Wiens sowie die BürgermeisterInnen der Stadt-Umland-Gemeinden. Damit wird auf der Ebene des SUM das unmittelbare Stadt-Umland-Gebiet angesprochen und ein direkter Kontakt mit betreffenden Gemeinden und Bezirken ermöglicht. Aufgrund der komplexen Kompetenzverteilung zwischen Wien, Niederösterreich, Wiener Bezirken und Niederösterreichischen Gemeinden ist die Investition in gemeinsames Wissen und Verstehen wesentlich, damit eine Kooperation auf Augenhöhe möglich wird. Das Verständnis für die jeweiligen Rahmenbedingungen der PartnerInnen und die unterschiedlichen Formen von Meinungsbildungsprozessen in Stadt und Umland ist wichtig.

Das SUM arbeitet projektbezogen mit der Planungsgemeinschaft Ost sowie den Regionalmanagements zusammen. Die thematischen Schwerpunkte liegen in den Bereichen Siedlungs- und Standortentwicklung, Verkehrsentwicklung, Natur- und Erholungsräume sowie Land- und Forstwirtschaft. Die Kompetenzen werden in der Kooperation und Vermittlung, Information, Impulssetzung und im Management gesehen.

Die wesentlichste Aufgabe des SUM besteht darin, die Regionalentwicklung im Rahmen von kleinräumigen Kooperationen aufeinander abzustimmen, indem es involvierte AkteurInnen an einen Tisch

bringt. Für die tatsächliche Abstimmung und Entscheidung bzw. für die Umsetzung sind die AkteurInnen in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich verantwortlich. Das Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich ist Informationsdrehscheibe und Schnittstelle in der Stadtregion, die Kooperationen initiiert und die entsprechenden AkteurInnen an einen Tisch bringt.

Die jährlich stattfindende Stadt-Umland-Konferenz ist eine etablierte Plattform, die für die stadtregionale Entwicklung relevante Themen aufgreift und zum Dialog anregt. Sie unterstützt den Austausch zu Schwerpunktthemen und die Vernetzung mit Stadt-Umland-Regionen im In- und Ausland. In den SUM-Foren werden regionale Strategien und die Ländergrenze übergreifende Projekte von VertreterInnen der Wiener Stadtrandbezirke und der niederösterreichischen Umlandgemeinden gemeinsam diskutiert. In unregelmäßigen Abständen lädt das SUM auch zu Exkursionen mit unterschiedlichen Schwerpunkten ein. (vgl. SUM 2014 und ÖROK 2009)

Einschätzung der Kooperationen und Schwerpunkte

In der Stadtregion+ sind die Kooperationsinstrumente sowohl formell als auch informell gut entwickelt. Unmittelbarer Handlungsbedarf besteht vor allem in der praktischen Umsetzung der verbindlichen Planungen (z. B. Leitbild Stadtregion+). Entsprechend der internationalen Bedeutung der Metropolregion fehlt eine Unterstützung durch die nationale Ebene weitestgehend. Nichtsdestotrotz funktioniert die Kooperation in der Stadtregion+ in einigen Themenbereichen wie beispielsweise dem Verkehr gut. Beim Thema Grünraum findet eine anlassbezogene Kooperation statt, im Bereich Wirtschaft gibt es nur in sehr eingeschränktem Ausmaß Kooperation über die Ländergrenzen hinweg.

3.2.2 Stadtregion Salzburg

Rahmenbedingungen

Die funktionale Stadtregion Salzburg geht weit über den Regionalverband Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden hinaus und erstreckt sich über die Staatsgrenze hinweg nach Bayern. Für die grenzüberschreitende Entwicklung und gemeinsame Steuerung der Stadtregion Salzburg wurde im Rahmen des Masterplanes Kernregion Salzburg unter dem Motto „vom Halbkreis zum Vollkreis“ ein gemeinsames Zukunftsbild der Kernregion Salzburg erstellt. Die Stadtregion Salzburg entwickelt sich bisher sehr erfolgreich, sie liegt an einem europäischen Verkehrsknotenpunkt und ist international in den Bereichen Kultur und Wirtschaft bekannt. Die knappen Bodenverhältnisse und hohen Preise in den Bereichen Wohnen und Wirtschaft führen jedoch zu einer

Randwanderung dieser Funktionen und damit auch zu einer höheren Verkehrs- und Umweltbelastung. Im Sinne einer erweiterten Regionalplanung ist auch Oberösterreich Teil der funktionalen Stadtregion Salzburg. (vgl. Masterplan Kernregion Salzburg)

Die Betrachtung der Synchronopse der räumlichen Entwicklung der Stadtregion Salzburg zeigt die langjährige Tradition der Kooperation. Sehr viele Kooperationen haben ihren Ursprung bereits in den 1970er-Jahren. So etwa der Regionalverband Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden der im Jahr 1974 aus einer nicht ganz freiwilligen Kooperation – die Kooperation wurde im Zuge der Eingemeindungsdiskussion von der Landesregierung stark empfohlen – entstanden ist. Bevor der Regionalverband rechtlich verankert war, war es zum einen sehr schwierig Beschlüsse herbeizuführen und zum anderen waren keine Sanktionen möglich, wenn die Gemeinden sich nicht an die Vereinbarungen hielten. Mit der Regionalverbands-Verordnung 1994 wurden die Aufgaben der Regionalverbände, inkl. der Erstellung von verbindlichen Regionalprogrammen gesetzlich geregelt.

Eine zweite große Welle vor allem der grenzüberschreitenden Kooperation mit Bayern hat Mitte der 1990er-Jahre stattgefunden. Wichtige Voraussetzungen dafür waren der EU-Beitritt sowie der Schengen-Beitritt Österreichs. Die EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein war ein wichtiger Projektpartner bei der Erstellung des Masterplans „Kooperatives Raumkonzept für die Kernregion Salzburg“. Dieser ist ein sehr prägendes Projekt für die Stadtregion Salzburg und wird als erfolgreiches Beispiel für landesgrenzenüberschreitende und stadtregionale Zusammenarbeit gesehen. Der Masterplan, ein gemeinsames politisches Papier, das in einem schwierigen Umfeld mit einer Reihe von aktuellen Problemen (z. B. Flughafen/Fluglärmaufteilung) erstellt wurde, ist im Herbst 2013 im Salzburger Landtag beschlossen worden. Vor allem die Zusammenarbeit mit Bayern wird als wichtiger Schritt gesehen.

Ausgewählte Kooperation: Regionalverband Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden

Der Regionalverband Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden deckt die Kernregion des Salzburger Zentralraumes ab und besteht aus den Gemeinden Anif, Anthering, Bergheim, Elixhausen, Elsbethen, Eugendorf, Grödig, Großgmain, Hallwang, Wals-Siezenheim und Stadt Salzburg. Im Rahmen des Regionalverbandes sollen sich die Gemeinden verstärkt mit ihren regionalen Anforderungen und Problemen auseinandersetzen und eigenständige Planungsvorstellungen entwickeln. Zu den Aufgaben des Regionalverbandes zählen die räumliche Entwicklung und Gestaltung des Verbandsgebietes, die För-

Tab. 5: Untersuchungsraster Regionalverband Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden

Aufbauorganisation	Organe auf der Ebene der stadtreionalen Kooperation	Verbandsversammlung (BürgermeisterInnen der Mitgliedgemeinden als stimmberechtigende Mitglieder) mit Verbandsobmann und Stellvertreter, RechnungsprüferIn, als Hilfsorgane können Fachausschüsse gebildet werden.
	Einbindung unterschiedlicher AkteurInnen	Gemeinden
	Rechtsform	Gemeindeverband
	Finanzielle Ressourcen	Landeszuschüsse, Beiträge der Mitgliedgemeinden, Sonderbeiträge (Subventionen, Spenden und Sponsoreinnahmen), freiwillige Zuschüsse der Mitgliedgemeinden, Vermögenserträge, Zuschüsse anderer Körperschaften oder Fonds, sonstige Einnahmen und Erträge
	Personelle Ressourcen	GeschäftsführerIn
Ablauforganisation	Intensität und Form der Zusammenarbeit	Verbandsversammlung bei Bedarf, jedoch mindestens einmal jährlich
	Aufgabenbereiche/Funktionen/ Themenfelder	Erstellung und Änderung des Regionalprogramms, Erarbeitung Regionaler Entwicklungskonzepte, Mitwirkung an Sachprogrammen des Landes und Einbringung von Anregungen, Stellungnahmen und Einwendungen zu räumlichen Entwicklungskonzepten, Flächenwidmungsplänen und Bebauungsplänen der Mitgliedgemeinden.
	Entscheidungsfindung/ Projektformulierung	Jede Mitgliedgemeinde besitzt eine Stimme in der Verbandsversammlung, eine Ausnahme bildet die Stadt Salzburg mit genauso vielen Stimmrechten wie alle anderen Mitgliedgemeinden gemeinsam. Beschlüsse mit einfacher Mehrheit der anwesenden Stimmrechte, in bestimmten Fällen mit 2/3-Mehrheit
Steuerungsinstrumente		Regionalprogramm mit Zielen und Maßnahmen, insbesondere zu folgenden sektoralen Bereichen: → Sicherung der natürlichen Umwelt → Bevölkerungsverteilung und Siedlungsentwicklung → Wirtschaftsentwicklung und Infrastruktur → Verkehrsentwicklung → Aufbau der technischen Infrastruktur zur Ver- und Entsorgung → Aufbau der sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Infrastruktur

Quelle: Eigene Darstellung (vgl. Satzung des Regionalverbandes Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden)

derung kooperativer Verhaltensformen und die Unterstützung eines regionalen Bewusstseins. (vgl. Braumann 2006 und RVS 2014, online)

Ausgewählte Kooperation: EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein

Die EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein ist ein freiwilliger und partnerschaftlicher Zusammenschluss von 98 Gemeinden aus dem Land Salzburg, dem Landkreis Berchtesgadener Land und dem Landkreis Traunstein sowie den beiden Landkreisen, zwei Interessenvertretungen und einigen Privatpersonen. Die EuRegio möchte die Möglichkeiten wahrnehmen, die sich durch eine Überwindung der Grenze bieten und mit einer abgestimmten grenzüberschreitenden Planung und Strategie nachhaltige Raumentwicklung unterstützen. Das Leitbild der EuRegio umfasst die Umsetzung des Europagedankens auf regionaler Ebene, die Entwicklung der

EuRegio als Arbeits- und Lebensraum für ihre BewohnerInnen, den Ausbau der EuRegio im Wettbewerb der Wirtschaftsräume sowie die Entwicklung der Umwelt- und der Lebensqualität in der EuRegio. (vgl. EuRegio 2014)

Einschätzung der Kooperationen und Schwerpunkte

Die stadtreionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat in Salzburg eine lange Tradition und funktioniert auf Verwaltungsebene sehr gut. Auf politischer Ebene ist es oft eine Herausforderung, einen Kompromiss für tagespolitische Notwendigkeiten zu finden, da es in Österreich – im Gegensatz zu Bayern mit der Funktion der Landräte – keine politischen Verantwortungsträger für Regionen gibt. In Österreich ist das politische Rollenbild stark verankert, dass eine/ein BürgermeisterIn für eine bestimmte Gemeinde und nicht für eine Regi-

Tab. 6: Untersuchungsraaster EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein

Aufbauorganisation	Organe auf der Ebene der stadtregionalen Kooperation	EuRegio-Rat (108 VertreterInnen (61/47)), EuRegio-Präsidium (8 Mitglieder (4/4)) Verwaltungsbeirat (8 Mitglieder (4/4)), Geschäftsstelle 15 Facharbeitsgruppen: Raumordnung/Regionalentwicklung, Natur-/Umweltentwicklung, Kultur, Sport, Verkehr, Forschung, Innovation und Technologie, Gesundheitswesen, Land-/Forstwirtschaft, Wirtschaft, Tourismus, Soziale Kooperation, Jugend, Bildung, Erwachsenenbildung, Sicherheit
	Einbindung unterschiedlicher AkteurInnen	Sitzungen des EuRegio-Rates sind grundsätzlich öffentlich, Mitglieder des Verwaltungsbeirates, der Facharbeitsgruppen, der Geschäftsführer, fachkundige Personen und außerordentliche Mitglieder und Ehrenmitglieder können beratend teilnehmen. Projektspezifische Einbindung unterschiedlicher Akteure
	Rechtsform	Vereinigung der Trägervereine Regio Salzburg und Regio Berchtesgadener Land-Traunstein, deutsch-österreichische kommunale Arbeitsgemeinschaft ohne eigene Rechtspersönlichkeit und Personalhoheit
	Finanzielle Ressourcen	→ Mitgliedsbeiträge von Städten und Gemeinden auf österreichischer und bayrischer Seite, Berchtesgadener Land und Traunstein sowie Privatpersonen → Förderungen der Europäischen Union (INTERREG), Land Salzburg Ressort Europa und Raumordnung) und Freistaat Bayern (Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie)
	Personelle Ressourcen	Geschäftsstelle (GeschäftsführerIn, RegionalmanagerIn, zwei TeilzeitassistentInnen)
Ablauforganisation	Intensität und Form der Zusammenarbeit	Der EuRegio-Rat tagt mindestens einmal jährlich, grundsätzlich öffentlich Im Jahr 2013 drei Sitzungen des EuRegio-Präsidiums, zwei Sitzungen des Verwaltungsbeirates und durchschnittlich jeweils zwei Sitzung der aktiven Facharbeitsgruppen sowie eine Vielzahl von Treffen mit unterschiedlichen AkteurInnen
	Aufgabenbereiche/Funktionen/Themenfelder	Förderung, Unterstützung und Koordinierung der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Beratung der Mitglieder, BürgerInnen, Unternehmen, Verbände, Behörden und anderen Institutionen in grenzüberschreitenden Fragen. Themenfelder: Raumordnung und Regionalentwicklung, wirtschaftliche Entwicklung und Arbeitsmarkt, Forschung, Innovation und Technologietransfer, Verkehr, Tourismus und Naherholung, Jugend und Bildung, Gesundheitswesen und Soziales, Kultur und Sport, Umwelt- und Naturschutz, Land- und Forstwirtschaft, Abfallwirtschaft, öffentliche Sicherheit, Rettungswesen und Katastrophenschutz, Daseinsvorsorge und öffentliche Verwaltung.
	Entscheidungsfindung/Projektformulierung	Beschlüsse des EuRegio-Rats und des Präsidiums bedürfen einer einfachen Mehrheit der Anwesenden
Steuerungsinstrumente		Masterplan – Kooperatives Raumkonzept für die Kernregion Salzburg

Quelle: Eigene Darstellung (vgl. EuRegio 2014)

on verantwortlich ist. Es ist schwierig, dass BürgermeisterInnen aus ihrer lokalen in eine regionale Rolle hinauswachsen, oftmals stehen sie in Konkurrenz um EinwohnerInnen und Arbeitsplätze bzw. „will man dem anderen nicht hineinreden“. Übergeordnete regionale Konzepte und Programme (z. B. Grünflächengürtel) sind jedoch – insbesondere bei unpopulären Entscheidungen – eine Unterstützung für BürgermeisterInnen, da die Verantwortung auf eine übergeordnete Ebene „abgeschoben“ werden kann.

In der Stadtregion Salzburg bestehen Kooperationen in den unterschiedlichsten Bereichen (z. B. Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, SeniorInnen, Abfall). Bisherige Erfahrungen zeigen, dass vor allem bei offensichtlichen finanziellen Vorteilen relativ einfach Kooperationen initiiert werden können. Raumplanung spricht jedoch oftmals auch emotionale Ebenen – z. B. im Bereich der Siedlungsentwicklung – an und ist deshalb schwer transportierbar. Weiters ist die Zusammenarbeit im Bereich Verkehr noch ausbaufähig, hier gestalten sich Kooperationen mit Bayern und Oberösterreich schwierig.

Die vertikale Kooperation beispielsweise des Regionalverbandes Salzburg Stadt und Umgebungs-gemeinden funktioniert mit dem Land Salzburg gut, auf Bundesebene gibt es jedoch kaum Anknüpfungspunkte. Für eine Regionalplanung im größeren Maßstab sind die Regionalverbände zu klein und eine Abstimmung von spezifischen Themenstellungen (z. B. Gewerbeansiedlung) mit Nachbarregionen findet oft nicht statt. (Konkurrenzsituation der Regionalverbände). Funktionale Kooperationen außerhalb der Planungsverbände sind kaum vorhanden (z. B. Verkehr). Auch zwischen den Bundesländern Salzburg und Oberösterreich ist die horizontale Zusammenarbeit schwierig.

3.2.3 Stadt-Umland Region Villach

Rahmenbedingungen und Kennzeichen für Villach

Die Stadt Villach ist mit 60.000 EinwohnerInnen das klare Zentrum der Region und ein eigener politischer Bezirk. Ausgestattet mit hochrangigen Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen ist die Kernstadt von 19 deutlich kleineren Gemeinden umgeben, die den Bezirk Villach-Land bilden. Wichtige (inter-)nationale Autobahn- und Eisenbahnstrecken verlaufen über Villach. Die Verkehrsverbindungen zwischen den Umlandgemeinden und der Kernstadt sind gut ausgebaut, weniger gut sind die Verbindungen zwischen den Umlandgemeinden. In Villach nimmt die strategische Entwicklung seit Jahren eine zentrale Rolle ein. Beispielsweise wurde in den 1970er-Jahren ein OEK erstellt, Visionen und Stadtentwicklungskonzepte folgten.

Villach ist Standort internationaler Technologiebetriebe. 1999 wurde der micro electronic cluster (me2c) gegründet, wo Technologieunternehmen, Forschungs- und Bildungseinrichtungen sowie öffentliche Institutionen erfolgreich in einem Netzwerk arbeiten. Gleichzeitig ist die Region für ihre naturräumlichen Besonderheiten bekannt. Rund um den Naturpark Dobratsch schlossen sich vier Gemeinden zur ARGE interkommunale Plattform Naturpark Dobratsch zusammen. Zahlreiche Seen und Berge mit Skigebieten komplementieren ein ganzjähriges Tourismusangebot. Seit den 1980er-Jahren wird im Bereich Tourismus kooperiert.

1999 wurde die Stadt-Umland Regional Kooperation Villach gegründet. Den Anstoß lieferte die Aufforderung des Landes Kärnten in der Region „etwas zu machen“. Eine entsprechende Grundlage wurde 1981 mit dem Gesetz zur Orts- und Regionalentwicklung auf Landesebene erstellt. Dabei springt hervor, dass die Fördergelder zur Orts- und Regionalentwicklung, nicht wie vielerorts aus zwei getrennten Töpfen kommen, sondern aus einer gemeinsamen Förderquelle. Die Aufgaben sind somit eng aneinander gekoppelt.

2001 wurde gemeinsam mit dem Regionalverband Hermagor die LAG Villach-Hermagor (auch bekannt als LAG Villach-Karnische Region) gegründet. Die LAG umfasst 25 Mitgliedsgemeinden, Villach ist aus förderrechtlichen Gründen (zu große EinwohnerInnenzahl) nicht dabei.

Ausgewählte Kooperation: Stadt-Umland Regional Kooperation Villach

Ein erster Schritt in Richtung Zusammenarbeit wurde 1996 mit einer BürgermeisterInnenkonferenz gesetzt. Die Abgrenzung der Region war mit der Stadt und ihrem Verflechtungsraum, die praktischerweise auch mit den politisch-administrativen Grenzen korrelieren, einfach. Nunmehr sind die Stadt Villach und die 19 Umlandgemeinden Mitglieder der Stadt-Umland Regional Kooperation.

Die Geschäftsstelle ist in Villach. Zwischen 2006 und 2012 waren die MitarbeiterInnen bei der Regionalmanagement Kärnten GmbH angestellt. Nach deren Auflösung und dem Wegfall der strukturierenden Wirkung durch das Land, erfolgte die Anstellung über die LAG, die seit 2001 parallel existiert. Die Finanzierung erfolgt durch Mitgliedsbeiträge sowie Förderungen durch LEADER und fallweise auch durch Bund bzw. Land.

Die Kooperation versteht sich als Plattform und Motor für gemeinde- und regionsübergreifend abgestimmte Regionalentwicklung. Der Fokus liegt auf projektbasierter Zusammenarbeit. Ausgehend vom Land wurde 2007 ein Regionales Entwicklungsleitbild für die involvierten Gemeinden erstellt, jedoch nicht verordnet.

Ausgewählte Kooperation: LAG Villach-Hermagor

Die LAG Villach-Hermagor ist ein gemeinnütziger Verein und umfasst 25 Mitgliedsgemeinden (neben den Gemeinden der Stadt-Umland Regional Kooperation Villach und des Regionalverbandes Hermagor auch die Gemeinde Weißensee). Nicht dabei ist die Stadt Villach, da diese nicht den EU-Förderkriterien für die Entwicklung des ländlichen Raums entspricht. Weitere Mitglieder sind Kammern (z. B. ArbeiterInnen und Angestellte), regionale Tourismusorganisationen sowie in der Region ansässige und verankerte Unternehmen, Vereine und Initiativen. Die ordentlichen Mitglieder setzen sich somit aus dem privaten und öffentlichen Sektor zusammen. Demensprechend ist auch das Stimmrecht aufgeteilt: 50 Prozent stehen jeweils dem öffentlichem bzw. dem privaten Sektor zu. Primäre Finanzierungsquellen sind die Förderungen durch EU, Bund und Land sowie die Mitgliedsbeiträge. (vgl. LAG Villach-Hermagor 2001)

Alle sieben Jahre wird eine gemeinsame Entwicklungsstrategie erstellt, wo die Schwerpunkte für die

Tab. 7: Untersuchungsraster Stadt-Umland Regionalkooperation Villach

Aufbauorganisation	Organe auf der Ebene der stadtreionalen Kooperation	Es gibt ein Kooperationsforum mit je zwei VertreterInnen pro Mitgliedsgemeinde sowie einen Geschäftsausschuss bestehend aus einem Präsidenten, zwei Vizepräsidenten, einem Finanzreferenten sowie einem Schriftführer. Der Bürgermeister der Stadt Villach ist für die Funktion des Präsidenten oder Vizepräsidenten vorgesehen. Die Wahl des Geschäftsausschusses erfolgt für ein Jahr.
	Einbindung unterschiedlicher AkteurInnen	Diskussion mit BürgerInnen zur Entwicklungsstrategie Das Kooperationsforum kann sonstige VertreterInnen der Gemeinden, Einzelpersonen oder VertreterInnen von Körperschaften mit beratender Stimme zu den Sitzungen beiziehen Geschäftsausschuss beruft Fachausschüsse, Arbeitskreise, Programmgruppen oder ähnliche Gremien ein und kann ExpertInnen oder Sachverständige beiziehen
	Rechtsform	Gemeinnütziger Verein
	Finanzielle Ressourcen	1999–2001: Mitgliedsbeiträge/Bund 2001–2006: Mitgliedsbeiträge/LEADER/INTERREG seit 2007: Mitgliedsbeiträge/LEADER (EU, Bund, Land))
	Personelle Ressourcen	Geschäftsführung (RegionalmanagerIn)
	Ablauforganisation	Intensität und Form der Zusammenarbeit Form des Austausches(Treffens)
Aufgabenbereiche/Funktionen/ Themenfelder		Projekträgerschaft Beratungs- und Projektentwicklungstätigkeit Clearingstelle gemeinsamer Auftritt nach außen periodische und/oder themenbezogene Programme
Entscheidungsfindung/ Projektformulierung		Kooperationsforum entscheidet in einfacher Mehrheit über Anträge des Geschäftsausschusses, Kooperationsforum genehmigt Maßnahmen, kurzfristige Maßnahmen können auch vom Geschäftsausschuss ergriffen werden
Steuerungsinstrumente		Regionales Entwicklungskonzept Raum Villach 2007–2013 Entwurf – nicht verordnet

Quelle: Eigene Darstellung (vgl. Primosch 2010; vgl. Stadt-Umland Regionalkooperation Villach 1999)

kommenden Jahre festgelegt werden. Der Fokus liegt auf projektbezogener Zusammenarbeit, wo bereits etliche Erfolge gefeiert wurden.

In der Stadt-Umland Region Villach existieren auf stadtreionaler Ebene Parallelstrukturen, die einmal die Stadt Villach einschließen und einmal nicht. Bei der einen Zusammenarbeit steht die Kooperationsagenda im Mittelpunkt, die andere fokussiert sich auf das Förderprogramm. Die Koordination erfolgt über eine gemeinsame Stelle in Villach, deren Finanzierung primär über die LAG läuft. Bei ausgewählten LAG-Projekten zahlt die Stadt Villach extra mit. Die Stadt-Umland Regional Kooperation wird somit stark von LEADER getrieben. Aus den beiden Kooperationen sind zahlreiche Initiativen mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten entstanden. Der gemeinsamen Geschäftsstelle wird eine zentrale Antriebskraft zuge-

schrieben. Sie übernimmt die Aufgaben betreffend Organisation, Vernetzung, Austausch und Koordination. Über die LAG fließen die Interessen privater AkteurInnen in die Stadt-Umland Regionalkooperation ein.

Einschätzung der Kooperationen und Schwerpunkte

In der Stadt-Umland Region Villach wird seit etlichen Jahren auf stadtreionaler Ebene kooperiert und die AkteurInnen kennen sich gut. Durch die Stadt-Umland Regionalkooperation Villach und die LAG Villach-Hermagor wurden zahlreiche projektbezogene und themenspezifische Kooperationen initiiert. Erfolgreich verliefen beispielsweise die Recyclingkooperation „Fetty“ zur Sammlung von Altöl oder der Ausbau sowie die Sanierung historischer Wege und Pfade. Die Errichtung eines LAG übergreifenden Marienpilgerweges scheint besonders gelungen zu sein.

Tab. 8: Untersuchungsraaster LAG Villach-Hermagor

Aufbauorganisation	Organe auf der Ebene der stadtregionalen Kooperation	Es gibt eine Generalversammlung, die sich aus den ordentlichen Mitgliedern aus dem öffentlichen und privaten Sektor zusammensetzt. Der Vorstand (4 Vertreter öffentlicher, 4 privater Sektor) übernimmt die Leitung des Vereins. Unterstützend gibt es zwei Regionalbeiräte aus Villach und Hermagor. Hinzu kommen die Funktion des Rechnungsprüfers und des Schiedsgerichts.
	Einbindung unterschiedlicher AkteurInnen	Diskussion mit BürgerInnen zur Entwicklungsstrategie Private AkteurInnen können Mitglied der LAG werden.
	Rechtsform	Gemeinnütziger Verein
	Finanzielle Ressourcen	Monetär (2007–2015 jährlich ca. 100 000 €) Mittel von Gebietskörperschaften und sonstigen öffentlichen Körperschaften Beiträge von Fonds, Stiftungen, sonstigen Förderorganisationen sowie durch Unterstützungsbeiträge privater Personen und Organisationen Reinerträge aus Veranstaltungen und Verkaufserlösen Kostensätze für erbrachte Leistungen Beitragsgebühren
	Personelle Ressourcen	Obfrau/Obmann
Ablauforganisation	Intensität und Form der Zusammenarbeit	1x jährlich findet eine Generalversammlung statt
	Form des Austausches(Treffens)	
	Aufgabenbereiche/Funktionen/ Themenfelder	Koordination von LEADER Vernetzung und Koordination von regionalen Initiativen und Projekten Förderung von Kooperation zwischen Regionalverbänden Förderung von innovativen Entwicklungen und sektorübergreifender Zusammenarbeit Hilfestellung für die Regionalverbände zur Erreichung ihrer strategischen Zielsetzung Lobbying für die Region Villach-Hermagor
	Entscheidungsfindung/ Projektformulierung	Aufteilung Stimmrecht: öffentlicher Sektor 50 % (Regional Kooperation Villach und Gemeindeverband Karnische Region jeweils 25 %) privater Sektor 50 %
Steuerungsinstrumente		LEADER-Entwicklungsstrategien 2000/2007/2014

Quelle: Eigene Darstellung (vgl. LAG Region Villach-Hermagor 2007; vgl. LAG Villach-Hermagor 2001)

Eine Initiative für eine gemeinsame Betriebsansiedlungsdatenbank ist hingegen gescheitert. Kooperationen im Bereich der Serviceleistungen sind noch ausbaufähig, insbesondere hinsichtlich der sozialen Infrastruktur und deren Anpassung infolge des demografischen Wandels. Positive Erinnerungen ruft der 2011 ins Leben gerufene Samstag-Nacht-Bus hervor. Problematisch ist, dass die LAG-Projekte alle zwei Jahr neu angesucht werden müssen.

Stolz ist man in der Region auf den Naturpark Dobratsch sowie auf den micro electronic cluster (me2c). Ziel des Netzwerkes ist, die Stärkefelder Elektronik, Mechatronik und Mikroelektronik in der Region weiterzuentwickeln und auszubauen. Aufgrund von Neuerungen im Kärntner Tourismusgesetz wurden die Tourismusverbände dezentralisiert. Die Zu-

sammenarbeit verlief in diesem Bereich in den letzten Jahren etwas turbulenter.

Ein weiteres Augenmerk gilt der integrativen Bewältigung der Kooperationen (Stichwort: Governance/Organisationsentwicklung). Die Anforderungen können nicht immer in den bestehenden Strukturen bewältigt werden. Regionalentwicklung hat wenig mit den Gemeindegrenzen zu tun. Es fehlt eine klare Anlaufstelle für komplexe Aufgabenbereiche, die (über-)kommunal zu bewältigen sind. Bei den zahlreichen Initiativen fehlt oft der Überblick.

Noch ausbaufähig ist die Zusammenarbeit hinsichtlich der räumlichen Entwicklung. Wahrscheinlich ist der Druck in diesem Bereich noch nicht groß genug.

Derzeit in Ausarbeitung befinden sich etliche strategische Planungen, wie etwa die smart city Villach und die smart region, die bisher wenig beachtete Themen (z. B. kurze Wege, Verkehr, Versorgung, Energie etc.) aufgreifen. Aktuell wird ein Demografie-Check erarbeitet, dessen Ergebnisse bei der Erstellung der örtlichen Entwicklungskonzepte berücksichtigt werden. Für die Förderperiode 2014–2020 ist ein Masterplan mit Fokus auf Stadt-Umland in Ausarbeitung, dessen Finanzierung über INTERREG läuft, um auch die Kernstadt zu integrieren.

3.2.4 Stadtregion Bludenz-Bürs-Nüziders

Rahmenbedingungen und Kennzeichen für die Stadtregion Bludenz

Die Stadtregion Bludenz umfasst primär die Gemeinden Bludenz, Bürs und Nüziders, in denen rund 22.000 Personen wohnen (vgl. Statistik Austria 2014: online). Die Siedlungsflächen gehen beinahe nahtlos ineinander über, und es bestehen starke funktionale Verflechtungen hinsichtlich Wohnen, Arbeiten und Einkaufen. Die wichtigsten öffentlichen Einrichtungen sind in Bludenz, der Hauptstadt des gleichnamigen Bezirkes, situiert (z. B. Verwaltung, Bildungseinrichtungen, medizinische Versorgung). Im Tal verlaufen parallel zum Ill mit der A14 und der Eisenbahn wichtige Verkehrsadern. Das EKZ-Zimbapark ist überregional bekannt. Entsprechend problematisch ist die Situation für den Einzelhandel in den Ortszentren. Zahlreiche Planungen verdeutlichen, dass die Diskussion um Einzelhandel und Gewerbeflächen in der Region stark präsent ist. Seit etlichen Jahren gibt es das interkommunale Betriebsgebiet Quadrella. Es ist von Bludenz, Bürs und Nüziders gemeinsam erschlossen und die Kommunalsteuereinnahmen werden geteilt. (vgl. Land Vorarlberg und am Prozess beteiligte Gemeinden 2011 und REK BBN 2014)

Seit etlichen Jahren existieren in der Region zahlreiche themenspezifische Kooperationen. Mit der Gründung der Regio Im Walgau im Jahr 2011 hat sich die Zusammenarbeit verdichtet. Sie lieferte auch den Anstoß für das REK Bludenz-Bürs-Nüziders. Im Juni 2014 wurde ein erster Entwurf präsentiert. Die Regio im Walgau versteht sich als Antwort auf die vom Land initiierte Vision Rheintal. Man wollte auch einen Prozess vom Land unterstützt bekommen, um die regionale Standortentwicklung voranzutreiben, ohne ein großer Siedlungsbrei wie im Rheintal zu werden. Derzeit in Ausarbeitung ist auch eine Stadt-Umland LEADER-Strategie mit der „Regio Vorderland-Feldkirch“ für die Förderperiode 2014–2020.

Ausgewählte Kooperation: Regio Im Walgau

Zentral für die Regio Im Walgau-Gründung war das Projekt Regionalentwicklung Im Walgau zwischen

2009 und 2011, wo sich die AkteurInnen kennengelernt und Vertrauen aufgebaut haben sowie inhaltliche Schwerpunkte gesetzt wurden. Als offener Prozess gestaltet, haben sich die BürgermeisterInnen regelmäßig getroffen. Die Umsetzung konkreter Projekte ist im Mittelpunkt gestanden. Die Region Walgau war in den Köpfen vieler Beteiligter bislang nicht verankert, was auch auf die Aufteilung der Gemeinden auf zwei Bezirke zurückzuführen ist. Die 21 beteiligten Gemeinden haben vom Land sowohl organisatorische als auch finanzielle Unterstützung erhalten, das Projektteam hat wichtige Arbeit betreffend Organisation, Moderation, Expertise und Abstimmung sowie als neutrale Vermittlungsinstanz bei Interessensgegensätzen geleistet. Über Foren, eine Internetplattform, Veranstaltungen sowie Zeitschriften wurde versucht, die Bevölkerung zu aktivieren und deren Interessen zu integrieren. Auch Vereine wurden involviert, wie etwa die Elementa Walgau, die sich mit dem gemeinsamen Kulturraum Walgau beschäftigt.

Die Zusammenarbeit hat in den selbsttragenden Verein Regio Im Walgau mit einer Geschäftsstelle in Nenzing gemündet. Nicht alle am Prozess beteiligten Gemeinden haben einer Vollmitgliedschaft zugewilligt, sieben der 21 Gemeinden sind außerordentliche Mitglieder der Regio Im Walgau. Finanziert wird die Regio Im Walgau durch Mitgliedsbeiträge der 14 ordentlichen Mitgliedsgemeinden, die entsprechend der EinwohnerInnenzahl entrichtet werden (5 € pro EinwohnerIn). Weitere Mittel werden beispielsweise durch Förderungen des Landes, des Bundes, der Europäischen Union oder anderer öffentlicher oder privater Institutionen lukriert. Zu den nicht zahlenden Mitgliedern zählt u. a. die Kernstadt Bludenz.

Inhaltlich haben sich zwei Schwerpunkte herauskristallisiert: Der Ausbau der Kooperationen den Gemeinden und die Forcierung einer gemeinsamen Raumentwicklung. Durch die fehlende Regio Vollmitgliedschaft von Bludenz fällt die Erstellung einer Gesamtstrategie jedoch schwer. Bludenz beteiligt sich aber an einem gemeinsamen REK mit den Nachbargemeinden, das aufgrund der starken Verflechtungen ohne die Kernstadt wenig Sinn machen würde.

Einschätzung der Kooperationen und Schwerpunkte

In der Region gibt es zahlreiche gut funktionierende, thematisch ausgerichtete Kooperationen, die verschiedene räumliche Situationen schaffen. Ein Schwerpunkt liegt im Bereich der Serviceleistungen, wo beispielsweise neben dem Sozialsprengel Bludenz-Bürs-Nüziders, eine Jugendberatung- und Betreuung sowie die Lehrlingsinitiative Zone-L existieren. Dabei helfen vier Gemeinden Lehrlingen

Tab. 9: Untersuchungsraster Regio Im Walgau

Aufbauorganisation	Organe auf der Ebene der stadtreionalen Kooperation	Der Verein besteht aus der Mitgliederversammlung, dem Vorstand, dem Obmann und dem Kontrollausschuss (Rechnungsprüfung). Die Organe des Vereines werden auf die Dauer der Funktionsperiode der Gemeindevertretungen bestellt.
	Einbindung unterschiedlicher AkteurInnen	Workshops, Veranstaltungsreihen, Konferenzen, Foren, Arbeitsgruppen, Walgau-Wiki
	Rechtsform	Gemeinnütziger Verein
	Finanzielle Ressourcen	Budget 2013: 184.000 Euro: → Beiträge der Kern-Gemeinden (ordentliche Mitglieder) nach der EinwohnerInnenzahl entrichtet → Förderungen des Landes, des Bundes, der Europäischen Union oder anderer öffentlicher oder privater Institutionen → Leistungsentgelte → Beteiligungserlöse → Sonstige Einnahmen)
	Personelle Ressourcen	Büro mit drei Personen: Geschäftsführung, Projektleitung sowie Verantwortlicher für Organisation und Kommunikation
Ablauforganisation	Intensität und Form der Zusammenarbeit Form des Austausches(Treffens)	1x jährlich treffen alle Delegierten in der ordentlichen Mitgliederversammlung zusammen und beschließen die kommenden Arbeitsschwerpunkte 8x im Jahr findet eine Bürgermeister-Vorstandssitzung statt, wo die Arbeitsschwerpunkte diskutiert werden 1x jährlich sind alle WalgauerInnen zum öffentlichen Forum eingeladen
	Aufgabenbereiche/Funktionen/ Themenfelder	Primäres Ziel ist die Entwicklung der Region Walgau zu fördern. Daraus resultieren folgende zentrale Aufgabenfelder: → die Weiterentwicklung der Gemeinde-Kooperationen in der Region → die Planung und Umsetzung regionaler Projekt → die entsprechende Beteiligung des Vereins an überregionalen Projekten → die Durchführung gemeinsamer Veranstaltungen der Mitgliedgemeinden → gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit der Mitgliedgemeinden → die Bemühungen um eine Einbindung der BürgerInnen in die regionale Entwicklung
	Entscheidungsfindung/ Projektformulierung	Mitgliederversammlung: Stimmberechtigt sind die Delegierten der ordentlichen Mitglieder (Kern-Gemeinden), die sich nach der höchstmöglichen Anzahl der Gemeindevorstände in den jeweiligen Gemeinden bestimmen. Beschlüsse werden in der Regel mit einfacher Stimmenmehrheit gefasst. Vorstandssitzung: Der Vorstand ist beschlussfähig bei der Anwesenheit von mindestens fünf stimmberechtigten Mitgliedern und fasst seine Beschlüsse mit einfacher Mehrheit.
Steuerungsinstrumente		REK für Teilregionen, z. B. Bludenz-Bürs-Nüziders (Entwurf Juni 2014) Leitbild „Zukunft im Walgau“ (in Arbeit) Regionales Entwicklungskonzept (2011) Einzelhandels- und Raumentwicklungskonzept Bludenz-Bürs-Nüziders (2010)

Quelle: Eigene Darstellung (vgl. Regio Im Walgau 2011 und 2014: online)

bei der Stellensuche, Ausbildung und Weiterbildung. Bei den Zweckverbänden stechen der Wasserverband Ill-Walgau und der Gemeindeverband Personennahverkehr Walgau hervor. Auch in der Verwaltung wird kooperiert, einige Gemeinden nehmen eine gemeinsame Lohnverrechnung vor.

Polizei, Rettung und Stadtreinigung arbeiten ebenso zusammen. 2001 wurde der Verein Tourismusverband Alpenregion Bludenz zur touristischen Regionsvermarktung gegründet. Die Satzungsänderungen im Jahr 2008 führten zur Umbenennung Alpenregion Bludenz Tourismus GmbH.

Besonders stolz ist man auf das interkommunale Betriebsgebiet Quadrella. Zur Aufteilung der Abgabenerträge schlossen die Gemeinden Bludenz, Bürs und Nüziders eine privatrechtliche Vereinbarung mit einem Schlüssel, der sich an dem Flächenanteil der beteiligten Gemeinden orientiert und der Standortgemeinde für die Investition einen Bonus zubilligt (vgl. Plattform Verwaltungskooperation 2012: online).

Die Regio Im Walgau legt einen besonderen Fokus auf die gemeinsame Strategieentwicklung. Neben einem Leitbild Regio Im Walgau werden räumliche Entwicklungskonzepte in Teilregionen erarbeitet, die anschließend zu einem REK Walgau zusammengeführt werden. Dazu gehört auch das REK Bludenz-Bürs-Nüziders. Es ist das Ergebnis eines rund zweijährigen partizipativen Planungsprozesses, bei dem Verwaltung und Politik mitwirkten und die Bevölkerung durch Gemeindegespräche einbezogen wurde (vgl. REK BBN 2014: S. 3). Auch wenn sich der Prozess nicht immer einfach gestaltete, verdichtete sich das Bewusstsein für eine gemeinsame Stadtregionsentwicklung, und es kristallisierte sich ein Verantwortungsgefühl zwischen den beteiligten AkteurInnen heraus.

Die zahlreichen Kooperationen machen es nicht immer leicht, den Überblick zu bewahren, wo man überall Mitglied ist. Mit der Regio Im Walgau konnte die Situation verbessert werden. Dennoch läuft die Angst mit, die Entscheidungsautonomie zu verlieren. Noch ausbaufähig scheint die Abstimmung im Bereich Verkehr und Mobilität. Betont wird, dass der Blick oft zuerst nach innen geht und dann erst nach außen. Integrierte Konzepte, wo Kommunikation und Koordination eine zentrale Rolle spielen, wären in diesem Themenfeld notwendig. Auch muss geklärt werden, wer zu den Betroffenen zählt und wer wie mitwirkt.

Weitere Herausforderungen treten betreffend dem steigendem Bevölkerungswachstum auf und damit einhergehend Fragen hinsichtlich der landschaftlichen Bedeutung für die Lebensqualität, der Erhaltung der Nahversorgung, dem Fassungsvermögen von Kindergärten und Schulen etc. (vgl. Land Vorarlberg und am Prozess beteiligten Gemeinden 2011: S. 27). Relevant ist auch die Entwicklung von Handelsflächen in Zusammenhang mit der Ortsentwicklung und die Planung von Gewerbestandorten. Entsprechende Spielregeln müssen erarbeitet werden (vgl. REK BBN 2014: S.7 f.).

3.3 Erfahrungen aus den Untersuchungsregionen

Die folgende Tabelle 10 stellt die vier Untersuchungsregionen mit einem Auszug aus dem Untersuchungsraster und einem Überblick der Erfahrungen gegenüber.

3.3.1 Erfahrungen Stadtregion+

Die Zusammenarbeit in der Stadtregion+ erfolgt überwiegend auf informeller Basis, informelle Instrumente und Kooperationen sind im internationalen Vergleich gut entwickelt. Dabei fördert die flexible Gebietsabgrenzung in der Stadtregion+, die sich an funktionalen Zusammenhängen orientiert, die themenspezifische Zusammenarbeit. Die schlanken Organisationsstrukturen unterstützen ein pragmatisches Handeln.

Im Rahmen des bisherigen Prozesses zu „Stadtregion+“ wurde eine Perspektive mit Szenarien der Siedlungsentwicklung, Handlungsoptionen und Instrumenten erarbeitet. Ein gemeinsames verbindliches Leitbild, das eine wirkungsvollere, integrierte Steuerung der Siedlungsentwicklung erleichtern würde, liegt noch nicht vor und wäre zu empfehlen. Weiters wäre eine politisch stärker verankerte Plattform als Rückgrat für die Kooperationsbestrebungen hilfreich. Die Kooperation auf Augenhöhe zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden wird durch das starke Ungleichgewicht der AkteurInnen erschwert. Hier wären der Aufbau einer auf die spezifische Situation der Stadtregion+ zugeschnittenen Kooperationskompetenz und eine Unterstützung der schwächeren Kooperationspartner anzustreben. Die Kommunikationsstruktur für stadtregionale Dialoge muss die Bedürfnisse der unterschiedlichen AkteurInnen und Zielgruppen integrieren. Stadtregionale Kooperation muss über Verwaltungsgrenzen hinweg in der funktionalen Einheit des Agglomerationsraumes erfolgen. Der Agglomerationsraum wird in der Bevölkerung bereits gelebt, er muss aber auch im Bewusstsein der Menschen und insbesondere der Politik verankert werden.

3.3.2 Erfahrungen Stadtregion Salzburg

Die Stadtregion Salzburg verfügt über langjährige Erfahrung in der stadtregionalen und auch grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, ein Beispiel ist der Masterplan „Kooperatives Raumkonzept für die Kernregion Salzburg“, der im Herbst 2013 im Salzburger Landtag beschlossen wurde. Damit besteht zwar ein verbindliches Gesamtbild der Region, dieses ist jedoch der „kleinste gemeinsame Nenner“ der unterschiedlichen AkteurInnen, und bei den BewohnerInnen besteht nur eine geringe stadtregionale Identität.

Regionalplanung im größeren Maßstab ist schwierig, die starre Gebietsabgrenzung der Planungsverbände erschwert insbesondere die themenspezifische Zusammenarbeit. Die schlanken Organisationsstrukturen führen zu einer Fokussierung der Kooperations-themen beispielsweise auf Freizeit oder Kultur. Eine Förderung der Kooperationskultur ist notwendig.

Tab. 10: Gegenüberstellung der vier Untersuchungsregionen

<p>Stadtregion+</p> <p>Regionale Rahmenbedingungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einzige Metropolregion in Österreich „großräumige Verflechtungen mit dem Umland • Drei Bundesländer mit unterschiedlichen Planungsgesetzen • Dynamisches Wachstum der Kernstadt und insbesondere in den Umlandgemeinden • Lange Erfahrung in informeller Abstimmung • Lebensalltag der Bevölkerung entspricht nicht den – historischen – administrativen Grenzen <p>Organisation / Kooperationen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Viele unterschiedliche Akteure in der Stadtregion (SUM, PGO, Kleinregionen, Regionalmanagements, etc.) • Erarbeitung gemeinsamer Planungsgrundlagen, kein definiertes Leitbild, keine Verbindlichkeit • Etablierte thematische Kooperationen z.B. Verkehrsverbund OST <p>Zusammenarbeit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Horizontale Zusammenarbeit durch starkes Ungleichgewicht der Akteure (Kernstadt-Umland) und Bundeslandgrenzen erschwert • Vertikale Zusammenarbeit zwischen Land und Gemeinden etabliert – Zusammenarbeit mit Interessensvertretungen, BürgerInnen? • Entwicklungssteuerung durch Information und Projekte <p>Erfahrungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Flexible Gebietsabgrenzung fördert die themenspezifische Zusammenarbeit • Flexible, schlanke Organisationsstrukturen fördern pragmatisches Handeln • Zusammenarbeit funktioniert bei guter informeller Basis • Fehlendes Gesamtbild der Region macht die Steuerung schwierig 	<p>Stadtregion Salzburg</p> <p>Regionale Rahmenbedingungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grenzüberschreitende Hauptstadtregion • Zwei Staaten mit unterschiedlichen Planungsgesetzen und administrativer Gliederung • Wachstum in der Kernstadt und den Umlandgemeinden • Lange Erfahrung in der Zusammenarbeit, v.a. in formeller verbindlicher Abstimmung und Planung • Starke funktionale Verflechtung, Lebensalltag entspricht nicht den bestehenden Grenzen <p>Organisation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etablierte, langjährige Kooperationen; insbesondere Planungsverbände und EurRegio • Thematische Kooperationen außerhalb der Planungsverbände sind kaum vorhanden z.B. Verkehr • Studien, verordnete Programme und Konzepte (z.B. Masterplan) mit Verbindlichkeit und gemeinsamen Entwicklungsoptionen <p>Zusammenarbeit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Horizontale Zusammenarbeit zwischen Planungsverbänden und zwischen Bundesländer findet kaum statt • Vertikale Zusammenarbeit zwischen Land, Planungsverband und Gemeinden etabliert – Zusammenarbeit mit Interessensvertretungen, BürgerInnen? • Entwicklungssteuerung über Konzepte und Programme <p>Erfahrungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Starre Gebietsabgrenzung erschwert die themenspezifische Zusammenarbeit • Schlanke Organisationsstrukturen führen zu Fokussierung der Kooperations Themen z.B. Freizeit, Kultur • Verbindliches Gesamtbild der Region ist „kleinster gemeinsamer Nenner“ • Identität der Stadtregion ist – trotz Programm – kaum vorhanden
<p>Stadt-Umland-Region Villach</p> <p>Regionale Rahmenbedingungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stadt-Umland Regional Kooperation Villach erstreckt sich über zwei Bezirksregionen (Villach und Hermgörl) • Langjährige Kooperationskultur (seit 1999 Stadt-Umland Reg. Koop. Villach) • Viele Initiativen werden über LEADER finanziert (Villach nicht dabei) • Aktuelle Initiativen: smart city Villach und smart region <p>Organisation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parallelstrukturen, Förderprogramme (LEADER) vs. Kooperationsagenda • Unterschiedliche Kooperationskreise: Tourismuskooperationen um die Region, Stadt-Umland Kooperation mit Fokus Stadt, LEADER Kooperationen nach lokalen Entwicklungsstrategien mit Fokus Umland, Naturpark Kooperationen (4 Gem. um den Naturpark Dobratsch); Thematischer Fokus auf betriebliche Entwicklung im Stadt-Umland Region (z.B. micro electronic cluster) <p>Zusammenarbeit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kooperationskultur ist gut und man begegnet sich auf Augenhöhe • Steuerung durch Regionales Entwicklungsleitbild Raum Villach (Entwurf – nicht verordnet) • Informationsfluss zwischen Gemeinden und Stadt-Umland Regional Kooperation ist unterschiedlich stark <p>Erfahrungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parallelstrukturen, LEADER vs. Stadt-Umland • Kooperationserschwerpunkte verschieben sich im Laufe der Zeit • Dauerbrenner sind Siedlungsentwicklung sowie Mobilität und Verkehr • Kommende Themen: neue Organisationsformen der Kooperation, Stärkere Involvierung von zivilgesellschaftlichen Akteuren, Energie- und Ressourceneffizienz, Neudefinition der RM-Aufgaben • Nicht „Stadtregion Villach“, sondern „Stadt-Umland Region Villach“ 	<p>Stadtregion Bludenz</p> <p>Regionale Rahmenbedingungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Industriell geprägtes Mittelstadtregion im Siedlungsverbund • Räumliche Positionierung zwischen Regio Valgäu und Fünf-Täler (Alpenregion) • Ungleiche Entwicklung in fiskalischer, ökonomischer und demographischer Hinsicht • BürgerInnen betrachten die Stadtregion als ihren Lebensraum, geringe Bedeutung polit.-admin. Grenzen • Stadtregion als neues Thema <p>Organisation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gute thematisch ausgerichtete Kooperationen (Interkommunales Betriebsgebiet, Zweckverbände) • REK als positive Erfahrung (Bewusstsein für gemeinsame Stadtregion) • Regio Valgäu als Motor der Zusammenarbeit in der Stadtregion • Verschiedene andere Regios, allerdings Unklarheit in Bezug auf Abstimmung/Mitwirkung zwischen diesen <p>Zusammenarbeit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Horizontale Zusammenarbeit erschwert durch ungleiche Ausgangssituation (Win-Lose-Situation) • Vertikale Zusammenarbeit zwischen Land, Regio Valgäu und Gemeinden noch relativ jung • Anreize zur stadtregionalen Kooperation seitens der Landesplanung positiv eingeschätzt • Entwicklungssteuerung derzeit über REK <p>Erfahrungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Je nach Handlungsfeld verschiedene räumliche Abgrenzungen für Kooperationen → keine fixen Grenzen • Gesamtstrategie fehlt • Kommunikation als Voraussetzung für weitere Kooperationen („Barrieren im Kopf abbauen“) • Themenspezifischer/projektbezogene Kooperationen, die stark formalisiert sind, als Ausgangspunkt für weitere stadtregionale Kooperationen (Vertrauensbildung) • Integrierte räumliche Strategien wichtig, gleichzeitig sind Anreize zur Kooperation „von oben“ notwendig

Quelle: Eigene Darstellung, TU Wien



Kooperationen sollen bedarfsorientiert sein, in Bereichen, wo ein Abstimmungsbedarf gegeben ist. Die Stärkung von horizontalen Kooperationen (z. B. zwischen Planungsverbänden, BürgermeisterInnen) ist wesentlich. Fachliche Kooperationen sind weitgehend etabliert, die politische Seite muss hier noch nachziehen, beispielsweise durch eine stärkere Verbindung der Organisation der Regionalverbände zur Landespolitik. Es soll für die Stadtregion „keine neue Planung für alte Themen“ geben, sondern eine Zusammenführung von bestehenden Planungen und Konzepten mit unterschiedlichen Abgrenzungen, Ebenen, Themen etc. in ein integriertes stadregionales Konzept. Dabei sind Verbindlichkeiten und Umsetzungsstrategien von Konzepten notwendig.

3.3.3 Erfahrungen Stadt-Umland Region Villach

Die Parallelstrukturen führen in der Stadt-Umland Region Villach zu speziellen Herausforderungen in Bezug auf die Organisation wie auch die inhaltliche Ausrichtung der Kooperation. Der Stadtregionsfokus darf durch LEADER nicht verloren gehen. Wie die Regionalkooperation unabhängig finanziert werden kann, muss zukünftig diskutiert werden. Die vertikale Zusammenarbeit zum Land gestaltete sich aufgrund der politischen Situation nicht immer einfach. Zwischen den Gemeinden herrscht auf horizontaler Ebene eine gute und wertschätzende Zusammenarbeit.

Im Laufe der Zeit haben sich die Kooperationschwerpunkte verschoben. Entscheidend wird sein, ob es gelingt, die räumliche Entwicklung abzustimmen. Strittigere Themen sind bisher ausgeklammert worden bzw. in der Umsetzung stecken geblieben (z. B. Betriebsansiedlungsdatenbank). Besonders gut funktionieren Kooperationen, wenn einzelne Gemeinden ein besonderes Interesse verfolgen, eine bestimmte Zielgruppe da ist und nicht die ganze Region eingebunden ist. Eine klare Win-win-Situation ist wesentlich für den Erfolg.

3.3.4 Erfahrungen Stadtregion Bludenz-Bürs-Nüziders

Kennzeichnend für die Stadtregion Bludenz-Bürs-Nüziders sind die unterschiedlichen Ausgangslagen der Gemeinden. Bei etlichen Themen besteht keine klare Win-win-Situation, entsprechend schwierig gestaltet sich die horizontale Zusammenarbeit. Existierten bisher zahlreiche Einzelkooperationen, konnten mit der Regio umfassende Strukturen geschaffen werden. Aufbauend auf projektbasierter Zusammenarbeit erkannten die Gemeinden, dass eine räumlich abgestimmte Entwicklung der nächste logische Schritt in der Zusammenarbeit ist. Einen wesentlichen Beitrag leistete dabei das Land, das auf die Kernstadt einen gewissen Druck ausübte und, wie schon bei der Regio Im Walgau, finanzielle Mittel fürs REK in Aussicht stellte. Die vertikale Zusammenarbeit zwischen Land, Regio und Gemeinden ist noch jung und verläuft auf Augenhöhe. Auch das Land steckt manchmal seine Interessen zurück und von Beginn an wurde klargestellt, dass Gemeindezusammenlegungen kein Thema sind.

Im Laufe der Zusammenarbeit wurde die Bedeutung des Faktors Kommunikation deutlich. Ohne die zahlreichen Vieraugengespräche, Face-to-face-Kontakte und offenen Gesprächsrunden wäre viel nicht möglich gewesen. Mittlerweile werden Bereiche aufgegriffen, die vor ein paar Jahren noch undenkbar waren. Die Regio Im Walgau ist als zentrale Antriebskraft zu sehen. Auch wenn über das REK das Regionsbewusstsein gestärkt wurde, bleiben die Bildung einer gemeinsamen Identität und eine klare Positionierung von Bludenz als Herausforderungen. Ebenso zeigen sich Unklarheiten in Bezug auf Abstimmung und Mitwirkung zu den anderen Regios. Hoffnungen ruhen auf der neuen LEADER-Strategie mit der Regio Vorderland-Feldkirch, wo Bludenz beteiligt ist.

4 ECKPUNKTE FÜR EINE ÖSTERREICHISCHE STADTREGIONSPOLITIK AUS SICHT DER EXPERTINNEN

Das Österreichischen Raumentwicklungs-konzept ÖREK 2011 als Basis

Mit dem von der Österreichischen Raumordnungskonferenz 2011 beschlossenen Österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2011) wurde erstmals für das gesamte Bundesgebiet eine Basis für die Ziele und Umsetzung einer österreichischen Stadtregionspolitik geschaffen.

Ausgangspunkt sind die Grundhaltungen des ÖREK, nämlich Wettbewerbsfähigkeit, Solidarität und Nachhaltigkeit, die vor dem Hintergrund der Bedeutung von Stadtregionen als Wachstumsmotoren für die nationalen Ökonomien, aber auch der räumlichen, ökonomischen und gesellschaftlichen Herausforderungen in Stadtregionen (z. B. Zersiedelung und räumliche Fragmentierung, wirtschaftliche Zentralisierung und Peripherisierung, sozialräumliche Polarisierung, Zuwanderung und Alterung) für eine Politik der Stadtregion wesentlich sind. Die konkreten räumlichen Zielsetzungen des ÖREK 2011, wie kompakte Siedlungsstrukturen, polyzentrische Strukturen, leistungsfähige Achsen, funktionelle Verflechtungen, die Stützung von Klein- und Mittelstädten als Versorgungszentren, die Bewältigung des Wachstums der Bevölkerung und der damit zusammenhängenden Flächeninanspruchnahme sowie eine energie-schonende Siedlungsentwicklung bilden einen Rahmen für die Entwicklung einer nationalen Stadtregionspolitik. Die Betonung der funktionellen Verflechtungen zwischen den räumlichen Einheiten gibt Anlass zu verstärkter Kooperation. Gegenseitige Komplementarität soll das Denken „Stadt versus Land“ und „Kernstadt versus Umland“ überwinden helfen (vgl. ÖROK 2011: S. 18 f).

Das ÖREK 2011 definiert die „Entwicklung einer österreichweiten Agglomerationspolitik“ als eines von 14 zentralen Handlungsfeldern, das auch mit dem Handlungsfeld „Neue Partnerschaften zwischen Stadt- und Land“ verknüpft ist. Das ÖREK liest sich hier wie ein Appell an die ÖROK-Mitglieder – Bund, Länder, Städte- und Gemeindebund (bzw. Städte und Gemeinden): „Mehr denn je gilt es (...) darüber zu beratschlagen, wie Stadtregionen abzugrenzen sind, gemeinsam auftreten und rechtlich verankert werden können, welche städtebaulichen Konzepte aus Gründen der Nachhaltigkeit anzuwenden sind, und welche funktionale Aufga-

beteiligung innerhalb einer Stadtregion stattfinden soll.“ (ÖROK 2011: 84).

Das ÖREK fordert konzeptionelle Grundlagen für die zukunftsorientierte Positionierung von Stadtregionen ein und dazu die Einrichtung einer „Kooperationsplattform *Stadtregion*“, um „den Stadtregionen (nicht nur den Kernstädten) eine Möglichkeit des Interessenaustausches zu ermöglichen und die inhaltlichen Fragen (...) zu klären“ (ÖREK 2011: S. 85), konkret, Städte und Stadtregionen zu vernetzen und gemeinsame sachpolitische Konzepte zu entwickeln und umzusetzen.

Der Weg zur Umsetzung: „Kooperationsplattform Stadtregion“ und „Agenda österreichische Stadtregionen“

Die „Kooperationsplattform Stadtregion“ wurde in Konsequenz der ÖREK-Ziele als ÖREK-Partnerschaft eingerichtet. Die Zusammenarbeit wurde über stadtregionale Studien, Expertisen, Projektgremien und Veranstaltungen sichtbar. Ein koordinierter und regelmäßiger Erfahrungsaustausch zwischen vielen interessierten AkteurInnen in den österreichischen Stadtregionen erfolgt mittlerweile über

- eine Steuerungsgruppe Kooperationsplattform Stadtregion mit den KernakteurInnen Österreichischer Städtebund, Bundeskanzleramt (Abt. IV/4, Raumordnung und Regionalpolitik), die Länder/Städte: Niederösterreich, Stadt Wien, Stadt Graz, Stadt Salzburg, Gemeindebund, Wirtschaftskammer Österreich und weiteren Partnern wie PGO, SUM (Stadt-Umland-Management Wien-Niederösterreich) und Regionalmanagement Steirischer Zentralraum,
- den Ständigen Unterausschuss (StUA) der ÖROK mit den planungsfachlichen VertreterInnen des Bundeskanzleramtes, der Ministerien, der Länder sowie von Gemeinde- und Städtebund,
- Stadtregionstage: 1. Stadtregionstag, Graz, Mai 2013; 2. Stadtregionstag, Salzburg, Oktober 2014; 3. Stadtregionstag, Wien, November 2015.

In Zusammenhang mit den Aktivitäten der „Kooperationsplattform Stadtregionen“ findet sich das Thema zunehmend auf der Tagesordnung von Fachtreffen und Politikrunden. Gleichzeitig mehren sich vor Ort die Kooperationsansätze in den Österreichischen Stadtregionen. Doch eine dauerhafte und nachhaltige Politik für Stadtregionen ist noch nicht gesichert.

In den folgenden Kapiteln werden aus ExpertInnen-sicht die Eckpunkte für eine „Agenda Stadtregionen in Österreich“ herausgearbeitet und über Ziele und Maßnahmen konkretisiert. Sie bieten Grundlage und Hintergrundinformation für die Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“. Die im folgenden Text herausgehobenen (fett gedruckten), zentralen Passagen wurden in die Empfehlungen „Für eine österreichische Stadtregionspolitik“ übernommen. Im Sinne der Umsetzungsorientierung wurden die Eckpunkte und Maßnahmen aktiv und bewusst in der Gegenwartsform verfasst.

Sechs Eckpunkte einer Stadtregionspolitik für Österreich

Obwohl im ÖREK 2011 das Handlungsfeld „Entwicklung einer österreichischen Agglomerationspolitik“ verankert ist, fehlt es vor allem auf regionaler und lokaler Ebene an einem Grundsatzbekenntnis zur Agglomerationspolitik. Die BewohnerInnen in Agglomerationen spüren in ihrem Alltag kaum Grenzen, obwohl sie diese beim Weg zur Arbeit, beim Genießen der Freizeit oder beim Outdoorsport ständig überschreiten. Sie haben ihren Alltag stadtreional organisiert, fühlen sich aber immer noch ihrer Stadt oder Gemeinde zugehörig. Die Stadtregion wird zwar einerseits gelebt, ist aber an-

dererseits sehr abstrakt, da die politischen Grenzen nicht sichtbar sind. Zum Aufbau einer stadtreionalen Identität bedarf es einer permanenten und konsequenten Integration der regionalen Zugehörigkeit und partizipativer Projekte. Aufgrund der fehlenden regionalen politischen Vertretung fühlen sich die PolitikerInnen weder auf Gemeinde- noch auf Länderebene für die Stadtregion zuständig. **Der planenden Verwaltung ist der Handlungsdruck bewusst und in verschiedenen Organisationen wird bereits intensiv kooperiert, doch auch diese Zusammenarbeit braucht die politische Unterstützung und den Umsetzungswillen, insbesondere wenn schwierige Themen angegangen werden müssen.**

Stadtregionen sind Motoren der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung. Sie sind eng verzahnte funktionale Räume und erbringen Leistungen, die nicht nur ihnen, sondern auch benachbarten Regionen sowie Österreich insgesamt zugutekommen. Stadtregionen sind die Treiber der Wettbewerbsfähigkeit regional, national, europäisch und international. 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 unentbehrlich genauso wie die Balance und der Ausgleich zwi-

Abb. 18: Eckpunkte der Stadtregionspolitik



Quelle: Eigene Darstellung, TU Wien

Abb. 19: Logobeispiele von stadtrationalen Kooperationen in Österreich



Quelle: Eigene Darstellung, TU Wien

schen Kernstadt und Umland, denn Stadtregion = Stadt & Umland. Die Bevölkerung lebt stadtrational, die Lebens- und Bezugsräume sind grenzenlos im Sinne von gemeinde-, landes- und staatsgrenzüberschreitend.

Derzeit sind Stadtregionen aber weder als eigene Raumtypen noch als Planungs- und Handlungsebenen in Politik und Verwaltung verankert. Dies hat damit zu tun, dass Stadtregionen als politisch-administrative Grenzen überschreitende Funktionsräume (mit flexiblen Grenzen) nicht in die historisch gewachsenen österreichischen politischen und planerischen Kulturen und deren territorialen Bezügen passen. Um dies zu ändern, muss eine zukunftsfähige österreichische Stadtregionspolitik folgende Eckpunkte erreichen:

1. Stadtregionen sind auf der politischen Agenda – und betreiben Bewusstseinsbildung und Lobbying für ihre Verankerung und Zuständigkeiten
2. Stadtregionen haben Governance-Strukturen – um die Kooperation zwischen ihren AkteurInnen zu fördern
3. Stadtregionen haben Instrumente – um zu planen und zu entwickeln
4. Stadtregionen sind finanziert – und haben die Mittel, um Anreize zu schaffen
5. Stadtregionen lernen – und betreiben dazu systematisch Wissensmanagement
6. Stadtregionen handeln – in eigenen Aktionsfeldern und setzen Schwerpunkte

4.1 Politischen Agenda: Zuständigkeiten und Bewusstseinsbildung

Im Gegensatz zum ländlichen Raum, dessen Qualitäten und Schönheit über idyllische touristische Bilder vermarktet und dessen Problemlagen mit Schlagwörtern wie „der ländliche Raum stirbt“ medial ausgeschmückt werden, ist zu Stadtregionen bisher wenig intensiv kommuniziert worden.

Noch ist das Label für die Stadtregionen Österreichs nicht entworfen, der Claim nicht entwickelt für die Label unterschiedlichster Stadtregionen, die Benennungen, Logos, Claims und Akronyme erst in PlanerInnenkreisen, weniger in Politik und Öffentlichkeit bekannt. Dem Marketing von Stadtregionen wird noch wenig Aufmerksamkeit geschenkt, politische Identifikationsfiguren sind noch kaum hervorgetreten. In Teilräumen beginnt sich stadtrationale Politik unter unterschiedlichen Marken zu etablieren.

Mit dem Begriff Stadtregion werden jedoch zunächst Probleme assoziiert – vor allem hohes Verkehrsaufkommen, Verbauung und Zerstückelung der Landschaft, ein kunterbuntes Konglomerat von Handels- und Entertainmenteinrichtungen, eintönigen Industrie- und Gewerbebezonen und ausufernden Siedlungsgebieten. Dabei liegen die Vorteile von Stadt und Land nirgendwo sonst so nahe beieinander, wie in Stadtregionen: lebendige Innenstädte, alte Ortskerne, urbane öffentliche Räume, zugängliche Landschaften, vielfältige Arbeitsplätze,

Wohnangebote, Bildungsmöglichkeiten und soziale Versorgung. Die gebaute Struktur der Stadtregionen ist eine abwechslungsreiche Mischung aus dichten, innerstädtischen alten Vierteln, Wohnsiedlungen, ausgedehnten Einfamilienhausgebieten, alten dörflichen Strukturen und neuen urbanen Fragmenten wie Einkaufs- und Fachmarktzentren. Bebauung und umgebende Landschaft sind miteinander eng verwoben.

Derzeit sind Stadtregionen weder als spezifische Raumtypen, die intern keineswegs kohärent sind, noch als Planungs- und Handlungsebenen im Bewusstsein vieler AkteurInnen aus raumbezogener und sektoraler Politik und Verwaltung, aus der Wirtschaft, den Interessenvertretungen sowie der Zivilgesellschaft verankert. Dies hat sicherlich damit zu tun, dass Stadtregionen als politisch-administrative Grenzen überschreitende Funktionsräume nicht in die historisch gewachsenen österreichischen Politik- und Planungskulturen und deren territoriale Bezüge passen. Dadurch konzentrieren sich hier viele räumliche Herausforderungen, denen sich die Stadtregionen Österreichs stellen, Bund und Länder tragen ebenso zu einem neuen Zukunftsbild der Stadtregion bei. Um die Chancen und Herausforderungen der österreichischen Stadtregionen und deren Bedeutung für das gesamte Land zu nutzen und zu stärken, braucht es eine neue politische Wahrnehmung der Stadtregion: Stadtregionen werden als Politikaufgabe anerkannt.

Die Steuerung der räumlichen Entwicklungen in Stadtregionen erfordert in Politik und Verwaltung ein Arbeiten über mehrere Sachgebiete hinweg sowohl auf horizontaler als auch auf vertikaler Ebene. Zudem ist das Gefüge der AkteurInnen in Stadtregionen differenzierter, umfangreicher und oft auch konflikthafter als in anderen Räumen. Instrumente der Bewusstseinsbildung und des Lobbyings für Stadtregionen können einen Beitrag dazu leisten, Stadtregionen als Raumtypen im Denken und Handeln der raumbezogenen, aber auch an Sachgebieten orientierten AkteurInnen aus Politik und Verwaltung zu verankern, mögliche Widerstände abzubauen, Akzeptanz für Stadtregionen zu schaffen bzw. die Bereitschaft entstehen zu lassen, über eine solche Politik gemeinsam zu verhandeln und dadurch auch politische Verantwortung für Stadtregionen zu übernehmen. Bewusstseinsbildung und Lobbying sind dafür erste

wichtige Schritte, um in den nächsten Schritten politische und planerische Lösungen für die Herausforderungen, mit denen Stadtregionen – natürlich typabhängig – zu kämpfen haben, gemeinsam zu finden.

Übergeordnete Ziele, um Stadtregionen auf die politische Agenda zu bringen:

- Verankerung von Stadtregionen als Politikfeld
- Bewusstseinsbildung für die österreichische Stadtregionspolitik
- Mobilisierung von Interesse für das Thema Stadtregionen
- Stärkung des Images österreichischer Stadtregionspolitik
- Verbesserung der Positionierung der österreichischen Stadtregionspolitik im europäischen Raumentwicklungskontext und in Förderprogrammen

Maßnahmen dazu sind:

4.1.1 Die Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft in den politischen Gremien breit kommunizieren

Stadtregionen sind Realität. Die Verankerung auf allen politischen Ebenen und über das Planungsinstrumentarium (Raumplanung, Sektorpolitiken) ist jedoch unzureichend. Stadtregionen haben keine Lobby. Die ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“ bietet eine erste Lobby für Stadtregionen und startet, gemeinsam mit den Gremien der ÖROK, in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich den Prozess, Stadtregionen auf die politische Agenda zu bringen.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft (Startphase), Aktive in bereits bestehenden stadtreionalen Kooperationen; AdressatInnen: Bund (Bundesregierung/Ministerrat, Parlament), Länder (Landtage), Regionen (Regionalverbände), Städte und Gemeinden (Stadt-/Gemeinderäte)

Zum Vergleich: Über das Amt für Raumentwicklung der Schweiz ebenso wie die Raumplanungsstellen der Kantone werden Motive und Praxis der Agglomerationspolitik umfassend und fachlich fundiert dargestellt. Das „Agglo“-Thema ist in der Schweiz politisch, fachlich und medial präsent.⁴

4 In der Folge wird immer wieder auf die Schweizer Agglomerationspolitik Bezug genommen. Aus vielen der erprobten Ansätze aus der Schweiz lassen sich Anregungen für eine österreichische Stadtregionspolitik gewinnen. Dabei muss man sich freilich bewusst sein, dass die Agglomerationspolitik auf Basis des Schweizer Raumplanungsgesetzes (Bundesgesetz) erfolgt und in der Bundesverfassung im Jahr 2000 ein „Städte- und Gemeindeartikel“ eingeführt wurde. In Artikel 50, Abs. 3 der Schweizer Bundesverfassung heißt es, dass der Bund bei seinem Handeln Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete nimmt.

4.1.2 Die politische Vertretung von Stadtregionen klären

Bund, Länder, Städte- und Gemeinden – für Stadtregionspolitik sind „alle“ zuständig, und damit schlussendlich oft „keine/r“. Für Stadtregionspolitik sind praktisch alle Ebenen der Politik und Verwaltung angesprochen – Bund, Länder, Städte und Gemeinden – in der Realität fehlt aber oft die Klarheit in der Verantwortung. Häufig fühlen sich weder die PolitikerInnen auf Gemeinde- noch auf Länderebene für die Stadtregionen verantwortlich, die Zuständigkeiten und die Verantwortung enden an den administrativen Grenzen. In der Bundespolitik ist die Vernetzung mit der europäischen Städte- und Stadtregionspolitik wenig präsent. Stadtregionen brauchen ein „politisches Gesicht“ und damit auch die Präsenz nach innen und die Vertretung nach außen. Österreichische Stadtregionspolitik – die Positionierung der österreichischen Stadtregionen – soll im europäischen und internationalen Kontext sichtbar werden.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft (ImpulsgeberInnen), BKA, ÖROK, Länder, insbesondere bei der Prozessgestaltung regionaler Planungsprojekte; Städte und Gemeinden, bestehende regionale Verbände und Vereine

Beispiele und Ansätze für eine politische Vertretung von Stadtregionen in Österreich: Planungs- und Regionalverbände mit politischen Vorständen, z. B. Verein zur Förderung der Regionalentwicklung, Regionalmanagement Graz & Graz-Umgebung (nunmehr: Stadtregion 2014+ Steirischer Zentralraum), PIU (Planungsverband Innsbruck und Umgebung), Stadt-Umland-Regionalkooperation Villach, Region Vorderland-Feldkirch, Regionalverband Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden (RVS), Planungsverband Lienz und Umgebung; Politische Gremien in Kooperationsprojekten, z. B. Lenkungsteam vision rheintal mit VertreterInnen der Kleinregionen, Steuerungsgruppe und Beschlussorgan Regionale Leitplanung Bezirk Mödling und Regionale Leitplanung Nordraum Wien, Steuerungsgruppe zur Interkommunalen Raumentwicklung Linz Südwest

4.1.3 Stadtregionspolitik in den Regierungsprogrammen verankern

Ein wesentlicher Beitrag zur Etablierung der Stadtregionspolitik ist die Verankerung in „Regierungsprogrammen“ der relevanten politischen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden und Städte). Dies ist nicht nur ein Bekenntnis der politischen AkteurInnen zur Behandlung von Stadtregionen in ihren politischen Programmen, sondern es signalisiert auch den BürgerInnen, dass Stadtregionen wichtige Eck-

pfeiler der politischen Agenda sind. Auf Bundesebene ist dabei vor allem die Koordinationsfunktion des BKA zu stärken – aber auch in den Ministerien (z. B. BMVIT) ist die Verankerung von stadtregionalen Agenden herbeizuführen. Auch die Bundesländer bekennen sich in ihrem Wirkungsbereich zur Stadtregionspolitik. Es soll angestrebt werden, die im Rahmen der ÖREK-Partnerschaft entwickelten Empfehlungen in die Beschlussfassung durch die politischen Konferenz der ÖROK (BundeskanzlerIn, BundesministerInnen, Landeshauptleute, PräsidentInnen des Österreichische Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebunds, Wirtschafts- und Sozialpartner) zu bringen.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Regierungsparteien (Bund, Länder, Städte, Gemeinden), BKA, Mitglieder der ÖROK, Städtebund, Gemeindebund

Zum Vergleich: Der Schweizer Bundesrat hat am 18. 2. 2015 entschieden, die 2001 eingeführte Agglomerationspolitik aufgrund der anhaltenden urbanen Herausforderungen sowie der guten Erfahrungen zu konsolidieren und weiterzuentwickeln (vgl. Schweizer Bundesrat, 2015). In Frankreich wurden Gemeindegemeinschaften als „communautés urbaines“ von der Nationalversammlung am 16. 12. 2010 mit dem Gesetz über die Reform der Gebietskörperschaften gesetzlich mit breiten Planungskompetenzen ausgestattet (LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales). In Deutschland sind insbesondere Metropolregionen rechtlich und organisatorisch verankert (z. B. Regionalverbände Frankfurt am Main, Stuttgart; Gebietskörperschaften Hannover, Aachen; Europäische Metropolregion München (EMM), Planungsverband Berlin-Brandenburg). Strategisches Grundlagenpapier sind Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30. 6. 2006.

4.1.4 Gesamtstaatliche Koordination stärken

Die Koordination der Raumentwicklung in Österreich wird im Rahmen des Zuständigkeitsbereichs „Koordination der Raumordnung und Regionalpolitik“ durch das Bundeskanzleramt wahrgenommen. Seit dem EU-Beitritt Österreichs werden unter dieser Aufgabenbezeichnung neben den EU-Strukturfonds bzw. ESI-Fonds (insbesondere die EFRE-Programme) auch die Koordination der Raumentwicklungspolitik und der Stadtentwicklungspolitik an der Schnittstelle zwischen der EU und dem Nationalstaat wahrgenommen. Eine explizite Verankerung der Koordinationszuständigkeit des BKA für Stadt(regions)entwicklung im Anhang des Bundesministerengesetzes oder zumindest in der Ge-

schäftseinteilung des Bundeskanzleramts verleiht der Aufgabe einen höheren Stellenwert und schafft Klarheit in der Frage der politisch-administrativen Zuständigkeit dieser Koordinationsaufgabe.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: BKA, Bund, Länder, Städtebund, Gemeindebund, Impuls: ÖREK-Partnerschaft Kooperationsplattform Stadtregion

4.1.5 Strategieplan (Roadmap) Stadtregionspolitik zur operativen Umsetzung erstellen

Die Agenda Stadtregion bildet die Basis und beschreibt die Eckpunkte für die österreichische Stadtregionspolitik, ist jedoch kein Umsetzungskonzept. Der Strategieplan dient dazu, langfristige Maßnahmen in einzelne, leicht zu bewältigende Schritte zu strukturieren, wobei Unsicherheiten und mögliche Szenarien zur Zielerreichung betrachtet werden. Der Strategieplan dient als Kommunikationsmedium und beschreibt die nächsten Umsetzungsschritte mit konkreten Handlungsanweisungen und Zeitpunkten. Der Prozess zur Erstellung des Strategieplans beinhaltet die intensive Kommunikation und Aktivierung der jeweils zuständigen AkteurInnen.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft (ImpulsgeberInnen), BKA, ÖROK, Länder, insbesondere bei der Prozessgestaltung regionaler Planungsprojekte; Städte und Gemeinden, bestehende regionale Verbände und Vereine

4.1.6 Denk- und Kommunikationsräume für Stadtregionen schaffen

Wenn auch bislang zu wenig kommuniziert und über Beteiligungsprozesse zur räumlichen Entwicklung und regionalen Kooperation zu wenig aktiviert, das Zukunftspotenzial der Stadtregionen ist fachlich unumstritten. Stadtregionen stehen aber auch vor besonderen Herausforderungen:

- Das anhaltende Wachstum der Siedlungsfläche und die fortschreitende Mobilität erschweren die Koordination von Siedlung und Verkehr;
- Die Ressourcenknappheit und der Klimawandel erfordern nachhaltige Lösungen, zum Beispiel im Städtebau oder in der Freiraum- und Landschaftsentwicklung;
- Der demografische Wandel und die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt stellen den gesellschaftlichen Zusammenhalt auf die Probe (vgl. Agglomerationspolitik in der Schweiz, ARE 2015).

Es gilt zunächst Stadtregionen als zusammenhängenden Lebensraum und Wirtschaftsraum zu erkennen und somit als Bezugsraum für politische Gestaltung zu begreifen. Viele erste Schritte wurden bereits gesetzt, um das Bewusstsein für die Stadtregion zu wecken und zu stärken. Die Stadtregionen befinden sich am Weg vom Denkraum zum gemeinsamen Planungs- und schlussendlich Handlungsraum, wobei schon jetzt zahlreiche Umsetzungen im Kopf, am Plan und in natura und cultura sichtbar werden. Die stadtregionale Agenda braucht aber weiterhin Denk- und Kommunikationsräume – Orte des Diskurses und des Erfahrungsaustausches – in und zwischen den Stadtregionen, die Stadtregionspolitik aktivieren und in der Umsetzung fachlich begleiten, z. B. Kaminesgespräche, Think-Tanks, Online-Plattformen, Fachexkursionen, Stadtregionsexpedition, Symposien, StadtregionsschreiberInnen, „StadtregionsspionInnen“⁵, Mappings. Darüber hinaus sollen in österreichweiten (Print)Medien regelmäßig Artikel über die Entwicklungen in den Stadtregionen generell als auch in bestimmten Stadtregionstypen erscheinen.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: ÖREK-Partnerschaft und deren erweiterter Kreis, Wissenschaftliche Einrichtungen, Planungs- und Beratungsunternehmen, Stadtregionen, Städte und Gemeinden, Regional- und Stadt-Umland-Managements, Forschungsinstitute, Städtebund (ÖGZ), Gemeindebund (kommunal), Planungsdienststellen der Länder (Planungsjournale), Abteilungen für Öffentlichkeitsarbeit von Städten und größeren Gemeinden, Regionalverbände (deren Zeitschriften und Newsletter), Fachmedien, allgemeine Presse

In Umsetzung bzw. bereits erprobt, z. B. Stadtregionstage im Zuge der ÖREK-Partnerschaft, Kooperationsplattform Stadtregionen; Plattformen in Stadtregionen: SUM-Foren und SUM-Konferenz (Stadt-Umland-Management Wien – Niederösterreich), Rheintalforen, Rheintalgespräche und Think-Tanks im Rahmen von vision rheintal, LLL Linz-Land-Lounge im Rahmen der Interkommunalen Raumentwicklung Linz-Südwest, Regionsexpedition, Perspektivenwerkstatt und Tag der Regionen im Rahmen der Regionalen Leitplanung Bezirk Mödling, Fach- und Gemeindeforschops im Rahmen der Masterplanung für den Kernraum Salzburg, ...

Beispiele und Anknüpfungsmöglichkeiten für die Printmedien: Zeitschrift Kommunal (herausgegeben vom Österreichischen Gemeindebund), ÖGZ Österreichische Gemeindezeitung (herausgegeben vom Österreichischen Städtebund), Fachmagazine der

5 Nach dem Vorbild der StadtSpionin (www.diestadtspionin.at) einem Online-Portal, das aktuell zum Stadtleben informiert.

Länder zur Raumplanung (z. B. NÖ: RAUMDIALOG, Sbg: Raumordnung aktuell, Vorarlberg: vorum).

4.1.7 stadtREGIONALE als Impulsgeber und Motor

Zum Ansporn zur Bildung von Stadtregionen bzw. zur stärkeren Verbindlichkeit stadtregionaler Konzepte wird als neues strukturpolitisches Instrument eine stadtREGIONALE⁶ – ein Strukturförderprogramm mit Wettbewerb auf Zeit – vorgeschlagen. Die Stadtregionen Österreichs können sich für die Durchführung einer stadtREGIONALE bewerben, die Basis hierfür ist ein gemeinsam erarbeitetes Leitbild. Erhält eine Region den Zuschlag, werden die abgestimmten Maßnahmen aus speziell dafür reservierten Mitteln bestehender Förderprogramme prioritär, aber zeitlich begrenzt, gefördert. Die Projekte umfassen Maßnahmen im Bereich Städtebau, Umwelt, Wirtschaft, Kultur, Bildung und Wissen. Alle Projekte werden einem Wettbewerbsverfahren und einem intensiven Qualifizierungsprozess unterzogen. Zum Abschluss der jeweiligen stadtREGIONALE, d. h. im Präsentationsjahr, werden die Projekte der Öffentlichkeit präsentiert.

Je mehr sich die Wirtschaft global vernetzt, je dynamischer und flexibler der Arbeitsmarkt und je internationaler die Jobs werden, desto mehr konkurrieren Stadtregionen über „weiche Faktoren“ miteinander. Nachdem sich die Infrastrukturen immer mehr angleichen, ist es zur Erhaltung der Unverwechselbarkeit wichtig, sich mehr und mehr auf die eigenen Kräfte, auf das eigene kulturelle und wirtschaftliche Profil zu besinnen und die Region gemeinsam zu entwickeln und zu vermarkten. Dies könnte mithilfe einer „stadtREGIONALE+“ gelingen. Ihr Ziel ist es, nach dem Vorbild der REGIONALE in Nordrhein-Westfalen, wichtige Projekte in der Stadtregion gemeinsam mit dem Umland durchzuführen. Mögliche Pilotprojekte wären die Aktivierung und Reaktivierung von Altstandorten, die Umsetzung von ökologischen Trittsteinen entlang des Marchegger Astes oder die Schaffung von Teichlandschaften im 22. Bezirk. (vgl. stadtländ/mecca (2013): STEP und Region, Fachdokument zur Agglomerationsperspektive im STEP 2025)

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: ÖROK, BKA, Bundesressorts, Städtebund, Gemeindebund, Länder und Gemeinden

Beispiele: Die REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen (ein Instrument der regionalisierten Strukturpolitik

als Angebot des Landes an die Regionen, ihr regionales Profil zu stärken und sich im Zuge des internationalen und nationalen Wettbewerbs gemeinsam als Region zu positionieren), Internationale Bauausstellungen auf regionaler Ebene, z. B. IBA Emscher Park 1989 (ein auf zehn Jahre angelegtes Zukunftsprogramm für das Ruhrgebiet), IBA Basel 2020 (entwickelt raum- und stadtplanerische Visionen für die trinationale Agglomeration Basel)

4.1.8 Stadtregionspolitik für unterschiedliche Größen und Typen von Stadtregionen differenziert handhaben, Vorgehensweisen und Verfahren zur Information und Abstimmung spezifisch innerhalb der Stadtregionen entwickeln

Die Bandbreite österreichischer Stadtregionen ist groß. Sie reicht von Klein- und Mittelstadtregionen unterschiedlicher wirtschaftlicher Prägung (z. B. industriell geprägt, wie die Kleinstadtregion Ternitz und Mittelstadtregion Bruck an der Mur – Leoben, Mittelstadtregionen wie St. Pölten oder Villach mit hohem Dienstleistungsanteil, touristisch geprägte Kleinstadtregionen wie Liezen), über polyzentrische Agglomerationen (Vorarlberger Rheintal) bis zur Metropolregion Wien (stadtregion+). Dementsprechend differenziert sind Handlungsmöglichkeiten und Handlungsbedarf im Einzelnen. Die Grundprinzipien und Vorgehensweisen für ein verbessertes Zusammenspiel der Gemeinden innerhalb der Stadtregion, mit Nachbarregionen und Land und Bund können jedoch überall angewendet und die gegenseitigen Lernmöglichkeiten genutzt werden.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: BKA, Planungsdienststellen der Länder, Städte und Gemeinden, bestehende Regionalmanagements, Stadt-Umland-Managements Aktive in bereits bestehende stadtregionale Kooperationen (Best Practice)

Beispiel: VIA SUM Vorgehen zur Information und Abstimmung über regional relevante Projekte im Rahmen des Stadt-Umland-Managements Wien-Niederösterreich

4.1.9 Zum Lobbying für Österreichs Stadtregionen

Wenn man Entwicklung stadtregionaler Politik – in der Schweiz als Agglomerationspolitik (vgl. ARE, online), in Deutschland als Metropolregionen-Politik bzw. Stadt-Umland-Politik (vgl. ZIMMERMANN/HEINELT, 2012) bezeichnet – betrachtet, so trug Lob-

⁶ Der Begriff lehnt sich an die seit 1997 in Nordrhein-Westfalen durchgeführten REGIONALEN an. Die vorgeschlagenen Maßnahmen (basierend auf einem Leitbild) werden aus den bestehenden Förderprogrammen des Landes prioritär, aber zeitlich begrenzt, gefördert. Alle Projekte werden einem Wettbewerbsverfahren und einem intensiven Qualifizierungsprozess unterzogen. Vgl. Die REGIONALEN www.regionalen.nrw.de/cms/

byarbeit, insbesondere der Städte und Gemeinden, die ihren politischen Alltag im funktional verflochtenen Raum einer Stadtregion (Agglomeration, Metropolregion, Stadt und Stadtumland) zu organisieren haben sowie von Planungsfachleuten in Wissenschaft und Praxis wesentlich zur Etablierung kooperativer Modelle bei. Die Beteiligung an Vorgesprächen, die Mitarbeit in ExpertInnengruppen, die Bearbeitung von Stellungnahmen sowie die regelmäßigen Kontakte zu Mitgliedern auf Regierungsebene tragen dazu bei, das Verständnis für die Städte, großen Gemeinden und die Agglomerationen zu wecken. Zu einer fühlbaren Sensibilisierung der interessierten Öffentlichkeit tragen die Auftritte von BürgermeisterInnen mit einer Perspektive über die Stadt- und Gemeindegrenzen bei, ebenso Publikationen und Medienberichte (vgl. Geissmann, online)

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Städte- und Gemeindebund, Städte und Gemeinden, bestehende Stadtumlandkooperationen und deren politische VertreterInnen, Fachleute für Raumplanung und Regionalentwicklung und deren Berufsverbände, Planungsbüros und Regionalentwicklungsagenturen, Universitäten und andere Forschungseinrichtungen

4.2 Governance: Kooperation zwischen AkteurInnen

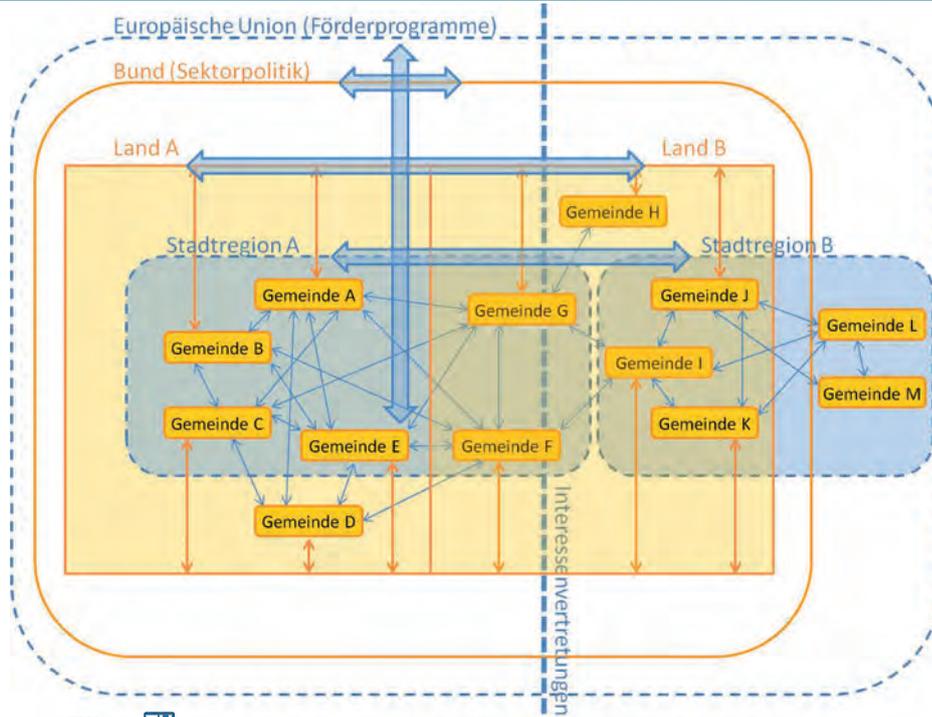
Auf Gemeindeebene ist Kooperation zwischen der Kernstadt und dem Umland, aber auch zwischen den Umlandgemeinden (z. B. Wohnstandorte/Arbeits-

standorte) wesentlich, da das tägliche Leben in einer Stadtregion (Funktionalität) über Gebietskörperschafts-Grenzen hinausgeht. Weiters bringt Kooperation Effizienzgewinne bzw. ermöglicht sie eine Kostenreduktion für die kommunalen Haushalte. Für die kooperierenden Gemeinden „wird der Kuchen somit größer“, nicht nur finanziell, sondern auch durch ein stärkeres Auftreten gegenüber VerhandlungspartnernInnen in Privatwirtschaft und Politik.

Für „starke“ Gemeinden sind Kooperationsvorteile oftmals nicht offensichtlich. Wenn keine klare Win-win-Situation für alle Gemeinden besteht, ist es für jede Gemeinde wesentlich „zumindest nichts zu verlieren“. In manchen Fällen ist es jedoch sogar die Kernstadt einer Stadtregion, die aufgrund des hohen Problemdrucks und der geringen finanziellen Mittel die schwierigste Ausgangsposition hat. Meist gibt es jedoch räumliche VerliererInnen und räumliche GewinnerInnen unter den Gemeinden einer Stadtregion, hier ist es wichtig nach Themen zu differenzieren. In jedem potenziellen Kooperationsthema sind die Ausgangspositionen andere (z. B. regionale Radwege, Betriebsgebiete etc.). Bei „harten Themen“ wie beispielsweise Betriebsansiedlung funktioniert Kooperation nur, wenn der Druck von außen groß ist und die Gefahr besteht, dass man ohne Kooperation verliert. Ein wichtiger erster Schritt wäre es, möglichst flächendeckend die Interessen, mögliche Kooperationsbereiche, Probleme der Gemeinden in einer Stadtregion abzufragen.

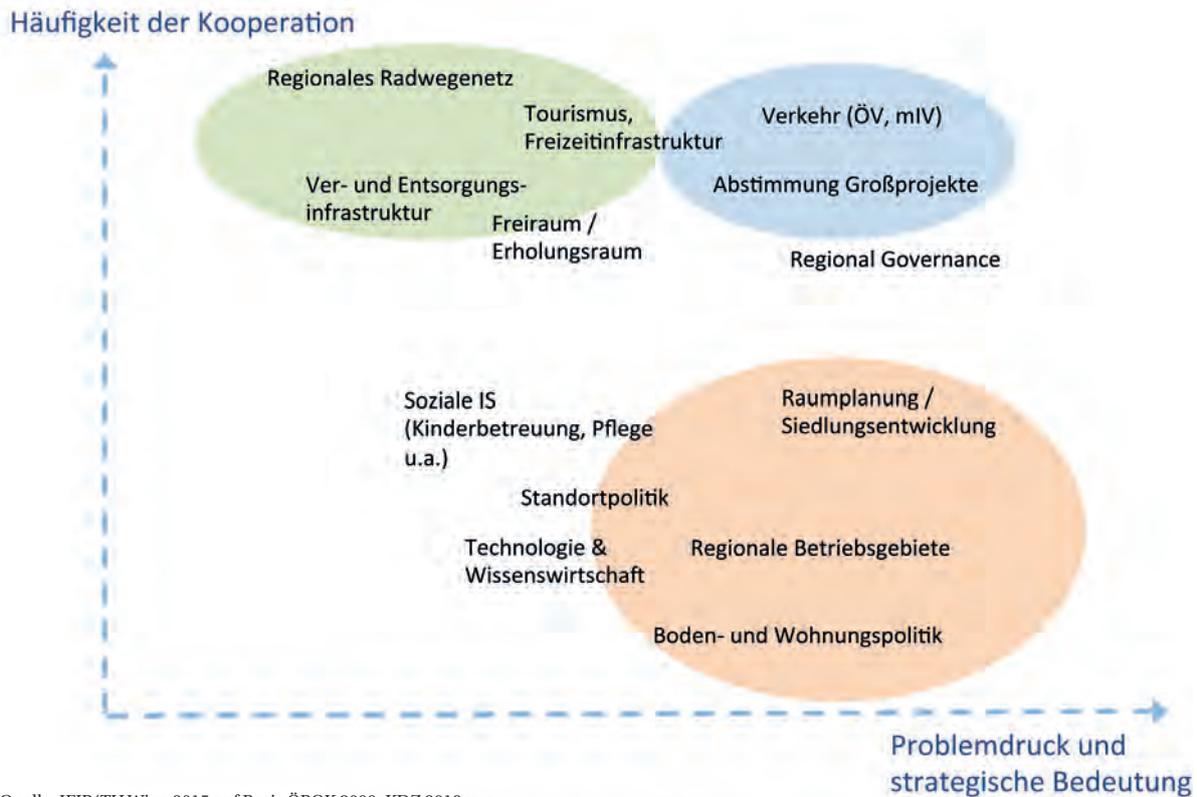
Stadtregionen sind die Motoren der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung. Sie

Abb. 20: Horizontale und vertikale Verflechtungen der Stadtregionspolitik



Quelle: Eigene Darstellung, TU Wien 

Abb. 21: Typische Aufgabenfelder stadtreionaler Kooperation



Quelle: IFIP/TU Wien 2015 auf Basis ÖROK 2009, KDZ 2012 u. a.

sind eng verzahnte funktionale Räume. Stadtregionen erbringen Leistungen, die nicht nur ihnen, sondern auch benachbarten Regionen sowie dem gesamten Land und den ländlichen Räumen zugutekommen. Dadurch konzentrieren sich hier viele räumliche Herausforderungen, denen sich die Stadtregionen Österreichs stellen werden.

Die Steuerung und Koordination der räumlichen Entwicklungen in Stadtregionen, die Governance von Stadtregionen, ist eine differenzierte und umfangreiche Aufgabe, welche nicht nur unterschiedliche AkteurInnen aus den Stadtregionen betrifft, d. h. die horizontale Koordination, sondern auch die Abstimmung zwischen Bund, Ländern, Städten und Gemeinden. Die Bildung von Governancestrukturen in den Stadtregionen kann dazu beitragen, dass die Steuerungs- und Koordinationsräume an die Funktionsräume angepasst werden. Für Österreich bedeutet das auch über Bundesländergrenzen bzw. in vielen Stadtregionen sogar über die Staatsgrenze hinaus, Möglichkeiten zur Kooperation zu schaffen und weiterzuentwickeln. Dadurch können räumliche Herausforderungen gemeinsam bewältigt, Ressourcen gebündelt und die Kooperationsbereitschaft bei den stadtreionalen AkteurInnen erhöht werden (gemeinsamen Nutzen sichtbar machen und den Kuchen vergrößern, Kirchturmpolitik und Florianiprinzip vermeiden). Die Partizipation der BürgerInnen sowie der Wirtschafts-

akteurInnen muss bei der Bildung von Governancestrukturen eine besonders wichtige Rolle spielen, um den Rückhalt für eine stadtreionale Politik zu stärken.

Übergeordnete Ziele zur stadtreionalen Governance:

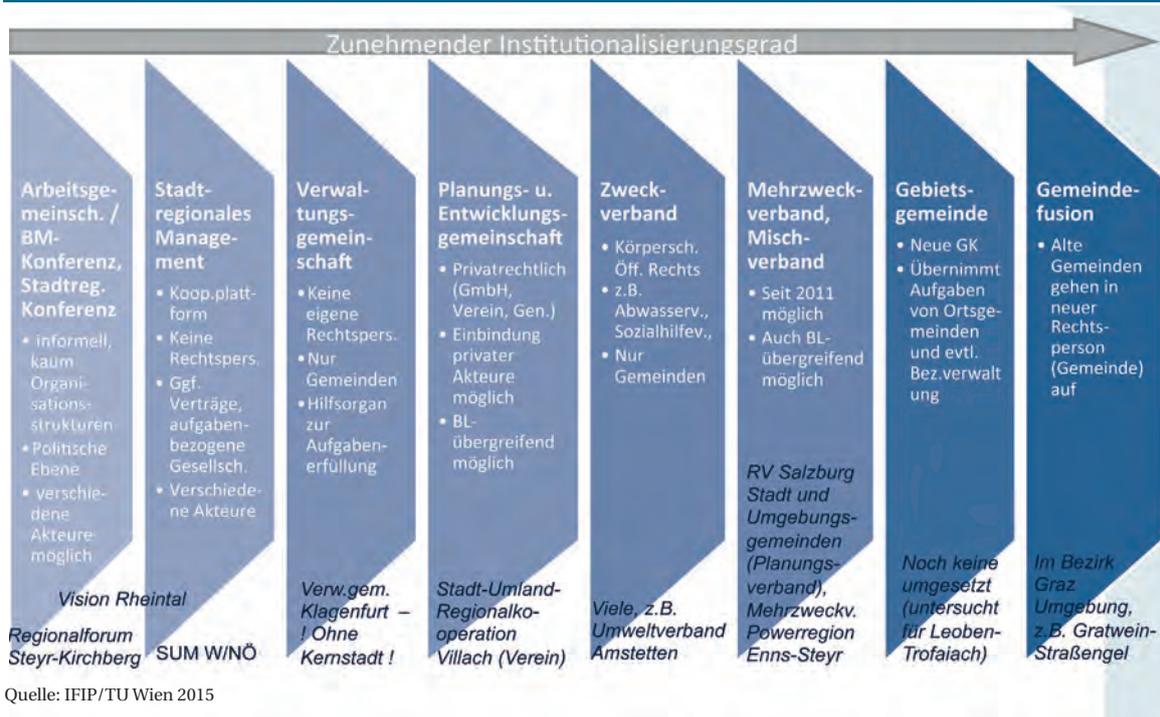
- Bessere grenzüberschreitende Koordination der sektoralen und raumbezogenen Politik innerhalb von Stadtregionen
- Verbesserung der vertikalen – zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Städten – und horizontalen – z. B. Gemeinden und Städte auf „gleicher Augenhöhe“ – Zusammenarbeit der AkteurInnen in Bezug auf Stadtregionen
- Einsatz von wirkungsorientierten lokalen und überregionalen Steuerungsinstrumenten
- Abbau von Kooperationsbarrieren
- Aktivierung und stärkere Einbindung der Wirtschaft und Zivilgesellschaft in partizipative Prozesse sowie Governancestrukturen

Maßnahmen zur Bildung von Governancestrukturen sind:

4.2.1 (Weiter)Entwicklung von stadtreionalen Kooperationsformen

Angepasst an den Stadtregionstyp sind verschiedene Formen der Kooperation (von stark bis schwach insti-

Abb. 22: Organisationsformen stadtreger Kooperation im Überblick



tionalisiert) zu entwickeln bzw. weiterzuentwickeln. Voraussetzungen für den Erfolg dieser Kooperationen sind die Einsicht der AkteurInnen, deren Sinnhaftigkeit, Klarheit über den Nutzen sowie Kooperationswille. Die Kooperationsform ist immer abhängig von den Gegebenheiten und Bedürfnissen der Stadtregion (Form follows function). Gleichzeitig sollen auf Bundes- und Landesebene Anreize zur Bildung von stadtreger Kooperationen gesetzt und Möglichkeiten zur politischen Legitimation geprüft werden sowie die Stadtregion in ihrer Institutionalisierung und ihren Entwicklungsprozessen unterstützt werden. Die Mitwirkung der BürgerInnen und der Wirtschaft sollte dabei besondere Berücksichtigung finden, nicht nur, um die Legitimation des stadtreger Steuern und Koordinierens zu erhöhen.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Länder, Städte und Gemeinden in den Stadtregionen, WirtschaftsakteurInnen, Zivilgesellschaft

Beispiele: Vision Rheintal, Stadt-Umland-Management Wien – Niederösterreich, Umweltverband Amstetten, RV Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden

4.2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen für Stadtregionen bei Bund und Ländern anpassen

Unterschiedliche und/oder unklare rechtliche Bestimmungen erschweren die stadtreger Zusammen-

arbeit. Standards, einheitliche Regelungen und Empfehlungen würden die Zusammenarbeit erleichtern, sind aber noch kein Kochrezept für den Erfolg. Der Abbau bestehender rechtlicher und steuerlicher Barrieren (z. B. die Umsatzsteuerpflicht bei Kooperationsgeschäften zwischen Gemeinden) bzw. Unklarheiten (z. B. in Bezug auf Haftungsfragen und auf neue Rechtsformen wie die Gebietsgemeinde sowie bei Maßnahmen der Vertragsraumordnung und aktiven Bodenpolitik) soll unterstützend und fördernd auf die Zusammenarbeit wirken. Auch für Sektorpolitiken des Bundes ist kritisch zu überprüfen, inwiefern sie eine Politik der Stadtregionen durch den Einsatz ihrer Steuerungsinstrumente fördern oder behindern (Legislatur). Im Rahmen eines „Raumverträglichkeitsscreenings“ sollte ein Screening besonders raumwirksamer Gesetzmaterien stattfinden (vgl. dazu auch 4.4.1 „Raumblindheit“ von Förderprogrammen durch raumspezifische Anwendung ausgleichen).

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Bundesministerien, Länder, Gemeinden, Städte, Städtebund, Gemeindebund

4.2.3 Kultur der Information und Abstimmung bei raumrelevanten Planungen und Projekten pflegen

Formelle Rahmenbedingungen sollen durch eine informelle Kultur der Information, Kommunikation und Abstimmung ergänzt werden. Das funktionale Gefüge von Stadtregionen sowie deren Identitäts-

raum geht über die Kernstadt bzw. die Zentren hinaus. Entsprechend dem jeweiligen Planungsvorhaben und dessen regionaler Relevanz ist eine Information bzw. Beteiligung unterschiedlicher AkteurInnen sinnvoll. Der Kreis reicht von den Nachbargemeinden, den direkt betroffenen Gemeinden über Kleinregionen bis zur gesamten Stadtregion, deren räumliche Grenze ebenso nicht als starr zu sehen ist. Sie ist abhängig von den Aufgabenstellungen: Es braucht anpassungsfähige Abgrenzungen (Planung mit variablen Geometrien) und flexible/wandelbare Kooperationsformen. Zugleich braucht Kooperation verbindliche Vereinbarungen (Spielregeln, beschlossen z. B. als Geschäftsordnung, Leitfaden), Arbeits-/Kommunikationswerkzeuge (z. B. Kriterien zur Abschätzung der regionalen Relevanz von Projekten, Kartendarstellungen) und Menschen, die sich der Sache annehmen („KümmererInnen“).

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Mitglieder der ÖREK, Stadtregionen, Städte und Gemeinden, Regionalplanungsgemeinschaften/Regionalverbände

Beispiele: VIA SUM, Interkommunale Raumentwicklung Zentralraumregion Linz-SüdWest

4.2.4 Planen „auf städtischem Niveau“ für die gesamte Stadtregion: Planungs- und Verwaltungsgemeinschaften

In der Praxis stadtreregionaler Kooperation werden Brüche in der Ausstattung mit planerischen Ressourcen (Personen, Planungswerkzeuge, Planungsbudgets) vor allem zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden deutlich.⁷ Kleinere Gemeinden verfügen meist nur über ein minimal ausgestattetes Bauamt, die politischen ReferentInnen sind nebenberuflich bzw. ehrenamtlich tätig, die Finanzmittel für die Vergabe von Planungs- und Beratungsaufträgen sind bescheiden. Diese Rahmenbedingungen erschweren eine abgestimmte Planung „auf städtischem Niveau“, wie es die räumlichen Qualitäten und Herausforderungen in der gesamten Stadtregion erfordern würden. Die Unterstützung seitens der Länder für interkommunale und regionale Planungsaktivitäten (anteilige oder gänzliche Übernahme der Planungskosten, Bereitstellung von Planungsexpertise aus der Landesverwaltung) leistet einen wichtigen Beitrag, um stadtreregionale Planungsaufgaben aufzugreifen und grenzüberschreitend zu bearbeiten. In Planungs- und Verwaltungsgemeinschaften (z. B. gemeinsame Bauverwaltung,

Bauhöfe) kann Fachkompetenz gebündelt und zugleich Servicenähe geboten werden.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Länder, Städte und Gemeinden, Gemeindeverwaltungen, Abteilungen für Öffentlichkeitsarbeit

Beispiele: Gemeinsame Landesplanungsabteilung (GL) für die Raumordnung und Landesplanung in Berlin und Brandenburg, Regionalplanung Zürich und Umgebung RZU, Verwaltungsgemeinschaft der Gemeinden des politischen Bezirkes Spittal an der Drau, Villach, Gemeinsame Bauverwaltungen in Vorarlberg: Vorderland, Montafon, Großes Walsertal

4.2.5 Verankerung des Handlungsraumes „Stadtregionen“ in den Landesentwicklungsprogrammen

Dies erhöht die politisch-planerische Bedeutung von Stadtregionen in der Landesentwicklung und kann ein Anreiz zur Bildung von stadtreregionalen Kooperationen oder anderen Steuerungsinstrumenten zur Lösung von räumlichen Herausforderungen in den Stadtregionen darstellen.

Die stadtreregionale Kooperation funktioniert oft anlassbezogen. Kurz gesagt, dort, wo der Schuh gerade am meisten drückt, wird gemeinsam nach Lösungen gesucht. Dementsprechend geht dabei manchmal der Blick auf die ausgewogene und flächensparende Entwicklung des Gesamttraums verloren. Um aktiv und steuernd in die dynamischen Prozesse eingreifen zu können, benötigen Stadtregionen Planungs- und Entscheidungsgrundlagen, die derzeit nur eingeschränkt vorhanden sind. Die Frage, ob diese Grundlagen verbindlich oder unverbindlich sein sollen bzw. welcher Detaillierungsgrad notwendig ist, hängt von den Rahmenbedingungen der jeweiligen Stadtregion ab. Der Erstellungsprozess einer gemeinsamen Planungsgrundlage würde außerdem die Kooperationskultur in der Stadtregion unterstützen. Die Länder sind hier durchaus aufgefordert, räumlich – im Rahmen von überörtlichen Konzepten oder Programmen und/oder durch die Verankerung entsprechender Planungsinstrumente – steuernd einzugreifen, um die Lebensqualität in den Stadtregionen sicherzustellen und die Potenziale bestmöglich zu nutzen.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Planungsabteilungen der Länder

Beispiele: Landesentwicklungsprogramm Steiermark – Handlungsraum Stadtregionen

⁷ In der Stadtregion Wien gelten diesbezüglich außergewöhnliche Rahmenbedingungen (zwei Länder, Millionenstadt, Kleinstädte und Kleinstgemeinden sind eine Stadtregion), auf die Bezug genommen werden muss.

4.2.6 Gemeinsame Vermarktung der Stadtregion

Damit tatsächlich InvestorInnen Interesse an Betriebsansiedlungen in der Stadtregion entwickeln, sind oft zahlreiche Maßnahmen in Bezug auf die Entwicklung und Vermarktung von möglichen Standorten notwendig (vgl. ÖROK 2009: S. 180). Dies betrifft vor allem periphere und schrumpfende bzw. auch wirtschaftlich stagnierende Stadtregionen. Die Vermarktung von Betriebsgebieten und Standorten erfordert institutionelle Ressourcen, welche einzelne, vor allem kleinere Gemeinden in Stadtregionen oft nicht haben. Durch eine gemeinsame Vermarktung können Ressourcen gebündelt und die Positionierung der Stadtregion im nationalen und internationalen Wettbewerb um die Attrahierung von Kapital verbessert werden. Gleichzeitig kann durch die stadtreionale Bündelung der Standortvorteile einzelner Gemeinden (u. a. im Bereich der weichen Standortfaktoren wie etwa Lebensqualität) ein Mehrwert für die Attraktivität der gesamten Stadtregion entstehen.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnernInnen: Städte und Gemeinden in den Stadtregionen

Beispiele: Europäische Metropolregion München – Deutschland, AREA m styria – Steiermark GesmbH, Regionales Gewerbeflächenkonzept für die Region Aachen

4.3 Planungsinstrumente für Stadtregionen

Österreichs Stadtregionen – auch wenn nicht formal-administrativ verankert, so doch real als Funktionsräume existent – nutzen bereits eine Reihe von Planungsinstrumenten und Plattformen, die je nach Land und Region verschieden bezeichnet werden, aber durchwegs auf die räumliche Entwicklung und interkommunale/regionale Kooperation ausgerichtet sind. Dabei geht der Trend von formalisierten Plänen und Verfahren hin zu kommunikations- und prozessorientierten Arbeitsweisen. Die Verbindlichkeit der Planungsergebnisse ist dementsprechend sehr unterschiedlich. Die Bandbreite reicht von Verordnungen der Landesregierung/des Regionalverbandes, Beschlüssen durch die Landtage/Gemeinderäte bzw. Regionalvorstände/-verbände, BürgermeisterInnen-Konferenzen u. Ä. bis zu Kooperationsvereinbarungen zwischen Gemeinden bzw. Land und Gemeinden und Absichtserklärungen und Kenntnisnahmen mit geringer Verbindlichkeit. Für die Vorgehensweise und Spielregeln stadtreionaler Planungsinstrumente kann es keine einheitliche „Rezeptur“ geben. Es gibt zahlreiche gute Erfahrungen mit informellen Planungsprozessen. Jedoch

zeigte sich auch, 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 und Regeln anzustreben sind.

Übergeordnete Ziele:

- Bestehende Planungsinstrumente, Plattformen und Vorgehensweisen für Stadtregionen nutzen und weiterentwickeln
- Neue Plattformen und Planungsinstrumente für Stadtregionen entwickeln und etablieren
- Transparenz für die räumliche Entwicklung und Planungsentscheidungen von Stadtregionen schaffen
- Vorgehensweisen und Spielregeln stadtreionaler Zusammenarbeit vereinbaren

Exkurs 1: Denken, Planen und Handeln in räumlich wechselnden Geometrien

Die Realität „Stadtregion“ – ein verflochtener städtisch geprägter Raum, der territorial nicht definiert ist – ist nicht leicht zu fassen: Grenzen zwischen Zuständigkeitsbereichen sind unscharf und verschwimmen (fuzzy borders), die AkteurInnenlandkarte ist vielfältig und fragmentiert (fuzzy actors).

- Fuzzy borders oder von der Notwendigkeit wechselnder Geometrie stadtreionaler Grenzen
Die funktionalen Zusammenhänge sind das Rückgrat der Entwicklungsdynamik in den Stadtregionen und machen vor administrativen Einheiten nicht halt. Wichtig ist das Gesamtsystem im Blick zu behalten. Für das Datenmonitoring und die Erfolgskontrolle sind fuzzy Grenzen freilich eine Herausforderung. Für die Steuerung und Entwicklungsperspektiven der räumlichen Entwicklung in Stadtregionen sind starre Grenzen einerseits hinderlich. Die Gründe, um in Stadtregionen mit wechselnden Geografien zu arbeiten, sind:
 - Handlungsfelder stadtreionaler Steuerung wirken räumlich funktional unterschiedlich: Beispielsweise muss in der stadtreionalen Mobilitäts- und Verkehrsplanung viel großräumiger kooperiert werden als etwa bei der Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen, wo sich „nur“ die Nachbargemeinden direkt abzustimmen haben.
 - Keine (andauernde) Diskussion über die Abgrenzung, sondern Zusammenarbeit starten: Entsprechend der spezifischen Problemstellungen können flexibel Eingrenzungen und/oder Erweiterungen vorgenommen werden.
 - Ein flexibles Akteursspektrum eröffnet neue Kooperationsmöglichkeiten und Synergien: Durch eine strategisch-operative Koordinationsstelle sollten die AkteurInnen und kooperativen Aktivi-

täten auf stadtreionaler Ebene vernetzt und koordiniert werden. Dabei bleibt das demokratiepolitische Defizit einer demokratisch legitimierten Vertretung der Stadtregion auf der Entscheidungsebene, wenn schon nicht gelöst, doch bewusst.

→ Stadtregion ist nicht gleich Stadtregion: Unterschiedliche Größen, räumliche Strukturen, Entwicklungsdynamiken und Zusammensetzungen der Stadtregionen sowie die spezifischen Problemstellungen erfordern auch „maßgeschneiderte“ Konzepte und Modelle. Dies ist angesichts der variablen bzw. flexiblen Geometrien von Stadtregionen eine besondere Herausforderung.

→ **Fuzzy actors** oder von der Lust am Zusammenarbeiten

Da sie nicht eindeutig abgegrenzt sind, können Stadtregionen aufgabenorientiert flexibel Allianzen und Kooperationen eingehen. Das bietet Chancen, neue Schwerpunkte zu setzen und – abseits von üblichen Sitzungen – mit neuen Formaten der Kommunikation zu experimentieren. Vertrauen spielt in der Zusammenarbeit eine große Rolle, dementsprechend braucht es eine kontinuierliche Betreuung und Prozessbegleitung. Wechselnde AkteurInnen sind in Stadtregionen nicht Ausdruck des Scheiterns, sondern Chance für Innovation.

→ Nicht alle müssen alles wollen: Ausgehend von der wechselnden Geografie der Stadtregion müssen nicht immer alle AkteurInnen in den Stadtregionen bei allen Themen mitreden. Deshalb braucht es eine Koordinationsstelle, um den Informationsfluss sicherzustellen und zu ordnen.

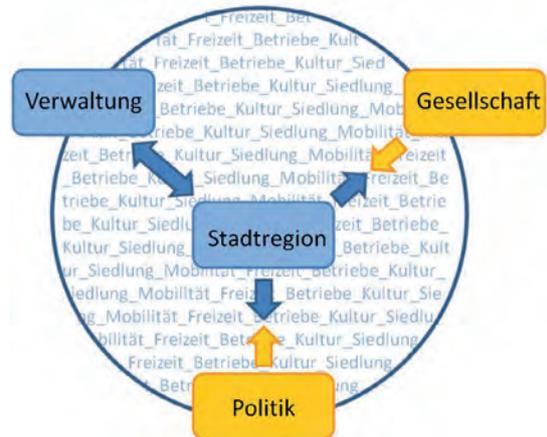
→ Spielregeln für die Zusammenarbeit selber festlegen: Stadtregionen bestimmen selbst, in welchen Bereichen mit welchen AkteurInnen wie zusammengearbeitet wird. Auch der Grad der Institutionalisierung kann unterschiedlich sein.

→ Kooperationen können, ja sollen, mit Ablaufdatum versehen werden: Wenn die Aufgabe gelöst ist bzw. von anderen übernommen wurde, ist es Zeit, die Kooperation zu beenden bzw. sich neuen Aufgaben zuzuwenden. Dies erfordert eine Kultur des Schließens von Prozessen und der Würdigung des Abschlusses.

→ Form follows function: Die Erfordernisse der Aufgaben bestimmen die (rechtliche) Form der Kooperation und nicht umgekehrt. Wenn die Stadtregion die Aufgaben und Inhalte der Kooperation festgelegt hat, kann die entsprechende Organisationsform umgesetzt werden, wobei die zu lösenden Aufgaben multifunktionale Sichtweisen erfordern.

→ Zusammenarbeit mit „Privaten“: Stadtreionale Kooperationen können durchaus neu gedacht werden. Wie internationale Beispiele etwa in der Entwicklung und im Management von Regionalparks zeigen, lohnt sich ein Blick der planenden Verwaltung nach außen – beispielsweise auf Ko-

Abb. 23: Die Stadtregion im Spannungsfeld von Politik, Gesellschaft und Verwaltung



Quelle: Eigene Darstellung, TU Wien 

operation mit der stadtreionalen Wirtschaft und privaten Initiativen. Die Perspektiven von KennerInnen („Connaisseurs“), QuerdenkerInnen, Ein- und Ausheimischen (Weggezogene, die mit der Stadtregion verbunden bleiben), Zugezogene, Auswärtige, Alteingesessene bereichern den stadtreionalen Dialog.

→ **Konzentration** auf das Wesentliche und stadtreionale LobbyistInnen für den Raum

Stadtregionen sind höchst komplexe Räume im Einflussbereich von Gemeinden, Ländern, Bund und der Europäischen Union. Die Verteilung, Unterschiedlichkeit und Vielfalt österreichischer Stadtregionen macht eine allgemeingültige Stadtreionspolitik schwierig, die Kooperationserfordernisse in den verschiedenen Stadtregionen aufgabenbezogen unterschiedlich. In der Umsetzung der Stadtreionspolitik trifft die Querschnittsmaterie Raumplanung auf viele raumbedeutsame Politikbereiche, insbesondere bezüglich der Infrastrukturbereitstellung und der Sicherung und Entwicklung von Freiräumen. Umso stärker ist die Konzentration auf das Wesentliche, d. h. die Steuerung der räumlichen Entwicklung in einem so robusten Rahmen als möglich, der zugleich so viel Flexibilität als nötig zulässt.

→ Klares Ziel und klarer Inhalt für die Zusammenarbeit: Insbesondere in dynamisch wachsenden Stadtregionen steigt die Flächenkonkurrenz ständig. Die Nutzungsansprüche an die knappe Ressource Boden nehmen zu. Eine Festlegung sowie Koordination der räumlichen Entwicklung innerhalb der Stadtregion hilft die Lebensqualität und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aufrecht zu erhalten

→ Schlanke, tragfähige und zugleich flexible Strukturen, Fokus auf Kernthemen, koordinierte Aktivitäten im Sinne einer resilienten Entwicklung

→ **Integrierte Raumplanung** oder vom Yin und Yang der räumlichen Entwicklung

Die Metapher von David und Goliath beschreibt die Ungleichverteilung der Mittel in den Stadtregionen. Über Jahre wurde einerseits kommuniziert, dass die Umlandgemeinden von den Einrichtungen der Kernstadt profitieren, aber dazu keinen Beitrag leisten, andererseits, dass die Umlandgemeinden von der Kernstadt „überfahren“ werden. Für die BewohnerInnen der Stadtregionen spielt es keine Rolle, in welcher Gemeinde/ Stadt die Einrichtungen zur Verfügung stehen. Wichtig ist, dass sie gut erreichbar sind. Von einer abgestimmten, integrierten Raumentwicklung profitieren alle in der Stadtregion, die Zentren und das Umland.

→ **Wertschätzung aller Beiträge zur stadtregionalen Lebensqualität:** Oft fokussiert sich die Diskussion um Entwicklungspotenziale in Stadtregionen auf Flächenreserven für Arbeiten und Wohnen. Für die Lebensqualität in der Stadtregion ist ein ausgewogenes Zusammenspiel aller Funktionen notwendig, wie z. B. Mobilität auf kurzen Wegen, ein attraktiver Grün- und Freiraum sowie urbane öffentliche Räume.

→ **Zusammenspiel Stadtregion und ländlicher Raum:** Ohne Stadtregion kein ländlicher Raum und umgekehrt. Jede Stadtregion braucht insbesondere für die Versorgung (z. B. erneuerbare Energie, Lebensmittel, Erholung) ein funktionierendes Hinterland. Eine integrierte Raumentwicklung auf übergeordneter Ebene stellt das Zusammenspiel der Entwicklungsperspektiven sicher und trägt damit zur Sicherstellung der Lebensqualität im ländlichen Raum und auch in der Stadtregion bei.

Maßnahmen und Vorschläge zur Nutzung und Weiterentwicklung des stadtregionalen Planungsinstrumentariums

4.3.1 Stadtregionen bei raumwirksamen Planungen und Vorhaben des Bundes und der Länder stärker berücksichtigen, Investitionen stärker an Planungen der Stadtregionen orientieren

Die Information und Einbindung regionaler AkteurInnen bei übergeordneten Infrastrukturvorhaben ist verbesserungswürdig – Potenziale regionalen Know-hows und von Konfliktvermeidung werden nicht genutzt. Anknüpfungspunkte für die Bundesplanungen bieten bestehende regionale Kooperationen (organisiert z. B. durch die Regional- und Stadt-Umland-Managements). Zugleich sollte die Koordination der raumrelevanten Bundespolitiken gestärkt werden.

Mehr und bessere Information und Einbindung kommunaler und regionaler AkteurInnen bei raum-

wirksamen Maßnahmen des Bundes und der Länder (Infrastrukturvorhaben, Förderprogramme, Sektorpolitiken) eröffnen Potenziale, um regionales Know-how zu nutzen, Konflikte zu reduzieren und so zu effektiveren und effizienteren Umsetzungen zu gelangen. Anknüpfungspunkte bieten bestehende regionale Kooperationen (z. B. organisiert durch die Regional- und Stadt-Umland-Managements). Zugleich sollte die Koordination der raumrelevanten Bundespolitiken gestärkt werden. Die nachhaltige Wirksamkeit von Investitionsmaßnahmen ist anhand von verbindlichen, integrativen stadtregionalen Rahmenkonzepten nachzuweisen. Grundlage könnte eine Vereinbarung von Bund und Ländern sein, bestimmte Investitionen und Förderprogramme stärker an stadtregionalen Rahmenkonzepten zu orientieren (Kriterien: Verbesserungen im Bereich Siedlung und Mobilität, Freiraum).

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Bund (betr. Verkehr, Stadttechnologien, Energie, Umwelt- und Ressourcenschutz, Bildung u. a.), Infrastrukturgesellschaften und Einrichtungen des Bundes, Regionalmanagements

Beispiel: Infrastrukturfonds zur Umsetzungsfinanzierung der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung in der Schweiz, wobei die Wirkungen des Vorhabens auf Siedlung (Innenentwicklung), Mobilität (Verkehrsvermeidung, -entlastung) und Landschaft (Freiraumfunktionen) nachgewiesen werden müssen.

4.3.2 „Stadtregionen“ als Handlungsräume der Landesplanung fixieren

Überörtliche Raumplanung im Sinne einer gedeihlichen räumlichen Entwicklung des gesamten Landes und seiner Teile ist eine Aufgabe der Länder (in einzelnen Bundesländern auch ausdrücklich von Planungsregionen). Die Landespolitik – hauptverantwortlich für die gemeindeübergreifende Raumpolitik in Österreich – nutzt ihre Steuerungskompetenz nur eingeschränkt. Häufig werden raumordnerische Vorgaben und Entscheidungen auf die Gemeinden bzw. geförderte Gemeindekooperationen verlagert. Auf Ebene der Landesplanung (überörtliche Raumplanung der Länder – Landesraumordnungsprogramme/Landesentwicklungskonzepte) sind daher Stadtregionen als Handlungsräume ersichtlich zu machen. Dazu gehören die räumliche Definition ebenso wie die Festlegung von Entwicklungszielen und Maßnahmen unter besonderer Berücksichtigung der bestehenden regionalen Managementstrukturen. Die „Grenzen“ der Stadtregion müssen dabei nicht mit administrativen Grenzen übereinstimmen, sie können je nach Aufgabe variieren („Planung mit variablen Geometrien“).

Die Lenkungsaufgaben zur Sicherung und Entwicklung des Lebens- und Wirtschaftsraumes in Umsetzung der Vorgaben der raumordnungsgesetzlichen Vorgaben sollte seitens der Länder stärker und aktiv wahrgenommen werden.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Planungsressorts und -dienststellen der Länder, Raumordnungsbeiräte, Städte und Gemeinden, bestehende Regionalmanagements, Stadt-Umland-Managements

Beispiel: Stadtentwicklungsplan Wien STEP 2025; Entwurf Landesraumordnungsprogramm Oberösterreich, LAROP 2015; Landesentwicklungsprogramm Burgenland LEP 2011, Landesentwicklungsprogramm Steiermark 2009

4.3.3 Leitbilder und stadtrregionale Rahmenkonzepte als integrative Planungsinstrumente einsetzen

Stadtrregionen sind Realität des Alltages und des Wirtschaftslebens. Sie prägen Lebens- und Wirtschaftsweisen. Planungsverantwortung, Pläne und Mitwirkung an Planungsprozessen enden jedoch vielerorts an den Gemeinde- (und Landes)grenzen. Stadtrregionen brauchen mehr gemeinsame Sichtung, Verständnis, Verbindlichkeit und damit Planungssicherheit für BewohnerInnen und Wirtschaft. Der planerische Rahmen soll insbesondere für folgende Zielsetzungen mehr Verbindlichkeit herstellen: Abstimmung von Siedlung und Mobilität, nachhaltiger Städtebau, Landschafts- und Freiraumsicherung und -entwicklung, Baukultur, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Sicherung des Wirtschaftsstandorts und der Versorgung (Daseinsvorsorge). Die Interessen der Stadtrregion werden erst am Plan (auf Papier, im Internet) als Leitbilder und Rahmenkonzepte sichtbar und diskursfähig. Integrative Planung⁸ soll seitens der Länder gefördert und von den Gemeinden getragen werden.

Es werden zum besseren gemeinsamen Verständnis folgende Instrumente/Definitionen vorgeschlagen:

Ein stadtrregionales Leitbild ist eine Orientierungs- und Entscheidungsgrundlage für die künftige Entwicklung. Es stellt die Zielsetzungen der Länder und Gemeinden für die räumliche Entwicklung der

Stadtrregion textlich und kartografisch dar und dient dem gemeinsamen Verständnis für die Entwicklungsmöglichkeiten und -probleme und gibt Impulse in Richtung Umsetzung. Das Leitbild ist somit auch Kommunikationsinstrument, das unterschiedliche Meinungen nicht zu scheuen braucht, sondern vielmehr Anreiz zu einer lebendigen Auseinandersetzung mit der räumlichen Entwicklung bietet.

Ein stadtrregionales Rahmenkonzept⁹ strebt eine koordinierte Planung von Siedlung, Landschaft und Verkehr in urbanen und urban geprägten Räumen an. Eine regional abgestimmte Flächennutzung und die Kooperation bei örtlichen und regionalen Entwicklungsabsichten sollen den starken Flächenverbrauch in Stadtrregionen reduzieren, unnötigen Verkehr vermeiden und Landschaftsräume sichern.

Die regional abgestimmte Standortentwicklung und Flächennutzung und die Kooperation bei örtlichen und regionalen Entwicklungsplänen sollen den starken Flächenverbrauch und die damit einhergehende Einschränkung der zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten reduzieren. Ein stadtrregionales Rahmenkonzept stimmt die Entwicklung in den zentralen Aktionsfeldern (siehe Kap. 4.6) ab: Siedlungs- und Standortentwicklung, Mobilität und Erreichbarkeit, Grünraum, Umwelt und Ressourcen sowie Vielfalt und Zusammenhalt (sozialer Raum). In dem mit der Stadtrregion entwickelten und mit dem Bundesland abgestimmten Rahmenkonzept werden stadtrregionale Kooperationsräume („Zielgebiete“ der Zusammenarbeit festgelegt sowie die generellen räumlichen Entwicklungsrichtungen vorgegeben (Siedlungsschwerpunkte, Freihalte- und Entwicklungszonen, Mobilitätskorridore ...). Die inhaltliche Verdichtung der Aussagen soll eine Umsetzung im verbindlichen Rauminstrumentarium (Regionales Entwicklungskonzept/Raumordnungsprogramm) ermöglichen.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Städte und Gemeinden, Stadtrregionale Gremien und Plattformen, Länder und Bund (insbesondere Infrastrukturressorts)

Beispiele: Agglomerationsprogramme in der Schweiz, Regionale Leitplanung, Leitbild Stadtrregion+ Wien, Niederösterreich, Burgenland

8 Unter integrativer Planung versteht man die frühzeitige Erarbeitung ganzheitlicher Lösungen sowie die Abstimmung und planungsbegleitende Validierung der verschiedenen fachlichen Konzepte und Lösungsansätze. Die Planung wird hinsichtlich nachhaltiger Ziele und Anforderungen überprüft.

9 In der österreichischen Planungslandschaft sind unterschiedlichste Begriffe für übergemeindliche und kooperative Planungsprozesse in Verwendung (z. B. Regionale Leitplanung, Interkommunale(s) Raumentwicklungskonzept), Regionales Leitbild/Entwicklungskonzept, Vision, Masterplan, ...). Die vorgeschlagenen Begriffe „stadtrregionales Leitbild“ und „stadtrregionales Rahmenkonzept“ können je nach Land/Stadtrregion angepasst werden. Für inhaltliche Standards ist insbesondere die Nachschau bei „Agglomerationsprogrammen“ in der Schweiz zu empfehlen (Bundesamt für Raumentwicklung, Ämter für Raumentwicklung der Kantone)

4.3.4 Planungsrechtliche Standards und Praxis zur übergemeindlichen Information und Einbindung an die besonderen Anforderungen in Stadtregionen anpassen

Der österreichische Rechtsrahmen für die Stadt- und Regionalplanung enthält zu wenige Verpflichtungen, einige Aufforderungen und zahlreiche Anregungen zur übergemeindlichen Zusammenarbeit. Über die Raumordnungsgesetze/Raumplanungsgesetze (in Wien Bauordnung) sind Gemeinden und Länder bereits angehalten, sich untereinander und gegenseitig bei raumrelevanten Planungen und Vorhaben zu informieren, bei Festsetzung und Abänderung ist auf Planungen und auf Maßnahmen des Bundes, anderer Länder sowie der benachbarten Gemeinden Bedacht zu nehmen. Planungsinstrumente sind mit den entsprechenden Planungen der Nachbargemeinden abzustimmen. Dies betrifft Flächenwidmungspläne, Bebauungspläne und andere örtliche und überörtliche Pläne (Landesraumpläne, Örtliche/Regionale/Räumliche Entwicklungskonzepte bzw. -programme). Zu diesem Zweck sind die Nachbargemeinden sowie regionalen Gemeindezusammenschlüsse (Regionalplanungsgemeinschaften, Regionalverbände) zu hören. Die Bestimmungen dazu sind unterschiedlich strikt, ebenso ist die Praxis der Einbindung der Nachbarn (Information, Vernehmlassung/Anhörung, aktive Mitwirkung, Befassung in Gremien, ...) unterschiedlich ausgeprägt und generell wenig dokumentiert. Die Adaption der unterschiedlichen Regelungen und das Schaffen von einheitlichen Standards stellen den Informationsfluss und die Einbindung der AkteurInnen sicher.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Länder (Planungsabteilungen, Legistik) – Treffen der LandesplanerInnen, Städte und Gemeinden, Regionalplanungsgemeinschaften/Regionalverbände, stadtregionale Kooperationsgremien

Beispiele: Bestehende (ähnliche, aber doch unterschiedliche) Bestimmungen in den Raumordnungs-/Raumplanungsgesetzen (in Wien Bauordnung) der Länder

4.3.5 Zu einer stadtregionalen Planungskultur

Formelle Rahmenbedingungen sollen durch eine Kultur des Vorgehens zur Information, Kommunikation und Abstimmung bei raumrelevanten Planungen und Projekten weiterentwickelt und gepflegt werden. Da das funktionale Gefüge von Stadtregionen sowie deren Identitätsraum über die Kernstadt und ihre benachbarten Gemeinden hinausgeht, ist je nach Planungsvorhaben und dessen regionaler Rele-

vanz eine Information bzw. Beteiligung unterschiedlicher AkteurInnen sinnvoll. Der Kreis reicht von den Nachbargemeinden, den direkt betroffene Gemeinden über Kleinregionen bis zur gesamten Stadtregion, deren räumliche Grenze ebenso nicht als starr zu sehen ist. Es braucht variable bzw. wechselnde Geometrien, damit integrierte Lösungen für komplexe Probleme möglich werden. Zugleich ist ein Grundmuster der Kooperation mit verbindlichen Vereinbarungen (Spielregeln) notwendig, um in einem Umfeld „wechselnder Geometrien“ zu kooperieren. Zur Initiierung und Weiterführung des stadtregionalen Dialogs siehe auch Kap. 4.6.3.3).

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft Stadtregionen, Städte und Gemeinden, Regionalplanungsgemeinschaften/Regionalverbände

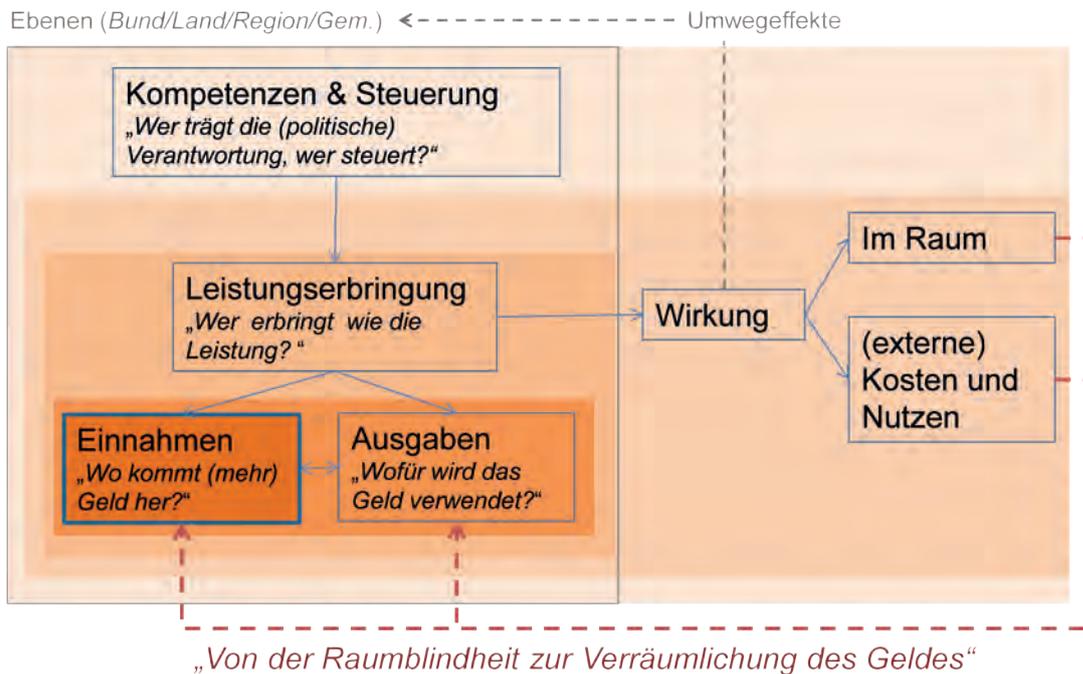
Beispiel: VIA SUM Vorgehen zur Information und Abstimmung über regional relevante Projekte im Rahmen des Stadt-Umland-Managements Wien–Niederösterreich, über eine Absichtserklärung der Gemeinden (Gemeinderatsbeschlüsse) verankert und mit folgenden Elementen ausgestattet: Vorgehensleitfaden, Checkliste zur Abschätzung der regionalen Relevanz von Projekten, Projektlandkarte.

4.4 Finanzierungsinstrumente für Stadtregionen

Eine finanzielle Förderung der stadtregionalen Zusammenarbeit zwischen den Städten und Gemeinden einer Stadtregion unterstützt die Entwicklung einer gemeinsamen Perspektive und eines gemeinsamen Handlungsraumes in Agglomerationen. Derzeit gibt es in Österreich keine bundesweit abgestimmte, gezielte Vorgehensweise bei den Förderungen von Stadtregionen. Einzelne Bundesländer verfolgen unterschiedliche, eigene Förderstrategien. Die EU-Regionalförderung ist auf wenige Stadtregionen beschränkt.

Ein Argument für die Förderung stadtregionaler Kooperationen aus Sicht des Bundes und der Länder ist die Erhöhung der regionalen und damit auch indirekt der nationalen Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfung. Darüber hinaus ergibt sich durch die stadtregionalen Förderungen für den Bund (auch ohne bundespolitische Kompetenz für Raumordnung), aber auch für die Länder die Möglichkeit, Einfluss auf die räumliche Entwicklung von Stadtregionen zu nehmen und deren Entwicklungsrichtungen zu steuern. Weiters erfolgt ein Informationsgewinn für Bund und Länder, sie „wissen was in den Stadtregionen läuft“. Eine integrierte räumliche Entwicklung und eine stärkere Vernetzung von Kernstadt und Umland ermöglicht Geldeinsparungen

Abb. 24: Finanzierung: von der engen Einnahmen- zur umfassenden Wirkungsperspektive



Quelle: IFIP/TU Wien 2015

durch Effizienzgewinne in der Aufgabenverteilung. Durch die Hebelwirkung wird privates Engagement gefördert. Interkommunale Kooperation sollte – unabhängig, ob die Gemeinden im ländlichen oder städtischen Raum liegen – generell durch Anreize wie Anschub- und/oder Basisfinanzierung gestärkt werden. Dabei geht es vor allem darum, die AkteurInnen zur Zusammenarbeit zu motivieren und durch den Prozess den Mehrwert der Kooperation aufzuzeigen und das Bewusstsein zum stadtreionalen Handeln zu stärken.

Bei der Förderung der Zusammenarbeit in Stadtregionen durch monetäre Anreize seitens des Landes und des Bundes ist zwischen neuen, expliziten Förderungen für Stadtregionen und der stadtreionalen Ausrichtung sektoraler Förderprogramme zu unterscheiden. In beiden Fällen ist jedoch davon auszugehen, dass kurz- bis mittelfristig keine zusätzlichen Mittel vonseiten des Bundes und der Länder zur Verfügung stehen werden und dementsprechend eine Umschichtung bzw. Neuorientierung bestehender Förderschienen notwendig ist.

Übergeordnete Ziele:

- Indirekte Steuerung der räumlichen Entwicklung durch Förderungen und Investitionen
- Finanzierung und Förderung von Stadtregionen sichern
- Finanzielle Anreize (Förderung bis Sanktionierung) für die stadtreionale Zusammenarbeit setzen

Maßnahmen zur Finanzierung von Stadtregionen:

4.4.1 „Raumblindheit“ von Förderprogrammen durch raumspezifische Anwendung ausgleichen

Eine Reihe von sektoralen Förderschienen in Österreich wie beispielsweise die Wohnbauförderung, PendlerInnenpauschale, Wirtschaftsförderung, Tourismusförderung und Gemeindebedarfszuweisungen ist implizit raumwirksam, ohne sich jedoch explizit mit dem Raum oder räumlichen Auswirkungen der Förderungen auseinanderzusetzen. Dadurch wird die Möglichkeit der räumlichen Steuerungswirkung durch finanzielle Anreize nicht genutzt. Darüber hinaus kann es vorkommen, dass sich die Effekte der einzelnen sektoralen Förderungen durch „Querförderungen“ infolge von Intransparenz aufheben. Wichtiger als die Frage, ob die Fördermittel von Bundes- oder Landesebene kommen sollen, ist die Sicherstellung, dass sich die einzelnen Förderschienen (auf Bundes-, Landes- oder Gemeindeebene) in ihrer Raumwirksamkeit nicht gegenseitig aufheben.

Daher wird vorgeschlagen, die Raumwirksamkeit sektoraler Förderprogramme zu untersuchen und darzustellen („Raumverträglichkeitscheck“). In weiterer Folge wäre die Ex-ante-Prüfung und Berücksichtigung stadtreionaler Wirkungen in den Katalog der Förderkriterien ausgewählter sektoraler Förderungsprogramme aufzunehmen.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Bund, Länder, Förderinstitutionen

Beispiele: In manchen Bundesländern werden raumplanerische Kriterien in der Wohnbauförderung herangezogen: Zentrums- lage, ÖV-Orientierung, Dichte, Beitrag zum Öffentlichen Raum, „Quartiers- planung“ als Grundlage (Vorarlberg), Dichtebonus (z. B. Wien); Wirtschaftsförderung

4.4.2 Raumbezug im Finanzausgleich herstellen

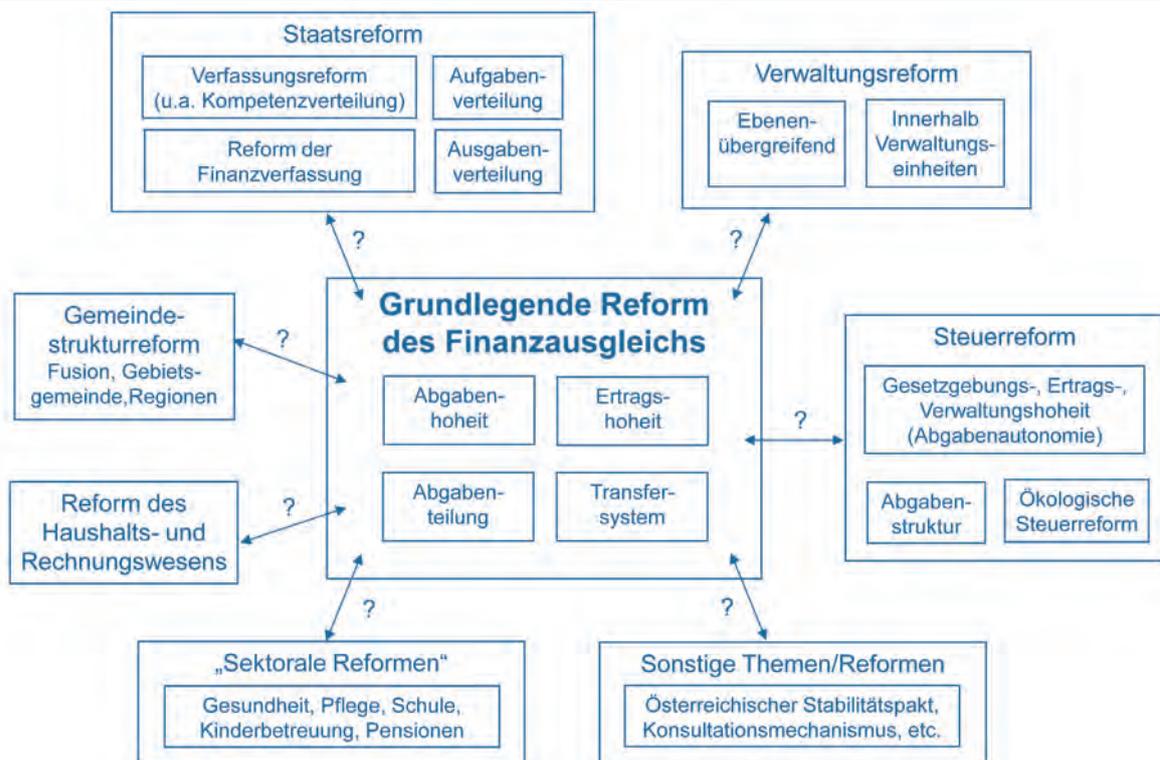
Auch der bundeseinheitliche Finanzausgleich gemäß Finanzausgleichsgesetz sowie die länderinter- nen Finanzausgleiche (nach Landesgesetzen) sind „raumblind“. Bei der Aufteilung der Ertragsanteile werden räumliche Strukturen und Verflechtungen nicht berücksichtigt, relevant sind nur die einfache und die gewichtete Volkszahl. Stadtreions- spezifische Aufteilungsverfahren und Mittelzuteilungen im bundeseinheitlichen Finanzausgleich werden gene- rell skeptisch gesehen und sind – unter anderem auf- grund der fehlenden rechtsverbindlichen Abgren- zung von Stadtreionen – nur schwer realisierbar.

Ein Ansatzpunkt für die Positionierung des Themas Stadtreionen im Finanzausgleich kann eine aufga- benspezifische Verteilung der Mittel sein, Perspekti- ven für eine stärker aufgabenorientierte horizontale

Mittelverteilung sind jedoch noch nicht klar. Auf Lan- dese-ebene besteht im Finanzausgleich ein größerer Handlungsspielraum als auf Bundesebene, hier sind Rahmensetzungen und Richtlinien der Länder zur Förderung von Stadtreionen notwendig. Derzeit ist der Finanzierungsbedarf von Stadtreionen jedoch ein politisch umstrittenes Thema. Zur politischen Ar- gumentation und Bewusstseinsbildung müssten die steigenden qualitativen Anforderungen sowie die bestehenden Ausgleichsmechanismen der Umver- teilung zwischen Gemeinden in Stadtreionen klar- er vermittelt werden. Ein aus einer stadtreionalen Kooperation heraus gebildeter „Stadtreionsfonds“ könnte beispielsweise einerseits eine Sonderdotie- rung „von oben“ (z. B. Bedarfszuweisung des Lan- des) erhalten und andererseits nach „von unten“ (zwischen Gemeinden) festgelegten Spielregeln be- stimmte Finanzmittel nach regionalen Vereinbarun- gen umverteilen. Derartige Überlegungen sollten im Rahmen der Diskussionen zur Neuorientierung des Finanzausgleichs geprüft werden.

Auch wenn die Struktur des Finanzausgleiches und die Aufteilungsverhältnisse zwischen den Gebiets- körperschaften in den letzten Jahrzehnten im We- sentlichen gleich geblieben sind und größere Refor- men als eher unrealistisch eingeschätzt werden, wird dennoch festgehalten, dass bei einer grundlegenden Reform des Finanzausgleichs (z. B. erhöhte Abgaben- autonomie der Gemeinden oder Änderung bei der

Abb. 25: Finanzausgleich - Reformperspektive



Quelle: TU Wien, WIFO, KDZ, IHS 2011

Abgabenteilung bzw. Transfers) die Finanzierungsaspekte für Stadtregionen neu zu beurteilen wären.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Bund, Bundesministerium für Finanzen, Finanzreferate und Förderabteilungen der Länder, Landesplanungsabteilungen

Beispiel: Gemeindeverband „Interkommunale Zusammenarbeit in der Region Urfahr-West“ (OÖ) mit Dotierung eines Zukunftsfonds

4.4.3 Nutzen- und Lastenausgleichsmodelle für Stadtregionen weiterentwickeln

In funktional miteinander verflochtenen Gemeinden von Stadtregionen entstehen Nutzen und Lasten. Insbesondere nichtmonetäre Leistungen werden dabei zumeist nicht „In-Wert“ gesetzt. Die selektive Wahrnehmung von monetären kommunalen Ausgaben und (Steuer-)einnahmen klammert die umfassenderen realen Kosten und Nutzen oftmals aus. In stadtregionalen Kooperationen ist insbesondere die In-Wert-Setzung von Leistungen und Angeboten wie Naturraum, Erholung, Sport, Kultur, Bildung wesentlich. Auch beim Verhältnis Wohnen/Arbeitsplätze sind beispielsweise über unmittelbar fiskalische Effekte hinausgehende Nutzen wie das regionale Arbeitsplatzangebot zu berücksichtigen. Belastungen bzw. nicht abgegoltene Nachteile wie beispielsweise Immissionen oder Infrastrukturüberlastungen müssen dabei ebenso In-Wert gesetzt werden. Mit entsprechenden ökonomischen Methoden ist eine Monetarisierung nahezu aller Nutzen und Lasten möglich.

Ansätze und Beispiele von In-Wert-Setzungen, deren Übertragbarkeit auf Stadtregionen zu prüfen wären, sind Kompensations- und Ausgleichsmaßnahmen gemäß UVP-Gesetz (meist bilateral), Ausgleichsmaßnahmen im Bereich Naturschutz u. a. im Salzburger Naturschutzgesetz, der landwirtschaftliche Flächenausgleich in Oberösterreich, CO₂-Emissionszertifikate (Pro-Kopf-Kontingente) etc.

Durch ein „Nutzen- und Lastenausgleichsmodell“, in dem über die reine Einnahmen-/Ausgaben-Rechnung hinausgehende Nutzen oder Lasten ausgeglichen werden, könnte auf Basis von gemeinsam erarbeiteten stadtregionalen Leitbildern und Kooperationsvereinbarungen ein Ausgleich geschaffen werden (z. B. im Bereich Betriebsgebiete). Das Landschaftskonto wäre ein vergleichbarer Ansatz (Studie der Umweltschutzanstalt NÖ, OÖ und Bgld. dazu in Vorbereitung). **Allgemein gültige Regelungen können dazu beitragen, dass dieser Ausgleich einheitlich und in vergleichbarer Weise stattfindet (realpolitische In-Wert-Setzung) und**

einen wichtigen Impuls in Richtung zielgerichteter Raumentwicklung gibt.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: ÖREK-Partnerschaft, Städte- und Gemeindebund

Beispiele: Versuch eines Lastenausgleichsmodells in Bezug auf das Grünland im Rheintal: Abgeltung der Verkehrsbelastung für die Gemeinden, die als Erholungsgebiet in der Stadtregion fungieren, derzeit werden verschiedene Ansätze überlegt, evaluiert was sie „wert“ sind, z. B. liegen 2/3 der zukünftigen Betriebsgebiete in der Landesgrünzone; Ländergrenzen übergreifende (Wien/Niederösterreich) Finanzierung des Biosphärenparks Wienerwald: damit in gewisser Weise Abgeltung der Erholungsfunktion für die Wiener Bevölkerung; Institutionenbudgets: In der Steiermark gibt es sieben Regionen mit eigenem Budget, GmbH entscheidet über Mittelverwendung. In Salzburg entscheidet ebenfalls der Regionalverband über das Jahresbudget.

4.4.4 Stadtregionale Planungsprozesse und Modellvorhaben finanziell unterstützen

Aktive Stadtregionen sollen unterstützt werden, ein wesentliches Förderkriterium ist die stadtregionale Zusammenarbeit. Die Unterstützung kann dabei von Infrastrukturinvestition bis zur Strategieentwicklung (Beispiel RegioNext) reichen. Grundlage für eine Förderung aus dem nationalen Förderprogramm für Stadtregionen soll ein räumliches Leitbild für die Stadtregion sein. Dabei wird der Prozess, wie das Leitbild zustande kommt (bottom-up, partizipativ, transparent,...) als wesentlich gesehen. Ebenso ist eine Klärung der Verantwortung und Kompetenzen für die Erstellung und Umsetzung des Leitbildes notwendig. Im Rahmen der Schweizer Agglomerationspolitik wird die stadtregionale Wirkung von Agglomerationsprogrammen von einer Stelle auf Bundesebene geprüft. Eine analoge Institution dazu gibt es in Österreich nicht. Bei Einrichtung eines nationalen Förderprogramms für Stadtregionen müsste auch eine solche Prüf-Instanz zur Qualitätssicherung der Agglomerationsstrategien eingerichtet werden. Voraussetzung für die Prüfung stadtregionaler Wirkungen ist das Vorliegen eines stadtregionalen Leitbilds/einer stadtregionalen Strategie (bestehend aus Zielsystem, Hierarchiesystem und Indikatoren). Nur leitbildfördernde Maßnahmen dürfen in der Folge gefördert werden.

Wichtig ist eine Kombination aus räumlichem Leitbild, Verantwortung und finanziellen Mitteln zur Umsetzung des Leitbildes. Das Förderprogramm sollte so angelegt sein, dass man mit kleinen „Dreh-schrauben“ an der räumlichen Entwicklung mitwirken kann. Parallel zur „Förderung“ von stadtregio-

ner Kooperation wird empfohlen, Erschwernisse stadtreionaler Kooperation durch Bundes- bzw. Landesgesetze bzw. Verordnungen und Richtlinien zu untersuchen und möglichst zu beseitigen. Ein Beispiel dafür ist der Entfall der Umsatzsteuerpflicht, wenn eine Gemeinde im Rahmen einer interkommunalen Kooperation Dienstleistungen für eine andere Gemeinde erbringt, da Effizienzvorteile ansonsten wieder zunichte gemacht werden.

Ein Beitrag des Bundes zu Modellprojekten der Raumordnung/-planung und Stadt(regions)entwicklung (wie beispielsweise in Deutschland¹⁰, der Schweiz¹¹ und anderen europäischen Ländern) fehlt in Österreich, um kooperative Planungsaufgaben zu unterstützen. Indirekt können nationale und europäische Forschungsprogramme¹² genutzt werden, auch wenn diese nicht direkt mit den Planungsebenen verknüpft sind. Damit können Projekte und Planungsprozesse einer innovativen und raumwirksamen Stadtreionspolitik angestoßen und in die Umsetzung gebracht werden.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Bund (BKA, BMVIT, BMF, BMLFUW, BMWF), ÖROK, Länder, Stadtreionale KooperationspartnerInnen, Forschungseinrichtungen, Planungsbüros, Infrastrukturträger

Beispiele: Deutschland: Modellvorhaben der Raumordnung (MORO)/Pilotprojekte/Wettbewerbe des deutschen Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur BMVI); Schweiz: Förderung des Bundes für „Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung“, „Projets urbain“, „Nachhaltige Quartiere“ und Agglomerationsprogramme“; In Österreich – obwohl nicht ausreichend im Förderfokus – versuchen Forschungseinrichtungen, Städte und Regionen die Förderschiene von Klima- und Energiefonds KLIEN (z. B. Smart Cities) und der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft FFG (z. B. Mobilität der Zukunft, Stadt der Zukunft) für stadtreionale Themen zu nutzen (z. B. Mobilitätslabor für den Raum Graz „Über die Grenzen“), RegioNext, Agglomerationspolitik der Schweiz.

4.4.5 Positionierung der Stadtreionen in der EU-Förderpolitik

Die Europäische Union verfügt über keine Raumordnungskompetenz, beeinflusst aber durch die

Förderprogramme der Kohäsionspolitik die räumliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten maßgeblich. Seit 2006 liegt der Fokus auch zunehmend auf der Förderung von Metropolregionen in Europa. In der Förderperiode 2014–2020 sind fünf Prozent der Mittel des EFRE (Fonds für Regionale Entwicklung) für integrative Stadtentwicklungsmaßnahmen vorgesehen. Dies ist mit rund 25 Millionen Euro zwar immer noch ein kleiner Anteil im und rein auf städtische Projekte fokussiert, aber dennoch stehen zunehmend Kofinanzierungsmittel für die Stadtreionen zur Verfügung. In der Territorialen Agenda der Europäischen Union 2020 wird auf die Stadtreionen folgendermaßen eingegangen: „Hauptstadtreionen und andere städtische Regionen, internationale und globale Knotenpunkte sind von Vorteil für die Entwicklung des gesamten europäischen Territoriums – vorausgesetzt, dass andere Regionen von ihrer Dynamik profitieren und miteinander vernetzt sind.“ (Territoriale Agenda der EU 2011: 5) Langfristig könnte die Zusammenarbeit und Vernetzung von Städten in unterschiedlichem Maße zur intelligenten Entwicklung von Stadtreionen beitragen. Städte sollten gegebenenfalls über die Grenzen ihres Verwaltungsgebiets hinaus blicken und ihr Augenmerk auf funktionale Regionen unter Einbeziehung der Umlandgemeinden richten (ebenda S. 7). **In Tirol wird unter Ausnutzung des Instruments des „Community led local Developments“ (clld) ebenfalls stadtreionale Kooperation gefördert – hier insbesondere auch aus Mitteln des ELER (Fonds für ländliche Entwicklung).**

Im Rahmen einer Neuausrichtung der Programme sollen die Mittel des EFRE ebenso wie die des ELER stärker für Stadtreionen nutzbar gemacht und eigene Ressourcen für grenzüberschreitende Kooperation bereitgestellt werden. Das setzt eine Bewusstseinsbildung auf EU-Ebene in Richtung einer stadtreionalen Perspektive voraus und sollte im Rahmen der gemeinsamen Erstellung der EU-„Urban Agenda“ berücksichtigt werden. Dabei ist es wesentlich, auch das Bewusstsein für unterschiedliche Größenordnungen – nicht nur der Mitgliedsländer, sondern auch der Stadtreionen – zu wecken, um eine differenzierte Betrachtung von Metropolregionen, Großstadt-, Mittelstadt-, Kleinstadtreionen und monozentrischen versus polyzentrischen Stadtreionen zu ermöglichen. Auch hier wurden mit der „Deklaration von Riga“ bereits wesentliche Vorarbeiten geliefert, die laut Übereinkommen auch in den nächsten beiden Ratspräsidentenschaften

10 Modellvorhaben der Raumordnung (MORO)/Pilotprojekte/Wettbewerbe des deutschen Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

11 Förderung des Bundes für Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung, Projets urbain, Nachhaltige Quartiere“ und Agglomerationsprogramme

12 Förderschiene von Klima- und Energiefonds KLIEN (z. B. Smart Cities) und der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft FFG (z. B. Mobilität der Zukunft, Stadt der Zukunft) für stadtreionale Themen zu nutzen.

Priorität haben. Netzwerke wie beispielsweise URBACT sollen verstärkt zum Erfahrungsaustausch genutzt werden und aktives Wissensmanagement betreiben.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Länderbüros, BKA, EU-Förderabteilungen der Länder, Österreichischer Städtebund, Österreichischer Gemeindebund

4.5 Wissensmanagement

So vielfältig und unterschiedlich österreichische Stadtregionen sind, sie haben doch viele ähnliche Herausforderungen zu bewältigen. Zukunftsfähige Stadtregionen verstehen sich als lernende Regionen, die offen für Dialog und Wissensaustausch sind und zugleich die Verbindlichkeit der Zusammenarbeit stärken möchten. Stadtregionen lernen voneinander. Durch Know-how-Transfer und Erfahrungsaustausch muss das Rad nicht immer neu erfunden werden, denn auch wenn es kein einfaches Rezept für die „erfolgreiche“ Stadtregion gibt, so kann durch die Kommunikation untereinander – wie schon derzeit z. B. im noch jungen Rahmen des Stadtregionstages – Neues entstehen und das eigene Tun reflektiert werden. Bundesdienststellen und Einrichtungen, Länder, Städte und Gemeinden sowie andere an raumentwicklungspolitischen Fragen interessierte Personen und Institutionen sollen informiert, qualifiziert und über geeignete Plattformen vernetzt werden. Die österreichischen Stadtregionen sollen am internationalen Parkett der Stadtregionen Europas präsent sein.

Stadtregionale Organisationen und Institutionen sind permanent herausgefordert – sie sollen reaktionsschnell und veränderungsfähig sein, benötigen aber auch „robuste“ Grundlagen und Perspektiven. Um diesen unterschiedlichen Anforderungen wie Qualität, Schnelligkeit, Wirtschaftlichkeit, Nachhaltigkeit und Resilienz gerecht zu werden, bedarf es einer effektiven Steuerung, die es versteht, kreative Potenziale der Stadtregion freizusetzen. Kooperationsprozesse sind laufend neu zu gestalten und die Komplexität sowie die Veränderungskraft gilt es zu nutzen. Die stadtregionalen Organisationen sollen so ausgerichtet sein, dass Verantwortung und Entscheidungen dort angesiedelt werden, wo sie den besten Wirkungsgrad aufweisen.

Übergeordnete Ziele:

- Aktuellen Stand des Wissens (z. B. Organisationsformen, Planungsinstrumente, Leitbilder) verfügbar machen
- Wissenstransfer auf horizontaler und vertikaler Ebene verbessern und zwischen Verwaltung, Forschung, Öffentlichkeit und Praxis verstärken

- Erfahrungsaustausch zwischen den Stadtregionen gewährleisten
- Zentrale Steuerungsebene und Kommunikationsdrehscheibe für Stadtregionen schaffen

Maßnahmen zum Wissensmanagement

4.5.1 Stadtregionstag fortführen und dessen politische Relevanz verstärken

Die ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“ hat während ihrer Laufzeit sehr erfolgreich den jährlich stattfindenden Österreichischen Stadtregionstag ausgerichtet. Der Stadtregionstag dient als Informationsdrehscheibe, zum Know-how-Transfer und als Lern- und Kooperationsplattform für stadtregionale Herausforderungen und Lösungen. Der Stadtregionstag muss weiterhin eine Kernaktivität bleiben, um das bestehende Netzwerk zu pflegen und auszubauen. Stadtregionpolitik braucht die politische Ebene. Die politische Relevanz des Stadtregionstages soll verstärkt werden. Plenarveranstaltungen, PolitikerInnen-Roundtables ebenso wie informelle Treffen (Kamingespräche) und Exkursionen sollen die Diskussion vorantreiben. Die ÖREK-Partnerschaft soll die Etablierung der Kooperationsplattform (siehe Maßnahme 4.5.2) vorantreiben, da sie sowohl als Expertenpool als auch als Koordinationsgremium eine zentrale Funktion einnimmt. Im Zusammenhang mit dem Aufbau der Plattform nimmt die Partnerschaft zudem eine wichtige Rolle im Vorfeld ein, um die Aufgaben und Interessen weiter zu treiben.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: ÖREK-Partnerschaft Stadtregion, ÖROK-Mitglieder, Österreichischer Städtebund, Österreichischer Gemeindebund, Raumplanungs-ReferentInnen der Länder, Landeshauptleutekonferenz, Vorstände von Regionalverbänden

4.5.2 Eine Kooperations- und Lernplattform Stadtregion einrichten

Die „Kooperations- und Lernplattform Stadtregion“ stellt im Gesamtkonzept die Weiterführung der österreichischen Stadtregionpolitik dar. Durch die Integration der politischen Ebene und der laufenden Lernprozesse soll sich die Plattform durch drei Phasen zur zentralen Steuerungsebene und Kommunikationsdrehscheibe für die österreichische Stadtregionpolitik entwickeln.

Das Wissen über regionale Herausforderungen und der Nutzen von stadtregionalem Handeln spielt eine zentrale Rolle für das Engagement und die Bereitschaft zusammenzuarbeiten. Aber auch hier muss das Rad nicht immer neu erfunden werden. Im natio-

menarbeit zwischen Bund, Ländern, Städten und Gemeinden. Die dazu notwendigen Steuerungsinstrumente beeinflussen die räumlichen, ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in den Stadtregionen auf den unterschiedlichen Ebenen. Schon im ÖREK 2011 wurde – unter anderem – die Einrichtung einer „Kooperationsplattform Stadtregion“ vorgeschlagen (ÖROK 2011: 85), um die Vernetzung zwischen den Interessen der Städte und Stadtregionen und deren Vertretung in Sektorpolitiken des Bundes und der Länder zu verbessern. D. h. die Aufgabe der Förderung der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern, Städten und Gemeinden wurde nicht explizit formuliert, obwohl aus inhaltlicher Sicht im Rahmen einer nationalen Stadtregionspolitik eine solche Aufgabe von einem Gremium übernommen werden müsste.

Die daraufhin installierte „Kooperationsplattform Stadtregion“ im Rahmen der ÖREK-Umsetzungspartnerschaft erarbeitete Grundlagen für eine österreichische Stadtregionspolitik, u. a. mit dem Ziel, den Begriff Stadtregion in Politik und Verwaltung zu etablieren. Damit soll Bewusstsein für die Herausforderungen, mit denen Stadtregionen zu kämpfen haben, geschaffen sowie der Erfahrungsaustausch zwischen allen relevanten AkteurInnen koordiniert werden (siehe Kap. 4). KernakteurInnen der ÖREK-Umsetzungspartnerschaft zu Stadtregionen sind der Österreichische Städtebund, welcher zusammen mit der ÖROK die Federführung in der Plattform übernommen hat, das Bundeskanzleramt (Abt. IV/4), das Land Niederösterreich, das Land Vorarlberg, die Städte Wien, Graz und Salzburg, Interessenvertretungen (Gemeindebund, Wirtschaftskammer Österreich) sowie weitere Partner (PGO, SUM, RM Graz-Graz-Umgebung). Die Kooperationsplattform basiert vor allem auf den Aktivitäten der Projektsteuerungsgruppe, welche die Aufgabe hat, zentrale Vorhaben zu planen und auszuführen sowie die Rückkoppelung mit anderen inhaltlich relevanten Gremien (vor allem STUA der ÖROK) zu gewährleisten (vgl. ÖROK online). Da die ÖREK-Umsetzungspartnerschaften 2015 auslaufen, bietet sich die Chance, die Kooperationsplattform Stadtregion innovativ weiterzuführen, die beteiligten AkteurInnen zu überdenken und die Zielsetzung bzw. das Aufgabenspektrum zu erweitern.

Im Vordergrund der Kooperationsplattform stehen derzeit der Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen Stadtregionen und weniger das Ziel des Erreichens einer koordinierten Vorgehensweise zwischen Bund, Ländern, Städten und Gemeinden hinsichtlich der Steuerung der Entwicklungen in den Stadtregionen. Dies scheint allerdings notwendig zu sein, um zu einer kohärenten Politik der Stadtregionen zu kommen.

Die „Kooperations- und Lernplattform Stadtregion“ – im letzten Entwicklungsschritt als eine eigenständige Organisationseinheit – stellt im Gesamtkonzept ein wesentliches Element zur Aufnahme und Weiterführung der österreichischen Stadtregionspolitik dar. Durch die Integration der politischen Ebene und der laufenden Lernprozesse ist die Plattform als zentrale Steuerungsebene und Kommunikationsdrehscheibe ausgelegt. Bezugnehmend auf die aktuelle Verankerung und den aktuellen Stand der politischen Diskussion ist es derzeit unrealistisch die Kooperations- und Lernplattform mit allen Gremien in kurzer Zeit aufzubauen und zu etablieren.

Phase 1: Erfolge weiterführen

Die ÖREK-Partnerschaft Stadtregion hat während ihrer Laufzeit sehr erfolgreich den jährlich stattfindenden **Österreichischen Stadtregionstag** etabliert. Der Stadtregionstag dient als Informationsdrehscheibe, zum Know-how-Transfer und als Lernplattform für stadtregionale Themen und Herausforderungen. Der Stadtregionstag soll weiterhin eine Kernaktivität der Plattform bleiben, um das bestehende Netzwerk zu pflegen und auszubauen. ÖROK, BKA und Städtebund sind hier als österreichweite Einrichtung besonders gefordert.

Auf der ÖROK-Website sollen auch weiterhin stadtregionale Informationen publiziert und Untersuchungen zur stadtregionalen Raumentwicklung verfügbar werden. Dies ist die Basis für die Informationsdrehscheibe und den Wissensspeicher der Kooperationsplattform. Künftig ist die Einrichtung einer eigenen Webplattform, z. B. stadtregion.org, zu überlegen.

Ganz im Sinne von Energien und Ressourcen bündeln, soll seitens der Partnerschaft aktiv die **Kooperation mit bestehenden Netzwerken** gesucht und ausgebaut werden. Beispielhaft genannt seien die ÖROK-Partnerschaften „Regionale Handlungsebene“ oder „Leistbares Wohnen“, aber auch ProjektträgerInnen des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes, die Abteilungen, Einrichtungen und Projekte der Länder im Kontext Stadt- und Regionalentwicklung, das Regionalmanagement Austria und die bestehenden stadtregionalen Kooperationen. Verstärkt sollen auch die Perspektive privater und öffentlicher Planungs- und Forschungseinrichtungen auf die Themen der stadtregionalen Entwicklung und Kooperation gelenkt werden, wobei Programme der Forschungsförderung wie Smart City, Mobilität der Zukunft bzw. Stadt der Zukunft genutzt werden können.

Phase 2: Aktionsrahmen erweitern und Grundlagen thematisieren

Um auf den unterschiedlichen Ebenen (Bund, Land, Gemeinde) und integrativ in den Stadtregionen die

Agenden der Stadtregionpolitik voranzutreiben, werden in der vorliegenden Studie Instrumente vorgeschlagen, die den Aktionsrahmen von und für Stadtregionen erweitern, beispielsweise

- Rahmenkonzeption zur polyzentrischen Struktur österreichweit und auf Länderebene
- Stadtregionen als Handlungsräume der Landesplanung verankern
- Modellprojekte fördern, um stadtregionale Projekte anzustoßen
- Stadtregionale Leitbilder und Rahmenkonzepte erstellen
- Räumliche Konzepte und Strategien erarbeiten

In Ergänzung zum Österreichischen Stadtregionstag könnten auch „Regionale“ Stadtregionstage, wie sie vereinzelt quasi schon bestehen (z. B. Stadtumlandkonferenz Wien-Niederösterreich) zum Erfahrungsaustausch und zur Wissensgenerierung genutzt werden bzw. in Kooperation durchgeführt werden.

Für die Steuerung und Koordination in den Stadtregionen braucht es statistische Grundlagen – z. B. über die räumliche Veränderung – über die Entwicklungen in den österreichischen Stadtregionen. Zu statistischen Zwecken ist eine räumliche Abgrenzung notwendig (z. B. Statistik Austria, ÖROK 2009), die auch – aufgrund der dynamischen räumlichen Entwicklungen in den Stadtregionen – einer stetigen Überprüfung und eventuellen Adaption bedarf. Das ständige **Monitoring** kann in laufende Prozesse (z. B. Statistik Austria, ÖROK-Atlas) integriert werden. Es braucht jedoch nicht nur Daten und Karten, sondern auch fachliche Interpretation und Reflexion. Zum Vergleich: Das Monitoring urbaner Raum Schweiz ist ein statistisch-analytisches Beobachtungssystem für die Schweizer Städte und Agglomerationen, das im Zuge der Agglomerationspolitik umgesetzt wurde. Mithilfe ausgewählter Indikatoren untersucht das Bundesamt für Raumentwicklung zentrale Aspekte des urbanen Raums. Die Resultate sind in Form von 16 thematischen Vertiefungsstudien verfügbar und werden laufend aktualisiert (vgl. ARE, online). Zudem werden über das „Urban Audit“ des Schweizer Amtes für Statistik eine interaktive Datenbank zu den wichtigsten Daten zur Lebensqualität, ein grenzüberschreitender Atlas der Städte sowie Städte- und Agglomerationsporträts (vergleichbar einem Datensteckbrief) bereitgestellt (vgl. Statistik Schweiz, online).

Phase 3: Politische Ebene dauerhaft integrieren (Stadtregionale Konferenz)

Für die dauerhafte und erfolgreiche Etablierung der Stadtregionspolitik ist es notwendig, die politische Ebene als Kernakteur einzubeziehen. Dies findet derzeit vor allem im Rahmen des Stadtregionstages sowie punktuell über Plattformen der ÖREK-Umsetzungspartner (z. B. Städtetag) statt und fokussiert

stark auf die gastgebende Stadtregion. Ziel muss es daher sein, die politische Relevanz des Stadtregionstages zu verstärken und beispielsweise durch PolitikerInnen-Roundtables (BürgermeisterInnen, Stadt- und GemeinderätInnen, Landeshauptleute, LandesrätInnen, Landtagsabgeordnete, National- und Bundesräte sowie -abgeordnete, StaatssekretärInnen und MinisterInnen die Diskussion voranzutreiben.

Phase 4: Kooperations- und Lernplattform Stadtregion umsetzen

Die Kernaufgaben der Kooperations- und Lernplattform Stadtregion liegen in der Bewusstseinsbildung, im Lobbying und in der Verbesserung der Sichtbarkeit von Stadtregionen durch die Koordination und Förderung der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern, Städten und Gemeinden im stadtregionalen Kontext. Organisatorisch benötigt es dazu eine Steuerungsgruppe, eine Geschäftsstelle und die stadtregionale Konferenz sowie Ad-hoc-Plattformen, mit der Einbindung von Politik, Planungsverwaltung, aber auch von AkteurInnen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

Steuerungsgruppe (WegbereiterInnen, ExpertInnen, EntscheiderInnen)

Die strategische Steuerung stadtregionaler Kooperation soll auf hoher politischer und fachlicher Ebene angesiedelt sein. Die derzeit aktiven KernakteurInnen (siehe oben) bilden den Ausgangspunkt der Steuerungsgruppe. Aus strategischen und fachlichen Überlegungen wäre es sinnvoll, den Kreis mit VertreterInnen anderer raumwirksamer Politikbereiche zu erweitern: Ministerien relevanter Sektorpolitiken (z. B. BMVIT, BMLFUW) und VertreterInnen aus Klein- und Mittelstadtregionen. Die Zusammensetzung der AkteurInnen ist inhaltlich zu begründen. Sie alle sollten in gewissem Maße Einfluss auf die Raumentwicklung nehmen. Durch die breitere Streuung der AkteurInnen steigt die Bedeutung des Themas in der Organisation/Institution, und der Angst vor Kompetenz- und Ressourcenverlusten wird vorgebeugt.

Probleme auf der operativen Ebene hängen oft mit dem fehlenden politischen Rückhalt auf der Steuerungsebene zusammen. Deshalb soll im Rahmen der Stadtregionalen Konferenz die Politik künftig stark eingebunden werden, auch um die notwendigen Ressourcen (Zeit, Personal), das Interesse und die Einbindung der Stadtregionen in die Ziele und Arbeitsweisen der Organisationen und Institutionen sicherzustellen. Die Koordinations- und Lernplattform agiert hier als Multiplikator und unterstützt die Koordination der Sektorpolitiken.

Wird die Kooperations- und Lernplattform als prozesshaftes Steuerungsinstrument betrachtet, sollte

ein begleitendes, externes Monitoring (Evaluation und Erfolgskontrolle) durchgeführt werden, das vor allem die Prozesse der Steuerung und Koordination in der Plattform untersucht. In einer solchen qualitativen Evaluation wird die Kooperationsplattform nicht mittels Indikatoren beurteilt, sondern es werden die Qualitäten, Spannungsfelder und kritischen Aspekte dieses in Österreich einzigartigen Kooperationsprozesses herausgearbeitet. Durch das punktuelle bzw. laufende Feedback eines zu beauftragenden ExpertInnenteams sollen Reflexionen und Lernprozesse angestoßen werden. Im Zentrum der Evaluation stehen die kommunikativen Prozesse sowie die politische Partizipation.

Stadtregionale Konferenz

Ziel der stadtregionalen Konferenz ist es, die Interessen der Stadtregionen besser vertreten zu können und ihnen mehr politisches Gewicht zu verleihen. Sie entwickelt sich aus dem informellen Stadtregionstag und soll auch Verbindlichkeit entfalten können. Den Kern der Stadtregionalen Konferenz bildet die Politik: demokratisch legitimierte (delegierte) VertreterInnen der Gemeinden, der Länder- und der Bundesebene. ExpertInnen aus Verwaltung, Planung und Wissenschaft beziehen fachlich Position und liefern Entscheidungsgrundlagen. Die stadtregionale Konferenz leistet einen maßgeblichen Beitrag zur vertikalen Kooperation in den Stadtregionen und zur horizontalen Kooperation in und zwischen Stadtregionen.

Neben dem österreichweiten Stadtregionstag und der österreichischen stadtregionalen Konferenz kann auch über **Stadtregions-Roundtables** in den Bundesländern nachgedacht werden. Um sicherzustellen, dass das Thema Stadtregionen auch in allen Bundesländern auf die politische Agenda kommt und an die unterschiedlichen Städte und Gemeinden in den Bundesländern kommuniziert wird, sollen – initiiert von der jeweiligen Raumplanungsabteilung in Zusammenarbeit mit der Kooperationsplattform Stadtregionen – regelmäßig (1x jährlich) auf Bundeslandebene Stadtregions-Roundtables durchgeführt werden. Dabei werden Informationen über stadtregionsspezifische Vorhaben des Bundes und der Länder weitergegeben sowie der Erfahrungsaustausch zwischen den Stadtregionen gefördert. Der Termin der Roundtables soll mit der österreichweiten Kooperationsplattform koordiniert werden, sodass keine Überschneidungen bestehen.

Die Geschäftsstelle

Die Geschäftsstelle der Kooperations- und Lernplattform ist Schnitt- und Servicestelle nach innen und außen (KümmererInnen). Sie ist Informationsdrehscheibe und Koordinationsstelle, sowohl vertikal – bei

der Betreuung und Organisation der Steuerungsgruppe und der stadtregionalen Konferenz – als auch horizontal als Anlaufstelle und Lernplattform für die Stadtregionen. Folgende Aufgaben sollte die Geschäftsstelle wahrnehmen:

- Regelmäßiges statistisches und kommunikationsbasiertes Monitoring österreichischer Stadtregionen: Daten, kartografische Darstellungen und interaktive Karten, Porträts, Visualisierung von Kooperationsaktivitäten (z. B. Aktivitätslandkarten) und deren Beitrag zu stadtregionalen Zielerreichungen, siehe Kap. 4.5.3
- Wissen vermehren und vernetzen: Das Rad muss nicht von jeder Stadtregion neu erfunden werden. Derzeit fehlt es allerdings an einer Anlaufstelle, um das generierte Wissen zu vernetzen und zu vermehren. Über den virtuellen (Website), analogen (Publikationen) und physischen „living“ (Veranstaltungen) Wissensspeicher zur Stadtregionspolitik wird das praxisrelevante Wissen der AkteurInnen gesammelt und zugänglich gemacht. Im Rahmen von Think Tanks zum Querdenken über Gemeinde- und Regionsgrenzen hinweg sollen beispielsweise durch offene und kreative Formate AkteurInnen (z. B. Jugendliche, StadtregionskennerInnen und -interessierte) vernetzt werden oder auch nur Freiräume zum Nachdenken über neue Zugänge zur Stadtregionspolitik ausprobiert werden können.
- Prozess- und Förderberatung: Stadtregionale Kooperationen benötigen spezialisiertes Wissen und Know-how. Die Geschäftsstelle unterstützt die Stadtregionen im Entwicklungsprozess und gibt Basisinformationen zu Fördermöglichkeiten. In Rückkoppelung mit dem Wissensspeicher werden praxisrelevante Informationen (z. B. Factsheets) und Prozesse (z. B. Good-Practice-Beispiele) gesammelt und verbreitet. Durch Pilotprojekte (z. B. einer „stadtREGIONALEN“ nach dem Modell „IBA“ (Internationale Bauausstellung, z. B. Ruhrgebiet, Region Basel), der „Regionalen Nordrheinwestfalen“ oder einer „regionalen“ Kulturhauptstadt Europas) kann die Geschäftsstelle nachhaltig und qualitätsgesichert die Entwicklung österreichischer Stadtregionen beeinflussen. Erkenntnisse und Erfahrungen fließen in den Wissensspeicher zurück.
- Der Stadtregionstag dient dem österreichweiten Erfahrungs- und Informationsaustausch und der Vernetzung und Zusammenarbeit aller Personen, die sich für die Stadtregionspolitik engagieren. Er findet seit 2013 einmal pro Jahr statt. Geplant und durchgeführt wird er künftig von der Geschäftsstelle in enger Koordination mit der veranstaltenden Stadtregion (Auswahl durch die Steuerungsgruppe). Zu beachten ist die klare inhaltliche Abgrenzung zum Städtetag, die stärkere Einbindung des österreichischen Gemeindebundes und

die Verbesserung der medialen Berichterstattung über den Stadtregionstag (nicht nur Fachmedien).

Für die Abwicklung der unterschiedlichen Plattformen (Veranstaltungen) benötigt die Geschäftsstelle eine gut erreichbare physische Servicestelle bzw. Servicestellen sowie eine virtuelle Plattform. Die Website soll folgende Aufgaben erfüllen:

- Darstellung der Hintergründe, Ziele, Inhalte, Handlungsfelder, AkteurInnen und Projekte sowie Maßnahmen der österreichischen Stadtregionspolitik
- Vermittlung einer Übersicht über die österreichischen Stadtregionen sowie deren grundlegenden Kennzeichen und Entwicklung
- Kontakt- und Informationsstelle für AkteurInnen, die Interesse an stadtreionaler Politik in Österreich haben
- Vermittlung von Informationen über Publikationen, Veranstaltungen, Good-practice-Beispiele in verschiedenen Handlungsfeldern sowie die Stadtregionspolitik betreffende politische Entscheidungen (EU-Ebene, national, Bundesländer), strukturierte Wissensaufbereitung rund um das Thema „Stadtregionen“

Mit der Website werden zugleich folgende übergeordnete Ziele verfolgt:

- Bewusstseinsbildung für die österreichische Stadtregionspolitik
- Mobilisierung von Interesse für das Thema Stadtregionen
- Verbesserung der Positionierung der österreichischen Stadtregionspolitik im europäischen Raumentwicklungskontext
- Stärkung des Images österreichischer Stadtregionspolitik
- Unterstützung des gegenseitigen Lernens der AkteurInnen in verschiedenen Stadtregionen

Momentan wird die Kooperationsplattform Stadtregionen vom Österreichischen Städtebund und von der ÖROK operativ getragen. Die umfassenden Aktivitäten, welche eine stadtreionale Politik erfordern, brauchen allerdings Personen und KümmereInnen (mindestens zwei), welche sich nur auf die Förderung der Aktivitäten der Plattform und damit einer stadtreionalen Politik in Österreich konzentrieren können. Es ist durchaus sinnvoll und effizient die Geschäftsstelle an eine bestehende Organisation anzudocken, um Synergieeffekte zu erzielen. Optimalerweise verfügt die Geschäftsstelle auch über ein Aktionsbudget, um innovative Pilotprojekte in Stadtregionen zu unterstützen und über die Mittelzuteilung „handfeste“ Kooperation mit der Steuerungsgruppe zu erproben.

Die Kooperations- und Lernplattform soll von Gemeinden, Ländern und dem Bund gemeinsam finanziert werden – denn das steigert auch das Interesse an der Zusammenarbeit und die Motivation.

4.5.3 Laufendes Monitoring der Stadtregionen

Stadtregionen sind aufgrund ihrer unterschiedlichen räumlichen Rahmenbedingungen, bisherigen Entwicklungen und Entwicklungsdynamiken sehr heterogene Raumtypen, die wiederum unterschiedliche Handlungsbedarfe aufweisen. Um zu einer fundierten Steuerung und Koordination in den Stadtregionen zu kommen, braucht es eine regelmäßige Basiserhebung der grundlegenden Entwicklungen in den österreichischen Stadtregionen. Dabei sollte überprüft werden, wie sich die Stadtregionen hinsichtlich ihrer räumlichen Ausdehnung, Struktur und funktionalen Verflechtung verändert haben (z. B. PendlerInnenverflechtungen, Wohnbevölkerung, Wirtschaftsstruktur oder Beschäftigungsentwicklung). Für die „Statistik der Stadtregionen“ braucht es eine räumliche Abgrenzung (z. B. Statistik Austria, ÖROK 2009), die aufgrund der dynamischen räumlichen Entwicklungen in den Stadtregionen einer periodischen Überprüfung und eventuellen Adaption bedarf.

Aktuelle Vergleichsdaten bzw. deren Aufbereitung für die österreichischen Stadtregionen sind seitens Statistik Austria (Registerzählung 2011) zur Wohnbevölkerung vorhanden, nicht jedoch beispielsweise für wesentliche Kenngrößen wie Gebäude- und Wohnungsbestand, Bautätigkeit, Bevölkerungsbewegung, Arbeitslose, offene Stellen, Erwerbstätige, Arbeitsstätten und Beschäftigte. Gleiches gilt für Zeitreihen. Hierzu wären spezifische Auswertungen gerade auch im Hinblick auf ein Monitoring von Stadtregionen von Bedeutung. Kartendarstellungen bzw. auch interaktive Karten (z. B. ÖROK-Atlas, Statistik Austria) beziehen sich immer auf politische Grenzen (Land, Bezirk, Gemeinde bzw. auf die europäische NUTS-Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik) und bilden nicht das funktionale Wirkungsgeflecht und dementsprechend nicht die Entwicklungsdynamik der Stadtregion ab. Hinweise zur Charakterisierung der Wirtschaftsstruktur und wirtschaftlichen Entwicklung der Stadtregionen geben Auswertungen, die seitens einiger Bundesländer als Grundlage für die Landesplanung bzw. Regionalplanung für einzelne Stadtregionen aggregiert wurden. Die Auswertungsebene „Stadtregion“ bzw. ein Auswertungstool wäre gerade in Bezug auf ein Monitoring für Stadtregionen eine wesentliche Hilfestellung.

Aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausgangslagen, Kennzeichen und Entwicklungsdynamiken sind **Stadtregionen sehr heterogene Raumtypen mit un-**

terschiedlichen Handlungserfordernissen. Um eine fundierte Steuerung und Koordination in den Stadtregionen nachhaltig zu gewährleisten, soll ein spezifisch für Stadtregionen geeignetes Monitoring (Methoden, Indikatorenset) entwickelt und umgesetzt werden. Grundlagen für ein datenbasiertes Monitoring bieten die ÖROK-Raumbeobachtung (ÖROK-Atlas) und Statistik Austria (Stadtregionsabgrenzung), wobei jedoch länderspezifische Abgrenzungen (siehe 4.3.2 Stadtregionen als Handlungsräume der Landesplanung definieren) mitberücksichtigt werden sollen. In Ergänzung des datenorientierten Monitorings sollen qualitative Erfahrungen und Einschätzungen dialogisch und diskursiv verdichtet werden (Umsetzungsaktivitäten, Zielerreichungen). Für ein qualitatives, kommunikations- und prozessorientiertes Monitoring wird die Einrichtung einer Fokusgruppe „Monitoring Stadtregionen“ z. B. im Rahmen der AG Raumbeobachtung der ÖROK empfohlen.

Indikatoren des stadtrationalen Monitorings sollen nicht nur quantitative Indikatoren (Zahlen, thematische Karten) umfassen, sondern auch „weiche“ Faktoren, wie z. B. Identität und Verbundenheit mit der Stadtregion, Medienpräsenz und Haltungen oder Wahrnehmung von außen. Derartige Indikatoren können über kooperative Settings im Rahmen von Veranstaltungen aber auch über Plattformen der ePartizipation gewonnen werden und als (interaktive) Kooperationslandkarten sowie über Akteursmapping-Methoden als AkteurInnen-Landkarten umgesetzt werden.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: ÖROK, Statistik Austria, Forschungsinstitute, Planungsdienststellen und Statistikabteilungen der Länder, Städte und Gemeinden

4.5.4 Mit bestehenden Netzwerken und Plattformen kooperieren

Um Energien und Ressourcen zu bündeln, soll seitens der ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“ aktiv die Kooperation mit anderen Plattformen und Netzwerken gesucht und weiterentwickelt werden. Stadtregionen sollen zum Programmpunkt auf politischen und fachlichen Konferenzen und Zusammenkünften werden. Persönlichkeiten und Institutionen, die sich für Stadtregionen engagieren, sollen vor den Vorhang gebeten werden. Eine Kultur der Stadtregion entsteht durch gelebtes Engagement aller Beteiligten.

Der begonnene Erfahrungsaustausch, beispielsweise mit der Schweiz und Deutschland, soll auch mit anderen Ländern und deren Stadtregionen fortgesetzt werden. Sehr interessante Ansätze und im deutsch-

sprachigen Raum wenig erschlossene Erfahrungspotenziale bieten dabei Frankreich (Territorialreform mit „Communautés urbaines“), die Niederlande (Metropolregionen), Dänemark (Gemeindestrukturreform) sowie Slowenien (Ljubljanska urbana regija) und Italien (insbesondere hinsichtlich der stadtrationalen Kooperation mit der Steiermark, Kärnten und Tirol) (vgl. auch Pitlik et al, 2010).

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion, ÖROK (und andere ÖREK-Partnerschaften), Österreichischer Städtebund (Städtebund), Österreichischer Gemeindebund (Gemeindebund), Landeshauptleutekonferenz, Treffen der LandesplanerInnen, Raumordnungsausschuss des Städtebundes, Regionalmanagement Austria, Verwaltungsakademien der Länder, Universitäten (Studien- und Lehrgänge mit Planungsbezug) und regionale Bildungseinrichtungen, Forschungsinsitute, internationale ProjektpartnerInnen

4.5.5 Zeitschrift Stadt.Region

Eine neue Zeitschrift *Stadt.Region* (oder auch: *stadt_region*, *stadtRegion*, *stadtrregion*, *STADTREGION*) könnte zum stadtrationalen Fachmedium Österreichs werden (vgl. ÖGZ Österreichische Gemeindezeitung des Österreichischen Städtebundes, *KOMMUNAL* des Österreichischen Gemeindebundes).

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Städtebund (ÖGZ), Gemeindebund (kommunal), Planungsdienststellen der Länder (Planungs-journale), Abteilungen für Öffentlichkeitsarbeit von Städten und größeren Gemeinden, Regionalverbände (deren Zeitschriften und Newsletter), Forschungsinstitute, Planungsbüros, andere Fachmedien

4.5.6 Das stadtrationale Argumentarium ausbauen, Kommunikationskonzept Stadtregionen

Es wurden bereits viele gute Gründe zur stadtrationalen Kooperation und deren Förderung genannt. Für Bund und Länder ergeben sich insbesondere folgende Perspektiven und Vorteile aus der Förderung stadtrationaler Kooperation: mehr regionale und nationale Wertschöpfung, mehr Lebensqualität, bessere Einflussnahme auf räumliche Entwicklungen (indirekt auch ohne bundespolitische Kompetenz für Raumordnung), integrierte Raumentwicklung durch die Vernetzung von Kernstadt und Umland, Aufgaben übernehmen und übernehmen lassen, Geld sparen durch mehr Effizienz, Informationsgewinn („wissen, was in den Regionen läuft“), Aktivierung von privatem Engagement. Für

die kooperierenden Gemeinden verbessert das Wissen um die Entwicklungsabsichten der jeweils anderen Gemeinden in der Stadtregion die Basis für eigene strategische Entscheidungen in der Gemeindeentwicklung. Das frühzeitige Erkennen und Entschärfen von Konfliktpotenzialen regional bedeutender Entwicklungsvorhaben erhöht die Effizienz und Sicherheit bei der Umsetzung von Vorhaben, und gemeinsame Positionen können als Stärke gegenüber Dritten genutzt werden. Die BewohnerInnen und Unternehmen – gewohnt die Stadtregion als Ganzes zu nutzen und wahrzunehmen und mit vielen Hindernissen konfrontiert, die den Alltag erschweren (Zonengrenzen, unterschiedliche Rechtslagen, Umweltbelastungen, Schwächung von Ortskernen, Probleme bei der Zugänglichkeit von Schulen, Gesundheits- und Sozialeinrichtungen etc.) – schätzen die Vorteile übergemeindlicher Kooperation.

Argumente für Stadtregionen wurden bislang vor allem in Planungsfachkreisen vorgebracht.

Zur Kommunikation der Leistungen aber auch der Problemlagen der Stadtregionen in Österreich sollte das stadtregionale Argumentarium verdichtet werden und anschaulich, leicht erfassbar, aufbereitet und kommuniziert werden. So könnte beispielsweise eine interaktive Wanderausstellung/Roadshow durch die Stadtregionen aktivieren, Chancen und Mehrwerte von Stadtregionen zu erkennen. Zur Kommunikation der „Stadtregion“ als Chancenraum sollte ein Kommunikationskonzept entwickelt und umgesetzt werden, das zielgruppenspezifische Medien, Kommunikationskanäle sowie Kommunikations- und Dialogformen nutzt.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft, Stadtregionen, Politik, Wirtschaft, Medien, Fachöffentlichkeit, Bildungseinrichtungen, Zivilgesellschaft, BewohnerInnen in den jeweiligen Stadtregionen

4.5.7 Entwicklung eines österreichischen Netzes von Stadtregionen im Kontext europäischer Entwicklungen

Dies müsste vor dem Hintergrund der raumbezogenen politischen Vorhaben der Nachbarländer und der EU diskutiert werden und soll der Verbesserung der Positionierung österreichischer Stadtregionen im europäischen und internationalen Kontext dienen.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Länder, BKA, ÖROK, Europäische Institutionen

4.6 Stadtregionen handeln: Aktionsfelder und Schwerpunkte

Stadtregionen haben Herausforderungen in verschiedenen Aktionsfeldern und Schwerpunkten zu bewältigen, die das gesamte Spektrum der räumlichen Entwicklung umfassen. Die zentralen Ansatzpunkte richten sich darauf, die Mobilität und Erreichbarkeit zu verbessern, den Grünraum zu sichern und die Umweltqualität zu erhalten, Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung festzulegen und die Standorte nachhaltig auszubauen sowie Vielfalt zu ermöglichen und den Zusammenhalt zu stärken.

4.6.1 Mobilität und Erreichbarkeit

Im Bereich der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung stehen Stadtregionen – abhängig von ihrem Typus – vor vielfältigen Herausforderungen. Während in wachsenden Stadtregionen die Frage der weiteren Erschließung von geeigneten Flächen für das Wohnen sowie die Auslotung der Möglichkeiten der Verdichtung in den Innenlagen diskutiert werden muss, stehen schrumpfende Stadtregionen vor den Herausforderungen des Umgang mit Leerstand und Brachflächen. In dynamischen Stadtregionen dehnen sich Siedlungsgebiete scheinbar unkoordiniert aus, im Umland von Kernstädten entwickelt sich ein Teppich von nebeneinander stehenden Siedlungsgebieten. Im Bereich der Verkehrsentwicklung bedeutet dies nicht nur eine Erhöhung des Verkehrsaufkommens, sondern auch das Entstehen von Kapazitätsengpässen der Straßeninfrastruktur an bestimmten Orten. In Umlandbereichen von Kernstädten führt eine für ÖPNV-Erschließung problematische Siedlungsstruktur zu einem ineffizient genutzten ÖPNV-Angebot. Knapper Parkraum in den Kern- und Innenstädten sowie hoher PendlerInnenverkehr sind weitere Kennzeichen der Verkehrsentwicklung in Stadtregionen.

Viele BürgerInnen handeln und denken in ihrem Alltag (Freizeit, Arbeitsplatz, Bildung, Kultur etc.) bereits stadtregional. Für sie ist das Leben und Arbeiten in einer Stadtregion die Realität. Für ihre Wohnstandortwahl ist inzwischen weniger das lokale, sondern das regionale Wohnungs-, Arbeitsplatz- sowie Mobilitätsangebot wichtig. Sie sind daran interessiert, ihre Alltagswege möglichst bequem, zeit- und ressourcensparend zu erledigen und wollen sich dabei nicht von Verwaltungsgrenzen behindern lassen. Stadtregionen sollen dies sicherstellen. Eine auf die realen Lebens- und Aktionsräume abgestimmte stadtregionsbezogene Verkehrsplanung sowie eine damit abgestimmte Standort- und Infrastrukturplanung ist auch aufgrund unterschiedlicher Kapazitätsauslastungen ein wichtiges Element einer zukunftsfähigen

Stadtregionspolitik. Die Devise für die Zukunft heißt „Mobil sein über Grenzen“.

Übergeordnete Ziele:

- Gleichen Zugang für alle Bevölkerungsgruppen der Stadtregion zum öffentlichen Verkehr sicherstellen (d. h. die Verbesserung der Erschließung der Stadtregion mit ÖPNV in Kombination mit nachhaltiger Siedlungsentwicklung und mit alternativen Mobilitätsangeboten unterstützen): Im Vordergrund steht dabei die Verbesserung der Erreichbarkeiten von peripheren Gebieten und Klein- und Mittelstädten im Umlandbereich von größeren Städten durch den ÖV und die Schaffung eines kundenorientierten, bedarfsgerechten und qualitativ hochwertigen ÖV-Angebotes. Dadurch können nicht nur die Potenziale der kleineren und mittleren Städte und Gemeinden erhöht, sondern auch ein gleicher Zugang für alle Bevölkerungsgruppen zur öffentlichen Verkehrsinfrastruktur gewährleistet werden. Zudem gilt es, Rad- und Fußwege-Verbindungen innerhalb der Stadtregion zu verbessern. Maßnahmen in diesem Bereich leisten nicht nur einen wichtigen Beitrag zum Umweltschutz (u. a. Reduktion der Feinstaubbelastung), sondern auch zur sozialen Kohäsion, da bestimmte soziale Gruppen vom Zugang zum öffentlichen Verkehrsangebot nicht ausgeschlossen werden und die Mobilitätskosten für die Bevölkerung gesenkt werden können (Verbesserung der Chancengleichheit). Zudem werden die Standortattraktivität und die Lebensqualität der Stadtregion erhöht.
- Nicht-motorisierten Verkehr in der Stadtregion im Sinne des Schutzes der Umwelt ausbauen
- Gerechtere Verteilung des Nutzens und der Kosten des Verkehrssystems in den Stadtregionen anstreben: Eine bessere Koordination der verkehrspolitischen Maßnahmen kann durch unterschiedliche Formen eines kooperativen Verkehrsmanagements für die gesamte Stadtregion erreicht werden. Eine gemeinsame Vorgehensweise kann dabei nicht nur zu Kosteneinsparungen bei Infrastrukturinvestitionen und dem Betrieb von öffentlichen Verkehrsmitteln führen, sondern auch zur Verkehrsvermeidung und zur Förderung des Umweltverbunds
- Anbindung der Stadtregion an nationale und europäische Verkehrsnetze unterstützen ebenso wie die Erreichbarkeit der Zentren und Umlandgemeinden verbessern

Maßnahmen zur Umsetzung:

4.6.1.1 Gezielte Förderung von Stadtregionalen Mobilitätspartnerschaften

Im Rahmen von Mobilitätspartnerschaften werden gezielt Kooperationen zwischen der Stadt und den

Umlandgemeinden umgesetzt. Ziel der Partnerschaften ist es, gemeinsam Lösungen für die multimodale Mobilität zu finden und für jeden Stadtteil oder jede Gemeinde passende Maßnahmen für eine nachhaltige Mobilität zu setzen. Diese sollen entlang der wichtigsten Verkehrskorridore etabliert werden. Sie dienen der Abstimmung der Mobilitätsplanung und der Verbesserung der Erschließungsqualität.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Städte und Gemeinden, Landesverwaltungen und Verkehrsdienstleister, Stadt-Umland-Managements, Interessengruppen und BewohnerInnen in den jeweiligen Stadtregionen

Beispiele: Regionales Verkehrskonzept Graz&Graz Umland, Infrastrukturfonds zur Umsetzungsfinanzierung der Agglomerationsprogramme Verkehr und Mobilität in der Schweiz

4.6.1.2 Nachfrageorientierte Standards für die ÖV-Erschließung entwickeln

Ein optimal abgestimmtes und nachfrageorientiertes ÖV-Angebot in Stadtregionen sichert einheitliche Standards, verringert die Wartezeiten, verbessert die Erreichbarkeit und senkt die Kosten. Handlungsbedarf besteht vor allem an den Stadtgrenzen, wo Systeme aneinander treffen und sich der Modal Split stark verändert. Informationssysteme, Angebote, Standards und Planungen sollen künftig auf die NachfragerInnen abgestimmt werden und damit ein optimal abgestimmtes und nachfrageorientiertes stadtreionaler öffentlicher Verkehr angeboten werden.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Verkehrsabteilungen der Länder und Städte, Verkehrsverbände, Raumordnungsabteilungen, BMVT, Arbeiterkammer

Beispiel: VOR – Verkehrsverbund Ostregion, VVV – Verkehrsverbund Vorarlberg

4.6.1.3 Flächendeckende Aufbereitung von ÖV-Güteklassen umsetzen

Die Darstellung der Versorgungsqualität im öffentlichen Verkehr in Form von „ÖV-Güteklassen“ für Standorte ist eine wesentliche Grundlage zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz des ÖV-Angebotes. Deshalb wird in Anlehnung an das Vorarlberger und Schweizer Beispiel empfohlen, ein landesweites „System für ÖV-Güteklassen“ auch in Österreich zu unterstützen. ÖV-Güteklassen geben lagescharf Aufschluss über die Erschließungsqualität eines Standortes bzw. Gebietes mit

dem ÖV¹³. Ausgearbeitet werden könnten sie analog zur Erarbeitung der in der LandesverkehrsreferentInnenkonferenz 2014 beschlossenen ÖV-Mindeststandards.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: LandesverkehrsreferentInnen, BKA, Städtebund, Gemeindebund, ÖREK-Partnerschaft Raumordnung und Verkehr

Beispiele: Flächendeckende Aufbereitung von ÖV-Güteklassen in Vorarlberg und in der Schweiz

4.6.1.4 Verkehrsanschlussabgabe einheben

Bereits seit 1999¹⁴ sind die Gemeinden ermächtigt, von großen Verkehrserzeugern (z. B. Einkaufszentren, große Betriebe, ...) eine „Verkehrsanschlussabgabe“ einzuheben. Diese Abgabe bildet einen möglichen Ansatz, um die Erschließungskosten mit Verkehrsträgern des Umweltverbundes zu finanzieren und die Siedlungsentwicklung besser mit der ÖV-Erschließung abzustimmen, wurde aber bislang aufgrund rechtlicher Bedenken und der Standortkonkurrenz zwischen Gemeinden nicht eingehoben. Es soll geprüft werden, durch welche Maßnahmen dieses Instrument auf stadtreregionaler Ebene die beabsichtigte Wirkung entfalten kann.

Stadtregionen könnten eine flächendeckende und verbindliche Regulierung ermöglichen, die Steuerungswirkung entfaltet. Die Abgabe könnte einmalig (für die Errichtungskosten der Erschließung) und laufend (für die Betriebs- und Erhaltungskosten) im Rahmen des Baubewilligungs- bzw. Betriebsbewilligungsverfahrens festgelegt und eingehoben werden.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Städte und Gemeinde, BKA, Städtebund, Gemeindebund, BetreiberInnen von Einkaufszentren, große Betriebe, publikumsintensive Freizeiteinrichtungen

4.6.1.5 Forschungsprogramme für die Weiterentwicklung der Stadtreregionalen Mobilität nutzen

Im Rahmen von nationalen Forschungsförderungsprogrammen (z. B. Mobilität der Zukunft) können innovative Mobilitätslösungen für Stadtregionen entwickelt werden. Ein Beispiel dafür sind stadtreregionale Mobilitätslabors (Programm Mobilität der Zukunft). Hier können innovative Mobilitätslösungen erforscht

und getestet werden. Das Mobilitätslabor setzt einen räumlich und inhaltlich zu definierenden Rahmen von stadtreregionalen Problemstellungen, Zielsetzungen, Initiativen, Akteursgruppen etc. mit hohem Komplexitätsgrad. Im Rahmen des Labors sollen soziale, technische und organisatorische Innovationen (über längere Zeiträume hinweg) wirksamer und effizienter erforscht und hinsichtlich ihrer Wirkungen untersucht werden. Die Konzeption und Entwicklung derartiger Laborstrukturen ist eine Herausforderung, die aufgrund der komplexen Fragestellungen und Risiken einer vertieften Vorbereitung bedarf und dementsprechend auch gefördert werden kann.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: BMVIT, Städte und Gemeinden, Forschungseinrichtungen, MobilitätsanbieterInnen

4.6.2 Freiraum und natürliche Ressourcen sorgsam nutzen

Viele Stadtregionen verdanken ihre besondere Lebensqualität der sehr guten Ausstattung mit Grünräumen. Dies ist nicht zuletzt das Ergebnis vorausschauender Planungsentscheidungen. Das starke Bevölkerungswachstum und die große wirtschaftliche Dynamik bringen die Freiräume allerdings unter Druck. Aufgrund der bereits bestehenden kompakten Siedlungsweisen ist die Ressourceneffizienz in Stadtregionen generell hoch.

Je dichter wir zusammenleben, desto wichtiger werden für uns Naherholungsgebiete und ökologische Ausgleichsflächen. An den Bruchstellen zwischen Stadt und Land ist der Grünraum besonders umkämpft. Je stärker der Nutzungsdruck ist, desto größer wird der Anspruch an die einzelnen Flächen. Sie sollen nicht nur der Erholung dienen, sondern auch ökologische Ausgleichsfunktionen erfüllen und verbraucher-naher Nahrungsmittelproduktion dienen. Das Motto für die Zukunft heißt „Freiraum für alle sichern“.

Aus ökologischer Sicht sind der zunehmende Ressourcen- und Flächenverbrauch sowie die steigende Umweltbelastung große Herausforderungen für die Stadtregionen. Aus Sicht einer energiesparenden und ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung stellt sich die Frage, wie Flächen für Gewerbe, Industrie, Wohnen und Freizeit gezielt entwickelt und gleichzeitig Freiräume gesichert werden können. Es geht darum „natürliche Ressourcen sorgsam zu nutzen“ (z. B. Boden). Deshalb ist die integrierte Steuerung der Raumentwicklung eine der Kernaufgaben

13 Die ÖV-Gütekategorie wird auf Basis folgender Kriterien ermittelt: Art des ÖV-Verkehrsmittels an einer Haltestelle, Kursintervall an einer Haltestelle, Distanz zu einer Haltestelle. Aus: Hiess, H., Schönegger C., 2015: Empfehlungen und Argumentarium der ÖREK-Partnerschaft zu „Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung“. In Zusammenarbeit mit der ÖREK-Partnerschaft „Plattform Raumordnung „Verkehr“, im Auftrag der ÖROK, Wien.

14 Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (ÖPNRV-G 1999)

von Stadtregionen. Allerdings stößt die hoheitliche Planung durch die vielfältigen Interessen, die hier im Spiel sind, an ihre Grenzen, obwohl eine regional abgestimmte Vorgehensweise die interkommunale Standortkonkurrenz reduziert.

Übergeordnete Ziele:

- Grünflächen stadtreional in Wert setzen – Ausgleichsflächen als Entwicklungschance
- Faire Aufteilung der Kosten und Nutzen der stadtreionalen Entwicklung zwischen Gemeinden und NutzerInnengruppen (z. B. Abgeltung der Erholungsfunktion, siehe auch 4.4.3)
- Grund und Boden haushalterisch nutzen
- Zersiedelung vermeiden und den Flächenverbrauch reduzieren
- Energieeffiziente Siedlungsentwicklung (Innen- vor Außenentwicklung, Erhöhung der Siedlungs- und Bebauungsdichten in geeigneten Lagen etc.) fördern
- Energetische Mindeststandards¹⁵ für Stadtregionen definieren und lokal verbindlich machen

Maßnahmen zur Umsetzung:

4.6.2.1 Stadtreionale Landschaftskonten schaffen

Im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen und anderen Projektgenehmigungsverfahren (Naturschutz, Forstrecht etc.) werden häufig Auflagen erteilt, die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (Ersatzaufforstungen, Schaffung extensiver Wiesenflächen u. a.) umfassen. Das Landschaftskonto soll diese nicht-ortsgebundenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu Infrastrukturprojekten regional aufeinander abstimmen, bündeln und dadurch einen regionalen Mehrwert schaffen. Voraussetzung dafür ist die Definition von regionalen Leitprojekten als „Landschaftskonto-Projekte“ und eine vorausschauende Bereitstellung von Flächen. So können im Rahmen einer stadtreionalen Grünraumplanung ökologische, landschaftliche und erholungsrelevante Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen an für die stadtreionale Entwicklung sinnvollen Standorten umgesetzt werden.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Planungsdienststellen der Länder, Städte und Gemeinden, Stadt-Umland-Managements, Planungs- und Beratungsunternehmen

Beispiel: Eingriffsregelung und Ökokonto in Baden-Württemberg

4.6.2.2 Regionalparks gestalten

Regionalparks haben sich insbesondere in deutschen Stadtregionen als Steuerungsansatz zur Entwicklung von Kulturlandschaften in Stadtregionen bewährt. Derartige Beispiele sollten auch in österreichischen Stadtregionen umgesetzt werden. Unter dem Dach stadtreionaler Regionalparkstrategien könnten Projekte in Bereichen wie Naherholung, Sport, Landschaftskunst, Erhalt des Kulturerbes, urbane Landwirtschaft oder Naturschutz realisiert werden. Interkommunale Kooperation sowie die Kooperation mit LandnutzerInnen, GrundstückseigentümerInnen und Organisationen der Zivilgesellschaft sind die wesentlichen Erfolgsfaktoren für ihre Umsetzung. Organisiert werden könnten sie durch Projektgesellschaften, Planungsverbände oder Fördervereine.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft, Städte und Gemeinden, Landesregierungen, Stadt-Umland-Managements, Fachöffentlichkeit

Beispiele: Emscher Landschaftspark, Regionalpark RheinMain, Regionalparks in Brandenburg und Berlin

4.6.2.3 Regionale Abstimmung von Bebauungsdichten fördern

Durch die Festlegung flächensparender und zugleich örtlich angemessener Bebauungsdichten sollen die Rahmenbedingungen für nachhaltige Siedlungsstrukturen geschaffen werden. Dabei sollten entsprechende Strategien und Zielsetzungen auf regionaler Ebene durch das Zusammenwirken der relevanten Verwaltungsebenen entwickelt und in den relevanten örtlichen Planungsinstrumenten entsprechend den jeweiligen Rahmenbedingungen konkretisiert werden. Die Kennzahlen und Parameter der Gemeinden einer Stadtregion sind in Grundzügen aufeinander abzustimmen.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Städte und Gemeinden, Planungsabteilungen der Länder

Beispiel: Regionale Leitplanung im Nordraum von Wien

4.6.2.4 Stadtreionale Energiekonzepte erarbeiten und vernetzen

Der Klimawandel macht nicht an den Stadt- und Gemeindegrenzen halt. Sowohl Vermeidungs- als auch

15 z. B. für die Neuausweisung von Bauland (Infrastrukturausstattung, Energieversorgung, Lage in der Stadtregion etc.) bzw. für die Förderung von Sanierungsgebieten

Anpassungsmaßnahmen sind großteils auf regionaler Ebene sinnvoller umzusetzen. Eine stadtrregionale Kooperation im Bereich Katastrophenvorsorge (z. B. Überschwemmung, Starkregenereignisse) und Klimaschutz (z. B. Frischluftschneisen, Versiegelung) tragen zur Verbesserung und Erhaltung der Lebensqualität in der gesamten Stadtregion bei.

Im Rahmen von Stadtrregionalen Energiekonzepten sollten Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung umgesetzt werden. Aus Gründen des Klimaschutzes wird es zu einer Rückbesinnung auf regional verfügbare Ressourcen kommen. Ziel des Energiekonzeptes ist die systematische Energieoptimierung in der Stadtregion, also die Reduktion des Energieverbrauches. Durch die Vernetzung der stadtrregionalen Energiekonzepte mit räumlichen Entwicklungsplanungen werden die sektorale Trennung von Stadtentwicklung, Verkehrsentwicklung und Infrastrukturplanung überwunden und themenübergreifende und abgestimmte Zukunftskonzepte aufgestellt.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Umwelt- und Planungsabteilungen von Ländern, Städten und Gemeinden, Fachöffentlichkeit

4.6.2.5 Einhebung von Rekultivierungsentgelten („Rückbauabgabe“)

Die Einhebung von Rekultivierungsentgelten („Rückbauabgabe“) oder „Ortskerntaxen“ zur Rekultivierung verlassener Einkaufszentren bzw. zur Ortskernbelebung soll bereits während der EKZ-Nutzung möglich sein. Betroffen davon wären alle EKZ, die auf der grünen Wiese errichtet wurden.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Städte und Gemeinden, Planungsabteilungen der Länder, BKA, Städtebund, Gemeindebund, BetreiberInnen von Einkaufszentren

4.6.2.6 Ressourcenpakt Stadt-Umland

Aus Gründen des Klimaschutzes wird es zu einer Rückbesinnung auf regional verfügbare Ressourcen kommen. Ansatzpunkt für den Ressourcenpakt ist ein Vorrang für lokale landwirtschaftliche Produkte. Dazu sollten sich Institutionen und Einrichtungen der Stadt verpflichten, wo immer möglich die hochwertigen landwirtschaftlichen Produkte aus dem Umland zu nutzen.

Trotz aller positiven Ansatzpunkte wird die Stadt noch lange mehr Energie verbrauchen als sie produziert und das Umland mehr Energie produzieren als es verbraucht. Die stadtrregionale Energieraumplanung kann hier Ausgleich schaffen (vgl. STEP und Region (2013): Fachdokument zur Agglomerationsperspektive im STEP 2025).

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Städte und Gemeinden, Städtebund, Gemeindebund, VertreterInnen der Zivilgesellschaft

4.6.3 Siedlung und Standort nachhaltig entwickeln

Stadtregionen üben eine große Anziehungskraft aus. Sie sind die unbestrittenen Motoren für die regionale Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung und wesentliche Eckpfeiler für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eines Landes. Als „Versorgungszentren“ stellen sie einen großen Teil des Angebotes an Gütern und Dienstleistungen. Sie bieten auch vielfältige Angebote an Freizeit- und Kultureinrichtungen, die wegen der hohen Bevölkerungsdichte von sehr vielen Menschen nutzbar sind. Stadtregionen sind zudem Knotenpunkte der Wissensökonomie und der Wissensgesellschaft, da sie über Einrichtungen und qualifizierte Arbeitskräfte verfügen, die Innovationen und Wissen produzieren (in diesem Zusammenhang werden solche Regionen auch als „Wissensregionen“ bezeichnet, vgl. Fürst 2008).

Sie sind komplexe Gebilde, deren ausdifferenzierte Funktionen und Gestalten aus einer engen Verflechtung mit lokalen und globalen Entwicklungen entstehen. Was früher die „Stadt“ noch durch eine reiche Nutzungsvielfalt auf engstem Raum leistete, verteilt sich heute in den Stadtregionen auf ein weitläufigeres Territorium. Dabei bilden sich, jenseits der klassischen Kernstädte, neue Knoten- und Aktivitätspunkte als „Zentren“ des Alltagslebens heraus, welche vielfach Aufgaben der traditionellen Stadtzentren übernehmen, vor allem in Bezug auf Konsum, Dienstleistungen, Freizeit und Erholung.

Gerade in Stadtregionen mit einer großen Entwicklungsdynamik und einer stark wachsenden Bevölkerung ist der Bodenverbrauch am stärksten und der sorgsame Umgang mit der Ressource Boden notwendig. Viele unterschiedliche Nutzungen müssen in Stadtregionen auf immer weniger Raum organisiert werden, dadurch steigt der Nutzungsdruck auf jede verfügbare Fläche und Raumnutzungskonflikte nehmen zu.

Ein wichtiger Treiber ist der Wohnungsbau. Zur sparsamen Flächennutzung sollte sich der Wohnungsbau vorrangig an hochrangiger Infrastruktur (ÖPNV Achsen), bestehender Grundversorgung (Kinderbetreuung, Schulen, Nahversorgung, medizinische Versorgung) und weiteren relevanten Kriterien wie Naherholung und Durchgrünung orientieren. Im Bereich der Betriebsansiedlung besteht die Herausforderung nicht nur darin, die oft entstehende ungleiche Verteilung von Nutzen und Lasten, die nach Betriebstyp und Betriebsgröße sowie Standorteigenschaften differiert, auszu-

gleichen, sondern auch gemeinsam Kriterien für die Identifikation und Entwicklung geeigneter Standorte zu entwickeln. Zudem gilt es, mit der begrenzten Verfügbarkeit von Flächen in bestimmten Lagen und in Kernbereichen für Betriebsansiedlungen sowie gleichzeitig mit der Abwanderung von Betrieben in bestimmten Teilräumen umzugehen.

Der planerische Umgang und die Steuerung von Nutzungen und Bauland ist eine wesentliche Aufgabe in der Stadtregion. Generell stößt die hoheitliche Planung aufgrund der vielfältigen Interessen und der komplexen Entwicklungsoptionen innerhalb von Stadtregionen an Grenzen. Überörtliche Festlegungen brauchen kommunale Zustimmung und die Umsetzung in den kommunalen Planungsinstrumenten wie beispielsweise dem örtlichen Entwicklungskonzept. Eine regional abgestimmte Vorgehensweise reduziert die interkommunale Standortkonkurrenz.

Die Bandbreite österreichischer Stadtregionen reicht von Klein- und Mittelstadtregionen unterschiedlicher wirtschaftlicher Prägung (z. B. industriell geprägt, wie die Kleinstadtregion Ternitz und Mittelstadtregion Bruck an der Mur – Leoben, Mittelstadtregionen wie St. Pölten oder Villach mit hohem Dienstleistungsanteil, touristisch geprägte Kleinstadtregionen wie Liezen), über polyzentrische Agglomerationen (Vorarlberger Rheintal) bis zur Metropolregion Wien (stadtregion+). Sie alle sind Motoren der wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Entwicklung und erbringen Leistungen, die nicht nur ihnen, sondern auch dem Umfeld zugutekommen. Durch ein verbessertes Zusammenspiel der Städte und Gemeinden innerhalb von Stadtregionen könnte man „mit weniger Geld mehr erreichen“.

Auch wenn die Zielsetzungen und möglichen Maßnahmen in diesem Themenfeld davon abhängig sind, ob die Stadtregion sich auf einem wachsenden, stagnierenden oder schrumpfenden Entwicklungspfad befindet, sind folgende Zielsetzungen aus Sicht der Stadtregionen zu diskutieren:

Übergeordnete Ziele:

- Sicherung der Funktionsfähigkeit der Ortskerne und Innenstädte
- Wachstum innerhalb der Stadtregionen abstimmen sowie Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung festlegen
- Geeignete Standorte für Betriebsansiedlungen, EKZs und Fachmärkten in den Stadtregionen definieren und gemeinsam betreiben

Maßnahmen zur Umsetzung:

4.6.3.1 Planungsinstrumente für eine „Innenentwicklung mit Qualität“ konsequent anwenden

Durch die Stärkung und Bündelung bestehender Ansätze¹⁶ sollte ein derartiges Programm der Belebung der Innenstädte und Ortskerne/Märkte gewidmet werden. Innenentwicklung mit Qualität vor Außenentwicklung soll zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Innenstädte beitragen. Dazu ist es wesentlich, die Wechselwirkungen zwischen Innen- und Außenentwicklung bewusst zu machen.

In der Diskussion um Stadtregionen fällt auf, dass mit Region/Stadtregion oft nur das Umland/evtl. die Peripherie der Stadt, nicht aber die Kernstadt assoziiert wird. In vielen Fällen kooperieren zwar die Umlandgemeinden, aber die Kernstadt (bzw. die Städte und regionalen Zentren) sind nicht direkt oder gar nicht eingebunden. In der stadtregionalen Zusammenarbeit soll daher besonderes Augenmerk auf die Kooperation Kernstadt – Stadtumland gelegt werden. Darüber hinaus sind Kooperationen und gemeinsame Planungen zwischen Umlandgemeinden und in Gemeinden polyzentrischer Agglomerationsräume voranzutreiben.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Länder, Städte- und Gemeindebund, Städte und Gemeinden, bestehende und geplante Kooperationen in Stadtregionen

Beispiele: Quartiersentwicklung (V), Gebietsbetreuung (W), Weißbuch/Masterplan Innenstadt (Städtebund, Steirische Pilotgemeinden), NAFES – Niederösterreichische Arbeitsgemeinschaft zur Förderung des Einkaufs in Orts- und Stadtzentren, Agenda Innenstadt des Österreichischen Städtebundes, Leerstandkonferenzen, ...

Stadt – Stadtumland: stadtregion+ (Wien, Niederösterreich, Burgenland), Stadt-Umland-Management Wien Niederösterreich, Masterplan Kernraum Salzburg, Interkommunale Raumentwicklung Powerregion Enns (Steyr)

4.6.3.2 Standorte stadtregional abgestimmt entwickeln

Die räumliche Planung in Stadtregionen sollte über administrative Grenzen hinaus für die Stadtregion abgestimmt erfolgen. (siehe Pkt. 4.3.3. Leit-

¹⁶ wie z. B. Der Quartiersentwicklung (V), Gebietsbetreuung (W), Weißbuch/Masterplan Innenstadt (Städtebund, Steirische Pilotgemeinden), NAFES – Niederösterreichische Arbeitsgemeinschaft zur Förderung des Einkaufs in Orts- und Stadtzentren, Leerstandkonferenzen, ...

bilder und stadtregionale Rahmenkonzepte als integrative Planungsinstrumente einsetzen)

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Städte und Gemeinden, Stadtregionale Gremien und Plattformen, Länder

4.6.3.3 Stadtregionale Zielgebiete definieren

Die Idee der stadtregionalen Zielgebiete fokussiert auf funktionell zusammenhängende Gebiete in der Stadtregion, die für die gesamte Stadtregion (und darüber hinaus) besondere Bedeutung haben. Für solche Gebiete ist eine besonders hohe planerische Aufmerksamkeit erforderlich. Beispiele sind das Umfeld von Bahnhöfen (Orientierung der Siedlungsentwicklung am ÖV), zersplitterte Strukturen („urbane Fragmente“), die gefasst werden sollten, alte Industrie- und Infrastrukturstandorte (Transformation, Umnutzung), landschaftlich sensible Gebiete, Gebiete mit besonderer Bodengüte (landwirtschaftliche Produktion).

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Stadtregionale Gremien und Plattformen, Länder, Standortgemeinden und deren BürgerInnen, Interessengruppen

Beispiel: Landesentwicklungsprogramm Steiermark – Handlungsraum Stadtregionen

4.6.3.4 Regionale Gestaltungs-/Planungsbeiräte einrichten

Gerade in Stadtregionen, wo Siedlungsgebiete über die Gemeindegrenzen physisch und visuell zusammenwachsen, werden Raumordnung, Infrastrukturplanung sowie Baukultur (Stadt- und Ortsbild) zum interkommunalen Anliegen. Möglichkeiten, planerisches Know-how effizient zu bündeln und zu steigern, bestehen in der Einrichtung von Planungs- und Verwaltungsgemeinschaften sowie über regionale Qualitätssicherungsinstrumente. Diese können von der Abstimmung von Standards für Prozessqualitäten bei der Vorbereitung und Umsetzung von Projekten mit regionaler Bedeutung bzw. an sensiblen Standorten bis zur Einrichtung regionaler Gestaltungs-/Planungsbeiräte (externe Fachleute, die Bau- und Planungsvorhaben begutachten, Zusammensetzung aus den Bereichen Architektur, Raumplanung, Landschaftsplanung und Verkehrsplanung) – unter Berücksichtigung von bestehenden Gremien – reichen.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Länder, Städte und Gemeinden, Unternehmen und private BauherrInnen

Beispiele: Regionale Gestaltungsbeiräte Neusiedler See, Südwest-Steiermark

4.6.3.5 Aufschließungs- und Erhaltungsbeiträge für unbebautes Bauland einheben

Den Gemeinden soll durch entsprechende raumordnungsrechtliche Regelungen die Möglichkeit geben werden bzw. sollen sie vorhandene Möglichkeiten nutzen, für unbebautes Bauland Aufschließungs- und Erhaltungsbeiträge einzuheben: Erhaltungsbeiträge in Form von „verlorenen Zahlungen“ für die Infrastrukturbereitstellung können erhebliche baulandmobilisierende Wirkungen haben und dadurch die Ressourceneffizienz verbessern.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: ÖREK-Partnerschaft, Planungsabteilungen der Länder, Städte und Gemeinden

Beispiel: Aufschließungs- und Erhaltungsbeiträge nach dem OÖ Raumordnungsgesetz 1994 (§25, 26, 27, 28)

4.6.3.6 Stadtregionale Dialoge initiieren bzw. weiterführen

An jeweils bestehende Kooperationsstrukturen ist anzuknüpfen bzw. sind diese zu bündeln. Regionale Dialoge sollen weitgehend ergebnisoffen angelegt sein – die Erwartungen an das Ergebnis sollen vorab nur beispielhaft formuliert werden. In diesem Sinn ist schon der Dialog selbst ein Gewinn für die Stadtregion („Der Weg ist das Ziel“). Die einzelnen Stadtregionen bzw. deren Teilräume setzen ihre Schwerpunkte selbst. Am Ende von regionalen Dialogprozessen könnten „Stadtregionale Vereinbarungen“ oder „Stadtregionale Leitbilder“ stehen. Der stadtregionale Dialog ist partizipativ ausgerichtet – RegionskennerInnen, Interessengruppen, Unternehmen und die interessierte Öffentlichkeit sollen verstärkt in Planungsprozesse eingebunden werden.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Länder, Regionalmanagements, Stadt-Umland-Managements, Interessengruppen der Wirtschaft und Zivilgesellschaft, Fachöffentlichkeit, BewohnerInnen von Stadtregionen

Beispiele: Stadt – Stadtumland: stadtregion+ (Wien, Niederösterreich, Burgenland), Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich, vision rheintal – Leitbild zur räumlichen Entwicklung und regionalen Kooperation

4.6.4 Vielfalt und Zusammenhalt

Stadtregionen stehen vor vielfältigen Herausforderungen, die sich aus sozio-demografischen (Alterung,

Migration), sozio-ökonomischen (Ungleichheit, Segregation) und sozio-kulturellen (Ausdifferenzierung nach sozialen Milieus) Entwicklungen ergeben. Der demografische Wandel und die Entwicklungen am Wohnungsmarkt stellen den gesellschaftlichen Zusammenhalt auf die Probe. Die daraus entstehenden zunehmenden sozialen Ungleichheiten innerhalb von Stadtregionen sind eine große Herausforderung. Außerdem erzeugt die Vielfalt der Lebensstile Nachfrage nach sehr unterschiedlichen Formen des Wohnens. Es geht deshalb darum, „Raum für die Vielfalt an Lebensstilen zu bieten“.

Die Veränderungen in den sozialen Strukturen und Prozessen bewirken Veränderungen im Mobilitätsverhalten, den Wohnstandortsuchmustern und grundsätzlich dem räumlichen Verhalten der Bevölkerung. Einerseits gibt es die Familien, die ins Umland der Städte abwandern, andererseits wächst der Wunsch in zentralen Lagen zu wohnen, wenn flexible Arbeitszeiten und neue Arbeitsformen dies ermöglichen. Viele Ältere schätzen wiederum die kulturelle Vielfalt, die kurzen Wege zu attraktiven Infrastrukturen sowie die Nähe zu Gesundheitsdiensten in den Kernstädten. Der Rückgang traditioneller Haushaltsformen und die Vielfalt der Lebensstile erzeugen eine Nachfrage nach sehr unterschiedlichen Formen des Wohnens.

Übergeordnete Ziele:

- Die soziale Durchmischung in den Quartieren der Stadtregion fördern
- Gemeinsame Vorgehensweise in der Integrationspolitik anstreben
- **Stadtregionale Identität stärken:** Diese Zielsetzung betrifft sowohl die Außen- als auch die Innensicht der Stadtregion. Wenn sich die BürgerInnen, VertreterInnen von Politik, Verwaltung und Wirtschaft einer Stadtregion stärker mit dieser identifizieren, kann das nicht nur dazu führen, dass eine Bindung an die Stadtregion entsteht (und damit Abwanderung bekämpft werden kann), sondern auch, dass sich die BürgerInnen in der zukünftigen Gestaltung und Entwicklung der Stadtregion engagieren und aktiv mitwirken. Dies bedeutet Maßnahmen zu setzen, welche die aktive Einbindung der BürgerInnen und daher Partizipation an politischen Entscheidungsfindungsprozessen fördert, und gleichzeitig Projekte zu entwickeln, welche die Stadtregion „inszenieren“. Ein wesentlicher Eckpfeiler von sozialer Kohäsion, nämlich die Möglichkeit der Teilnahme an politischer Entscheidungsfindung für alle sozialen Gruppen, ist damit erfüllt. Nach außen bedeutet die Stärkung stadtregionaler Identität eine verbes-

serte Sichtbarkeit der Stadtregion in der internationalen Standortkonkurrenz, aber auch die Verbesserung der Verhandlungsmacht der Stadtregion gegenüber anderen AkteurInnen.

- **Das Angebot in Bereichen der sozialen Infrastruktur (Bildung, Gesundheit, Kultur und Soziales) erhalten und verbessern:** Der gleiche Zugang zu öffentlichen städtischen Dienstleistungen und Infrastrukturen – dazu gehört auch der öffentlich Raum sowie der Grün- und Freiraum – sind wichtige Elemente für die Herstellung sozialer Kohäsion. Hinsichtlich der Bekämpfung von Prozessen sozialer Exklusion besonders relevante politische Felder sind: Das Bildungssystem und Bildungsinfrastrukturen, welche für alle sozialen Gruppen gleich zugänglich sein sollten, die Mobilitätssysteme, welche auf die Bedürfnisse unterschiedlicher Gruppen ausgerichtet und ebenfalls leistbar sowie leicht zugänglich für alle sozialen Gruppen in der Stadtregion sein sollten sowie die Wohnbaupolitik.

Maßnahmen zur Umsetzung:

4.6.4.1 Ausbau des Angebots an leistbarem Wohnraum

BewohnerInnen der Stadtregion sollen die Möglichkeit haben, ihren Wohnstandort in der Stadtregion frei wählen zu können. Zur Vermeidung sozialer Segregation soll unter anderem ein differenziertes Angebot an leistbarem Wohnraum bereitgestellt werden. Dies kann auch durch raumordnerische Instrumente unterstützt werden. Die Bereitstellung von Flächen für den förderbaren Wohnbau betrifft nicht nur einzelne Gemeinden, sondern ist in Stadtregionen wegen der funktionalen Verflechtungen gemeinsam zu lösen. Es besteht übergemeindlicher und landesplanerischer Abstimmungsbedarf. Dazu könnte in regionalen Raumordnungsplänen oder Raumordnungskonzepten konkretisiert und vereinbart werden, welche Maßnahmen zur Ausweisung geeigneter Flächen für den förderbaren Wohnbau, zur Baulandmobilisierung und zur aktiven Bodenpolitik ergriffen werden sollen. Dabei soll das Raumordnungsrecht – wo nicht schon vorhanden – um die Widmungskategorie „förderbarer Wohnbau“ ergänzt werden (siehe auch ÖREK-Partnerschaft „Leistbares Wohnen“ – Empfehlungen, September 2014).

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Planungsabteilungen der Länder, Gemeinden, Soziale Wohnbauträger, Fachöffentlichkeit

Beispiele: Widmungskategorie „Förderbarer Wohnbau“ in der Wiener Bauordnung¹⁷

¹⁷ In diesem Widmungsgebiet dürfen nur Bauten errichtet werden, die die bautechnischen Spezifikationen in Anlehnung an die Wohnbauförderung erfüllen – etwa: Wärmeschutz und Nutzflächenbeschränkung pro Wohneinheit.

4.6.4.2 Entwicklung von stadtreionalen Integrationsleitbildern

Die hohe Konzentration der (Neu)zuwanderung auf die Stadtreionen stellt neue Herausforderungen an die Politik und Verwaltung, denen durch einen inkludierenden, interdisziplinären und interkulturellen räumlichen Ansatz begegnet werden sollte. Eine stadtreionale Betrachtung und räumliche Koordination eines integrationsorientierten Diversitätskonzeptes kann Gemeinden und Städte entlasten, welche die „Integrationslast“ in der Stadtreion hauptsächlich zu tragen haben. Dabei sollen durch ein stadtreionales, vorausschauendes Abstimmen der Entwicklung und der Besiedlung von einzelnen Quartieren ethnische Konzentrationsprozesse und die räumliche Konzentration von sozial benachteiligten Gruppen vermieden werden. Gleichzeitig sollte die Vielfalt an Kulturen in Stadtreionen als Potenzial für Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit betrachtet werden.

Im Sinne einer diversitätsorientierten Raumentwicklung in Stadtreionen soll die Anerkennung und Berücksichtigung gesellschaftlicher Vielfalt mit unterschiedlichen Nutzungsbedürfnissen an den Raum erfolgen. Vielfalt soll als positive Ressource in Stadtreionen wahrgenommen werden. Integrierte Entwicklungs- und Erneuerungskonzepte ermöglichen die Verknüpfung von Integrations- und Raumpolitik.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Städte und Gemeinden, Städtebund, Gemeindebund, Politik, Zivilgesellschaft

Beispiele: Region Hannover, Europäische Metropolregion München – Deutschland

4.6.4.3 Begegnungsräume schaffen

Öffentliche Räume sind Bezugs- und Aktionsräume und damit immer Ausdruck gesellschaftlicher Verhältnisse, die sich auf diesen „Bühnen“ ausdrücken. Bei Neubauprojekten ist der öffentliche Raum in das Entwicklungskonzept einzubeziehen. Speziell wichtig ist, insbesondere in dichten Gebieten, konsumfreien öffentlichen Raum zu erhalten und zu verbessern. Öffentliche Orte für Aufenthalt und Begegnung sind nicht nur eine lokale Angelegenheit. Gerade in den von Ausdehnung, Zusammenwachsen, baulicher Verdichtung und hohem Autoverkehrsanteil geprägten Stadtreionen verschwinden die alten Ortsräume, der Bedarf neuer urbaner öffentlicher Räume ist gegeben und muss integrierter Bestandteil von Entwicklungskonzepten sein.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Städte und Gemeinden, Dienststellen der Länder für Soziales, Baukultur, Stadt- und Dorfenerneuerung

4.6.4.4 Leitpläne für öffentliche und soziale Einrichtungen entwickeln

Die räumliche Verteilung und Erreichbarkeit dieser Einrichtungen fördert die soziale Durchmischung der stadtreionalen Bevölkerung. Kunden- und publikumsintensive Einrichtungen sind an den hochwertigen Haltestellen des ÖV bzw. in den Zentren zu situieren. Die Ausstattung und Qualität verschiedener Standorte (harte und weiche Faktoren) beeinflussen die Standortqualität und Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Stadtreion und bedingen deshalb eine stadtreionale Steuerung.

Exemplarische Umsetzungs- und KooperationspartnerInnen: Bund, Länder, Städte und Gemeinden, Regionalverbände, Regionalmanagements, Stadt-Umland-Managements

5 PRAXISBEISPIELE

Ergänzend zu den bei den einzelnen Maßnahmen zur Umsetzung der Eckpunkte der österreichischen Stadtregionspolitik angeführten Beispielen bzw. deren Kurzbeschreibung werden im folgenden Kapitel einige dieser Beispiele überblicksmäßig erläutert. Da die Beispiele zumeist mehreren Maßnahmen bzw. Eckpunkten der Stadtregionspolitik zugeordnet werden können, erfolgt die Reihung alphabetisch.

5.1 Agglomerationspolitik der Schweiz

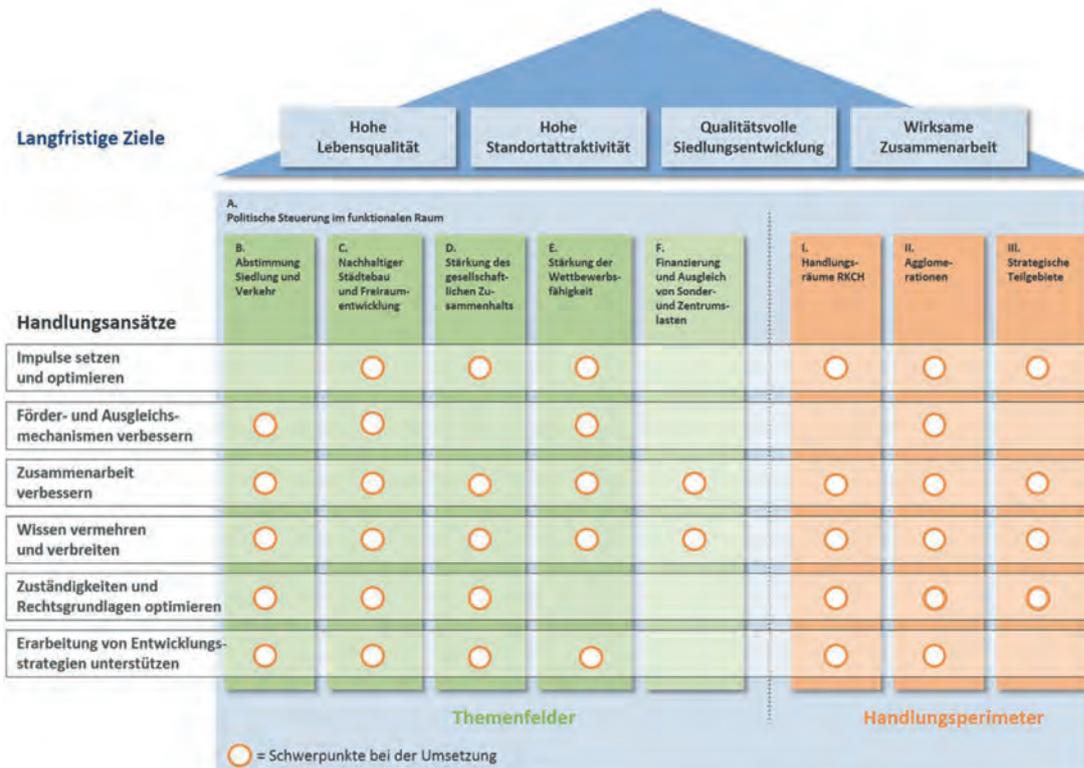
Vgl. Maßnahme 4.3.3 und Maßnahme 4.4.4

Die Agglomerationspolitik der Schweiz begann im Jahre 2001 mit der Veröffentlichung des Berichts zur Agglomerationspolitik des Bundes durch den Schweizer Bundesrat. Zudem verpflichtete sich der Bund mit einem Artikel in der Bundesverfassung auf die besonderen Probleme der Agglomerationen einzugehen.

Die Größe der Agglomerationen in der Schweiz variieren. Sie reichen von Zürich mit 133 Gemeinden und 1,08 Mio. EinwohnerInnen bis zu Interlaken mit 7 Gemeinden und ca. 21.400 EinwohnerInnen. Im Vordergrund standen bisher die Förderung von Modellvorhaben der Zusammenarbeit in Agglomerationen durch den Bund (insgesamt 31), die Erarbeitung von Agglomerationsprogrammen durch die Agglomerationen selbst, ein stärkeres Bundesengagement im Agglomerationsverkehr sowie der Aufbau eines Monitorings für die Beobachtung der Entwicklungen in den Agglomerationen durch den Bund.

Mit der auf den 1. Mai 2014 in Kraft gesetzten Änderung vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) konnte zudem die rechtliche Basis für eine kompakte Siedlungsentwicklung, welche die Landschaft schont und gleichzeitig die Attraktivität der Schweiz als Wohn- und Arbeitsort sichert, verbessert werden.

Abb. 27: Agglomerationspolitik des Bundes 2016



Quelle: Der Schweizerische Bundesrat 2015, S. 8

Der Bund erachtet die Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik der Tripartiten Agglomerationskonferenz als wichtigen Orientierungsrahmen für seine eigene Strategie. Er hat sich darum intensiv im tripartiten Erarbeitungsprozess engagiert und anschließend die langfristigen Ziele, die Handlungsansätze und die Themenfelder übernommen. Die Agglomerationspolitik des Bundes ab 2016 setzt sich folglich aus ähnlichen Bausteinen zusammen (siehe Abbildung 26).

Die Tripartite Agglomerationskonferenz dient der Entwicklung der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden. Gemeinsames Ziel ist die Entwicklung einer abgestimmten Agglomerationspolitik. Im Vordergrund steht die gegenseitige Information über Agglomerationen betreffende sektorale Maßnahmen sowie die Entwicklung von Empfehlungen für die Lösung von Agglomerationsproblemen.

Im Vergleich zu den Governance-Strukturen in österreichischen Stadtregionen weisen die Schweizer Beispiele einen hohen Grad an Ausdifferenzierung und Institutionalisierung auf. Vor allem die finanzielle Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und Städten in einer Agglomeration durch den Bund und den damit verbundenen Anforderungen hilft, eine gemeinsame Perspektive in den Agglomerationen zu entwickeln sowie die funktionellen Verflechtungen in einen gemeinsamen politischen Handlungsraum überzuführen. Dies und die Abstimmung der Raumordnungspolitik zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erfordern ein hohes Maß an Kooperations- und Diskussionsbereitschaft. In der Anwendung für österreichische Stadtregionen müsste u. a. geklärt werden, welche Rolle Bund und Länder bei der gezielten Förderung von stadtrationalen Governance-Strukturen spielen sollen, welche Zielsetzungen damit verbunden sind, wie die Raumordnungspolitik mit anderen Sektorpolitiken abgestimmt werden kann und wie Anreize zur Kooperation in Stadtregionen gesetzt werden können.

5.2 „AREA m styria – Steiermark GesmbH“ Vgl. Maßnahme 4.2.6

Hauptziel dieser Kooperation zwischen einigen Gemeinden, Städten und Unternehmen ist die Sicherung und Entwicklung des Wirtschaftsstandortes Obersteiermark. Durch eine gemeinsame Vermarktung sollen gezielt Unternehmen angezogen und damit Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Organisation fungiert dabei als Vermittlerin und Vernetzerin sowie Kommunikatorin nach innen und nach außen. Das Leistungsangebot umfasst u. a. One-

Stop-Shops für Betriebsansiedlungen, Leerflächenmanagement, GründerInnen- und JungunternehmerInnen-Coaching, Abstimmung der Wirtschaftsförderung und Preisgestaltung.

Die zentralen Nutzen der Kooperation sind:

- Verbesserung der internationalen Sichtbarkeit
- Schaffung von Arbeitsplätzen durch Betriebsansiedlungen
- Verbesserung und Erweiterung der Bildungsangebote
- Verbesserung des Images, Stärkung des regionalen Bewusstseins
- Verbesserung der Kooperation innerhalb der Stadtregion
- Verringerung von interkommunaler Standortkonkurrenz (vgl. ÖROK 2013: S. 22–23)

5.3 Eingriffsregelung und Ökokonto in Baden-Württemberg Vgl. Maßnahme 4.6.2.1

Die Eingriffsregelung soll als Instrument des deutschen Naturschutzrechts auch außerhalb von Schutzgebieten einen Mindestschutz von Natur und Landschaft gewährleisten. Die Zulassung von Eingriffen erfolgt über eine verbindliche Entscheidungsabfolge und soll damit der Beeinträchtigung von Natur und Landschaft entgegenwirken und unvermeidbare Beeinträchtigungen kompensieren.

Es werden zwei Varianten der Eingriffsregelung unterschieden:

- Die Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung: Diese Eingriffsregelung gilt insbesondere im Außenbereich und bei Bebauungsplänen, die eine Planfeststellung ersetzen. Seit dem Jahr 2010 können Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gezielt bevorzugen werden. Die Anrechnung von vorgezogenen Maßnahmen als Kompensationsmaßnahmen für spätere Eingriffe in Natur und Landschaft wird in der Ökokonto-Verordnung geregelt.
- Die Bauplanungsrechtliche Eingriffsregelung gilt insbesondere für Bauleitpläne (Flächennutzungspläne, Bebauungspläne). Anders als bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Zulassung konkreter Bauvorhaben) wird sie bereits auf der Planungsebene durchgeführt. Damit werden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bzw. die Ausweisung dafür vorgesehener Flächen bereits im Bebauungsplan umgesetzt. Auch hier besteht die Möglichkeit, vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen durchzuführen. Mit der Einführung des Ökokontos haben die Kommunen die Möglichkeit, die Umsetzung der baurechtlichen Eingriffsregelung flexibler zu handhaben. (vgl. www.lubw.baden-wuerttemberg.de)

5.4 Emscher Landschaftspark

Vgl. Maßnahme 4.6.2.2

Der Emscher Landschaftspark ist ein regionales Kooperationsprojekt von 20 Städten der Metropole Ruhr, zwei Landkreisen, den Bezirksregierungen, dem Land Nordrhein-Westfalen, der Emscher Genossenschaft und des Regionalverbandes Ruhr zur Entwicklung des Emscher Landschaftsparks.

Im Jahr 2010 wurde der Masterplan Emscher Landschaftspark als gemeinsame Entwicklungsstrategie verabschiedet. Der Masterplan enthält die wesentlichen Leitlinien und Entwicklungsperspektiven für den Emscher Landschaftspark und formuliert Themen, Projekte und konkrete Handlungsempfehlungen. Damit bildet er auch die Grundlage für die Budgetierung von zukünftigen Investitionsmaßnahmen und Förderprogrammen.

Die zentralen Nutzen der Kooperation sind:

- Verbesserung der Lebens- und Wohnqualität im mittleren Ruhrgebiet
- Stärkung der weichen Standortfaktoren durch Parks und Freizeitangebote auf alten Industrieflächen, Halden und Landmarkenkunst (vgl. www.metropolerohr.de/regionalverband-ruhr/emscher-landschaftspark.html)

5.5 Europäische Metropolregion München – Deutschland

Vgl. Maßnahme 4.2.6 und Maßnahme 4.6.4.2

Ein zentrales Ziel der Metropolregion ist die Entwicklung einer metropolregionalen Identität vor allem durch ein gemeinsames Standortmarketing und damit durch die Stärkung der Außenwahrnehmung. Nach innen bildet die Metropolregion, welche als privatrechtlicher Verein mit sechs kreisfreien Städten und 36 kreisangehörigen Kommunen organisiert ist, eine Vernetzungsplattform zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Politik. Durch das Sichtbarmachen der Stärken der Metropolregion nach innen soll auch die Akzeptanz durch die BürgerInnen gestärkt werden. Zentrale Themenfelder dieser Public-Private-Partnership sind u. a. Lebensqualität, Freizeit und Naherholung, Bildung (z. B. Fachkräftekampagne) und Nahverkehr/Mobilität.

Die zentralen Nutzen der Kooperation sind:

- Entwicklung eines regionalen Bewusstseins bzw. einer regionalen Identität
- Gemeinsame Kampagnen im Bereich Bildung
- Beitrag zur Steigerung der Lebensqualität
- Stärkung der Region im internationalen Wettbewerb
- Regionale Wachstumsimpulse (vgl. ÖROK 2013: S. 37–39 und <http://www.metropolregion-muenchen.eu>)

5.6 Gemeindeverband „Interkommunale Zusammenarbeit in der Region Urfahr-West“ (OÖ) mit Dotierung eines Zukunftsfonds

Vgl. Maßnahme 4.4.2

Zweck des Verbandes ist die interkommunale Kooperation im Bereich Standortentwicklung auf Basis einer räumlichen Strategie (interkommunales Raumentwicklungskonzept), die solidarische Aufteilung der Kommunalsteuereinnahmen und die Dotierung eines Zukunftsfonds für regionale Aufgaben

Merkmale der interkommunalen Kooperation in Urfahr-West sind:

- Zur Aufteilung gelangen *sämtliche derzeitigen und künftigen* Kommunalsteuereinnahmen aller in den Verbandsgemeinden abgabenpflichtigen Betriebe, wobei unterschieden wird zwischen den Kommunalsteuereinnahmen aus Flächen, die nicht vom Verband entwickelt wurden oder werden und Flächen, die der Verband zu Verbandsflächen deklariert hat.
 - a) Basiszahl für die Verteilung der Kommunalsteuer ist das KSt-Aufkommen der Gemeinde außerhalb der definierten Verbandsflächen (bezogen jeweils auf das 3. Jahr vor dem Aufteilungszeitpunkt)
 - b) Kommunalsteuer aus definierten Verbandsflächen (regionalen Betriebsgebieten)
- wird zu 95 Prozent den Gemeinden nach EinwohnerInnenzahl zugeteilt – kein Bonus für Standortgemeinden bei Neuansiedlung – unter der Voraussetzung, dass der Verband die Erschließungskosten getragen hat
- fließt zu fünf Prozent dem regionalen Zukunftsfonds zu
 - c) Zuwächse (über der Basiszahl) an KSt außerhalb der Verbandsflächen fließen
- zu 50 Prozent vorweg an die Standortgemeinde
- zu 30 Prozent an alle Verbandsgemeinden nach EinwohnerInnenschlüssel
- zu 20 Prozent an den regionalen Zukunftsfonds
- Mittel aus dem Zukunftsfonds sind zu verwenden für
 - a) Raumordnungspolitische Maßnahmen (z. B. gemeinsames interkommunales Raumentwicklungskonzept; Entwicklung von gemeinsamen, neuen Betriebsbaugebieten),
 - b) Kommunikationspolitische Maßnahmen (z. B. regionales Standortmarketing),
 - c) Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Auch Leerstände in Ortskernen sind Entwicklungsziele des Verbandes, dem alle Flächen anzubieten sind. (vgl. www.regionuwe.at)

5.7 Gemeinsame Landesplanungsabteilung (GL) für Raumordnung und Landesplanung in Berlin Brandenburg Vgl. Maßnahme 4.2.4

Die Gemeinsame Landesplanungsabteilung (GL) der deutschen Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg ist eine Landesplanungsbehörde, in der die Länder Berlin und Brandenburg seit dem Jahr 1996 gemeinsam Raumordnungspolitik und Landesplanung betreiben. Sie nimmt die Aufgaben der für Raumordnung zuständigen obersten Behörden beider Länder wahr. Sie ist sowohl Bestandteil der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt in Berlin als auch des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung in Brandenburg. Oberstes Gremium für die Abstimmung und Zusammenarbeit in der Raumordnung beider Länder ist die gemeinsame Landesplanungskonferenz. Die GL ist bundesweit die einzige oberste Zweiländerbehörde in diesem Bereich.

Die Ziele der gemeinsamen Landesplanung von Berlin und Brandenburg umfassen:

- Ausgewogene Verteilung der Entwicklungschancen und -potenziale im Gesamttraum
- Förderung der gemeinsamen Landesentwicklung
- Stärkung des gemeinsamen Wirtschaftsraumes, um im Wettbewerb der europäischen Regionen erfolgreich zu bestehen
- Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen
- Einfügen der angestrebten Struktur beider Länder in das zusammenwachsende Europa

Die zentralen Nutzen der Kooperation sind:

- Schaffung von wichtigen Grundlagen für Wachstumsförderung und Infrastrukturentwicklung im Gesamttraum
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Metropolregion im nationalen und europäischen Kontext
- Beitrag zur zukunftsfähigen Entwicklung der Städte als Anker im Raum
- Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des Gesamttraumes und zur integrierten Entwicklung der ländlichen Räume (vgl. www.gl.berlin-brandenburg.de)

5.8 Infrastrukturfonds zur Umsetzungsfinanzierung der Agglomerationsprogramme Verkehr und Mobilität in der Schweiz Vgl. Maßnahme 4.3.1 und Maßnahme 4.6.1.1

Ziel des „Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstraßennetz sowie Hauptstraßen in Berggebieten und Randregionen“ ist es die wachsende Mobilität und die Verkehrsprobleme in den Agglomerationen und auf den Nationalstraßen auch künftig bewältigen zu können und Haupt-

straßen in Berggebieten und Randregionen erhalten zu können.

Aus dem Fond werden finanziert:

- die Fertigstellung Nationalstraßennetz
- Engpassbeseitigung im bestehenden Nationalstraßennetz
- Beiträge zu Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen
- Infrastrukturen für den öffentlichen und privaten Agglomerationsverkehr
- Beiträge zur Substanzerhaltung der Hauptstraßen in Berggebieten und Randregionen

Dafür stehen ab dem Jahr 2008 für die folgenden 20 Jahre 20,8 Milliarden Schweizer Franken zur Verfügung.

Der Infrastrukturfonds basiert auf einer Reorganisation der Spezialfinanzierung Straßenverkehr und wird mit einem Teil der zweckgebundenen Erträge aus der Mineralölsteuer und der Autobahnvignette sowie deren Reserve gespeist. (vgl. www.are.admin.ch/themen/verkehr/00250/00460/index.html)

5.9 Interkommunale Raumentwicklung (IKRE) Zentralraumregion Linz-Südwest Vgl. Maßnahme 4.1.2. und Maßnahme 4.2.3

Im Rahmen der interkommunalen Raumentwicklung Linz-Südwest ist es das Ziel von zehn Städten und Gemeinden, neue interkommunale Schwerpunkte zu setzen, räumliche Entwicklungen und regional wichtige Infrastrukturmaßnahmen sowie Verkehrsinfrastruktur- & Lenkungsmaßnahmen voranzutreiben und gemeinsam zu deren Umsetzung beizutragen. Damit möchte sich der Zentralraumregion Linz-Südwest als Wirtschafts- und Lebensregion mit hoher Lebensqualität im überregionalen Wettbewerb der Regionen positionieren.

Dazu wurde ein interkommunales Raumentwicklungskonzept zur optimierten Koordination der integrierten räumlichen Entwicklung der Zentralraumregion Linz-Südwest erstellt und von den zehn neu kooperierenden Gemeinden auf Basis einer Kooperationsvereinbarung beschlossen. Das interkommunale Raumentwicklungskonzept dient als freiwilliges Planungsinstrument der Gemeinden zur besseren Koordination der Raumplanung der einzelnen Gemeinden in einem interkommunalen Standortraum. Im Rahmen der interkommunalen Raumentwicklung werden der Aufbau und die Etablierung von interkommunalen Planungsprozessen (Abstimmungsprozesse, Umsetzungsvereinbarung zur interkommunalen Raumentwicklung) sowie die Erstellung von

interkommunalen Planungsdokumenten (Leitbild, interkommunaler Raumordnungsrahmenplan, Rahmensetzungen für die konkrete Entwicklung interkommunal bedeutender Standorträume) verfolgt. (vgl. www.rmooe.at/projekte/interkommunale-raumentwicklung-ikre-zentralraumregion-linz-suedwest und www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/1.OEREK/OEREK_2011/2._Stadtregionstag_Salzburg/4_Beitrag_MANDLBAUER.pdf)

5.10 Landesentwicklungsprogramm Steiermark – Handlungsraum Stadtregionen

Vgl. Maßnahme 4.2.5, Maßnahme 4.3.2 und Maßnahme 4.6.3.3

Im Landesentwicklungsprogramm der Steiermark (LGBL Nr. 75/2009) sind Stadtregionen im § 3 Ordnung der Raumstruktur folgendermaßen verankert: „Als Stadtregionen gelten räumlich funktionelle Einheiten um Kernstädte oder regionale Zentren, die sich aus dem städtisch verdichteten Agglomerationsraum und der zugeordneten Außenzone zusammensetzen. Die Abgrenzung der Stadtregionen mit dem Ziel einer gemeindeübergreifend abgestimmten räumlichen Entwicklung hat im Zuge der Erstellung des betreffenden regionalen Entwicklungsprogramms zu erfolgen.“ (Landesentwicklungsprogramm der Steiermark (LGBL Nr. 75/2009)§3 Abs. 4).

Die „Stadtregionen“ wurden im Landesentwicklungsprogramm 2009 als neuer Begriff eingeführt, da die Siedlungsentwicklung in höherrangigen zentralen Orten die administrativen Grenzen der Gemeinden oftmals überschritten hat und somit ein erhöhter Abstimmungsbedarf zwischen diesen Gemeinden hinsichtlich ihrer räumlichen Entwicklung besteht. Im Zuge der Erstellung der regionalen Entwicklungsprogramme für die Regionen sollen diese abgegrenzt und weiterführende Maßnahmen erarbeitet werden. Damit folgt das Landesentwicklungsprogramm auch einer Empfehlung der Österreichischen Raumordnungskonferenz. (vgl. www.raumplanung.steiermark.at/cms/dokumente/11164779_280339/3c105f9e/Landesentwicklungsprogramm_LGBL_Nr_75-2009.pdf)

5.11 Regionales Gewerbeflächenkonzept für die Region Aachen

Vgl. Maßnahme 4.2.6

Dieses Konzept wurde in der Region Aachen bereits im Jahr 1998 erstellt. Wesentliche Zielsetzungen waren die Ermittlung des regionalen Gewerbeflächenbedarfs sowie die Verständigung über regional wichtige Gewerbeflächen, welche den Anforderungen von (über)regionalen Unternehmen entsprechen und damit die Attraktivität der Region erhöhen. Im Rahmen der Erstellung wurden die Gewerbeflächen und die

gewerblichen Potenzialflächen ermittelt sowie überprüft, ob das bestehende regional bedeutsame Gewerbeflächenangebot noch aktuell ist.

Die erwarteten zentralen Nutzen dieser kooperativen Maßnahmen sind:

- Abstimmung und Optimierung von Betriebsstandorten
- Verbesserung der Flächenverfügbarkeit
- Verbesserung der Kooperation in der Stadtregion
- Entwicklung eines regionalen Bewusstseins (vgl. ÖROK 2009: S. 30 und <http://www.staedtereion-aachen.de>)

5.12 Raumkonzept Schweiz

Das Raumkonzept Schweiz ist das erste Strategieelement in der Schweizer Raumentwicklung, das von allen drei Staatsebenen gemeinsam entwickelt und getragen wird. In einem mehrjährigen partizipativen Prozess haben sich Bund, Kantone, Städte und Gemeinden auf grundsätzliche Ziele und Strategien geeinigt, die alle drei Staatsebenen gemeinsam verfolgen sollen. Das Raumkonzept Schweiz bietet den Behörden auf allen Stufen einen Orientierungsrahmen und eine Entscheidungshilfe für die künftige Raumentwicklung der Schweiz. Es ist unverbindlich und setzt auf die freiwillige Zusammenarbeit von Behörden und Privaten.

Mit drei gesamtschweizerischen Strategien zeigt das Raumkonzept auf, wie die Zusammenarbeit verbessert und die räumliche Entwicklung abgestimmt werden kann. Einer dieser strategischen Ansätze ist „Handlungsräume bilden und das polyzentrische Netz von Städten und Gemeinden stärken“.

Zur überregionalen Planung und Koordinierung von raumwirksamen Tätigkeiten unterscheidet das Raumkonzept drei Typen von (stadt-)regionalen Handlungsräumen:

- Großstädtisch geprägte Handlungsräume: Das sind die Metropolitanräume Zürich, Basel, Métropole Lémanique und die Hauptstadtregion Schweiz, die enge wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verflechtungen aufweisen. Die Metropolitanräume werden als die wirtschaftlichen Hauptmotoren der Schweiz identifiziert – mit wesentlichen Funktionen im Bereich der Wissensökonomie, der Innovation und der Kultur.
- Klein- und mittelstädtisch geprägte Handlungsräume: Solche Handlungsräume weisen ein eigenes Profil mit individuellen Stärken auf und bieten eine hohe Lebens- und Wohnqualität. Sie erfüllen Brückenfunktionen und verfügen über wirtschaftliches Entwicklungspotenzial.
- Alpine Handlungsräume: Diese Räume sind stark durch die naturräumlichen Gegebenheiten geprägt und als wertschöpfungsstarke Tourismus-

zentren von nationaler Bedeutung. Sie sind zudem ländliche Räume, die mit ökologisch wertvollen Naturlandschaften ausgestattet sind. (vgl. www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00228/00274)

5.13 Regionale Leitplanung Nordraum Wien

Vgl. Maßnahme 4.1.2, Maßnahme 4.3.3 und Maßnahme 4.6.2.3

Der Nordraum Wien ist einer der dynamischsten Wachstumsräume Österreichs. Der „Regionale Leitplan Nordraum Wien“ stellt die koordinierte Raumentwicklung entlang von A5, S1 und A22 sicher. Unter dem Motto „Kooperation auf Augenhöhe“ wurde vom Land Niederösterreich zusammen mit 25 Gemeinden im nördlichen Wiener Umland das Pilotprojekt „Regionale Leitplanung“ initiiert, bei dem partnerschaftliche Abstimmungsprozesse im Mittelpunkt stehen. Diese neue Herangehensweise in der Regionalplanung ist gekennzeichnet durch eine frühzeitige, konstruktive und zielorientierte Zusammenarbeit von Gemeinden, Region und Land. Regionale Ziele, Grundsätze und Maßnahmen der Raumentwicklung werden in partnerschaftlicher Aufgabenteilung und Kompetenzbündelung von Gemeinden und Land festgelegt und umgesetzt.

Die verfolgten Ziele sind:

- eine koordinierte Raumentwicklung entlang der Autobahn A5 und A22 sowie der Schnellstraße S1 unter breiter Einbindung der relevanten AkteurInnen
- eine erhöhte Akzeptanz und bessere Zielerreichung durch einen frühzeitigen Dialog von Gemeinden, Region und Land
- eine Stärkung der regionalen Ebene als wichtige Kommunikations- und Abstimmungsplattform
- eine höhere Effizienz und Einsparung von Kosten durch die Zusammenführung bestehender Planungsprozesse und gemeinsame Planungsschritte
- Planungssicherheit durch verbindliche Inhalte sowie Stärkung der Umsetzungskomponente durch konkrete Entwicklungsziele und -maßnahmen
- die Realisierung einer flächen- und kostensparenden Raumnutzung

Der Entwicklungsprozess greift dabei auf mehrere Gremien und Kooperationsformate zurück: Projektsteuerungsgruppe (VertreterInnen der Gemeinden und des Landes); Gemeinderunden (drei Fokusgruppen); Niederösterreich-Runde (VertreterInnen der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik); regionales Dialogforum als Entscheidungsgremium und Beschlussorgan (Land, Gemeinden, ExpertInnen); überregionales Dialogforum zur Abstimmung der Ergebnisse mit Nachbarregionen und der Stadt Wien; Workshops für interessierte Gemeinden zu bestimmten Themen. (vgl. [\[noe.at/uploads/media/Folder_regionaleLeitplanung.pdf\]\(http://noe.at/uploads/media/Folder_regionaleLeitplanung.pdf\), 17. 05. 2015\)](http://www.regionalmanagement-</p>
</div>
<div data-bbox=)

5.14 Die REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen Vgl. Maßnahme 4.1.7

In der regionalisierten Strukturpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen gibt es seit 1997 das Instrument der REGIONALEN. Die Regionen des Landes Nordrhein-Westfalen können sich für die Durchführung einer REGIONALE bewerben, die Abgrenzung der jeweiligen Region liegt bei den Städten und Gemeinden selbst. Neben bereits bestehenden Regionen finden sich immer wieder Regionen zum Zweck einer REGIONALE-Bewerbung zusammen und entwickeln neue Strukturen und Formen der Zusammenarbeit. Basis für die Bewerbung ist ein gemeinsam erarbeitetes Leitbild für die Region. Das Auswahlverfahren ist ein zweistufiger Prozess, in dem in der ersten Stufe die Regionsbildung sowie die erarbeiteten Themenfelder und Ziele bewertet werden. In der zweiten Stufe präsentierten die in der ersten Stufe ausgewählten KandidatInnen ihre regionalen Entwicklungsstrategien und erste Projektideen einer interdisziplinär besetzten Jury.

Wenn eine Region den Zuschlag erhält, werden die vorgeschlagenen Maßnahmen aus den bestehenden Förderprogrammen des Landes zeitlich begrenzt prioritär gefördert. Die thematische Bandbreite umfasst Städtebau, Umwelt, Wirtschaft, Kultur, Bildung und Wissen. Alle Projekte werden einem Wettbewerbsverfahren unterzogen. Im Rahmen eines Qualifizierungsprozesses werden die Qualität, beispielsweise die regionale Bedeutsamkeit, die Modellhaftigkeit für die Lösung regionaler Probleme und die Übertragbarkeit und die Umsetzbarkeit der Projekte geprüft. Zum Abschluss der REGIONALE werden die Projekte der Öffentlichkeit präsentiert. (vgl. www.regionalen.nrw.de)

5.15 Regionales Verkehrskonzept Graz und Graz-Umgebung Vgl. Maßnahme 4.6.1.1

Hauptanliegen des regionalen Verkehrskonzeptes, in dessen Erstellungsprozess 58 Städte und Gemeinden sowie VertreterInnen des Landes Steiermark involviert waren, war die Schaffung einer strategischen Grundlage für ein nachhaltiges und effizientes Verkehrssystem in der Region durch die Entwicklung eines Leitbildes sowie die Festlegung von Prioritäten und Maßnahmen. Das kooperativ erstellte Konzept wurde von der Regionalversammlung und der Landesregierung beschlossen. Durch die Prioritätensetzungen sollte die Effektivität von Infrastrukturinvestitionen erhöht werden. Im Vordergrund stehen regionalplanerische Maßnahmen sowie Maßnahmen zum ÖV und auch zum nicht-motorisierten Individualverkehr.

Die zentralen Nutzen der Kooperation sind:

- Höhere wirtschaftliche Effizienz
- Erhöhung der Standortattraktivität
- Verbesserung der Kooperation zwischen Land, Stadt und Umland
- Bessere Abstimmung zwischen Raumplanung und Verkehrsplanung
- Beitrag zur Erreichung von Klimaschutzzielen
- Verbesserung der Chancengleichheit
- Steigerung der Lebensqualität (vgl. ÖROK 2013)

5.16 Regionalpark Rhein-Main

Vgl. Maßnahme 4.6.2.2

Das Gesamtkonzept des Regionalparks Rhein-Main wird von der Regionalpark Ballungsraum Rhein-Main GmbH (als Regionalpark-Dachgesellschaft) entwickelt, koordiniert und gefördert. Die Realisierung erfolgt jedoch dezentral und ortsnah. Zur gezielten Umsetzung der Idee des Regionalparks wurden Durchführungs-Gesellschaften mit jeweils mehreren Gemeinden gegründet. Diese Gesellschaften kümmern sich in Abstimmung mit der Dachebene um die Planung, Umsetzung und Pflege von Teilprojekten. Einzelne Kommunen können auch als örtliche Träger tätig werden.

Der Regionalpark wird sowohl aus Fördermitteln der Regionalpark-Dachgesellschaft als auch den jährlichen Beiträgen der 15 Gesellschafter und des Bundeslandes Hessen finanziert. Weitere finanzielle Mittel kommen jeweils projektbezogen von den Kommunen, SponsorInnen und den Durchführungs-gesellschaften, in deren Gebiet ein Projekt realisiert wird. (vgl. www.regionalpark-rheinmain.de)

5.17 Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU) Vgl. Maßnahme 4.2.4

Das Kompetenzzentrum „Regionalplanung Zürich und Umgebung“ (RZU) ist ein Planungs-Dachverband der Stadt Zürich, der sechs angrenzenden Planungsregionen Furttal, Glattal, Pfannenstil, Zimmerberg, Knonaueramt und Limmattal sowie dem Kanton Zürich. Im Gebiet der RZU leben rund 1 Million EinwohnerInnen. Die RZU besteht seit dem Jahr 1958, dem Zusammenschluss der sechs freiwillig gebildeten Planungsgruppen um die Stadt Zürich mit der Stadt Zürich zum Dachverband „Regionalplanung Zürich und Umgebung“.

Die RZU ist Kompetenzzentrum für räumliche Entwicklung, mit dem Ziel einer lebenswerten und konkurrenzfähigen Agglomeration Zürich. Sie unterstützt ihre Mitglieder im Bereich der Raumplanung und fördert die Koordination ihrer Zusammenarbeit. Weiters führt sie Projekte durch, die im Gesamtinteresse der Mitglieder liegen und ist Sensor-, Denk- und

Diskussionsplattform für Planungsfragen in der Agglomeration Zürich.

Die zentralen Nutzen der Kooperation sind:

- Aufzeigen wichtiger räumlicher Entwicklungen, Ausarbeitung von Vorgehensvorschlägen, Lancierung von Impulsprojekten
- Förderung der gesamträumlichen Betrachtung
- Vertretung der Mitglieder nach außen (vgl.rzu.ch)

5.18 Region Hannover

Vgl. Maßnahme 4.6.4.2

Die Region Hannover ist durch ein Gesetz des Niedersächsischen Landtages im Jahr 2001 etabliert worden. In diesem Handlungsbereich ist diese stark institutionalisierte stadtreionale Kooperation besonders relevant, da ihr als eigene Körperschaft öffentlichen Rechts u. a. zentrale Zuständigkeiten in der Daseinsvorsorge übertragen wurden und ein stadtreionsinterner Vorteils- und Lastenausgleich entwickelt wurde. Die zur Bekämpfung von Armut und sozialer Benachteiligung so wichtige Sozialhilfe wird hinsichtlich der Finanzierung als Gemeinschaftsaufgabe betrachtet. Die Region Hannover kann inzwischen als „solidarische Region“ bezeichnet werden. (vgl. ÖROK 2009: S. 34)

5.19 Stadtentwicklungsplan Wien 2025

Vgl. Maßnahme 4.3.2

Der Stadtentwicklungsplan Wien 2025 beschäftigt sich über die administrativen Grenzen Wiens hinaus mit der Metropolregion Wien. „Die Stadtregion ist also Realität – physisch, morphologisch und funktionell“ (STEP 2025, 88). Die starke Vernetzung von Wien mit seinem Umland wird als Chance gesehen, eine prosperierende und vernetzte Region zu einem integrierten Metropolraum zu entwickeln. Dazu müssen in der Stadtregion neue Methoden und Strategien der regionalen Kooperation erprobt und implementiert werden.

In diesem Zusammenhang werden folgende Aspekte in den Fokus gerückt:

- Nachhaltige Kooperation: Kooperation in der Stadtregion stärkt die Position im internationalen Standortwettbewerb. Bereits bestehende Plattformen der Zusammenarbeit (z. B. PGO, SUM, VOR) sollen aufgegriffen werden, um Kooperationspotenziale besser umzusetzen
- Stadtreionale Governance-Strukturen: Verbindung der Interessen der einzelnen Standortgemeinden mit jenen der Stadtregion und Verdeutlichung von Kooperationsvorteilen
- Ressourcen sichern und bündeln: Um regionale, nationale und europäische Finanzmittel gezielt für die (infrastrukturelle) Entwicklung einzusetzen, benötigt es Abstimmung, Koordination und gezieltes Lobbying

Dabei werden folgende strategische Ansätze für die Metropolregion verfolgt:

- Good governance für die Stadtregion: Weiterentwicklung regionaler und internationaler Kooperationsstrukturen, regionale Kooperationsräume, Stadt-Umland-Mobilitätspartnerschaften
- Weiterentwicklung der Centropo-Region: centropo-Mobilitätsmanagement (vgl. STEP 2025 – <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008379a.pdf>)

5.20 VIA SUM – Vorgehen zur Information und Abstimmung über regional relevante Projekte im Rahmen des Stadt-Umland-Managements Wien-Niederösterreich

Vgl. Maßnahme 4.1.8, Maßnahme 4.2.3 und Maßnahme 4.3.5

Die regionale Kommunikationsschiene VIA SUM besteht seit dem Jahr 2008. Das Vorgehen zur Information und Abstimmung über regional relevante Projekte im Rahmen des Stadt-Umland-Managements Wien/ Niederösterreich (kurz: VIA SUM) ist eine Kommunikationsplattform, auf der Gebietskörperschaften zu Themen der Gemeinde- und Stadtentwicklung Abstimmungs- und Diskussionsprozesse führen sollen. Ziel dieser Plattform ist die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen der Stadt Wien und den Nachbargemeinden sowie die Abstimmung von Projekten. Dabei werden die Prinzipien der Freiwilligkeit und des gegenseitigen Vertrauens verfolgt. Erarbeitete Ergebnisse des Dialogs haben empfehlenden Charakter, die endgültigen Entscheidungen über Projekte liegen bei den Standortgemeinden bzw. ProjektwerberInnen.

TrägerInnen von VIA SUM sind die politischen VertreterInnen der Wiener Umlandgemeinden, der Wiener Stadtrandbezirke sowie ExpertInnen der Planungsstellen der Wiener Stadtverwaltung und des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung. Das Wirkungsgebiet von VIA SUM ist abhängig vom jeweiligen funktionalen und regionalen Zusammenhang, es konzentriert sich jedoch auf die Wiener Stadtrandbereiche und das Stadtumland. Die inhaltliche Bandbreite an Projekten, die im Rahmen von VIA SUM abgestimmt werden können, ist groß (Projekte einer Standortgemeinde mit regionalen Auswirkungen, Siedlungswesen, Infrastruktur, aber auch hochrangige Infrastrukturprojekte auf Landes- oder Bundesebene). (vgl. www.stadt-umland.at/fileadmin/sum_admin/uploads/via_sum/Leitfaden_endgueltig.pdf)

5.21 VOR – Verkehrsverbund Ost-Region

Vgl. Maßnahme 4.6.1.2

Ziel der Verkehrsverbund Ost-Region Gesellschaft m.b.H. (VOR) ist die Schaffung eines koordinierten Angebots an öffentlichen Verkehrsmitteln in Wien, Niederösterreich und dem Burgenland. Der Verkehrsverbund agiert damit als Schnittstelle zwischen Fahrgästen, Verkehrsunternehmen, Gebietskörperschaften und Politik und unterstützt Herausforderungen der Mobilität im urbanen wie auch im ländlichen Raum.

Der VOR koordiniert und beauftragt den öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr in der Ost-Region. Beim Schienenverkehr ist der VOR für die Finanzierung jener Leistungen zuständig, die über das vom Bund vorgegebene Grundangebot hinausgehen (ca. zehn Prozent der gefahrenen Zugkilometer in Wien, Niederösterreich und dem Burgenland). Die Verbundeinnahmen (z. B. durch Ticketeinnahmen der Verkehrsunternehmen) werden vom VOR gebündelt und an die VerbundpartnerInnen verteilt. Damit koordiniert der VOR gemeinsam mit seinen PartnerInnen das Tarifangebot für Bus- und Bahnangebote in der Ostregion.

(vgl. www.vor.at/fileadmin/user_upload/downloads/Folder/Factsheet_deutsch.pdf)

5.22 Wohnbauförderung der Länder

Vgl. Maßnahme 4.4.1

Die Wohnbauförderung der Länder könnte insbesondere in der Eigenheimförderung Anreize zu raumverträglicher Bautätigkeit aufnehmen, z. B.

- In Bezug auf die Lage:
 - Mindestversorgungsstandards mit dem öffentlichen Verkehr definieren, diese könnten innerhalb der Stadtregion abgestuft sein und sich z. B. an den Leitlinien des regionalen Verkehrskonzepts orientieren. Bei Nichterreichen der ÖV-Mindeststandards kann keine Wohnbauförderung gewährt werden.
 - Erhöhte Wohnbauförderung in definierten Siedlungsschwerpunkten der Stadtregion, um die regionale Siedlungspolitik zu unterstützen und Bodenpreiseffekte abzufedern, z. B. angelehnt an den „Stadtbonus“ der Eigenheimförderung in Nordrhein-Westfalen. Für Objekte in Ballungskernen, solitären Verdichtungsgebieten und kreisfreien Städten wird ein zusätzliches Förderdarlehen in Höhe von 20.000 Euro (Neubau oder Ersterwerb) bzw. 14.000 Euro (Erwerb

vorhandenen Wohnraums) zugestanden.¹⁸ Im Land Salzburg gab es bis zum Jahr 2003 eine vergleichbare Regelung, gemäß der das maximale Förderdarlehen gestaffelt war nach Zentralitätsstufen der Gemeinde. In der jüngsten Wohnbauförderungsnovelle (2015) des Landes Salzburg wurde die regionale Staffelung wieder neu eingeführt, allerdings nicht in Bezug auf die Darlehenshöhe, sondern in Bezug auf Preisobergrenzen (für Grund- und Aufschließungskosten, Mietentgelt), was eine Preisabschöpfung durch die/den VerkäuferIn hintanhaltend soll.

- In Bezug auf die Bauweise sollten deutliche finanzielle Anreize zu flächensparenden Bauformen und Bauweisen gesetzt werden
- Bsp. Tiroler Wohnbauförderung: Für Wohnbauvorhaben in verdichteter Bauweise, die im Regelfall auch in zentraleren Lagen anzutreffen sind, können erhöhte Förderdarlehen in Anspruch genommen werden:¹⁹ Das Land gewährt einen Förderungskredit in der Form eines Fixbetrages pro Quadratmeter förderbarer Nutzflä-

che je nach Größe des durchschnittlichen Grundstücksanteiles (Grundverbrauches) pro Wohnung: Bei 400 m² Grundfläche/Wohnung beträgt das Förderdarlehen 600 Euro/m² Nutzfläche – dies erhöht sich bis auf 1.020 Euro/m² Nutzfläche bei einem Grundflächenanteil von nur 200 m² pro Wohnung. Zusätzlich ist auch die förderbare Nutzfläche pro Person begrenzt. Für eine Wohneinheit von 100 m² Nutzfläche könnte man daher bei verdichteter Bauweise und Mindestbelegung von vier Personen bis zu 102.000 Euro Förderdarlehen erhalten. Zum Vergleich: Bei der klassischen Eigenheimförderung wird in Tirol unabhängig von der Größe (Obergrenze 150 m²) ein einheitliches Förderdarlehen von 37.000 Euro gewährt.²⁰ Die verdichtete Bauweise bringt in diesem Fall einen um den Faktor 2,75 höheren Darlehen. Die Anreizwirkung jedes Förderdarlehens ist jedoch von der Zinsdifferenz zu Hypothekarkmarktdarlehen abhängig und daher in der aktuellen Niedrigzinsphase grundsätzlich als eher gering einzuschätzen.

18 <http://www.mbwsv.nrw.de/wohnen/wohnraumfoerderung/eigentumsfoerderung/index.php>

19 <https://www.tirol.gv.at/bauen-wohnen/wohnbaufoerderung/vorhaben/>

20 Jeweils ohne Berücksichtigung sonstiger Faktoren, die die Förderhöhe beeinflussen wie z. B. familienbezogene Kriterien, Energieeffizienz u. a.

ANHANG

Ablauf der Workshops in ausgewählten Stadtregionen

Dauer: ca. drei Stunden

Ziele:

- Vervollständigung und Realitätscheck der Synchronopse
- Interaktiver Austausch und Ideensammlung zur Agglomerationspolitik Österreich

Vorbereitung und Moderation: Team Agenda Stadtregionen

Die TeilnehmerInnen setzen sich aus Politik, Verwaltung, Interessenvertretungen und PlanerInnen zusammen.

Beispielhafter Ablauf

30 Minuten	Begrüßung Kurzdarstellung/Ziel des Projektes Agenda Stadtregionen Zielsetzungen des Workshops Vorstellungsrunde
60 Minuten	Block 1: Synchronopse Vervollständigen: Was fehlt? Realitätscheck: Was sind besonders positive oder negative Beispiele? Warum? Ausblick: Wo besteht Handlungsbedarf in der Stadtregion?
15 Minuten	Pause
60 Minuten	Block 2: Agglomerationspolitik Österreich Arbeiten an zwei Tischen mit Kärtchen und Flipchart: Welche Unterstützung braucht unsere Stadtregion? Und welche braucht sie nicht? Wo soll angesetzt werden? Was ist besonders wichtig? Plenum: Blitzlicht zur Diskussion an den Tischen
15 Minuten	Clustern und Kommentare Ausblick, weitere Schritte im Projekt

WorkshopteilnehmerInnen

Ort/Datum	Nachname	Vorname	Institution
Bludenz 25. Juni 2014	Bucher	Georg	Bürs
	Diekmann	Thorsten	Stadtplanung Bludenz
	Ebster	Marion	Stand Montafon
	Eichberger	Alfred	StadtLand
	Fend	Raimund	Land Vorarlberg
	Hagspiel	Edgar	Land Vorarlberg
	Hamedinger	Alexander	TU Wien
	Kasseroler	Florian	Nenzing
	Katzenmayer	Mandi	Bludenz
	Kirchengast	Christoph	Regio Vorderland-Feldkirch
	Mayer	Andrea	Regio Klostersal
	Neier	Peter	Nüziders
	Plakolm	Marie Sophie	TU Wien
	Schlatter	Helmut	Kulturverein Artenne
	Schmidt	Lorenz	Land Vorarlberg
Schneider	Gerold	Hotel Almhof, Allmeinde Commongrounds	
Welte	Manfred	Vorarlberg Museum	
Salzburg 25. Juni 2014	Dollinger	Franz	Land Salzburg
	Hirschler	Petra	TU Wien
	Hutzinger	Johann	Gemeinde Bergheim
	Kolerovic	Robert	TU Wien
	Lovrek	Paul	Regionalverband Salzburg und Umgebungsgemeinden
	Lutz	Melanie	Städtebund
	Neubauer	Brigitte	Stadt Salzburg
	Schmidbauer	Andreas	Stadt Salzburg
	Svanda	Nina	TU Wien
	Weissenböck	Peter	LH-Vertretung
Villach 1. Juli 2014	Alfons	Arnold	MG Paternion
	Domenig	Sabine	Stadt Villach
	Fercher	Peter	Land Kärnten/Abt. 3
	Illing	Gunnar	MG Bad Bleiberg
	Lutz	Melanie	Städtebund
	Obermoser	Gernot	MG Arnoldstein
	Plakolm	Marie Sophie	mecca consulting
	Primosch	Irene	Stadt-Umland Regionalkooperation Villach
	Schaffer	Hannes	mecca consulting
Wien 24. Juni 2014	Frey	Otto	Stadt Wien
	Hacker	Andreas	SUM Süd
	Hammer	Lisa	Städtebund
	Häusle	Dieter	Stadt Wien
	Hirschler	Petra	TU Wien
	Höger	Peter	Wirtschaftskammer Wien
	Kautz	Siegfried	Amt der NÖ Landesregierung
	Kolerovic	Robert	TU Wien
	Rosenberger	Michael	Stadt Wien
	Roth	Michael	Bundeskanzleramt
	Scherz	Martina	ImPlanTat
	Svanda	Nina	TU Wien
	Zimmermann	Gabriele	PGO
	Zuckerstätter-Semela	Renate	SUM Nord

2. Österreichischer Stadtregionstag, 9.–10. Oktober 2014 in Salzburg

Dokumentation zum Open Space „Zukunft Identifikationsraum Stadtregion“

Im Rahmen des Open Space hatten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Möglichkeit, an den Ideen für die Agenda Stadtregionen mitzudiskutieren.

Vier Themen waren vorgegeben:

- Vom Stadtteil zur Region (Mobilität und Wohnen)
- Leuchtende Räume statt Leuchttürme (Stadtregionale Wirtschaft)
- Vernetzen und Erleben (Grünraum und Erholungsstruktur)
- Energie = Raum*Planung? (Energieraumplanung)

Ergebnisse – Was für die weitere Diskussion der „Agenda“ mitgenommen wird:

Vom Stadtteil zur Region (Mobilität und Wohnen)

- Bewusstseinsbildung notwendig, Stadtregionen sind noch nicht bei Bevölkerung und Politik angekommen
- Regionale Pläne verbindlicher machen, auch gegenüber übergeordneten Planungsinstanzen
- Verantwortung und Kompetenzen auf Bundesebene wahrnehmen
- Bestehende Förderungen „entkrusten“ und umbauen, aufgabenorientierte Mittelvergabe
- Thema Stadtregionen nicht überladen, Schritt für Schritt vorgehen

Leuchtende Räume statt Leuchttürme (Stadtregionale Wirtschaft)

- Stadtregionale Planung zum Thema machen
- Österreichweiter Fördertopf für Stadtregionen mit Fokussierung und Zweckbindung
- Stadtregionaler Lead notwendig, Rollen müssen geklärt werden
- Wirkungsorientierte Budgets

Vernetzen und Erleben (Grünraum und Erholungsstruktur)

- Grünraum stadtregional in Wert setzen – Ausgleichsflächen als Entwicklungschance
- Sozialisierung der Kosten (z. B. Finanzausgleich keine Abgeltung der Erholungsfunktion) und Individualisierung des Nutzens (z. B. Erreichbarkeit sicherstellen)
- Identifikation Stadtgefüge/Stadtregionsstrukturelle Konzepte: Kennwerte, Schutzgebiete, regionales und städtisches Grün, Finanzierung? Gestaltung?
- Perspektivenwechsel: Speckgürtel = Grüngürtel, Grünraum als Basis der stadtregionalen Identität
- An der Bruchstelle Stadt-Land ist der Grünraum besonders wichtig und umkämpft (Druck steigt)

– unterschiedliche Raumannsprüche bedingen Qualität und Multifunktionalität

Energie = Raum*Planung? (Energieraumplanung)

- Energetische Mindeststandards für Stadtregionen konsensual definieren und lokal verbindlich machen
- Klima und Energiemodellregionen inklusive einwohnerInnenstarker Kernstädte
- Flächenmanagement zwischen Potenzialen erneuerbarer Energie (in dünn besiedelten Bereichen) und KonsumentInnen (vorwiegend in Kernstädten)
- Stadtregional differenzierte Grundlagenforschung ausbauen

Workshop „Organisation und Finanzierung von stadtregionalen Kooperationsformen“, 26. 2. 2015

Der Workshop „Organisation und Finanzierung von stadtregionalen Kooperationsformen“ befasste sich im ersten Teil mit **Mehrwert, Wirkung und Organisation stadtregionaler Kooperation**.

Dazu wurden in drei Arbeitsgruppen die folgenden Themen diskutiert:

A) „**David und Goliath**“ – Wie umgehen mit räumlichen Asymmetrien in Stadtregionen? Was tun, wenn Vorteil für „starke Gemeinden“ nicht offensichtlich ist?

B) „**Mehrwert und Mehrzweck**“ – Welche Organisationsform für welche Aufgabenbereiche? Weshalb konnten sich neue Modelle noch nicht durchsetzen?

C) „**In-Wert-Setzen**“ – Wie können nicht-monetäre Leistungen von Gemeinden in stadtregionalen Kooperationen „In-Wert-gesetzt-werden“?

Im zweiten Teil wurden – wieder in drei Arbeitsgruppen – **fiskalische Anreize für stadtregionale Kooperation** diskutiert:

A) **Mehrwert für Dritte + Nationales Förderprogramm** – Wo liegt der Mehrwert einer stadtregionalen Kooperation für Dritte (Land/Bund)? Eckpunkte eines nationalen Förderprogramms für Stadtregionen?

B) **Finanzausgleich und Stadtregionen**: Wie können die Mechanismen des Finanzausgleichs für Stadtregionen stärker nutzbar gemacht werden?

C) **EU-Kohäsionspolitik und Stadtregionen** – Wie kann die EU-Förderperiode 2014–2020 für Stadtregionen nutzbar gemacht werden? Welchen Beitrag zu

einer europäischen Agglomerationspolitik können wir leisten?

Schlussstatements und Kurzresümee – Was für die weitere Diskussion der „Agenda“ mitgenommen wird:

Bezüglich der Rolle des Finanzausgleichs (FA) für die stadtrregionale Entwicklung:

- Der FA ist nur in sehr kleinen Schritten reformierbar – eine explizite Berücksichtigung von Stadtregionen (im Sinne einer Sonderdotierung) im Finanzausgleichsgesetz wird skeptisch gesehen – größer ist der Spielraum auf der Landesebene (z. B. über Bedarfszuweisungen). Die Rolle der Länder ist die stärkste und auch jene, an der angesetzt werden sollte.
- Die mögliche Rolle des FA wird im Agenda-Positionspapier aufgegriffen
- Gleichzeitig gilt: Erfahrung in der Schweiz zeigt,

dass beides (Agglomerationspolitik und Finanzausgleich) zugleich nicht reformierbar ist; zuerst das eine, dann das andere

Ansätze zur Weiterentwicklung (z. B. im Rahmen der Kooperationsplattform Stadtregionen):

- Erhöhung der Transparenz und Kommunikation
 - Insbesondere zwischen Finanz- und Raumordnungsabteilungen bzw. -fachleuten, um Missverständnisse auszuräumen und ein gemeinsames Verständnis der funktionalen und finanziellen Verflechtungen innerhalb einer Stadtregion zu entwickeln
 - bezüglich der Frage wie Förderungen (inkl. Bedarfszuweisungen des FA) räumlich wirken
 - bezüglich der Offenlegung von Berechnungsgrundlagen
- Einfache und klare Kommunikation der finanziellen Verflechtungen in Stadtregionen, sodass diese für die Politik greifbar sind.

