

## Grundlagenpapier zum Arbeitskreis 3

### „Gemeinsam statt einsam – Zukunft Stadtregion“ des Österreichischen Städtetages 2012

#### 1. Zuwanderung in städtische Verdichtungsräume, Abgrenzung und Definition von Stadtregionen

Der **Prozess der Verstädterung** (Urbanisierung bzw. Re-Urbanisierung) kennzeichnet die Siedlungsentwicklung der letzten Jahrzehnte. Die regional unterschiedlichen Lebensbedingungen und Chancen der wirtschaftlichen Entwicklung entstehen einerseits durch „zunehmende Erosionsprozesse und externe Abhängigkeiten der Peripherie und andererseits durch die steigende Attraktivität der Städte als Motoren der Regionalentwicklung“. <sup>1</sup> In Österreich kann in dieser Hinsicht eine besondere Konzentration auf die Landes- und Bezirkshauptstädte <sup>2</sup> festgestellt werden.

Von diesen **Zuwächsen** ist regelmäßig auch das **stadtnahe Umland** betroffen, wodurch es zu intensiven funktionalen Verflechtungen mit der Kernstadt kommt (funktionale Stadtregion), was für die Stadtentwicklung neue Herausforderungen für eine geordnete und ressourceneffiziente Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in Ballungszentren beinhaltet aber vor allem auch große Chancen mit sich bringt.

Für **Agglomerationsräume** erfüllen die Kernstädte als das offiziell wahrgenommene Zentrum wichtige Funktionen und werden dementsprechend oft als „Motor“ der stadt-regionalen Entwicklung bezeichnet. Aber auch das Umland trägt wesentlich zur Bedeutung der „zusammengewachsenen“ Stadtregion bei. Neben dem Arbeitskräftepotenzial liegen im Umland auch die größten Baulandreserven für zukünftige Entwicklungen. Beide Systeme – die Kernstadt ebenso wie das Umland – sind daher von positiven als auch negativen Effekten einer zusammenwachsenden Stadtregion betroffen, eine gemeinsame Entwicklungsstrategie wäre daher im Interesse der Stadt-(Umland-)Region als vorrangig einzustufen.

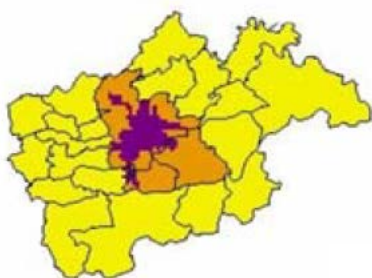
---

<sup>1</sup> Vgl. Ao.Univ.Prof. Mag.rer.nat. Dr.techn. Giffinger, TU Wien

<sup>2</sup> statistik austria

Dennoch ist es bisher leider selten gelungen, dass eine Stadt und ihr Umland konstant an „einem Strang ziehen“. Zu viele unterschiedliche Interessen verhindern bislang kohärente strategische Überlegungen und ein profundes langfristiges gemeinsames Engagement für die „Einheit“ Stadtregion. Obwohl es bereits diverse, teils sehr etablierte Formen von Regionen gibt, bleiben gerade Stadtregionen zudem politisch meist „unsichtbar“.

Stadtregionen sind daher auch bisher in Österreich eine vernachlässigte Raumkategorie geblieben, für die es derzeit keine eindeutige und allgemein anerkannte Definition gibt. Allerdings gibt es bereits Studien, die eine Abgrenzungssystematik für funktionale Stadtregionen entworfen und auf der Basis einer wissenschaftlichen Grundlagenforschung Akteursanalysen vorgenommen haben. In diesen Studien finden sich sowohl Aussagen zu Steuerungselementen für Stadtregionen als auch konkrete Handlungsempfehlungen. In einer von der ÖROK beauftragten und von der TU Wien im Jahr 2009 durchgeführten Studie<sup>3</sup> wurden Stadtregionen zum Beispiel nach Dichte- und funktionalen Kriterien abgegrenzt.



Der **Agglomerationsraum** umfasst das Kernsiedlungsgebiet (violett) und das Ergänzungsgebiet (orange) und wurde in der Studie als „Gemeinden mit zusammenhängenden, verdichteten Siedlungsräumen von mehr als 20.000 Personen (EW/Arbeitsplätze)“ definiert.

Die **Außenzone** (gelb) wird von umliegenden Gemeinden mit starker Pendlerverflechtung in den Agglomerationsraum gebildet.

Gemeinsam bilden Agglomerationsraum und Außenzone die **Stadtregion**.

Die insgesamt 38 auf diese Weise ermittelten österreichischen Stadtregionen erstrecken sich über 33% der Fläche Österreichs, umfassen 40% der Gemeinden, beherbergen 69 % der Bevölkerung (ca. 5,54 Millionen Einwohner) und bieten Arbeitsplätze für 77 % aller Beschäftigten – immer ausgehend von den Daten der Volkszählung aus 2001!

Durch vermehrte Zuwanderung ergeben sich für diese Ballungsräume einerseits stadtentwicklungspolitische Herausforderungen mit spezifischen Problemstellungen - vor allem im Hinblick auf ein erhöhtes Verkehrsaufkommen und einen gesteigerten Bedarf an leistbaren Wohnungen. Andererseits öffnet gerade der aktuelle Trend zu Stadterneuerung und Stadtverdichtung eine Tür, die eine Umsetzung zukunftssträchtiger Konzepte zur Forcierung einer kompakten, nachhaltigen und dabei lebenswerten Stadtregion ermöglicht:

---

<sup>3</sup> Quelle: „Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen“ – Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten; ÖROK Schriftenreihe 179, 2009

Das Zusammenleben im Agglomerationsraum lässt sich nämlich wesentlich effizienter, kostengünstiger und nachhaltiger gestalten.

Der Österreichische Städtebund untersucht seit 2009 jährlich die Stimmung der städtischen Bevölkerung im Hinblick auf städtisches Lebensgefühl und Daseinsvorsorge. Hierbei konnten unter anderem auch jene Beweggründe erhoben werden, die zum Zuzug in städtische Gebiete führen. Meist sind dies **Arbeit und Beruf, Bildung und Ausbildung** sowie die **Steigerung der Lebensqualität** allgemein. Bei den Frauen führen vor allem private Gründe wie z.B. die **Gründung eines gemeinsamen Haushaltes dazu**, dass diese in einem überdurchschnittlichen Ausmaß ihren Geburtsort verlassen. Je größer die Zuwanderungsgemeinde, desto wichtiger werden allerdings die Gründe Arbeit, Beruf und Bildung. In Österreichs Städten liegen knapp drei Viertel aller Arbeitsplätze und sämtliche Möglichkeiten zur höheren Bildung.<sup>4</sup> Dem gegenüber steht als ein relevanter Störfaktor für die

Lebenszufriedenheit an vorderster Front der städtische Lärm (Urban Noise), den es zukünftig zu vermeiden oder zumindest zu vermindern gilt.<sup>5</sup>

Städte erfüllen auch viele Aufgaben für ihr **wachsendes Umland**, sichern Beschäftigung für EinpendlerInnen und werden so in ihrer Funktion als Impulsgeber auch vom Umland positiv wahrgenommen, während dieses für die stetige Versorgung einer Stadt mit Arbeitskräften, Rohstoffen oder auch freien Flächen, zB für die Erholung sorgt. Eine einfache Rechnung „Stadt versus Land“ ist somit auch aus diesem Blickwinkel nicht mehr aufrechtzuerhalten. Vielmehr ist ein Zusammenspiel Stadt-Land aufgrund funktionaler Verflechtungen längst Realität.

Neben den bestehenden **funktionalen Verflechtungen** kommt den Städten auch innerhalb der **aktuellen Diskussion um Kooperationen bzw. Fusionen** von Kommunen in Österreich besondere Bedeutung zu. In den Städten stehen aufgrund der tendenziell vielfältigeren Aufgabenbereiche größere und äußerst professionell agierende Verwaltungseinrichtungen zur Verfügung. Statistisch weisen die größten Städte daher zwar hohe Verwaltungskosten auf, dabei darf man aber deren zahlreiche zentralörtlichen Verpflichtungen, die diese im Hinblick auf die Versorgung des Umlands wahrnehmen, nicht außer Acht lassen, während gerade kleine Gemeinden oft durch sehr hohe Fixkosten belastet sind. Durch eine verstärkte Zusammenarbeit könnten die kommunalen Aufgaben zukünftig jeweils dort erledigt werden, wo bereits das entsprechende Know-How, das größte Potenzial oder aber freie Kapazitäten vorhanden sind.

Erste Versuche und gute Beispiele gibt es bereits. Allerdings steht man aber oft erst am Beginn, bemüht, Erfahrungen zu sammeln und auftretende Schwierigkeiten zu bewältigen. Zudem behindern leider allzu oft administrative oder politische Hindernisse diese Entwicklungen, sodass es zumeist nur mit großem Aufwand und im Rahmen freiwilliger Kooperationsvereinbarungen möglich ist, eine gemeinsame Strategie für eine Stadt und die in ihrem Einzugsbereich liegenden Gemeinden auch umzusetzen. Vor allem diese Hemmnisse gilt es für ein zukünftig einfacheres gemeinsames Handeln einer Stadtregion, die sich für die Zusammenarbeit entscheidet, zu beseitigen und durch die Entwicklung einer österreichischen

---

<sup>4</sup> vgl. Städtebarometer 2008, 2009, 2010

<sup>5</sup> Vgl. Städtebarometer 2008, 2009, 2010

Agglomerationspolitik zu einem erhöhten Bewusstsein bei Politik und Gesetzgebung für die besonderen Anforderungen von Stadtregionen beizutragen.

Die Etablierung einer eigenen Agglomerationspolitik ist dringend nötig, um die Daseinsvorsorge weiterhin sicherzustellen und Pflege, Kinderbetreuung, Mobilität und die Bereitstellung von Arbeitsplätzen zu gewährleisten. Nur umfassende Strukturreformen ermöglichen den städtischen Ballungsräumen ein weiterhin hohes Niveau der Leistungen in der Daseinsvorsorge. Dabei lauten die angestrebten Reformschritte: Klare Aufgaben, faire Finanzen.<sup>6</sup>

Mittels finanzieller Anreize sollten Kooperationen innerhalb von Stadtregionen forciert werden. Die Anreize sollten sich an den Bemühungen der Städte und Gemeinden, günstig zu wirtschaften, orientieren.

### **Zuwanderung verursacht Kostensteigerungen – Das Beispiel ÖPNV**

Durch Investitionen in die kommunale Leistungsbereiche der Daseinsvorsorge, sowohl die netz- und infrastrukturbestimmten wie Wasser, Energie, Verkehr, Kanal und Müll als auch die personalintensiven Gesundheits- und Sozialleistungen, geben die Städte bedeutende Impulse für die Wirtschaft und erbringen wichtige Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger. Sie fungieren dabei als regionale und überregionale Zentren für ihr Umland, ein Umstand, dem leider bei der Finanzierung durch Steuermittel noch immer nur unzureichend Rechnung getragen wird. Während die Menschen mobiler werden, orientiert sich der Finanzausgleich in Österreich beharrlich am Prinzip der „abstrakten Einheitsgemeinde“ und der Verteilung der Mittel nach der Bevölkerungszahl - wenngleich ein Gutteil der Menschen, die eine Leistung in Anspruch nehmen, im Umland wohnt. Die Ausgaben der Städte steigen aber vor allem im Bereich Soziales und Gesundheit sowie im öffentlichen Personennahverkehr überproportional.

Gerade Investitionen in ÖV-Projekte tragen zu einer Reduktion dieser Belastungen für die Bevölkerung in Stadt-Umland-Regionen bei und kommen vor allem einkommensschwächeren Personengruppen zugute. In Kombination mit weiteren staatlichen Maßnahmen im Bereich Verkehr und Raumplanung allgemein tragen Investitionen in den ÖV zu einer Reduktion des Verkehrsaufkommens allgemein aber auch zur Zersiedelung bei. Die Lebensqualität in den städtischen Ballungszentren würde so insgesamt positiv beeinflusst.

Obwohl diese Kernaufgaben von den Städten aufgrund ihrer Struktur besonders effizient wahrgenommen werden können, gestaltet sich deren Finanzierung zunehmend schwierig.

Um die Belastung der Städte im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) abbilden zu können, wurde eine Erhebung hinsichtlich der Einnahmen, Ausgaben und Netto-Belastung der Städte über 30.000 Einwohner sowie ihrer im ÖPNV tätigen Gesellschaften im Bereich ÖPNV für die Jahre 2005 bis 2010 durchgeführt. Dabei wurde festgestellt, dass die konsolidierten und transferbereinigten<sup>7</sup> Einnahmen insgesamt um 13 Prozent auf 255 Millionen Euro

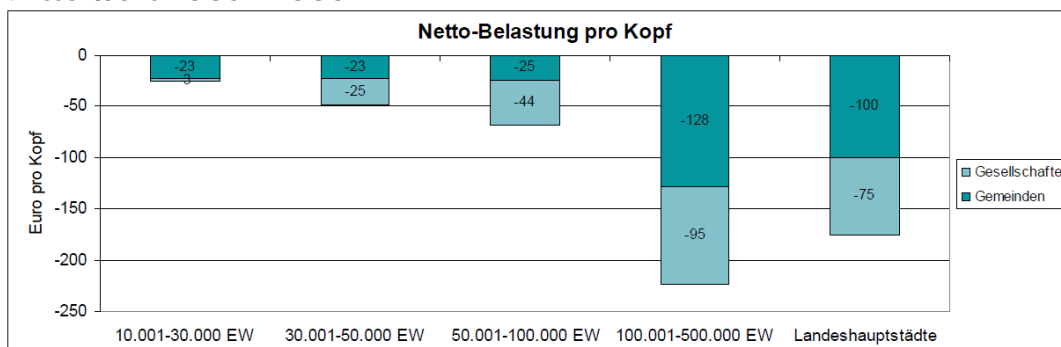
<sup>6</sup> Vgl. Städtebund Resolution 2011

<sup>7</sup> Konsolidierte Werte umfassen sowohl Daten der Gemeinden als auch deren Gesellschaften. Transferbereinigung betrifft die Transferflüsse zwischen Gemeinden und deren Gesellschaften.

anstiegen. Die Ausgaben erhöhten sich im selben Zeitraum mit 26 Prozent doppelt so stark wie die Einnahmen und stiegen auf 449 Mio. Euro. Die **Netto-Belastung** der Städte über 30.000 EW sowie der Landeshauptstädte<sup>8</sup> betrug im Jahr 2009 194 Mio. Euro und stieg damit um **insgesamt 50 Prozent in knapp 5 Jahren!**

Die Netto-Belastung steigt dabei mit der Einwohnerklasse. Bei kleineren Städten ist sie mit 26 Euro pro Kopf vergleichsweise niedrig, für Städte über 10.000 EW gilt ein beinahe zehnmal höherer Betrag. Weiters wird deutlich, dass die Gemeinden mit steigender Einwohnergröße verstärkt eigene Gesellschaften zur Erbringung des ÖPNVs betreiben. Die Transferausgaben an die Gesellschaften stiegen von 2005 bis 2009 um 44 Prozent und umfassen einen wesentlichen Teil der Ausgaben der Gemeinden.

**Abbildung: Nettobelastung der Städte im Bereich ÖPNV pro Kopf nach Einwohnerklassen sowie für die Landeshauptstädte in Euro pro Kopf, Mittelwert 2005 - 2009**



Quelle: Erhebungsergebnisse, Mitterer – eigene Berechnungen 2010 (KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung)

Anmerkung: Landeshauptstädte sind in der Klasse Landeshauptstädte und in der jeweiligen Einwohnerklasse vertreten.  
Einwohnerklasse unter 30.000 EW umfasst eine Stichprobe von fünf Städten zwischen 10.000 und 30.000 EW.

Die Ergebnisse unterstreichen nur ein weiteres Mal den Mittelaufwand, der den Städten daraus erwächst, den aus den Umlandregionen zufließenden Pendlerverkehr erfolgreich in das innerstädtische Verkehrssystem einzugliedern. Dies übersteigt die finanzielle Kapazität der Städte, die hier Aufgaben für eine gesamte *Region* übernehmen müssen.

In der Schweiz hat man schon lange erkannt, dass die Agglomerationsräume mit ihren Verkehrsproblemen nicht sich selbst überlassen werden können. Im Zuge der Agglomerationspolitik wurde ein Infrastrukturfonds eingerichtet, der für den gesamten Agglomerationsraum essentielle Projekte finanziert. Ein derartiges System auch hier in Österreich zu etablieren, ist daher ein Kernanliegen der Strategie des Städtebundes zur Verbesserung der finanziellen Mittelausstattung der Städte bzw. Stadtregionen im Verkehrsbereich.

<sup>8</sup> exkl. Sankt Pölten und Eisenstadt.

## 2. Die Begriffe „Stadt-(Umland)-Region“ und „Functional Urban Regions“ (FUA)

In den aktuellen Fusionsdiskussionen in der Steiermark geht es unter anderem auch stark um die Identität von Gemeinden und Regionen sowie um die Identifikation der BürgerInnen mit der Heimatgemeinde. Hinzu kommt die Sorge um den Verlust an Eigenständigkeit, vor dem möglichen Entfall öffentlicher Dienstleistungen (in quantitativer ebenso wie in qualitativer Hinsicht) sowie die Angst um die sinkende Wahrnehmung der Interessen kleinerer Gebietseinheiten und ihrer BürgerInnen. In der Steiermark führten diese Befürchtungen nach letzten Umfragen zur Ablehnung weiterer Gemeindefusionen durch die Bevölkerung. Aber auch Kooperationen scheitern nicht zuletzt an der Unvereinbarkeit kommunaler Einzelinteressen. Besonders in Stadtregionen, in denen mehrere, funktional eng miteinander verflochtene Gebietskörperschaften mit oft sehr unterschiedlicher Dimension, Struktur und Finanzkraft gemeinsam die stadtreionale Entwicklung steuern sollen, ist ein sensibles, gleichberechtigtes Vorgehen von großer Bedeutung. Die ländlichen Gemeinden fühlen sich allzu oft bereits im Vorfeld gegenüber den Kernstädten benachteiligt.

**In Bayern hat der Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung** Anfang 2011 für große Aufmerksamkeit gesorgt. Das Fazit dieser Expertengruppe wurde in den Medien mit „Leistungszentren fördern versus periphere Erholungsräume sich selbst überlassen“ zusammengefasst und es wurde damit erneut der Kampf „Stadt gegen Land“ um Fördermittel, Arbeitskräfte und Bevölkerungsanteile heraufbeschworen. Aus der damaligen Diskussion ist jedenfalls mitzunehmen, wie sensibel mit den Begriffen umzugehen ist. Im Sommer 2011 wurde in Bayern der Bericht **„Aufbruch jetzt – Niederbayern“** präsentiert, ein Gemeinschaftswerk von 250 ExpertInnen im Auftrag der niederbayerischen Landkreise und kreisfreien Städte, in dem unter anderem empfohlen wird, den Begriff Leistungszentren nicht nur auf Städte anzuwenden, da selbstverständlich auch außerhalb der Ballungszentren etwas *geleistet* wird. In Österreich wird der Begriff Stadtregion immer wieder kritisiert, weil die Umlandgemeinden sich dadurch in den Schatten der Stadt gedrängt wähnen.

In einem Europa der Regionen geht es nicht mehr um die Stadt-Umland-Konkurrenz sondern es tritt die Positionierung ganzer (Stadt)Regionen, sogenannter Functional Urban Regions (FUA), im internationalen Wettbewerb in den Vordergrund. So sind es zwar Stadtregionen, die aus den peripheren ländlichen Gebieten vor allem junge Bevölkerung durch attraktive Lebensbedingungen und als Garant für den gesellschaftlichen Fortschritt abziehen. Doch kann eine Stadt ohne ihr Hinterland nicht funktionieren und auch im ländlichen Raum manifestiert sich in unserer technologisch fortgeschrittenen Zeit ein neuer Lebensstil, der nichts mehr mit dem Landleben von einst gemein hat. So wie sich die Stadt ständig neu erfinden muss, zeigt sich, dass auch der ländliche Raum ausreichende Flexibilität aufweisen muss, um einen zeitgemäßen, urbanen Lebensstil und moderne Technologien zuzulassen und für die ländlichen Gegebenheiten zu adaptieren. Auf dieser Basis ist über eine reine Ko-Existenz eine Zusammenarbeit von in sich funktional zu definierenden Räumen in Anbetracht knapper Finanzmittel bei wachsenden Ansprüchen der Bevölkerung und unter dem wachsenden Druck der

Globalisierung die vorrangige Zukunftsarbeit.<sup>9</sup> Dieser territoriale Zusammenhalt wird auch im Österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK) 2011 betont, in dem sich die Entscheidungsträger (ÖREK-Partner) zu Handlungsgrundsätzen für eine kooperative Raumentwicklung bekennen, die nachhaltige Raumentwicklung ebenso wie partizipative, kohärente Planung und Zusammenarbeit zwischen allen Gebietskörperschaften umfassen.<sup>10</sup>

In städtischen Agglomerationsräumen stellt die Steuerung der Siedlungsentwicklung und des Verkehrsaufkommens in Bezug auf Nachhaltigkeit, Demografie und Klimawandel prioritäre Lösungsansätze dar. Eine Stadt-Umland-Kooperation ermöglicht es, Sachprobleme losgelöst von territorialen Grenzen einzelner politisch-administrativer Einheiten zu bewältigen. Dabei ermöglichen übergreifende, regionalisierte Fachplanungen kooperative Lösungen.<sup>11</sup> Diese sind in den ländlichen Regionen von Bedeutung, um die dortige Daseinsvorsorge zu sichern, aber auch im städtischen Umfeld von besonderer Relevanz, um die vielfältigen Anforderungen an den städtischen und stadtnahen Lebensraum für die Menschen zu ordnen, zu planen und zu verwalten, wie es auch im neuen Raumentwicklungskonzept für Österreich (ÖREK 2011) herausgestrichen wird.

### 3. (Stadt)Regionale Kooperationsmodelle in Österreich

Aufgrund der allgemein steigenden Aufgaben und Kosten in den Städten und Gemeinden, sind in Österreich verstärkt Bemühungen wahrzunehmen, die Verwaltungen und Strukturen zu reformieren und neu zu organisieren, um so zu einer höheren Effizienz bei gleichzeitig sinkenden Kosten zu gelangen. Des Weiteren ist für die ständig steigenden Anforderungen an Leistungsfähigkeit und Professionalität der Regierungs- und Verwaltungsebene ein fachlich versiertes Personal immer bedeutender, das aber nicht uneingeschränkt zur Verfügung steht. Auch hier sind Konzentrationsbestrebungen zur Bewältigung der kommunalen Aufgaben bereits seit längerem in Gange.

Die gesetzlichen Grundlagen sind ebenfalls noch wenig zufriedenstellend. Die Möglichkeiten der im Sommer 2011 neu verabschiedeten B-VG-Novelle sind einerseits noch nicht überall bekannt und tragen andererseits ebenfalls nicht zur Lösung aller Probleme der an einer Zusammenarbeit interessierten Stadt-Umland-Gemeinden bei. Der Städtebund ist bestrebt, mit Aufklärungsarbeit sowie auf Basis der Erkenntnisse aus einer in Erarbeitung befindlicher Studie zum Thema „Gebietsgemeinde“ die Städte und Gemeinden bei der Wahl der richtigen Kooperationsmodelle zu unterstützen.

Derzeit befindet man sich oftmals auf einer „Versuchsebene“. Die neuen Formen der Zusammenarbeit müssen erst erprobt werden, bisherige Modelle erweisen sich oft als äußerst zeit- und arbeitsintensiv für die Beteiligten. Dennoch sind bereits einige Erfolge zu verzeichnen, die als Best Practice betitelt werden dürfen. Als erstes Bundesland konnte **Vorarlberg** mit der bereits fertig gestellten „Vision Rheintal“

---

<sup>9</sup> Vgl. Müller, Bernhard, 2010, S 35ff

<sup>10</sup> Vgl. ÖREK 2011, S 9f

<sup>11</sup> vgl. ÖROK Nr. 179, S 15

zu einem neuen Ansatz in der Wahrnehmung der Aufgabenteilung und der Zusammenarbeit unterschiedlicher Verwaltungseinheiten beitragen.

Seit 2011 zeichnen sich vor allem in der **Steiermark** große Umbrüche im Hinblick auf die territoriale Organisation des Landesgebietes ab. Mit dem neuen Fusionsgesetz wird im an Kleinstgemeinden reichsten Bundesland eine Strukturreform vorangetrieben, die zu Einsparungen ebenso wie zu erhöhter Professionalisierung und effizienter Aufgabenverteilung führen soll. Der Weg für die Kommunen, sich zu Kooperationseinheiten zusammen zu finden, steht diesen dabei vorerst offen.

Mit der ersten Zusammenlegung der Bezirke Judenburg und Knittelfeld zum neuen Bezirk Murtal setzte die Landesregierung ein starkes Signal. Die ausgedehnten Aufklärungsgespräche der Regierungsspitze waren vor allem an die BürgermeisterInnen adressiert – nun gilt es, die Vorteile auch der Bevölkerung bewusst zu machen.

In **Wien** wurde schon vor Jahren die Notwendigkeit erkannt, den größten Ballungsraum Österreichs durch verstärkte Kooperationen zu einer gemeinsamen Strategie für die zukünftige Entwicklung des Großraums zu gelangen. Aufgrund der Dichte des Siedlungsraums und der Vielzahl an funktionalen Verknüpfungen und den damit einhergehenden Herausforderungen für die gesamte Region, fanden sich die betroffenen Gemeinden im Stadt-Umland-Management zusammen. Die drei Bundesländer haben außerdem mit der PGO eine gemeinsame Entwicklungsplattform ins Leben gerufen.

#### **4. Die Kooperationsplattform Stadtregion der Österreichischen Raumordnungskonferenz**

Auch in anderen Bundesländern sind derzeit Bemühungen im Gange, neue Formen eines Regional Government zu etablieren. Dabei wird auf die **besonderen Anforderungen von Stadtregionen** unterschiedlich Rücksicht genommen. Die Agenden der Raumordnung sind in Österreich zwar Landessache, die dringend notwendigen Reformen im Bereich der kommunalen Verwaltung hin zu einem kooperativen Planungs- und Verwaltungsgeschehen haben allerdings die Prozesse rund um die Erstellung des neuen **Österreichischen Raumordnungskonzeptes (ÖREK 2011)** merkbar beeinflusst und wurden dadurch auch auf Bundesebene thematisiert. Das ÖREK wurde von allen Mitgliedern verbindlich unterzeichnet.

Die dort festgeschriebene **Zusammenarbeit** bietet somit eine sehr gute Gelegenheit, in direkten Kontakt mit den verantwortlichen Stellen (Ministerien, Länder) zu kommen. Die Erfolgsaussichten sind sehr gut, denn es hat sich im Vergleich zu den Vorgängertexten viel geändert – Kooperation ist im ÖREK 2011 „das Wort der Stunde“. Nach einem zweijährigen Arbeitsprozess mit intensiver Einbindung und Beteiligung des Städtebundes und einiger Mitgliedsstädte (Salzburg, Innsbruck, Leoben, Wien, etc.) wurde das ÖREK 2011 am 4. August 2011 politisch beschlossen und am 13. Oktober 2011 im Rahmen der 14. ÖROK-Enquete der Öffentlichkeit präsentiert.



Die Installation einer „**Kooperationsplattform Stadtregion**“, die als eine der Umsetzungspartnerschaften des ÖREK 2011 unter Federführung des Österreichischen Städtebunds konzipiert wurde, dient als Vehikel für die Stadtregionen, um mithilfe des gegenseitigen Erfahrungsaustauschs zu einem besseren Miteinander von Städten und ihrem Umland zu gelangen. Dabei werden vorrangige **Themen wie die Baulandmobilisierung, die Nahverkehrsproblematik, Integrationsbelange und Freiraumkonzepte** bearbeitet.

Durch dieses gemeinsame Vorgehen, soll es auch gelingen, Aufmerksamkeit für die besonderen Bedarfe der Städte zu erzielen und Stadtregionen zukunftsorientiert in Politik und Verwaltung zu positionieren.<sup>12</sup> Thematisch dominieren neben der Einführung neuer Governance-Strukturen und einer reformierten Finanzierung der städtischen Investitionen folgende Schwerpunkte: die **regionale Entwicklung des öffentlichen Nahverkehrs, eine Steuerung der Siedlungsentwicklung und sowie eine koordinierte Betriebsansiedlungspolitik**.<sup>13</sup>

Der Städtebund hat im Sommer 2011 eine Umfrage zum aktuellen Kooperationsgeschehen in Österreichs Stadtregionen gemacht. In allen größeren Stadtregionen gibt es solche bzw. werden weitere aufgebaut. Nach Anfangsschwierigkeiten ist man mit den bestehenden Kooperationen zwar größtenteils zufrieden, Probleme gibt es aber nach wie vor. Diese beziehen sich unter anderem auf folgende Themenbereiche:

- Landesgrenzen-überschreitende Kooperation stärker institutionalisieren
- Unterschiedliche Größen der Gebietskörperschaften (politisches & wirtschaftliches Ungleichgewicht) entsprechend ausgleichen
- mögliche Einschränkung bestehender Gestaltungsspielräume minimieren bzw. verhindern
- umliegende Gemeinden vom Vorteil interkommunaler Zusammenarbeit überzeugen
- Konkurrenzsituation von Gemeinden z.B. aufgrund des Steuersystems vermindern
- Problem der politischen Struktur zwischen Stadt und Umlandgemeinden verbessern
- neue gesetzliche Rahmenbedingungen bezüglich Kompetenzlage, Finanzausgleich etc.

Die an der Umfrage des Städtebundes beteiligten Städte leiden zumeist unter ähnlichen Problemen. Als die wichtigsten sachpolitischen Themen stellten sich gemeinsamen Infrastruktur- und Betriebsansiedlungspolitik, Trassensicherung und Siedlungsentwicklung dar. Immer wieder zeigt sich hier, dass die **Raumordnungsgesetze vielfach vornehmlich für den ländlichen Raum geschrieben sind und weniger für den urbanen Bereich**.

---

<sup>12</sup> Vgl. ÖREK 2011, S 35

<sup>13</sup> Auswertung des Online-Fragebogens „Kooperationsplattform Stadtregion“ des Österreichischen Städtebundes, 2011

Wo es solche gibt, wurden Regionale Raumordnungsprogramme als ein Ansatzpunkt genannt, um die Strategie von Stadtregionen durch die Länder zu verfolgen.

Weiters wurden wiederholt die Schlagworte EU-Ausgleichszahlungen, interkommunaler bzw. aufgabenorientierter Finanzausgleich, Schaffung eines finanziellen Anreizsystems genannt. Hierzu besteht die relativ einhellige Meinung, dass diese notwendige Basis für Stadt-Umland-Kooperationen darstellen und eine dahingehende Lobbyingarbeit ist einer der konkreten Wünsche an die Plattform.

Eine Kooperationsplattform Stadtregion wurde im Wege der Umfrage ganz allgemein als wünschenswerte Unterstützung angesehen. Es wurde reges Interesse bekundet, einen themenbezogenen Erfahrungsaustausch zukünftig zu forcieren. Derzeit findet ein solcher vornehmlich mit ausländischen Städten statt. Als weitere Hilfestellung nannten die Städte zudem die Vermittlung von Projektpartnern sowie die Vernetzung, die gemeinsame Planung und Entwicklung von Infrastrukturprojekten sowie auch Ausgleichszahlungen, zum Beispiel aufgrund von Standortvorteilen. Als praktischer Ansatz wurde auch die Aufbereitung und Kalkulation des Preis-Leistungs-Verhältnisses einer Stadt-Umland-Kooperation angeregt. Als vorrangig wird ein gemeinsames Lobbying für Stadtregionen und die Positionierung gegenüber Bund und Ländern angesehen, um so für eine stärkere Institutionalisierung der Stadt-Umland-Kooperationen zu sorgen.

Am 14. September 2011 fand die erste Sitzung der Städtebund-internen Arbeitsgruppe („Kerngruppe“) der ÖREK-Umsetzungspartnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“ statt, die ausschließlich mit Mitgliedsstädten des Städtebundes (ÖStB) besetzt ist. Im Büro des ÖStB trafen Vertreter aus Innsbruck, Linz, Graz, Leoben, St.Pölten und Wien zu einem ersten Interessens- und Erfahrungsaustausch zusammen. Dabei wurde vorgeschlagen, anhand verschiedener Beispiele, Modelle für Österreich zu entwickeln, sodass die gewonnenen Erkenntnisse in verallgemeinerter Form angewendet werden könne. Erste Studien zum Thema (zB Einheitsgemeinde, Gebietsgemeinde, Literaturrecherche zu Stadtregionen ...) wurden bereits vom Städtebund beauftragt und werden den Städten und Stadtregionen auch im Rahmen der Ausschüsse und Veranstaltungen des Städtebundes bekannt gemacht.

Interessant bleibt auch das Thema Abgrenzung einer Stadtregion bzw. funktionalen Stadtregion. Auch hinsichtlich einer einheitlichen „Namensgebung“ oder Typisierung (Stadtregion, Agglomeration, urbanisierte Region, urban / rural / rural) war man bisher wenig erfolgreich, sodass weiterhin bei der Diskussion von urbanen Ballungsräumen bei der Verwendung gleicher Begriffe von unterschiedlichen Grundlagen hinsichtlich der Abgrenzungsfaktoren wie Bevölkerungszahl und -dichte, geschlossene Bebauungsstruktur bzw. Pendler - funktionale Verflechtungen ausgegangen werden muss. Das erschwert Vergleiche enorm, wenn man bedenkt, dass in Österreich unter dem Begriff „Stadtregion“ sowohl die Metropolregion Wien als auch kleinere Städte mit 10.000 EinwohnerInnen fallen können. In der gemeinsam mit der Statistik Austria publizierten Ausgabe von „Städte in Zahlen“ aus dem Jahr 2011 wurden erstmals auch alle bisher in Österreich identifizierten Stadtregionen statistisch ausgewertet.

## 5. Stadtregionen als Träger von EU-Regionalförderungen

Die Europäische Union verfügt zwar über keine übergeordnete Kompetenz im Bereich der Städtepolitik. Allerdings sind Städte einerseits von entscheidender Bedeutung für den Erfolg zahlreicher EU-Politiken und andererseits unmittelbar von deren Auswirkungen betroffen. Im Vertrag von Lissabon wird zudem bekräftigt, dass die Entwicklung der EU-Politiken unter Einbeziehung und Mitwirkung der lokalen Ebene zu erfolgen hat. Eine wesentliche stärkere Beachtung der „städtischen Dimension“ in den EU-Politiken sowie ein solidarischer Lastenausgleich auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene sind daher dringend erforderlich. Erwartungshaltung: Stärkung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und Förderung der territorialen Potenziale.

Die 2020 Strategie erwähnt die lokale Ebene nur an 3 Stellen explizit – Erfolgreich kann sie aber nur sein, wenn sie tatsächlich in den Agglomerationsräumen umgesetzt wird. **Ein wichtiger Ansatz war die Verfassung des Positionspapiers des Städtebundes im Jahr 2010** als Antwort auf die Europa 2020 Strategie (Mitteilung) und die bevorstehende EU-Programmperiode 2014+ durch eine eigens geschaffene Arbeitsgruppe innerhalb des Städtebundes. Das Positionspapier beinhaltet aufbauend auf der EU-2020- Strategie Forderungen zu deren Kernthemen, wie z.B. einem nachhaltigen (Wirtschafts-) Wachstum, die Forderung nach einer Steigerung der Erreichbarkeit, Ausbau des ÖV-Systems und Vernetzung der Infrastrukturen.

Nun wird in der ÖROK der **STRAT.AT 2020-Prozess** vorbereitet, der mittels eines Partnerschaftsvertrags die Umsetzung der EU Strukturfondsverordnungen in Österreich regelt. Von der ÖROK wird derzeit die Implementierung einer Partnerschaft „STRAT.AT 2020“ für die neue nationale Strategie im Bereich der EU-Strukturfonds vorbereitet.

**Eine Stadtregion als Träger für EU-Projekte** wäre ein guter Ansatzpunkt, sich zu positionieren. In den folgenden Sitzungen der Kooperationsplattform Stadtregion auf Ebene der ÖROK (unter Teilnahme weiterer ÖROK-Mitglieder wie BKA, Land Niederösterreich, Wirtschaftskammer,..) wurde daher insbesondere die Verknüpfung zur Europapolitik, also zu den Strukturfondsverordnungsentwürfen 2014+ sowie zum **STRAT.AT-2020-Prozess** besprochen, die aktuellen Geschehnisse einberichtet und Möglichkeiten der Positionierung diskutiert. Im Gegensatz zu den Verhandlungen der Strukturfondsperiode 2007-2013, als der Städtebund noch nicht in die Verhandlungen eingebunden war, liegt nun der Fokus darauf, Städte besser in die Erstellung der Operationellen Programme der Länder mit einzubeziehen.

### 7. von „Smart Cities“ zu „Smart Regions“

Als 3. Aufgabenfeld der „Agglomerationssäule“ wurden im ÖREK 2011 die „**Smart Cities**“ genannt, ein Thema, das die Arbeit des Städtebundes in den kommenden Jahren besonders beeinflussen wird und auch für die Zusammenarbeit innerhalb von Stadtregionen von großer Bedeutung ist, wenn man an die speziellen Herausforderungen der Ballungszentren denkt. Diese ursprünglich europäische Initiative prägt daher schon heute die Stadt-Umland-Entwicklung. Und auch die neueren Programme wie „Urban Europe“ oder „Horizon 2020“ (das 8. Forschungsrahmenprogramm der EU) werden in erster Linie auf dem Boden der Städte und Stadtregionen umgesetzt werden.

Vor dem Hintergrund ökonomischer und technologischer Veränderungen stehen die europäischen Stadtregionen vor der Herausforderung, Wettbewerbsfähigkeit mit nachhaltiger Stadt-Umland-Entwicklung zu vereinbaren. Alle Anstrengungen in diese Richtung betreffen neben der Wirtschaft auch die Bereiche Wohnungsneubau und -sanierung, sowie das Thema intelligente Verkehrs- und Infrastrukturnetze, um Energieverbrauch und Schadstoffbelastung zu reduzieren. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Implementierung netz- und infrastrukturbestimmter Dienstleistungen (Wasser, Abwasser, Kanal, Energieversorgung und Telekommunikation) sowie personeller Dienstleistungen (Bildung, Pflege, Kinderbetreuung) mittels derer es möglich wird, neue Steuerungsprozesse zu initiieren und so zu einer ressourcenschonenden und effizienten Nutzung der Ver- und Entsorgungssysteme oder der Verkehrssysteme zu gelangen. Gerade die langfristigen Investitionen in die Infrastruktur sind dabei zwischen einer Stadt und ihrem Umland eng abzustimmen.

Alle Stakeholder inklusive der Bürgerinnen und Bürger können und sollen an dieser Entwicklung teilhaben und dazu beitragen. Die Schnittstelle Mensch-Technik intelligent zu verknüpfen ist dabei die zentrale Aufgabe schließlich soll auch die **Lebensqualität der Menschen in den Smart City-Regions** nicht vernachlässigt werden. Smart darf sich nicht nur auf die Implementierung intelligenter Technologien beziehen, sondern muss für das gesamte System einer Smarten Stadtregion inklusive ihrer Bevölkerung gültig sein. Smart steht in diesem Sinne für: Sustainability (Nachhaltigkeit), Mobilität, Attraktivität, Resilienz und Toleranz.

## **Zusammenfassung**

Städte waren immer Orte der Innovation, Integration und Zentren der Wirtschaft, die mit ihrem Umland in einem regen Austausch standen, sodass man gegenseitig von einander profitierte. Schon immer sind daher Stadtregionen in ihrer Gesamtheit die favorisierten Siedlungsräume. Aktuell leben bereits mehr als 70 Prozent der europäischen und 65 Prozent der österreichischen Bevölkerung in urbanen Räumen und der Trend zum Zuzug in die Stadtregionen hält weiter an. Städte und Stadtregionen werden daher noch stärker als bisher die Motoren einer nachhaltigen regionalen Entwicklung bleiben und weiterhin in besonderem Maße gefordert sein, ihren Beitrag zu einem intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum in Europa zu leisten. Sie sind Standorte der Wissensökonomie und der international vernetzten Wirtschaft. Dem Zustrom in die Städte gegenüber stehen die mittlerweile gut belegten Schrumpfungsprozesse, z.B. im Waldviertel ein großer Teil der Lösung zukünftiger Probleme liegt in den wachsenden Stadtregionen.

Während auf EU-Ebene eine große Unterstützung für die Ballungsräume vorhanden ist, wird vor allem innerösterreichisch noch große Überzeugungsarbeit zu leisten sein. Aus dem ÖREK-Prozess hat man nun den politischen Auftrag erhalten, eine österreichische Agglomerationspolitik zu etablieren. Das Jahr 2012 wird auf Seiten des Städtebundes intensiv an der Umsetzung gearbeitet.

Außerdem sollen Konzepte und gesetzliche Grundlagen zur Einheitsgemeinde, Gebietsgemeinde und zum neuen B-VG zur Gemeindekooperation weiterverfolgt und durch Studien unterstützt werden, um die notwendige Basis zu schaffen. Stadtregionen sollen zudem als Träger von (EU-)Projekten etabliert werden. Letztlich soll der Begriff „Stadtregion“ sowie die Handlungsebene „Agglomerationsraum“ in Politik und Verwaltung fest verankert und die besonderen Interessen der Stadtregionen bei der Umsetzung von Sektoralpolitiken des Bundes und der Länder verbindlich berücksichtigt werden.

Wie erwähnt, gestalten sich jedoch bereits die Typisierung, Definition oder Abgrenzung von Stadtregionen schwierig. Der Wunsch nach einer einheitlichen Definition zumindest der „städtischen Dimension“, in der auf die jeweiligen Charakteristika eingegangen wird, wurde daher sowohl innerhalb Österreichs artikuliert als auch an die EU herangetragen.

Der territoriale Zusammenhalt, also die Verbindung und Zusammenarbeit von Räumen mit unterschiedlicher Prägung, kann aus Sicht der Städte jedenfalls in mehrererlei Hinsicht realisiert werden, wobei die Zusammenarbeit der Städte mit ihrem Umland in Form von regionalen Governance-Modellen, dem Setzen entsprechender Anreize und stadtreionaler Kooperationen einen besonders wichtigen Beitrag leistet. Diese Inhalte finden sich daher auch im neuen Österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2011) wieder. Auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene muss gemeinsam mit den städtischen und regionalen Akteuren die abgestimmte Ausbildung einer „Agglomerationsentwicklungsstrategie“ erfolgen. Darunter fallen Anreize und bessere (gesetzliche) Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit von Städten mit ihrem Umland sowie aller Verwaltungsebenen und relevanten AkteurInnen in einer funktionalen Region, die durch innovative, maßgeschneiderte und funktionsfähige Governance-Lösungen begünstigt werden sollen. Durch das Engagement für und in der ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“ kommt der

Städtebund seiner Verantwortung nach, seine Mitglieder in den aktuellen Prozessen rund um Kooperationen, Fusionen und neue regionale Governancemodelle zu beraten, ihre Interessen auf höheren Ebenen zu vertreten und für die entsprechende Mittelausstattung der komplexen und umfassenden Aufgaben von Stadtregionen einzutreten. Den Städten selbst wird dabei die Möglichkeit geboten, Erfahrungen auszutauschen und neue Erkenntnisse zu sammeln, um den in Zukunft immer öfter notwendigen gemeinsamen und gleichberechtigten Entwicklungen von Stadtregionen mit den bestmöglichen Kenntnissen und Grundlagen zu begegnen.

Die Ergebnisse des Arbeitskreises drei „Gemeinsam statt einsam – Zukunft Stadtregion“ sollen und werden jedenfalls als wertvolle Beiträge in diesen Prozess eingespielt werden.

Mai 2012

Dipl.-Ing.<sup>in</sup> Melanie Lutz, Generalsekretariat des Österreichischen Städtebundes