

# Organisation der Stadtregionen – Regionale Kooperation

Eine aktuelle Studie der ÖROK hat einmal mehr die Stadtregionen in Österreich ins Bewusstsein der Fachöffentlichkeit gerückt. Durch die Studie wurden die städtischen Regionen erstmals konzeptionell konkret definiert und auch aktuelle Herausforderungen in den Stadtregionen aufgezeigt. Weil die Stadtregionen als Wachstumsmotoren unverzichtbar sind und sich gleichfalls zeigt, dass sie diese Funktion auf Dauer nur wahrnehmen können, wenn sie hierbei gezielt und aktiv unterstützt werden, wurden im Forum 4 ausgewählte Fragen und Herausforderungen von Stadtregionen in Österreich zu erörtern.

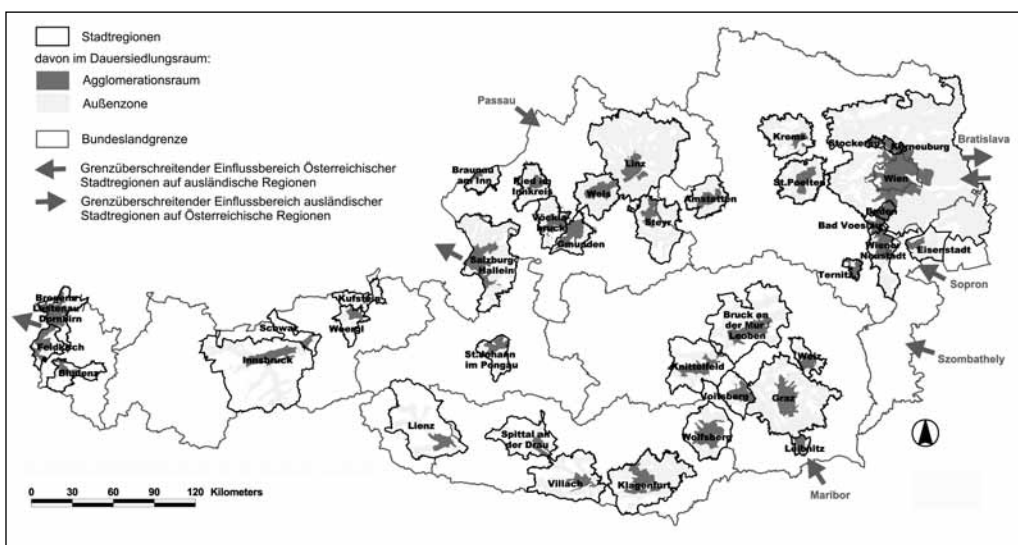


Abb. 1: Abgrenzung der Stadtregionen in Österreich nach Giffinger, Kalasek und Wonka (2006)

Quelle: ÖROK

kussion Mut und zeigt anhand praktischer Beispiele aus Deutschland die grundsätzliche Machbarkeit von Kooperationen. In Deutschland werden gegenwärtig sehr unterschiedliche

Im Forum 4 haben sich insbesondere Axel Priebs, erster Regionsrat der Region Hannover, Peter Weichhart von der Universität Wien und Christoph Platzgummer von der Landeshauptstadt Innsbruck aus jeweils unterschiedlichen fachlichen Perspektiven dem Gegenstand der Stadtregionen und deren Organisation genähert. Alle Diskutanten waren sich in einem Punkt einig: Die verstärkte Kooperation von Gemeinden einer Region ist eine ganz zentrale Zukunftsaufgabe, allein schon deshalb, weil die insgesamt sehr kleinteilige Gemeindestruktur in Österreich für viele derzeit und in naher Zukunft zu lösende Aufgaben nachteilig ist, und auf Dauer zu gravie-

renden Entwicklungsnachteilen führen könnte. Hinzu kommt, dass – so Axel Priebs – die Gemeinden einer Region eine natürliche Schicksalsgemeinschaft bilden, weil

- sie gemeinsam abhängig sind von überregionalen Entwicklungen,
- sie gemeinsam im Wettbewerb mit anderen Regionen stehen,
- es intensive funktionale Verflechtungen über die Gemeindegrenzen hinaus gibt,
- viele kommunale Herausforderungen eben nur abgestimmt und gemeinsam gelöst werden können.

Axel Priebs machte mit seinen Ausführungen für die österreichische Dis-

Formen von stadtrationalen Kooperation gelebt. Diese Beispiele können grundsätzlich auch für die österreichische Diskussion herangezogen werden. Folgende grundsätzliche Formen gibt es derzeit:

- **Informelle Kooperationen**, z.B. Bürgermeisterkonferenzen, Marketingkonzepte, Entwicklungswerkstätten, Stadt-Umland-Konzepte (z.B. in Schleswig-Holstein), Metropolregionen (z.B. Nürnberg, Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg);
- **Stadt-Umland-Planungsverbände** zur gemeinsamen Flächennutzungsplanung (z.B. Karlsruhe, Kassel) und Regionalplanungsverbände

mit verbindlichen; Raumordnungsplänen (z.B. Mittleres Mecklenburg/Rostock, München, Dresden) oder die Kombination von beidem (Rhein-Main);

- **Regionale Verbände** mit Aufgaben in unterschiedlicher Kombination, z.B. Wirtschaftsförderung, Regionalplanung, ÖPNV, Naherholung (z.B. Braunschweig, Stuttgart, Rhein-Neckar, Ruhrgebiet);
- **Stadtregionale Gebietskörperschaften** mit umfassendem Aufgabenkatalog (Saarbrücken, Hannover, Aachen).

In mancher Stadtregion überlagern und/oder ergänzen sich auch unterschiedliche Kooperationsansätze zu einem breiten Governance-Ansatz wie zum Beispiel in München.

Der Nutzen der stadtregionalen Kooperation für die beteiligten Gemeinden ist letztlich sehr unterschiedlich. Priebes nennt als Beispiele etwa die überregionale Wahrnehmbarkeit einzelner Gemeinden; die Absprache gemeinsamer „Spielregeln“, die Sicherstellen sollen, dass es nicht zu kontraproduktivem Handeln innerhalb einer Stadtregion kommt die Stärkung der Position einer Gemeinde gegenüber Investoren (kein Ausspielen in der Region); das Ermöglichen von abgestimmten Investitionen und damit Vermeidung von Doppelinvestitionen in einer Stadtregion.

### Mehr Mut und Aktivität

Peter Weichhart, der wiederum auf eine sehr lange Erfahrung in der österreichischen Diskussion zurückblickt, fordert in seinem Statement zu mehr Aktivität: „Wie es gehen kann, wissen wir; es braucht jetzt den Mut, es auch zu tun!“ Gerade vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen argu-

mentiert Weichhart, dass eine Verbesserung der bestehenden Situation in Österreich nur auf der Basis einer grundlegenden Neugestaltung des Verwaltungs-, Politik- und Raumordnungssystems möglich erscheint. Anhand der systemtheoretischen Konzepte „Resilienz“ und „Koevolution“ legt er plausibel dar, dass nur durch einen fundamentalen Umbau des Steuerungssystems im Sinne der Koevolution eine nachhaltige Verbesserung möglich wird. Denn wenn man als PKW Besitzer erkennt, dass man eigentlich einen LKW benötigt, dann reicht es auf Dauer nicht aus zu versuchen, den PKW als LKW erscheinen zu lassen.

Christoph Platzgummer formulierte sein Statement ganz aus der Perspektive einer Stadt in einer Stadtregion und vor dem Hintergrund seiner praktischen Erfahrung, wonach Veränderungen im öffentlichen Bereich generell meist nicht ohne ‚konkrete Not‘ erfolgen und auch dann nicht unbedingt sehr gewünscht sind. Am Beispiel des Planungsverbandes Innsbruck und Umgebung zeigt er das Werden einer gemeindeübergreifenden Kooperation, das Zusammenfinden von Partnern zu einem längerfristigen gemeinsamen Prozess und das Vereinbaren von Kooperationsaktivitäten.

### Konsequenzen für Österreich

Die Diskussion in Forum 4 hat einmal mehr frühere vom KDZ publizierte Einschätzungen bestätigt.

### Das Bewusstsein für die Bedeutung der Stadtregionen muss weiter geschärft und gestärkt werden.

Durch die Studie der ÖROK wurden die Stadtregionen in Österreich erstmals konzeptionell konkret gefasst und beschrieben. Auch wurden die aktuell zu bewältigenden Herausforderungen

– etwa der Organisation der Zusammenarbeit – nochmals herausgestrichen. Sollen die Stadtregionen auch in Zukunft als Wachstumsmotoren für Österreich wirksam werden, bedarf es gezielter Unterstützungsmaßnahmen. Hierfür muss jedoch zunächst einmal das Bewusstsein für die Bedeutung der Stadtregionen (über einen begrenzten Expertenzirkel hinaus) gestärkt und auch offen über die Entwicklungsrestriktionen von Stadtregionen breiter diskutiert werden. Das bedeutet aber auch, auf allen föderalen Ebenen und den kommunalen Spitzenverbänden klar Position zu beziehen und die Stadtregionen neben dem bereits etablierten ‚ländlichen Raum‘ als eigenständige Raumeinheit, als Forschungs- und Gestaltungsebene zu positionieren.

### Kooperationen nachhaltig ausbauen.

Für die österreichischen Stadtregionen lautet eine zentrale Zukunftsaufgabe, verstärkt Kooperation von Gemeinden in der jeweiligen Region zu organisieren und nachhaltig auszubauen. Das nach wie vor weit verbreitete „Kirchturmdenken“ gilt es konsequent zu überwinden. Dabei müssen neue Felder der Kooperation erschlossen werden und auch bisher eher ausgeklammerte schwierige Themen, wie etwa die gemeinsame Siedlungsentwicklung, Wirtschafts-/Handelsentwicklung, Verkehrsplanung oder auch eine verbesserte Nutzen- und Kostenteilung in der Stadtregion konsequent angegangen werden.

Bei der Frage, wie das notwendige „Mehr“ an Kooperation erreicht werden kann, gab es in den Diskussionen unterschiedliche Einschätzungen. Christoph Platzgummer hat in seinem Statement deutlich gemacht, dass Veränderungen für sich allein schon vielfach unerwünscht sind, weil sie immer ein gewisses Maß an Ungewissheit

in sich haben. Ohne eine gewisse Not werden nach seiner Einschätzung Veränderungen im öffentlichen Bereich selten forciert. Chancen für Veränderungen ergeben sich dann, wenn starke Promotoren vor dem Hintergrund eines gewissen evidenten Zwanges, begleitet von einer fachlich befähigten Gruppe von operativ Tätigen, ein überzeugendes Ziel verfolgen. Hierfür braucht es Erfahrung, Überzeugungskraft, Hartnäckigkeit, aber auch persönliches Geschick der Promotoren einer Idee. Es gilt diese Umstände zur rechten Zeit zu erkennen und zu nutzen.

Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen von Gemeindekooperationen zeigen jedenfalls, dass allein auf Freiwilligkeit und Einsicht zu setzen, hier möglicherweise nicht ausreicht. Dabei waren sich die Diskutanten durchaus bewusst, dass – so Platzgummer – das Aufgeben von Kompetenzen und Macht als eine Konsequenz der Zusammenarbeit weh tue.

### Tabus brechen

Um mehr Dynamik in den Prozess zu bekommen, wurde von den TeilnehmerInnen der Diskussionsrunde auch gefordert, gänzlich Neues zuzulassen und auch Unkonventionelles in den Blick zu nehmen. So wurde etwa von Weichhart angeregt, die gegenwärtig zersplitterte Kompetenz der Raumordnung in der derzeitigen Form zu über-

denken und sie – auch wenn das für manche undenkbar scheinen mag – wieder beim Bund zentral anzusiedeln und im Gegenzug die funktionelle Planungskompetenz stärker in die Regionen zurückzuverlagern.

Auch wurde in der Diskussion aufgefordert, die Anpassung der bestehenden administrativen Gemeindestrukturen – als eine, wenn auch in Österreich bislang gänzlich tabuisierte Alternative zur Kooperation – nicht gänzlich ausgeklammert zu lassen. Wie die aktuelle Diskussion in der Schweiz zeigt, kann auch die freiwillige Fusion von Gemeinden vorteilhaft sein, indem die Qualität der Verwaltungsleistungen und auch die Professionalität der Verwaltung steigen.<sup>1</sup>

Gegenstand der Diskussion war auch die Frage, ob es denn ausreicht, dass jeder für sich einen eigenen Weg zu mehr Kooperation sucht, dass etwa jedes Bundesland eine eigene Strategie zur Förderung und zum Ausbau stadtreionaler Politik verfolgt. Hier waren sich die Teilnehmer des Forums einig: Es braucht eine zwischen Bund, Ländern und Gemeinden abgestimmte

*gemeinsame* Strategie für eine stadtreionale Politik. Aus dieser Strategie sollte dann eine abgestimmte Bund-/Länderinitiative werden, die Kooperationsbereitschaft gezielt fördert und unterstützt (z.B. in der Art der Schweizer Agglomerationspolitik), die aber auch deutlich macht, dass Nicht-Kooperation nicht länger toleriert wird. Dem Bund kommt somit eine wichtige Rolle auf dem Weg zu einer stadtreionalen Politik in Österreich zu, indem er die hierfür wesentlichen Rahmenrichtlinien schaffen und – trotz der augenblicklich angespannten Wirtschafts- und Finanzlage – für eine entsprechende finanzielle Ausstattung sorgen muss.

### Feste Governance-Strukturen in den Stadtreionen aufbauen.

Gerade die Beispiele aus Deutschland haben deutlich gemacht, dass feste institutionalisierte Kooperationsformen in einer Stadtreion vorteilhafter sind als lose Formen der Zusammenarbeit.

Nicht eindeutig beantwortet werden

<sup>1</sup> Vgl. dazu: Fusionen machen es nicht billiger, aber besser. In: Wiener Zeitung vom 27.11.2009.



Regionale Kooperationen  
aus deutscher Sicht: Axel Priebs.

konnte die Frage, inwieweit hier generell ein Standard hinsichtlich der Governance-Strukturen einer Stadtregion vorgegeben werden sollte. Axel Priebs hat sich in seinen Ausführungen dezidiert dafür ausgesprochen, die formalen Aspekte der Zusammenarbeit auf Basis der spezifischen regionalen Bedingungen (örtliche Machtverhältnisse, die spezifischen Akteurskonstellation und die zu lösenden Aufgaben) zu klären und die Frage der vor allem organisatorisch rechtlichen Form der Zusammenarbeit in erster Linie an der zu erfüllenden Funktion auszurichten. Aus der Deutschen Diskussion wurden als Spektrum der Ziele stadtreregionaler Kooperation etwa genannt:

- das generelle Initiieren von Dialogen, Grenzen überschreiten, Vertrauen schaffen;
- strategische Entwicklungsplanung betreiben mit dem Zweck, Potenziale zu bündeln und Wachstum zu fördern;
- Regionalmarketing zu betreiben, um die Region im internationalen Wettbewerb der Regionen besser zu positionieren;

- eine stadtreregionale politische Verantwortlichkeit mit direkter oder indirekter Legitimation zu schaffen und damit Entscheidungskompetenz und Konfliktregulierungsmöglichkeiten auf stadtreregionaler Ebene zu etablieren;
- gemeinsam verbindliche Konzepte der Raumentwicklung mit abgestimmten Entwicklungskorridoren für Wohnbau, Einzelhandel usw. zu beschließen;
- einen Vorteils- und Lastenausgleich unter Einbeziehung des Steueraufkommens und der Sozialhilfekosten in der Region zu etablieren.

Unter formalorganisatorischen Gesichtspunkten wäre es für Österreich sehr hilfreich, wenn Stadtregionen auch als Mehrzweckverbände organisiert werden könnten. Damit wäre es möglich, der bislang bestehenden „Atomisierung“ von Verbänden mit jeweils einem singulären Zweck entgegenzutreten und einfachere und gleichzeitig verlässliche Strukturen zu schaffen. Der Möglichkeit, zur Schaffung von Mehrzweckverbänden, wie dies derzeit beim Bund diskutiert wird, kommt

aus Sicht des KDZ große Bedeutung zu. Offen ist allerdings noch, wann eine derartige organisatorische Erleichterung für die Gemeinden für die Praxis nutzbar ist.

### Fazit

Letztlich waren sich alle Diskutanten einig, dass eine verstärkte Auseinandersetzung mit den Stadtregionen in Österreich grundlegend notwendig ist. In Ergänzung zu einem breiteren öffentlichen Diskurs bedarf es weiterer Forschungsbemühungen hinsichtlich der Institutionalisierung von Zusammenarbeit in den Stadtregionen und bezüglich der Schaffung geeigneter Governance-Strukturen. Für Peter Weichhart ist die verbesserte Steuerung von Stadtregionen letztlich eine Aufgabe von nationaler, für Österreich geradezu existenzieller Bedeutung, um die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs zu sichern. Hierzu reicht es nicht mehr aus, allein auf Appelle an die Vernunft oder das Prinzip der Freiwilligkeit zu setzen. Hierzu braucht es nunmehr vor allem sichtbarer Taten auf der Ebene von Bund und Ländern, aber auch weiterer Studien, die zur Bewusstseinsbildung und auch zur Verbreiterung des Wissens um die Stadtregionen beitragen.

■  
*Klaus Wirth*

**Die Zukunft liegt in der Kooperation:  
Klaus Wirth.**

