

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK)

SCHRIFTENREIHE NR. 179

**RÄUMLICHE ENTWICKLUNGEN IN
ÖSTERREICHISCHEN STADTREGIONEN:
HANDLUNGSBEDARF UND
STEUERUNGSMÖGLICHKEITEN**

TU WIEN, DEPARTMENT FÜR RAUMENTWICKLUNG,
INFRASTRUKTUR- UND UMWELTPLANUNG

Wien, April 2009

10 HANDLUNGSBEREICH REGIONAL GOVERNANCE – STADTREGIONALE KOOPERATIONSFORMEN

10.1 Kennzeichen des Handlungsbereiches

Regional Governance bezeichnet Steuerungskonzepte, die verstärkt auf Kooperation und Verhandlung ausgerichtet sind. Dabei sollen nach Fürst *„Akteure bzw. Organisationen so miteinander verbunden und im Handeln koordiniert werden, dass gemeinsam gehaltene oder gar entwickelte Ziele wirkungsvoll verfolgt werden können.“* (Fürst 2003)

Im stadtreionalen Kontext weist Governance folgende zentrale Merkmale auf (Benz 2004, Fürst 2001 und 2007, Healey 2002) (s. auch Kap. 2.2):

- „Selbststeuerung“: Komplexes Zusammenwirken von unterschiedlichen Steuerungsmechanismen und Steuerungsinstitutionen (von rechtlich klar institutionalisierten bis zu eher lose organisierten) und Selbstorganisation der Verhandlungsprozesse sowie Abläufe.
- „Horizontale Kooperation“: Einbindung von AkteurInnen aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, Einsicht zur Notwendigkeit von kollektivem Handeln.
- „Vertikale Kooperation“: Institutionelle Schnittstelle zwischen unterschiedlichen räumlichen Ebenen (EU, Bund, Länder, Städte, Gemeinden).
- „Funktionale Integration“: Abstimmung von Netzwerken und Kooperationsformen, die teilraum-spezifisch und/oder sehr funktionell ausgerichtet sein können.
- Entwicklung einer stadtreionalen Kooperation, die Führungs- und Management- sowie Vermittlungsfunktionen übernehmen und entsprechende formale Organisations- und Verfahrensregeln besitzen sollte.

Im Handlungsbereich Regional Governance werden im Folgenden vor allem regionale Kooperationsformen analysiert. Kooperationen, bei denen ein territorialer Ansatz im Vordergrund steht (z. B. in Stadtregionen), haben im Vergleich zu funktional orientierten Kooperationen einige Herausforderungen zu überwinden.

Good-Practice-Beispiele von stadtreionalen Kooperationen (d. h. vor allem Stadt-Umland-Kooperationen) zeigen, dass es notwendig ist, die richtige Balance zwischen dem Bewahren von kommunalem Eigensinn, kommunaler Aufgabenhoheit und territorialer Autono-

mie einerseits und der überörtlichen Steuerung andererseits zu finden. Vor allem in dynamischen Stadtregionen muss die Kooperationsbereitschaft – auch wegen des bei manchen AkteurInnen fehlenden Leidensdrucks – durch Anreize gefördert werden. Es gibt allerdings keinen „Königsweg“ bei der Kooperation zwischen Städten und Gemeinden in Stadtregionen; dieser Weg braucht Zeit und Raum sowie vor allem eine entsprechende Ressourcenausstattung und muss in den Stadtregionen selbst gefunden werden.

10.2 Ziele von Regional Governance

Die Anzahl überregionaler Kooperationen in Österreich ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Im 11. Raumordnungsbericht wird festgestellt, dass auf Länderebene *„eine gewisse „Renaissance“ von übergreifenden Konzepten und Programmen zu beobachten“* (ÖROK 2005a: 228) ist. Im Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2001 (ÖROK 2002b) treffen insbesondere folgende Zielvorstellung auf den Handlungsbereich Regional Governance zu:

- Wirksames, kooperationsorientiertes Zusammenwirken zur Bewältigung stadtreionaler Herausforderungen
- Beteiligung von allen relevanten stadtreionalen AkteurInnen in stadtreionalen Entscheidungsprozessen
- Verbesserung der Effizienz des Mitteleinsatzes der beteiligten Gebietskörperschaften
- Bessere Abstimmung der eingesetzten Steuerungsinstrumente auf örtlicher und überörtlicher Ebene, um die Ziele einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung zu erreichen
- Herstellung von Win-win-Situationen, um stadtreionale Kooperationen zu verbessern
- Erreichung von nachhaltigen Entwicklungsmöglichkeiten und -chancen für alle Beteiligten
- Schaffung eines gemeinsamen Handlungsraums und damit auch „Verantwortungsraumes“
- Verbesserung der Wettbewerbsposition der Stadtregionen

10.3 Interkommunale Kooperationen in Österreich – Überblick

In Österreich gibt es seit vielen Jahren eine Vielzahl an Gemeindekooperationen, die von informellen (beginnend mit punktuelltem Erfahrungs- und Informati-

onsaustausch) bis zu stärker institutionalisierten Typen der Kooperation (z. B. Regionalverbände) reichen. Von vielen Gemeinden werden interkommunale Kooperationen inzwischen als mögliches Instrument zur Lösung verschiedener kommunaler Herausforderungen anerkannt. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Möglichkeiten für interkommunale Kooperationen in Österreich (vor allem im Stadt-Umland-Bereich) noch besser ausgenutzt werden könnten⁸⁸. Dazu müssen einerseits die Vorteile von solchen Kooperationen für die einzelnen Gemeinden noch besser herausgearbeitet und kommuniziert werden und andererseits auf überregionaler Ebene noch mehr Anreize zur interkommunalen Kooperation gesetzt werden. Dies kann durch Förderprogramme und Beratungsangebote, allerdings auch durch eine entsprechende Überwindung der bestehenden rechtlichen Hürden (z. B. zur Erleichterung länderübergreifender Kooperationen) geschehen. Derzeit konzentrieren sich die Anreizsetzungen der Länder auf die Förderung des Wissens- und Erfahrungsaustausches sowie auf die finanzielle Förderung von Kooperationsprojekten (z. B. aus Bedarfszuweisungen) und weniger auf direkte, stärker lenkende Maßnahmen (vgl. Wirth 2006: 168).

Grundsätzlich weisen interkommunale Kooperationen einige Vorteile auf:

- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns (etwa durch bessere Auslastung der Kapazitäten, Betriebsgrößenvorteile, gemeinsame Beschaffungsmaßnahmen in der Verwaltung etc.)
- Verbesserung der Qualität der Leistungserbringung im Bereich der Hoheitsverwaltung (durch mehr Professionalität und Spezialisierung in der Verwaltung)

- Kostentlastung der kommunalen Haushalte bei der laufenden Finanzierung (v. a. durch Verringerung des Personal- und Sachaufwandes), Risikoteilung und erhöhter Finanzierungsrahmen bei Investitionen
- Geringerer innerregionaler (zwischenkommunalen) Wettbewerb, Verbesserung der Position im regionalen, nationalen und internationalen Standortwettbewerb (z. B. durch gemeinsame Marketingstrategien)
- Vertrauensbildung zwischen den involvierten kommunalen AkteurInnen (vor allem bei Stadt-Umland-Kooperationen zentral)
- erhöhte Problemlösungskapazität bei Gemeindegrenzen überschreitenden Herausforderungen (z. B. Verkehrsentwicklung, Betriebsansiedlung)
- Effizienzsteigerung von Steuerungssystemen und Verwaltungsstrukturen in der Stadtregion, verstärkt horizontale statt vertikale Steuerung durch eigenverantwortliche Abstimmung auf Gemeindeebene

Hinsichtlich der Typisierung der interkommunalen Kooperationen ist zunächst auf die Gestaltungsfreiheit der Gemeinden in Österreich hinzuweisen. Außer in gesetzlich vorgeschriebenen Bereichen wird hier dem Prinzip der Gemeindeautonomie Folge geleistet. Zumeist orientiert sich die Wahl der Rechtsform an der Aufgabenstellung für die Gemeindegemeinschaft. Der Grad der Institutionalisierung steigt mit der Komplexität der Aufgabe der Kooperation und dem damit verbundenen finanziellen Aufwand. Einen Überblick über die Typen von interkommunalen Kooperationen in Österreich zeigt Tabelle 54.

Tab. 54: Anzahl der Gemeindeverbände in Österreich 2006

Anzahl der Gemeindeverbände	Schulgemeindeverbände	Sozialhilfeverbände	Wasserversorgungsverbände	Umweltverbände ¹	Gesundheitsverbände	Übrige Verbände ²⁾	Gesamt
Burgenland	-	-	9	23	49	12	93
Kärnten	8	8	8	17	-	1	42
Niederösterreich	397	-	17	98	1	239	752
Oberösterreich	-	15	15	79	-	17	126
Salzburg	-	-	6	24	-	26	56
Steiermark	-	16	25	88	-	10	139
Tirol	29	-	5	54	8	34	130
Vorarlberg	14	-	7	11	2	47	81
Insgesamt	448	39	92	394	60	386	1.419

1 Umweltverbände: Abwasser-, Abfallwirtschafts-, Müllabfuhr-, Reinhaltverbände.

2 Übrige Verbände: u. a. Abgabeneinhebungs-, Standesamts-, Personennahverkehrs-, Altenwohn- u. Pflegeheimverbände.

Quelle: Gebirgen und Sektor Staat 2006: 121, Statistik Austria 2007.

88 In einigen Bereichen gibt es eine gesetzliche Verpflichtung zur Kooperationen in Gemeindeverbänden (z. B. Sozialhilfeverbände, aber auch in der Raumordnung, z. B. Tiroler ROG-Novelle 2005).

Tab. 55: Typen von interkommunalen Kooperationen in Österreich

Bezeichnung	Grad der Instituti- onalisierung	Organisatorisch- rechtliche Merkmale	Anwendungs- bereiche (Beispiele)	Stärken/Schwächen	Bundesländer- übergreifend möglich?
ExpertInnen- runde, Arbeits- gemeinschaften, Bürgermeister- konferenzen, Regionalkon- ferenzen	sehr informell	kaum Organisations- strukturen, keine Rechts- form, keine eigene Finanzierung	Regional- entwicklung	+ Offenheit für weitere AkteurInnen, Flexibilität, geringe Kosten – keine Rechtspersönlich- keit, geringe Verbindlichkeit	ja
Vereine	formalisiert	Organisationsstrukturen über Statuten; eigene Organe (Geschäftsführung, Mitgliederversammlung), allg. Zweckangabe, eigene Rechtspersönlichkeit, Finanzierung durch Mitgliedsbeiträge und öffentliche Zuschüsse; nicht gewinnorientiert; recht- liche Basis: Vereinsgesetz	Sport, Kunst, Kultur, Museum, Radwege-Netze, Regional- entwicklung	+ einfache Bildung, Offenheit für weitere AkteurInnen – nicht für wirt- schaftliche Zwecke, nicht für Hoheits- verwaltung, geringe Verbindlichkeit	ja
Kapital- gesellschaften (GmbH, AG)	sehr formalisiert	Eigene Organe (Geschäfts- führung, Aufsichtsrat, Generalversammlung), gewinnbringend, Finanz- ierung über Einlagen der Gesellschafter rechtliche Basis: Privatrecht (Handelsrecht)	Betriebsgebiete/ Wirtschaftsparks, Erfüllung kommunaler Wirt- schaftsaufgaben, Versorgungs- unternehmen, Regionalent- wicklung	+ breites Akteurs- spektrum, keine Notwendigkeit zum Bezug auf Gebietsgrenzen, flexiblere Finanz- mittelbeschaffung, keine Bindung durch kommunales Haushaltsrecht, gute Verbindlichkeit – hoheitliche Aufgaben ausgeschlossen, geringe politische Akzeptanz	ja
Privat- rechtliche Verträge	formalisiert	Übernahmen von Aufgaben für andere Gemeinden durch Vertrag		+ keine neuen Verwal- tungsstrukturen, Effizienzsteigerung, größere Flexibilität, gute Verbindlichkeit – großer Koordinations- aufwand	ja
Verwaltungs- gemeinschaften	formalisiert	„Hilfsorgan“ des zustän- digen Gemeindeamtes, Finanzierung durch Ge- meindebeiträge, recht- liche Basis: öffentliches Recht (Gemeinde- ordnungen der Länder)	Müllabfuhr, Müllverbrennung; Bauverwaltung, Buch- und Rechnungs- führung	+ bekannte Kooperations- form, einfache Bildung, Kostenentlastung, Effizienzsteigerung, gute Verbindlichkeit – keine weiteren AkteurInnen ein- beziehbar, keine eigene Finanzierungsquellen, kein Ordnungsrecht	Grundsätzlich nur innerhalb eines Landes

Fortsetzung auf der nächsten Seite

Tab. 55: Typen von interkommunalen Kooperationen in Österreich (Fortsetzung)

Bezeichnung	Grad der Instituti- onalisierung	Organisatorisch- rechtliche Merkmale	Anwendungs- bereiche (Beispiele)	Stärken/Schwächen	Bundesländer- übergreifend möglich?
Gemeinde- verbände	sehr formalisiert	Selbstständige Rechts- und Verwaltungsträger, eigene Organe, Aufgaben- übernahme für verbands- angehörige Gemeinden, Finanzierung aus Einnahmen und Gemeindebeiträgen sowie Zuschüssen; rechtliche Basis: Art. 116a B-VG	Abwasserbeseitigung Betrieb von Kläranlagen, Wasserversorgung, Müllbeseitigung, Sozialhilfe, Gesundheit, Betriebsansiedlung, Regionalentwicklung, Schulen	+ bekannte Kooperations- form, eigene Rechtsper- sönlichkeit, Möglichkeit zur selbstständigen Finanzierung, Gleichstellung der Gemeinden, Übernahme von hoheitlichen und privaten Aufgaben möglich, gute Verbindlichkeit – keine weiteren AkteurInnen einbezieh- bar, keine Abgaben-/ Gebührenhoheit, kein eigenes Verordnungsrecht, Konzentration auf eine Aufgabe	Grundsätzlich nur innerhalb eines Landes, in Abhängigkeit von der Aufgabe teil- weise nur innerhalb eines Bezirks (wenn Bezirk Aufsichtsbe- hörde ist)
Gemeindefusion	sehr formalisiert	Aufgabe der Selbststän- digkeit einer Gemeinde; Gemeindeaufgaben werden von neuer Gebietskörperschaft erfüllt; intensivste Form der Zusammen- arbeit	Zusammenlegungen in den 1960er- und 1970er-Jahren mit dem Ziel der Stärkung der Finanz- und Verwaltungskraft durch die Bildung größerer Einheiten	+ reduzierter Ressourcen einsatz, Kostenein- sparungen, stärkeres politisches Gewicht, gemeinsame Budget-/ Gebührenpolitik, Entfall des Konkurrenzkampfes – zunehmende Komplexität, Identitätsverlust und Akzeptanzprobleme	Über Länder hinweg kaum möglich

Quelle: (Biwald et al. 2006, Kampus Consulting 2004),
eigene Darstellung, 2008

Kooperationen erfolgen bisher vor allem in den Be-
reichen (vgl. Biwald et al. 2006: 21 ff.)

- Erbringung von Dienstleistungen (Kindergärten,
Schulen, Sozialhilfe, Bauhöfe etc.)
- Erhalt von Infrastruktureinrichtungen (Abfallent-
sorgung, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung,
im Freizeitbereich etwa Bäder etc.)
- Gemeindeverwaltung (Einkauf, Personalentwick-
lung, Buchhaltung, Facility-Management)
- Stadt- und Regionalentwicklung (vor allem mit
Schwerpunkt Tourismus (Marketing), vermehrt
auch in der Betriebsansiedlung (Gewerbeparks)

Eine umfassende und systematische Erfassung und
gleichzeitige Analyse von Kooperationen zwischen
Gemeinden in Österreich liegt derzeit nicht vor (zahl-
reiche Beispiele finden sich in KDZ 2008; Kampus
Consulting 2004; Planalp 2001). Eine jährliche Erhe-
bung findet in Österreich lediglich zu Gemeindever-

bänden für die Erfassung der Finanzdaten im Rah-
men der Gebarungsstatistik der Statistik Austria statt.

10.4 Kooperationen und Kooperationsbe- reitschaft der Gemeinden in den aus- gewählten Stadt-Umland-Regionen

Die Analyse der Kooperationen und der Kooperati-
onsbereitschaft in den ausgewählten Stadtregionen
[St. Johann im Pongau, Stockerau/Korneuburg/
Wien(21), Graz] basierte auf einer quantitativen
(Fragebogen) und qualitativen Datenerhebung be-
teiligter AkteurInnen sowie auf offenen Interviews
mit ExpertInnen zu bestimmten Leitfragen. Dies
diente dazu, Hintergrundinformationen über Pro-
zesse (Spannungsverhältnisse, Verteilungskonflikte
etc.) und Entscheidungen zu gewinnen. Ergänzt
wurde das Untersuchungsmaterial mit Dokumen-
tenanalysen.

10.4.1 Ergebnisse der Fragebogenerhebung⁸⁹

Befragt wurden Gemeinden, welche dem Regionalverband Pongau angehören, Gemeinden, die durch das Regionalmanagement Graz & Graz-Umgebung betreut werden und Gemeinden, welche dem Stadt-Umland-Management Wien/NÖ(SUM) eingegliedert sind. Das Stadt-Umland-Management gliedert sich in zwei Aufgabenregionen: Stadt-Umland-Management Nord und Stadt-Umland-Management Süd. Schwierig stellte sich die Erfassung der Kooperationen zwischen der Stadt Wien und den Gemeinden des SUM dar, da den jeweiligen Bezirken keine Kompetenzen betreffend die interkommunale Zusammenarbeit zukommen.

Die Fragebogenaktion fand im März und April des Jahres 2008 statt. Adressat des Fragebogens war jeweils der Bürgermeister der Gemeinde bzw. der für Kooperationen in der Gemeinde zuständige Vertreter.

Von insgesamt 154 befragten Gemeinden haben 38 den Fragebogen zurückgesandt. Somit konnte eine Rücklaufquote von 24,7 % erreicht werden⁹⁰. Von den 38 retournierten Fragebögen stammen 17 aus Gemeinden mit weniger als 2.500 EinwohnerInnen (EW), 11 aus Gemeinden mit 2.500–5.000 EW, 4 aus Gemeinden mit 5.000–10.000 EW und 6 aus Gemeinden mit mehr als 10.000 EW.

10.4.1.1 Bestehende Kooperationen in den Untersuchungsregionen nach Handlungsbereichen

In diesem Punkt wird auf die bestehenden Kooperationen der Gemeinden in den Handlungsbereichen eingegangen. Generell wurden für die Auswertung nur die Angaben aus den Fragebögen herangezogen,

dies bedeutet allerdings, dass natürlich nicht alle bestehenden Kooperationen in den Untersuchungsregionen erfasst werden. Die Auswertung der Fragebögen liefert für die Handlungsbereiche folgendes Bild der bestehenden Kooperationen:

- Handlungsbereich Siedlungsentwicklung
31,6 Prozent der Gemeinden, die den Fragebogen retourniert haben, geben an, im Bereich der Siedlungsentwicklungen mit anderen Gemeinden zu kooperieren. Am höchsten liegt dieser Wert in der Region Graz-Graz Umgebung mit 46,7 Prozent. In der Untersuchungsregion SUM Nord gab keine der Gemeinden, die den Fragebogen retourniert haben, an, in diesem Bereich mit anderen Gemeinden zu kooperieren.
- Handlungsbereich Betriebsansiedlung
Nur ca. ein Fünftel (21,6 %) der Gemeinden geben an, im Bereich der Betriebsansiedlung zu kooperieren. Wiederum liegt der Wert in der Region Graz-Graz Umgebung mit 26,7 % am höchsten. Ebenso wurden auch in diesem Bereich in den Gemeinden des SUM Nord, die den Fragebogen retourniert haben, keine bestehenden Kooperationen zu anderen Gemeinden erfasst.
- Handlungsbereich Verkehrswesen
Der anteilmäßig stärkste Bereich betreffend bestehender zwischengemeindlicher Zusammenarbeit liegt im Bereich des Verkehrswesens. Die Hälfte der Gemeinden, also 50 %, arbeitet in diesem Bereich mit anderen Gemeinden zusammen. Gaben die Gemeinden in SUM Nord in den vorangegangenen Bereichen an, keine bestehenden Kooperationen zu haben, liegen sie hier mit 66,7 % an der Spitze. Demgegenüber besteht nur in einem Drittel der Gemeinden in der Region Graz-Graz Umgebung eine Zusammenarbeit hinsichtlich verkehrlichen Fragestellungen.

Tab. 56: Rücklaufquote nach Untersuchungsregionen

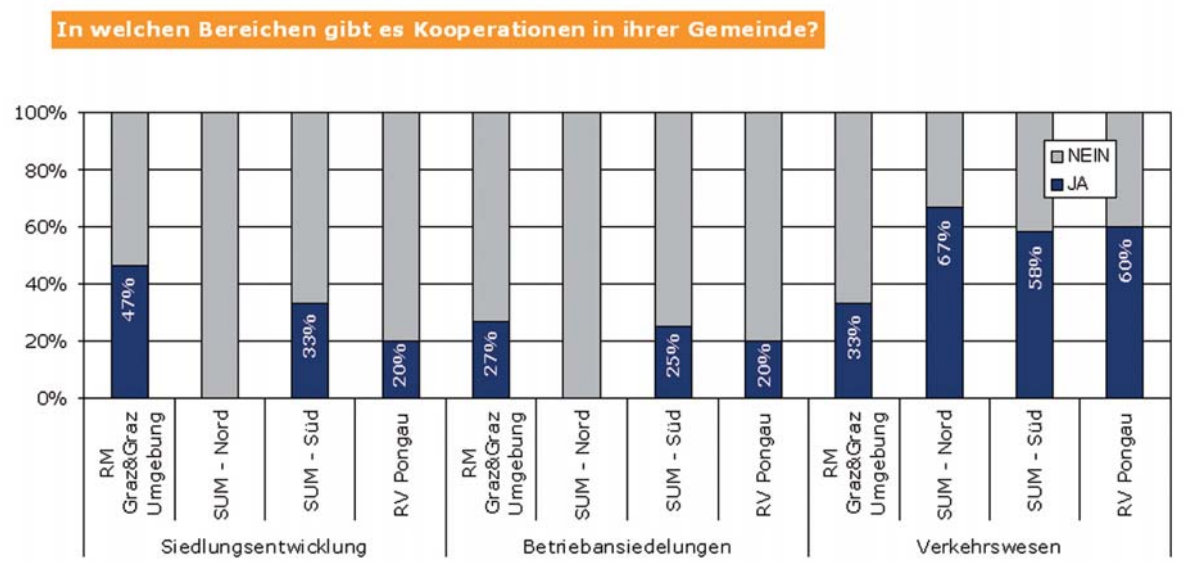
	Anzahl der befragten Gemeinden	Fragebogen retourniert	in %
Regionalverband Pongau	25	5	20,0
SUM Nord (und geografisch eingebettete Gemeinden)	28	6	21,4
SUM Süd (und geografisch eingebettete Gemeinden)	44	12	27,3
RM Graz und Graz-Umgebung	57	15	26,3
Gesamt	154	38	24,7

Quelle: Befragung der Gemeinden in den Untersuchungsregionen im April 2008

89 Dieses Kapitel wurde in Zusammenarbeit mit Phillip Krassnitzer erstellt.

90 Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Validität der Ergebnisse regional unterschiedlich ausfällt, und daher die Interpretation der Aussagen nicht immer für die Gesamt-Region Geltung beanspruchen kann.

Abb. 36: Kooperationen in Untersuchungsregionen nach Bereichen



Quelle: Befragung der Gemeinden in den Untersuchungsregionen im April 2008

10.4.1.2 Bestehende Kooperationen nach Gemeindegröße

In Abbildung 37 werden die bestehenden Kooperationen unter dem Gesichtspunkt der Gemeindegröße dargestellt.

- Gemeinden unter 2.500 EinwohnerInnen
Kleine Gemeinden, also jene mit weniger als 2.500 EinwohnerInnen haben am wenigsten bestehende Kooperationen mit anderen Gemeinden. Am niedrigsten liegt der Prozentsatz im Bereich der Betriebsansiedlung mit 17 %, gefolgt von Kooperationen in der Siedlungsentwicklung mit 24 %. Im Bereich des Verkehrswesens gaben immerhin 47 % der Befragten an, mit anderen Gemeinden zusammen zu arbeiten. Die Furcht durch Kooperation an Gestaltungsmöglichkeiten bzw. Kompetenzen einzubüßen, kann als Hemmnis in der interkommunalen Zusammenarbeit genannt werden.
- Gemeinden mit 2.500 bis 5.000 EinwohnerInnen
Beinahe die Hälfte der Gemeinden mit 2.500 bis 5.000 EinwohnerInnen gab an, im Bereich der Siedlungsentwicklung zu kooperieren und erreicht damit den höchsten Wert in diesem Bereich. Ebenso liegen diese Gemeinden im Bereich der Betriebsansiedlungen mit 27 % über jenen anderer Gemeindeklassen. Im Bereich des Verkehrswesens gaben 41 % an, mit anderen Gemeinden zu kooperieren. Gemeinden dieser Bevölkerungsklasse kooperieren laut der Befragung am häufigsten.
- Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 EinwohnerInnen
Die Hälfte dieser Gemeinden kooperiert im Bereich des Verkehrswesens. Jeweils nur ein Viertel der befragten Gemeinden dieser Gemeindegröße

arbeiten in den Bereichen Siedlungsentwicklung und Betriebsansiedlung zusammen.

- Gemeinden mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen
33 % der bevölkerungsstärksten Gemeinden der Untersuchungsregionen gaben an, im Bereich der Siedlungsentwicklung mit anderen Gemeinden zu kooperieren, dies entspricht in etwa dem Durchschnitt aller Bevölkerungsklassen. Bei Betriebsansiedlungen erreicht der Wert gerade einmal 17 % und liegt somit noch unter jenem der kleinsten Gemeinden. Mit 67 % der kooperierenden Gemeinden im Verkehrswesen wurde in diesem Bereich der höchste Wert der Befragung erreicht.

10.4.1.3 Organisation der Kooperation

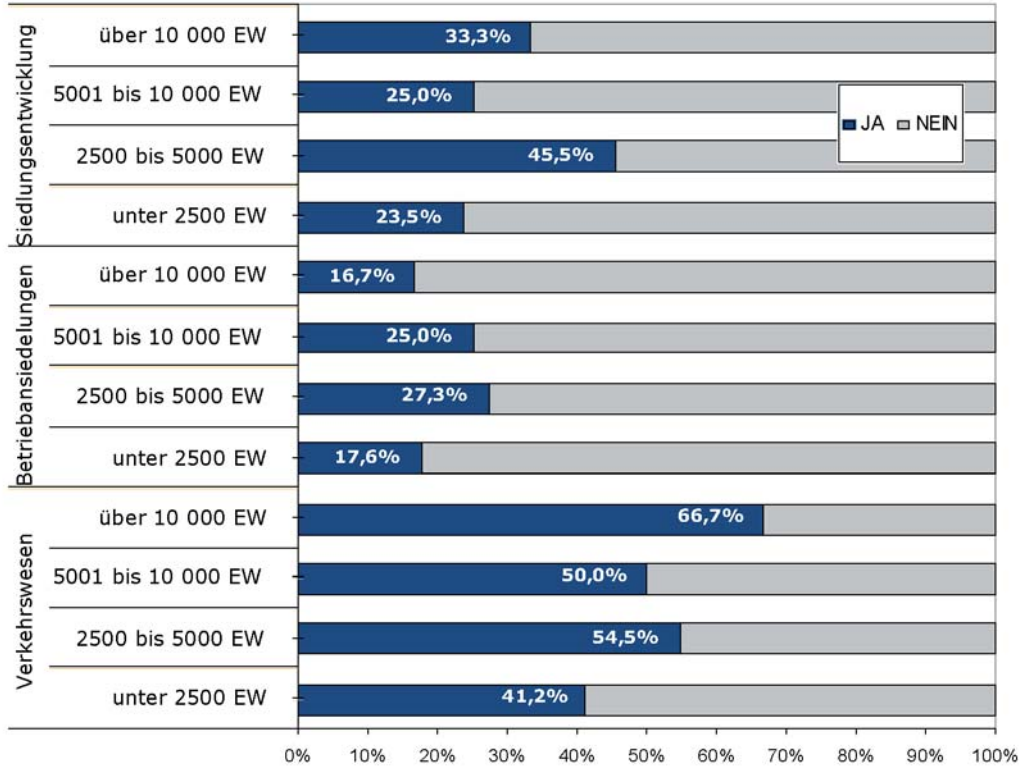
Die Zusammenarbeit von Gemeinden findet in verschiedenen rechtlichen Formen statt. Diese reichen von freiwilligen Vereinbarungen zwischen Gemeinden bis zu gesetzlichen Vorschriften über die Bildung von Gemeindeverbänden.

In der folgenden Abbildung wird die Organisation der bestehenden interkommunalen Zusammenarbeit dargestellt. Unterschieden werden diese in Verband, Verein, Initiative und Unternehmen. Das gemeinsame Unternehmen wurde jedoch nie als Organisationsform von den Gemeinden genannt, die den Fragebogen retourniert haben.

- Handlungsbereich Siedlungsentwicklung
Mehr als die Hälfte der Kooperationen im Bereich der Siedlungsentwicklung sind als Initiative organisiert, nur 13 % als Verein. Bei einem Drittel der

Abb. 37: Kooperationen nach Bereichen und Gemeindegrößen (Gemeinden des SUM-Nord/Süd, des RM Graz-Graz-Umgebung sowie des RV Pongau)

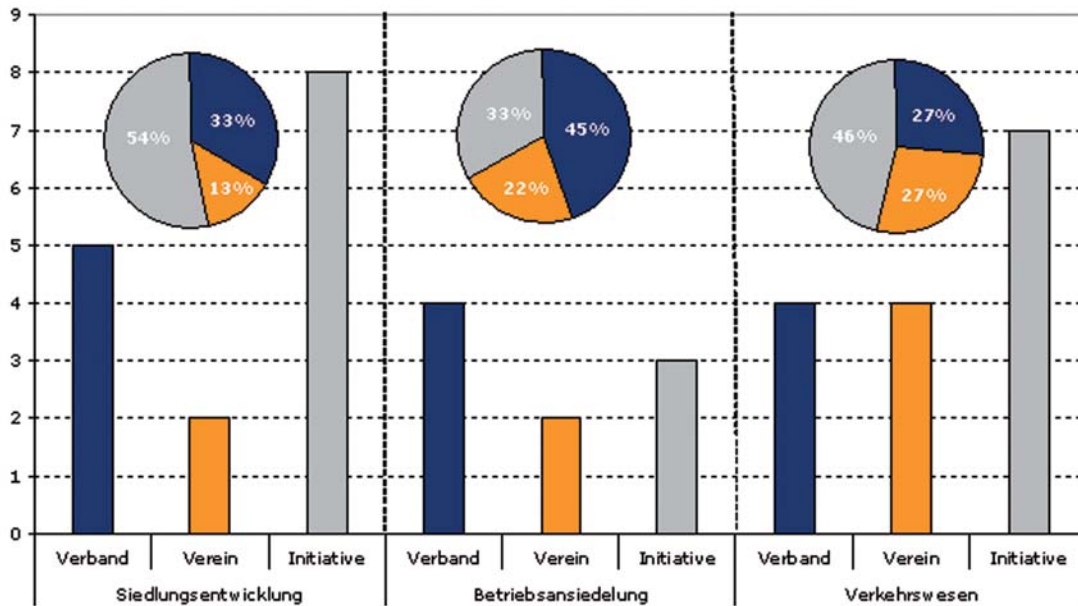
In welchen Handlungsbereichen kooperiert Ihre Gemeinde?



Quelle: Befragung der Gemeinden in den Untersuchungsregionen im April 2008

Abb. 38: Organisation der Kooperation (Gemeinden des SUM-Nord/Süd, des RM Graz-Graz-Umgebung sowie des RV Pongau)

Wie ist die Kooperation organisiert?



Quelle: Befragung der Gemeinden in den Untersuchungsregionen im April 2008

Gemeinden wurde der Verband als Organisationsform zur interkommunalen Zusammenarbeit in der Siedlungsentwicklung mehrerer Gemeinden genannt.

→ Handlungsbereich Betriebsansiedlung

Lediglich ein Drittel der Gemeinden organisieren gemeinsame Projekte im Bereich der Betriebsansiedlung in Form einer Initiative. Mit 44 % ist hier der Verband die meist genannte Organisationsform. 22 % sind über einen Verein organisiert.

→ Handlungsbereich Verkehrswesen

Hier ist die Organisationsform wie folgt verteilt. Die Hälfte kooperiert in Form einer Initiative, ein Drittel als Verband und lediglich 17 % organisieren die Kooperation im Bereich des Verkehrswesens als Verein.

10.4.1.4 Unterstützung für Kooperation und Anzahl der Gemeinden für Kooperation

Dem jeweiligen Bundesland ist laut der Ergebnisse der Befragung in jedem der drei Bereiche die wichtigste Rolle zur Unterstützung der Kooperation zuzuschreiben. Mit einem Anteil von 36 % im Bereich der Siedlungsentwicklung, 43 % bei der Betriebsansiedlung und 31 % beim Verkehrswesen hebt sich das Land als Förderer von Kooperationen deutlich ab.

Die Interessenvertretungen spielen hierbei nur im begrenzten Rahmen eine Rolle. Die Anteile liegen hierbei unter 10 %, im Bereich des Verkehrswesens sogar bei 0 %.

Je nach Bereich haben die Gemeinden 20 bis 26 % Unterstützung des Regionalmanagements in Anspruch genommen.

Deutlich hinter den Erwartungen bleiben Förderungen und Beratungsleistungen, nur rund 20 % der Gemeinden haben zur Umsetzung der Kooperationen diesbezüglich Unterstützung erhalten. Der Anteil der Finanzzuweisungen fällt mit 0 bis 5 % aus dem Gewicht.

Anzahl der Gemeinden für konstruktive Gemeindekooperation

Grundsätzlich gilt, dass die Anzahl der kooperierenden Gemeinden sehr vom jeweiligen Projekt abhängig ist. Während beispielsweise bei Kooperationen betreffend die Abfallentsorgung große Gemeindeverbände mit mehr als 20 Gemeinden nichts Ungewöhnliches darstellen, erfolgt die Zusammenarbeit bei Angelegenheiten wie Standesamt und Staatsbürgerchaftswesen meist in kleinen Gemeindeverbänden⁹¹. Trotzdem wurde hier versucht, einen Richtwert in den einzelnen Bereichen zu ermitteln.

Als häufigste Antwort werden Kooperationen mit bis zu fünf Gemeinden als sinnvoll angesehen (32 %). Am weitesten liegen die Meinungen betreffend das Verkehrswesen auseinander. Während 35 Prozent der Gemeinden drei Gemeinden als optimale Größe zur Realisierung einer Kooperation empfinden, halten 30 Prozent eine Zusammenarbeit mit bis zu zehn Gemeinden für sinnvoll.

10.4.1.5 Intensivierung der Kooperation

Aus den Ergebnissen der Befragung wird eine verstärkte Bereitschaft zur Kooperation erkennbar. Zumindest für jene, welche bereits auf diesem Gebiet Erfahrungen sammeln konnten. 68 % haben vor, die Kooperation weiter zu intensivieren, 71 % im Handlungsbereich der Betriebsansiedlung und jeweils 67 % in der Siedlungsentwicklung und im Verkehrswesen.

Lediglich 14 % der Gemeinden lehnen eine weitere Kooperation ab. Jedoch antworten ein Viertel jener Befragten, welche im Bereich der Siedlungsentwicklung mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten, dass sie nicht vorhaben, die Kooperation weiter zu intensivieren.

10.4.1.6 Kooperationshemmnisse

Betreffend der Schwierigkeiten bei interkommunaler Zusammenarbeit hatten die Gemeinden zwei Auswahlmöglichkeiten, entweder „kenne ich“ oder „kann ich mir vorstellen“. „Kenne ich“ wird als Bestandsaufnahme bestehender Hemmnisse gesehen, „kann ich mir vorstellen“ als Bestandsaufnahme befürchteter Hemmnisse.

„Einzelne Gemeinden fühlen sich benachteiligt“ ist mit 45 % als größtes Kooperationshemmnis den Gemeinden, die den Fragebogen retourniert haben, bekannt; ebenso viele können sich dieses Hemmnis vorstellen. Schwierigkeiten bei der Aufteilung der Kosten können sich 55 % der Befragten zwar vorstellen; jedoch geben nur 34 % an, diese Hemmnisse auch wirklich zu kennen.

Mangelnde Information, fehlende zuständige Personen, der hohe Zeitaufwand sowie der hohe Aufwand bei der Konzeption von Kooperationen sind jeweils rund einem Viertel der Gemeinden als Hemmnis bekannt.

Kooperationshemmnisse wie Rechtsunsicherheit und, dass einzelne Bevölkerungsgruppen den Prozess blockieren, sind nur in 16 % bzw. 18 % der Gemeinden bekannt.

91 Vgl. KDZ 2004: 8.

Weniger als Schwierigkeit bei der Umsetzung von interkommunaler Zusammenarbeit werden der fehlende KooperationspartnerInnen bzw. häufige Konflikte zwischen den KooperationspartnerInnen gesehen, jeweils nur 13 % kennen diese Schwierigkeiten.

10.4.1.7 Gemeindekonstellation

Folgender Punkt behandelt den Einfluss der Gemeindekonstellation auf die interkommunale Zusammenarbeit. Ebenso wie im vorangegangenen Punkt gab es die zwei Auswahlmöglichkeiten „kenne ich“ und „kann ich mir vorstellen“ für die Befragten.

Nach Ansicht der Gemeinden bestehen zwischen Gemeinden mit unterschiedlicher Wirtschaftskraft die größten Kooperationshemmnisse. Auch dass bei Gemeinden mit unterschiedlicher EinwohnerInnenzahl Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit auftreten können, kennen knapp 40 %. 42 % können sich zwar vorstellen, dass unterschiedliche politische Lager Erschwernisse in der Zusammenarbeit bedeuten, jedoch können dies nur 24 % aus ihrer Erfahrung bestätigen. Am weitesten liegt diese Spanne bei der Antwort „Gemeinden unterschiedlicher Regionen“ auseinander, 47 % können sich hier Hemmnisse vorstellen, jedoch nur 5 % kennen solche.

10.4.1.8 Gründe für interkommunale Zusammenarbeit

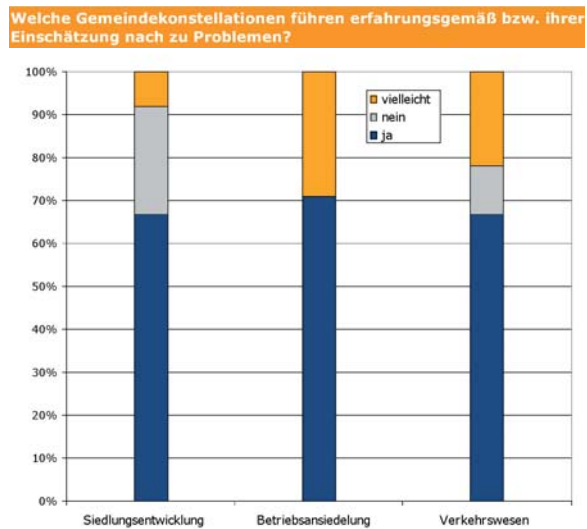
Für die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit in Stadt-Umland Regionen sprechen eine Reihe von Gründen.

Die gemeinsame Betroffenheit von Problemen erreicht mit 45 % hierbei die größte Zustimmung, gefolgt von Kooperationen aufgrund von Förderungen von Land und Bund mit 39 % und verbesserten Vermarktungsmöglichkeiten auf Regionsebene mit 37 %. 34 % der Gemeinden kennen Gemeinden, welche sich gut ergänzen und was in weiterer Folge zur Kooperation geführt hat.

Wiederum gab es hier neben der Antwortmöglichkeit „kenne ich“ auch „kann ich mir vorstellen“. Am weitesten liegen diese Antworten im Bereich der Förderungen auseinander. Beinahe 70 % der Gemeinden können sich zwar Kooperationen aufgrund von Regionalförderungen vorstellen, aber lediglich 13 % kennen hier ein Beispiel.

Beinahe keinen Einfluss auf den Entschluss der Gemeinden zur Kooperation wird den örtlichen Raump-

Abb. 39: Intensivierung interkommunaler Zusammenarbeit (Gemeinden des SUM-Nord/Süd, des RM Graz-Graz-Umgebung sowie des RV Pongau)



Quelle: Befragung der Gemeinden in den Untersuchungsregionen im April 2008

lanerInnen zugemessen; nur eine Gemeinde gab an, ein Beispiel zu kennen, in welchen der/die RaumplanerIn für die Zusammenarbeit entscheidenden Schritte eingeleitet hat, obwohl sich 34 % sich dies vorstellen können.

10.4.1.9 Initiative zur Kooperation sowie bestehende und zukünftige Zusammenarbeit

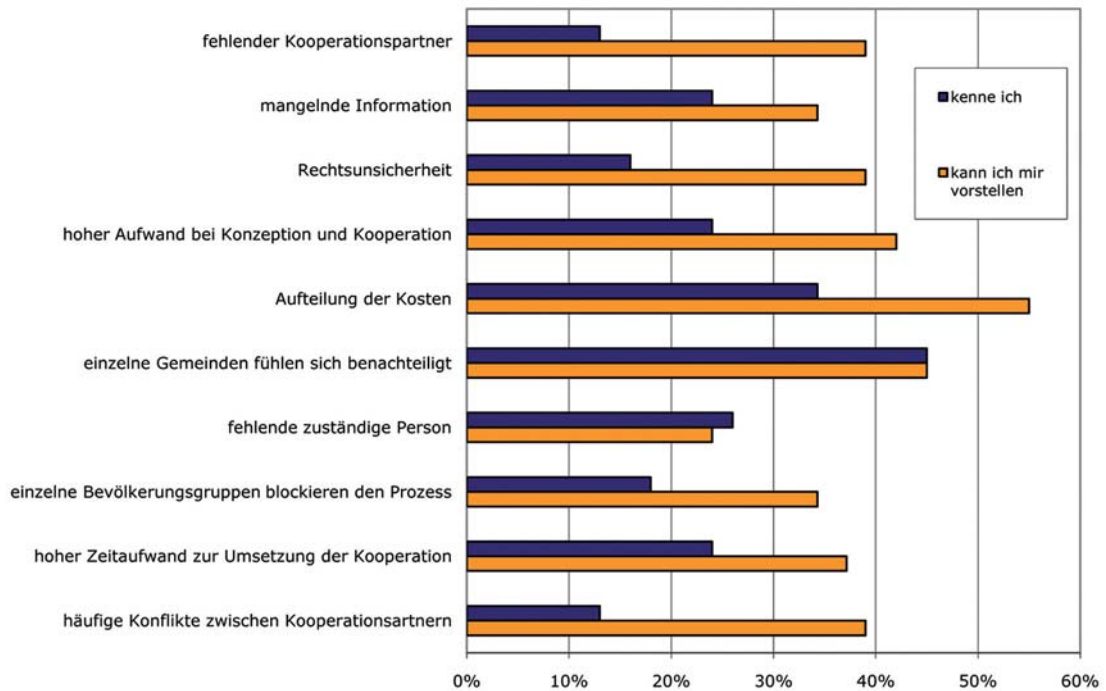
Die Umsetzung konkreter Kooperationsnotwendigkeiten in praktische Formen der Zusammenarbeit ist kein Automatismus, sie ist vielmehr abhängig von den jeweils gegebenen Rahmen- und Ausgangsbedingungen. Hierzu zählen insbesondere politisch-administrative Strukturen und AkteurInnen auf regionaler und lokaler Ebene. Zu den InitiatorInnen und BefürworterInnen zählen vor allem jene privaten und rechtlichen Personen, die sich aus der Einrichtung interkommunaler Kooperationsansätze spezifische Vorteile erwarten⁹².

Welche Rolle nun überregionale und kommunale, öffentliche und private AkteurInnen bei der Initiierung zwischengemeindlicher Kooperation in Stadt-Umland-Regionen einnehmen, stellt sich folgend dar: in den meisten Fällen geht von der Gemeinde die Initiative zur Zusammenarbeit aus (39 %). Jedoch auch Land und Regionalmanagement sind wichtige InitiatorInnen zur Kooperation (jeweils 37 %). Unternehmen und private Vereine treten eher selten in die Rolle des/der InitiatorIn.

92 vgl. Stadtentwicklung Wien, MA18 2005: 8.

Abb. 40: Kooperationshemmnisse (Gemeinden des SUM-Nord/Süd, des RM Graz-Graz-Umgebung sowie des RV Pongau)

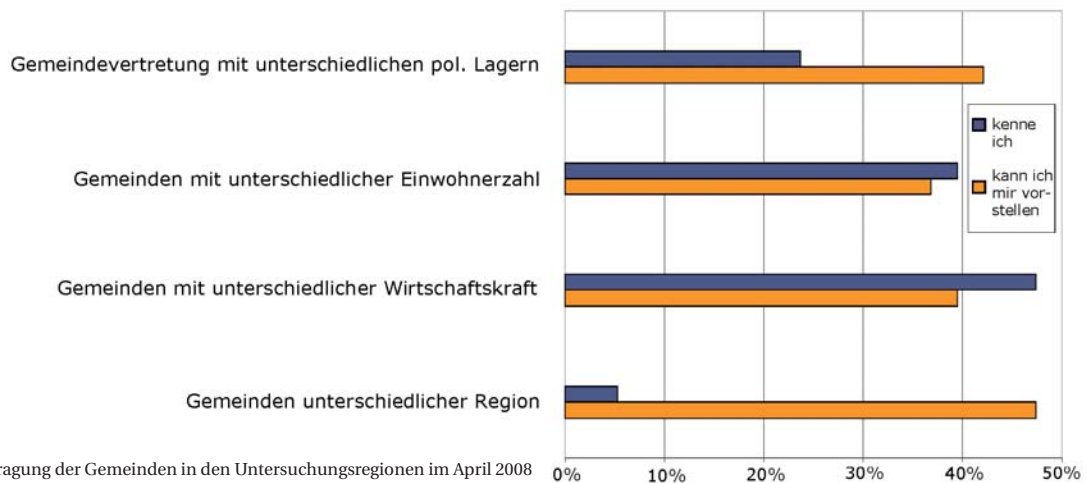
Welche Schwierigkeiten treten erfahrungsgemäß bei Kooperationen zwischen Gemeinden auf, bzw. welche Schwierigkeiten könnten sie sich vorstellen?



Quelle: Befragung der Gemeinden in den Untersuchungsregionen im April 2008

Abb. 41: Gemeindekonstellationen (Gemeinden des SUM-Nord/Süd, des RM Graz-Graz-Umgebung sowie des RV Pongau)

Welche Gemeindekonstellationen führen erfahrungsgemäß bzw. ihrer Einschätzung nach zu Problemen?



Quelle: Befragung der Gemeinden in den Untersuchungsregionen im April 2008

Bestehende und zukünftige Zusammenarbeit

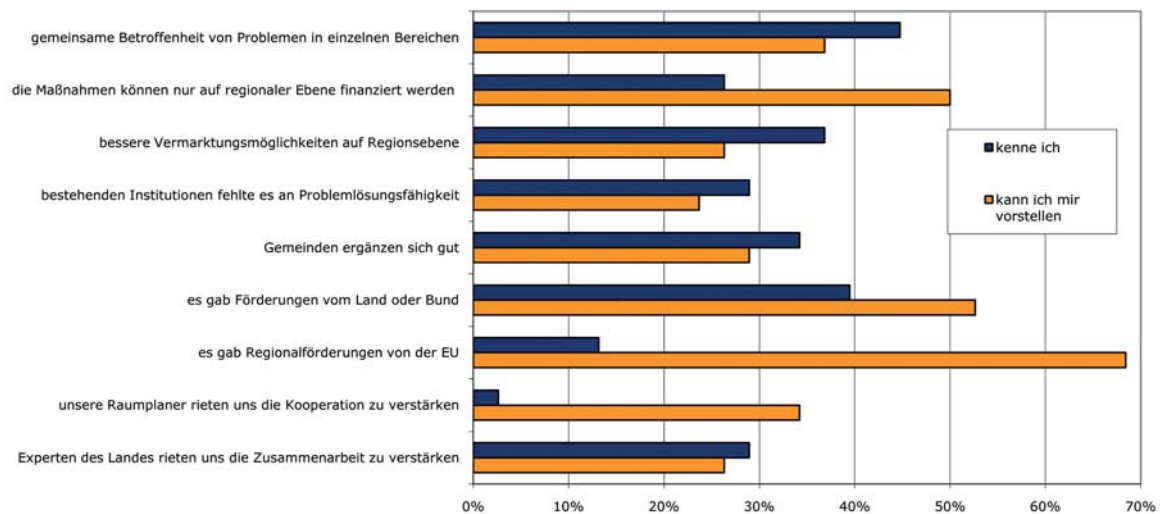
Die Absichten zukünftiger interkommunaler Zusammenarbeit sowie der bestehenden Kooperationen sind in Tabelle 57 dargestellt. Zunächst wird auf die bestehenden näher eingegangen. Die meisten Kooperationen bestehen in den „klassischen“ Kooperationsfeldern, der Ver- und Entsorgung (42 %), dem Betrieb von öffentlichen Verkehrsmitteln und Sam-

meltaxis (32 %), Koordination oder Betrieb von sozialer Infrastruktur (26 %), gefolgt von gemeinsamem Natur und Umweltschutz sowie Kooperation im Tourismus (jeweils 21 %).

Die Koordination von Nahversorgungseinrichtungen und Direktvermarktungen, die Aufgabenteilung in der Verwaltung sowie der gemeinsame Betrieb von

Abb. 42: Entscheidung zur Kooperation (Gemeinden des SUM-Nord/Süd, des RM Graz-Graz-Umgebung sowie des RV Pongau)

Warum entscheiden sich Kooperationspartner zur Zusammenarbeit?



Quelle: Befragung der Gemeinden in den Untersuchungsregionen im April 2008

Sport- und Erholungsanlagen liegen unter der Fünf-Prozent-Grenze.

Auch interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Siedlungs- und Bodenpolitik, der gemeinsamen Straßenerhaltung und sonstiger kommunaler Dienste und der gemeinsamen Betrieb von Websites und Infodatenbanken besteht in nur jeweils 8 % der Gemeinden.

Eine (vermehrte) Zusammenarbeit können sich die Gemeinden vor allem im gemeinsamen Natur- und Umweltschutz (47 %) im Tourismus (45 %), in den Betriebsansiedlungen, Gewerbe- und Wirtschaftspolitik (39 %), sowie in der Abstimmung von Kulturveranstaltungen (37 %) vorstellen.

Rund 30 % der Gemeinden schließen eine Aufgabenteilung der gemeinsamen Straßenerhaltung und sonstiger kommunaler Dienste aus.

Die örtliche Raumplanung gehört laut den Befragten in den Wirkungsbereich der Gemeinde, ein Viertel steht der Zusammenarbeit in der Siedlungs- und Bodenpolitik negativ gegenüber.

10.4.1.10 Unterstützung der Zusammenarbeit und Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten

Die Ergebnisse nach der Frage, welche Hilfestellung die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden erleichtern

würde, sprechen eine deutliche Sprache. Mehr als 70 % der Gemeinden, die den Fragebogen retourniert haben, meinen, dass Förderungen die interkommunale Zusammenarbeit erleichtern können. Für 63 % der Gemeinden stellt die Beratung und kontinuierliche Projektbetreuung eine Hilfe zur zwischengemeindlichen Zusammenarbeit dar.

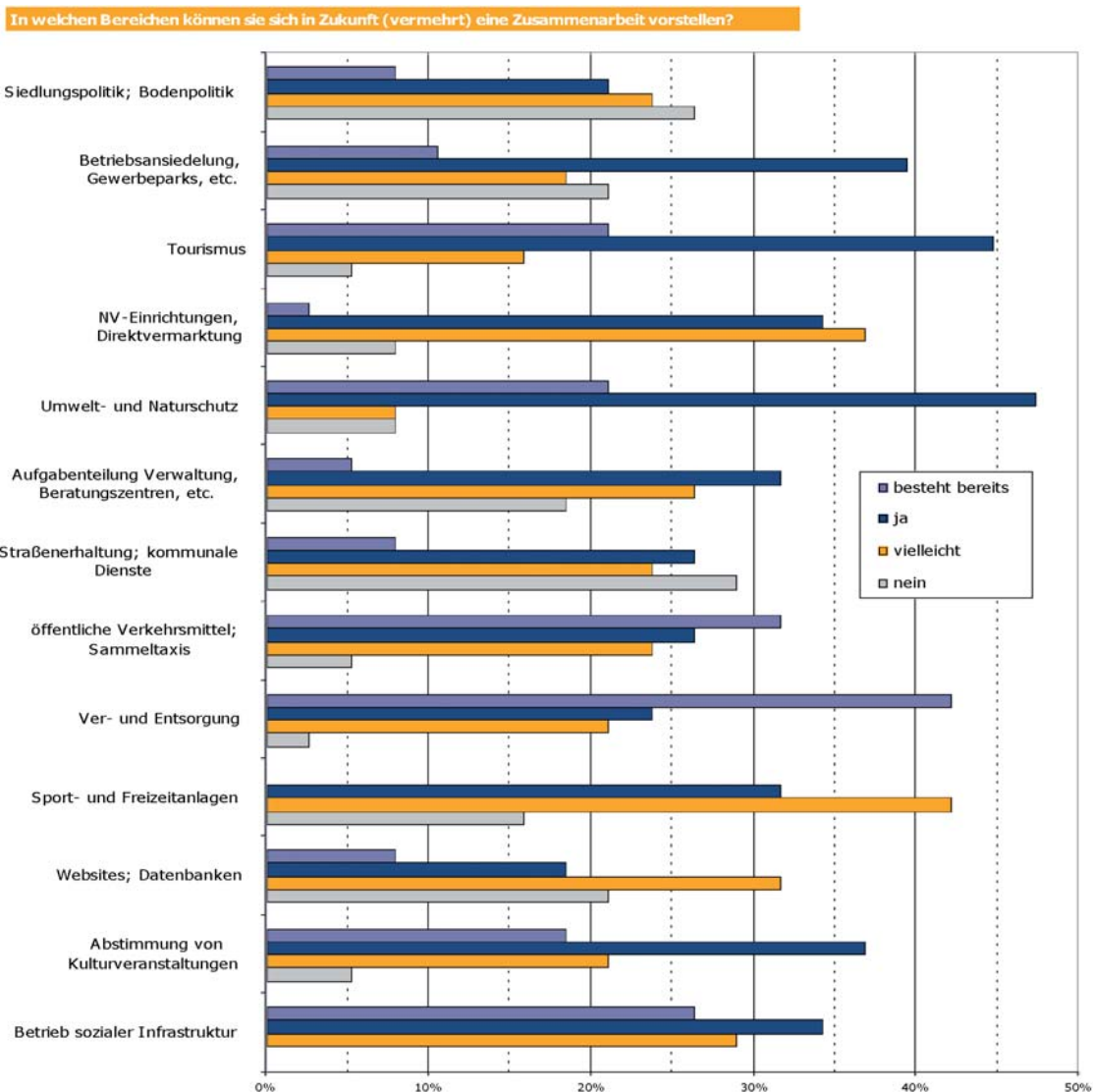
Weit dahinter kommt die Hilfe bei Projektanträgen (34 %) und für ein Viertel wäre die Organisation informeller Treffen eine Hilfestellung. Informationsveranstaltungen sowie die Hilfe bei der Suche potenzieller KooperationspartnerInnen haben für die Gemeinden nur einen nachrangigen Stellenwert (21 % und 18 %).

Einschränkungen der Gestaltungsmöglichkeiten

Es gibt viele Argumente, die für eine zwischengemeindliche Zusammenarbeit sprechen. Die Gemeinden entscheiden sich primär aus ökonomischen Gründen. Insbesondere in Österreich, wo viele Kommunen sehr klein sind, ist es für die Gemeinden kaum möglich oder schwierig, einige Leistungen alleine zu erbringen⁹³. Jedoch besteht bei Kooperationen auch die Gefahr am Verlust von Gestaltungsmöglichkeiten bzw. der Benachteiligung eines/r KooperationspartnerIn.

Es zeigt sich, dass in den meisten Bereichen interkommunaler Zusammenarbeit Gemeinden mit weniger als 2.500 EinwohnerInnen am ehesten einen Verlust der Gestaltungsmöglichkeiten befürchten. Lediglich im Bereich der sozialen Infrastruktur und der

Abb. 43: Bestehende und zukünftige Kooperationen nach Bereichen (Gemeinden des SUM-Nord/Süd, des RM Graz-Graz-Umgebung sowie des RV Pongau)



Quelle: Befragung der Gemeinden in den Untersuchungsregionen im April 2008

Ver- und Entsorgung werden von kleinen Gemeinden keine Einbußen im Handlungsspielraum befürchtet. Gemeinden mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen haben in allen Bereichen geringe Befürchtungen betreffend den Verlust von Gestaltungsmöglichkeiten.

Am meisten Besorgnisse haben Gemeinden bei Kooperationen im Bereich der Siedlungs- und Bodenpolitik, hier erreicht der Durchschnittswert nur 2,8. Auch der Bereich Verwaltung erreicht lediglich einen Wert von 3,0. Die Bereiche Tourismus, Betriebsansiedlung, Koordination von Nahversorgungseinrichtungen, Betrieb von Ver- und Entsorgungseinrichtungen sowie der Betrieb von Sport und Erholungseinrichtungen bewegen sich um einen Durchschnittswert von 3,5. Durch den gemeinsamer Betrieb von Websites und Infodatenbanken, die Abstimmung von Kulturveranstaltungen und den gemeinsamen Betrieb von öffentlichen Verkehrs-

mitteln befürchtet ein Großteil der Gemeinden keinen Verlust ihrer Gestaltungsmöglichkeiten; die Durchschnittswerte klettern hier auf bis auf 3,8.

In einem weiteren Schritt werden Ergebnisse differenziert für Gemeinden mit weniger als 2.500 EinwohnerInnen näher betrachtet. Die Spannweite der Durchschnittswerte in den verschiedenen Bereichen bewegt sich zwischen 2,4 im Bereich der Siedlungs- und Bodenpolitik, und 4,1 im Bereich des Natur- und Umweltschutzes bzw. dem gemeinsamen Betrieb von sozialer Infrastruktur.

37 % der Gemeinden haben im Bereich der Siedlungs- und Bodenpolitik 1 angekreuzt, das bedeutet, dass diese Gemeinden durch Kooperation in diesem Bereich massive Eingriffe in ihren Gestaltungsmöglichkeiten befürchten. Auch wird im Bereich des ge-

Tab. 57: Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten (Gemeinden des SUM-Nord/Süd, des RM Graz-Graz-Umgebung sowie des RV Pongau)

In welchen der nachfolgenden Bereichen befürchten Sie eine Einschränkung oder einen Verlust Ihrer Gestaltungsmöglichkeiten aufgrund der Kooperation ?

	befürchte ich – befürchte ich nicht					Durchschnitt	keine Angabe
	1	2	3	4	5		
absolute Zahlen							
Siedlungspolitik, Bodenpolitik	8	5	7	4	6	2,8	8
Betriebsansiedelung, Gewerbeparks, RIZ, Wirtschaftspolitik	5	5	9	6	8	3,2	5
Tourismus	2	1	1	10	12	4,1	12
Koordination von Nahversorgungseinrichtungen, Direktvermarktung	2	0	10	7	9	3,7	10
gemeinsamer Umwelt- und Naturschutz	1	2	9	5	11	3,8	10
Aufgabenteilung Verwaltung, gemeinsame Beratungsstellen	3	12	4	5	6	2,9	8
gemeinsame Straßenerhaltung und/oder sonstige kommunale Dienste	5	9	5	5	8	3,0	6
gemeinsamer Betrieb von öff. Verkehrsmitteln, Sammeltaxis, usw.	4	2	5	7	12	3,7	8
gemeinsame Ver- und Entsorgung	3	4	4	7	10	3,6	10
Betrieb von Sport und/oder Erholungsanlagen	4	7	8	6	8	3,2	5
gemeinsame(r) Errichtung/ Betrieb von Websites/Infodatenbanken	5	3	9	2	13	3,4	6
Abstimmung von Kulturveranstaltungen	2	5	2	8	12	3,7	9
Koordination oder gemeinsamer Betrieb von sozialer Infrastruktur	0	5	7	7	11	3,8	8
Anteile							
Siedlungspolitik, Bodenpolitik	27%	17%	23%	13%	20%		27%
Betriebsansiedelung, Gewerbeparks, RIZ, Wirtschaftspolitik	15%	15%	27%	18%	24%		15%
Tourismus	8%	4%	4%	38%	46%		46%
Koordination von Nahversorgungseinrichtungen, Direktvermarktung	7%	0%	36%	25%	32%		36%
gemeinsamer Umwelt- und Naturschutz	4%	7%	32%	18%	39%		36%
Aufgabenteilung Verwaltung, gemeinsame Beratungsstellen	10%	40%	13%	17%	20%		27%
gemeinsame Straßenerhaltung und/oder sonstige kommunale Dienste	16%	28%	16%	16%	25%		19%
gemeinsamer Betrieb von öff. Verkehrsmitteln, Sammeltaxis usw.	13%	7%	17%	23%	40%		27%
gemeinsame Ver- und Entsorgung	11%	14%	14%	25%	36%		36%
Betrieb von Sport und/oder Erholungsanlagen	12%	21%	24%	18%	24%		15%
gemeinsame(r) Errichtung/ Betrieb von Websites/Infodatenbanken	16%	9%	28%	6%	4%		19%
Abstimmung von Kulturveranstaltungen	7%	17%	7%	28%	41%		31%
Koordination oder gemeinsamer Betrieb von sozialer Infrastruktur	0%	17%	23%	23%	37%		27%

Quelle: Befragung der Gemeinden in den Untersuchungsregionen im April 2008

meinsamen Betriebs von Websites und der Betriebsansiedlungen der Durchschnittswert 3 nicht erreicht.

Bei Kooperationen im Natur- und Umweltschutz und beim gemeinsamen Betrieb sozialer Infrastruktur ga-

ben jeweils die Hälfte der VertreterInnen der kleinen Gemeinden an keine Benachteiligungen zu befürchten. Auch im Bereich der kommunalen Ver- und Entsorgung liegt der Durchschnittswert mit 3,7 über jenem, der aus allen Gemeinden berechnet wurde (3,4).

10.4.2 Ergebnisse der ExpertInnengespräche

Das vorliegende Kapitel legt die Ergebnisse der ExpertInnengespräche dar.

Als ExpertInnen wurden Personen aus folgenden Tätigkeitsbereichen ausgewählt:

- Planung in den ausgewählten Stadtregionen
- Stadt-Umland-Management und Regionalmanagement und Regionalverbände
- Stadtplanungsamt und Landesplanung (zuständig für Regionalverbände)

10.4.2.1 Externe Anreize und Hilfestellungen

Sowohl im Rahmen des Fokusgruppenworkshops als auch in den ExpertInneninterviews wurden finanzielle Förderungen und Beratung als die wichtigsten externen Anreize und Hilfestellungen zur regionalen Kooperation genannt.

Auch wenn Förderungen nach Meinung der befragten ExpertInnen grundsätzlich zumeist einer der stärksten Anreize für eine Kooperation sind, sind dem Instrumentarium der finanziellen Anreize speziell in Stadtumlandbereichen aber oft auch Grenzen gesetzt, da es sich hier zumeist um sehr finanzkräftige Gemeinden handelt. Hier ist eine Kooperation nur in Bereichen möglich, die von einer einzelnen Gemeinde allein nicht geleistet werden kann. Das politische Bewusstsein ist jedoch noch nicht so weit entwickelt ist, dass sich wirklich ein „Agglomerationsbewusstsein“ zur gemeinsamen Lösung von Herausforderungen gebildet hätte.

Zum Teil wurde die Förderungslandschaft schon derart angepasst, dass Förderung nur bei einer interkommunalen Kooperation möglich ist (z. B. Wirtschaftskooperation der Gemeinden im Grazer Feld), bzw. im Rahmen einer Kooperation mehr Fördermittel ausgeschüttet werden.

Ebenso wird eine externe Unterstützung in Form von personeller Hilfestellung als wichtiger Außenanreiz angesehen. Speziell kleine Gemeinden brauchen sehr viel Beratung, und es ist ein hohes Maß an externer Unterstützung notwendig, damit kleine und große Gemeinden auf gleicher Augenhöhe miteinander arbeiten können. Dieses Maß an Unterstützung können beispielsweise die Regionalmanagements in den Untersuchungsregionen aufgrund der räumlichen Größe ihres Aufgabenfeldes und der Vielzahl an zu betreuenden Gemeinden nicht leisten. Gut laufende Kooperationen beschäftigen zumindest eine Halbtags-„UnterstützungsmanagerIn“. Diese Unterstützung wird zum Großteil gefördert (Land, Regionalförderung etc.); die beteiligten Gemeinden haben jedoch einen Eigenmittelanteil zu leisten.

Im speziellen Fall des Landes Salzburg wurde der „Anreiz“ zur Kooperation durch das Salzburger Raumordnungsgesetz 1992, dass die Bildung von Regionalverbänden vorschreibt, gegeben. Hier haben aber auch schon im Vorfeld unterschiedliche Organisationen und Kooperationen bestanden.

Weitere Kooperationen mit Push-Faktoren finden sich beispielsweise im Grazer Umland, wo die Kooperation als Lobbying-Instrument der Umlandgemeinden gegenüber der Stadt entstanden ist.

10.4.2.2 Ideale Größe von Kooperationen

Die ExpertInnen sind sich einig, dass zur idealen Größe von Kooperationen keine generelle Aussage gemacht werden kann. Die optimale Anzahl an Gemeinden für eine Zusammenarbeit ist insbesondere von der Aufgabe wie auch der geografischen Situation abhängig. Wesentlich ist, dass die Gemeinden thematisch (gleiche Problemlage) bzw. bezüglich ihrer Struktur zusammenpassen.

Gemäß ihren Erfahrungen nannten die Befragten unterschiedliche Gruppengrößen, beginnend von 5 Gemeinden bis zu 8 bis 15 Gemeinden als ideale Größe für eine Zusammenarbeit zu spezifischen Fragestellungen. Die Unterschiede in den Gruppengrößen resultieren auch aus den unterschiedlichen bereits bestehenden Kooperationsstrukturen in den Untersuchungsregionen. Der Regionalverband Pongau umfasst beispielsweise 25 Gemeinden. Wenn in einer Region bereits Gemeindekooperationen etabliert sind, ist auch eine Zusammenarbeit in einer größeren Struktur einfacher.

Bei professioneller Organisation ist auch laut Meinung der ExpertInnen eine Zusammenarbeit mit mehreren Gemeinden möglich. Dabei ist jedoch zu beachten, dass, je größer die Institution ist, desto weniger ein Agieren ad hoc möglich ist. Je mehr Gemeinden beteiligt sind, umso komplexer wird die Kooperation, und Aufwand und Abstimmungsbedarf steigen.

Auch in der Arbeit der RegionalmangerInnen sind die Gruppengrößen themenspezifisch stark unterschiedlich und reichen von sehr großen Foren wie beispielsweise dem Flughafen Dialogforum bis zu Gesprächen mit einzelnen OrtsplanerInnen.

Weiterhin besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen den Regionalmanagements und den Regionalverbänden. Die Regionalverbände sind für eine viel kleinere Anzahl von Gemeinden zuständig (z. B. Pongau 25 Gemeinden) für die sie dementsprechend auch eine stärkere „Betreuungsfunktion“ übernehmen können.

10.4.2.3 InitiatorInnen, Beteiligte

Die Initialzündung kommt vielfach von einzelnen Personen mit Ideen oder Vorhaben. Das können beispielsweise RegionalmanagerInnen, die gemeinsame Entwicklungspotenziale für die Region orten, wie auch engagierte Bezirkshauptleute und dynamische Bürgermeister oder Privatinitiativen und Vereine sein.

Durch diese „Köpfebezogenheit“ macht sich ein Personenwechsel bei den Beteiligten zumeist stark bemerkbar. Einerseits kann beispielsweise ein neuer, junger, dynamischer Bürgermeister frischen Wind in die Kooperationslandschaft bringen, andererseits sind die Strukturen dadurch natürlich auch stark katastrophenanfällig. Dementsprechend wurde von den ExpertInnen angemerkt, dass man die Initiative für Kooperationen nicht allein einzelnen Personen oder Gemeinden überlassen kann. Hier sind auch beispielsweise die Länder in der Pflicht, Kooperationen stärker zu forcieren und zu fördern.

Es sind auch immer wieder „Schneeballeffekte“ bezüglich der Kooperationswilligkeit zu beobachten. So war beispielsweise in Region Graz-Umgebung im Jahr 1999 erst eine Kleinkooperation in Vorbereitung. Durch die Weiterarbeit des Regionalmanagement, mit den Gemeinden im Süden von Graz wurde dann auch das Interesse der anderen Gemeinden geweckt.

10.4.2.4 Kooperationen in einzelnen Tätigkeitsbereichen

Die ExpertInnengespräche haben ergeben, dass eine regionale Abstimmung und gemeinsame Entwicklungssteuerung in Kooperation mit den Nachbargemeinden in allen unten genannten Tätigkeitsbereichen wichtig wäre.

Insbesondere für die Tätigkeitsbereiche Siedlungsentwicklung und Betriebsansiedlung würde es dafür gemeinsamer Instrumente in der Raumordnung bedürfen, die idealerweise auf die Entwicklungsdynamik von Stadtumlandregionen abgestimmt sind.

Siedlungsentwicklung, Zersiedlung

Der Handlungsbereich der Siedlungsentwicklung wird von den befragten ExpertInnen als extrem wichtiges jedoch weit gehendes Tabuthema für die Kooperation eingeschätzt. Kooperationen sind in diesem Bereich extrem schwierig, da sich speziell in der Siedlungsentwicklung, die im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden liegt, keine Gemeinde einschränken lassen will.

Obwohl es in den Untersuchungsregionen keine „wirkliche gemeinsame Raumplanung“ im Bereich

der Siedlungsentwicklung gibt, finden sich doch Ansätze einer Koordination in der Siedlungsentwicklung. So können beispielsweise die Gemeinden im Grazer Umland ihre örtlichen Entwicklungspläne über die Beauftragung des/der gleichen OrtsplanerIn an der Gemeindegrenze miteinander abstimmen. Ebenso läuft in der Region Graz-Graz-Umgebung im Rahmen des Aktivitätsfeldes Urban ein Pilotprojekt zur verträglichen Siedlungsverdichtung.

Betriebsansiedlung, Wirtschaftspolitik, Standortvermarktung, Imageverbesserung

Obwohl Kooperationen in diesem Bereich immer wieder durch Aktivitäten, wie die Einrichtung einer Standortdatenbank oder dem gemeinsamen Besuch von Immobilienmessen, forciert werden, sind Betriebsansiedlung und Wirtschaftspolitik für eine Vielzahl der Gemeinden doch noch immer eine reine Gemeindeangelegenheit. Bemühungen zu einem gemeinsamen Vorgehen werden überwiegend noch nicht wirklich aktiv aufgenommen. Auch wenn es keine gemeinsamen Beschlüsse über Standortfragen gibt und jede Gemeinde grundsätzlich schaut, „dass sie den Betrieb selbst bekommt“, lassen sich auch hier kleine Erfolge verzeichnen: Wenn Gemeinden bereits ihr eigenes – wenn auch noch so schlechtes – Betriebsgebiet haben, sind sie zusätzlich auch zu einem gemeinsamen Betriebsgebiet bereit.

Als positives Beispiel wurde das Betriebsgebiet Flachau angeführt, das von der Gemeinde Flachau mit dem Ziel, ein höheres Qualitätsniveau und eine bessere Verkehrsanbindung zu erreichen, in Kooperation mit den Nachbargemeinden entwickelt wird.

Verkehr

Im Allgemeinen wird der öffentliche Verkehr auf Basis von Verkehrsverbänden organisiert. Vereinzelt gibt es jedoch auch Gemeindekooperationen zur gemeinsamen Finanzierung von Buslinien oder insbesondere Taktverdichtungen.

Bezüglich des Kooperationspotenzials zeigen sich starke Unterschiede in den Untersuchungsregionen. So ist beispielsweise speziell in zersiedelten Gemeinden die Ausgabe von Taxigutscheinen für die GemeindebürgerInnen billiger als eine flächendeckende Versorgung mit Bussen.

Eine Vielzahl an gemeinsamen Aktivitäten kann im Bereich des Mobilitätsmanagements verzeichnet werden. Ein Beispiel dafür ist „Mobilito – die Mobilitätszentrale in Salzburg“ am Bahnhof Bischofshofen. Über den Regionalverband Pongau sind alle 25 Gemeinden der Region Gesellschafter der Mobilitätszentrale, die auch für die Bestellung und Koordination des „Pongau-Taktes“ – dem regionalen Verkehrssystem mit seinem Schienen-, Bus- und Linien-/An-

rufsammeltaxi-Angebot – verantwortlich ist. Im Bereich des öffentlichen Verkehrs ist die Stellung des Landes Salzburg einzigartig in Österreich, weil die Regionen für den öffentlichen Verkehr zuständig sind und dementsprechend viele Kooperationen im Bereich des öffentlichen Verkehrs bestehen.

Auch die Kleinregion 10 vor Wien und der Bezirk Floridsdorf wollen den öffentlichen Verkehr für die Menschen in der Region attraktiver machen und arbeiten gemeinsam an einem ÖV-Konzept „Mobilität 10 vor Wien“, das eine bedarfsgerechte Grundversorgung mit öffentlichem Verkehr und Maßnahmen, die zu einem Umstieg vom Auto auf den ÖV motivieren, zum Ziel hat.

Besonders im Stadtumland bedarf es regionaler Verkehrskonzepte.

Nahversorgung

Im Bereich der Nahversorgung wird die regionale Zusammenarbeit als schwierig eingeschätzt. Besonders im Bereich der EKZ sind die Fronten sowohl zwischen der Stadt und den Umlandgemeinden als auch zwischen den Umlandgemeinden verhärtet. Dabei wäre gerade in diesem Bereich eine Kooperation wesentlich, da die Errichtung eines EKZs ein großes Problem für die Aufrechterhaltung der kleineren NahversorgerInnen in den umliegenden Gemeinden darstellt. Hier ist zwar das Problembewusstsein vorhanden; das Problem ist aber die Finanzierung, da die Gemeinden zu wenig Mittel haben.

Tourismus

Der Tourismus als „weiches“ Thema ist einer der Bereiche, in dem Kooperationen zumeist gut funktionieren. Hier ist auch die Unterstützung des Regionalmanagements gefragt, wohingegen bei „härteren“ Themen wie beispielsweise der Siedlungsentwicklung das Regionalmanagement insbesondere auf der Ebene der Stadt oftmals ausgeschlossen wird.

Auch im Tourismus unterscheidet sich die Zusammenarbeit in Stadt-Umlandregionen von jener in ländlichen Gemeinden. So ist beispielsweise die Stadt Graz das Zugpferd für den Tourismus in der Region, die Umlandgemeinden, die bisher im Bereich Tourismus schlechter organisiert sind, stellen keine Konkurrenz für die Stadt Graz dar. Die Zusammenarbeit zwischen der Stadt Graz und den Umlandgemeinden wird von den ExpertInnen als gut eingeschätzt.

In stark touristisch geprägten Regionen wie beispielsweise im Land Salzburg muss auch innerhalb des Tourismussektors nochmals eine Differenzierung in harte Bereiche, wie etwa die Aufschließung von Schigebieten und weiche Bereiche, wie beispielsweise ein gemeinsames Marketing, getroffen werden. Auch hier ist die Kooperation in den weichen Bereichen einfacher.

Kultur

Auch im Kulturbereich unterscheidet sich die Kooperation von Gemeinden in Stadt-Umlandregionen wesentlich von jener in ländlichen Regionen. Insbesondere in der Region Graz-Graz-Umgebung wird die Kultur als ein vorwiegend städtisches Thema gesehen. Dementsprechend sind kaum konkrete Kooperationen bekannt.

Landwirtschaft

In den untersuchten Stadt-Umlandregionen sind Kooperationen in der Landwirtschaft aus Sicht der ExpertInnen kein wesentliches Thema, obwohl auch in diesem Bereich regionale Initiativen wie beispielsweise Leader-Arbeitsgruppen östlich von Graz bestehen.

Natur- und Umweltschutz

Der Themenbereich Natur- und Umweltschutz wird immer wichtiger. Hierbei handelt es sich um eine Problematik, die über die Gemeindegrenzen hinweggeht und ein gemeinsames Vorgehen in der Stadtreigion erfordert. Insbesondere durch die Feinstaubdebatte reagiert nunmehr auch die Bevölkerung auf dieses Thema sehr sensibel; es wurde eine starke Bewusstseinsbildung erreicht.

Herstellung und Pflege von sozialer Infrastruktur

Im Bereich der sozialen Infrastruktur zeigt sich bezüglich interkommunaler Kooperationen ein differenziertes Bild. Zum einen funktioniert die Kooperation bei weichen Themen wie etwa der Kinderbetreuung und der Schaffung von Einrichtungen für Jugendliche wie auch der Alten- und SeniorInnenbetreuung überwiegend gut. Zum anderen ist eine Kooperation bei härteren Themen wie etwa Spitälern oder Schulen schon viel schwieriger und wird – obwohl dringend erforderlich – insbesondere von den Standortgemeinden zentralörtlicher Einrichtung nicht gewünscht.

Hier befindet sich auch das Regionalmanagement in einer schwierigen Position; viele Projekte wie beispielsweise die Errichtung eines Altersheimes werden von einzelnen Gemeinden gleich direkt mit dem Wohnbauträger ohne Beteiligung des Regionalmanagements abgewickelt.

Gerade in Stadt-Umlandregionen wäre jedoch eine Kooperation im Bereich der sozialen Infrastruktur dringend erforderlich. So verzeichnet beispielsweise die Stadt Graz aufgrund ihrer guten sozialen Infrastruktur eine starke Altersrückwanderung aus den Umlandgemeinden. Im Rahmen des Projektes Urbanplus wird diese Problematik von der Region auch mit zwei Ideen, dem Bau eines Alzheimerzentrums und dem Mehrgenerationenwohnen, in Umlandgemeinden aufgenommen.

Herstellung und Pflege von technischer Infrastruktur

Ver- und Entsorgung ist traditionell ein Bereich, in dem interkommunale Zusammenarbeit gut funktioniert (auch wenn es immer wieder kleine Unstimmigkeiten z. B. über die Höhe der Anschlussgebühren gibt).

Energie

Auch im Energiebereich funktioniert Kooperation – so wie in anderen Bereichen „wo keine Emotionen dabei sind“ – gut. Als Beispiel für eine bestehende Zusammenarbeit in den untersuchten Regionen kann das Fernwärme-Heizkraftwerk im Süden von Graz angeführt werden. Der Themenbereich Energie gewinnt auf allen Ebenen an Bedeutung und wird auch im Stadt-Umlandbereich immer wichtiger.

10.4.2.5 Strukturen der Kooperationen informell/formal

Im Rahmen der ExpertInneninterviews hat sich als klares Statement herauskristallisiert, dass Kooperation auf Freiwilligkeit basieren muss. Ebenso wurde immer wieder ein „Aber“ formuliert, dass eine rein freiwillige und informelle Kooperation nicht immer imstande ist, all die Anforderungen, die an sie gestellt werden, zu erfüllen.

In Win-win-Situationen kann die Kooperation durchaus informell laufen. Sobald aber einer der beteiligten Kooperationspartner zurückstecken muss, braucht es klare Vorgaben bzw. politische Rückendeckung „von oben“. Anders hält beispielsweise ein Bürgermeister die Nichtansiedlung eines Betriebes oder Einkaufszentrums gemeindepolitisch nicht aus. Denn wenn es um Finanzen oder Image geht, verzichtet keiner freiwillig. Auch wenn beispielsweise die negativen Finanzeffekte ausgeglichen werden können, ist besonders bei gleich großen Gemeinden im Stadtumland die Konkurrenz um das Image sehr stark. Für Kernstädte stellt sich dieses Problem aufgrund ihrer Sonderstellung in der Region kaum.

Vor allem wenn auch härtere Themen wie beispielsweise die Siedlungsentwicklung in Angriff genommen werden sollen, braucht es bessere Rahmenbedingungen für Kooperationen. Es sind nicht so sehr eine verstärkte Ordnungsplanung von übergeordneten Ebenen als vielmehr beispielsweise Vorgaben von verbindlichen Zielen für die Gemeinden, über deren genaue Umsetzung die Gemeinden dann miteinander verhandeln, gefragt. Dabei ist es einerseits wesentlich, dass die Zielvorgaben einerseits so detailliert sind, dass sie eine gewisse Verbindlichkeit erzeugen können und andererseits auf der kommunalen Ebene auch wirklich verstanden werden. Wettbewerb soll nicht verhindert werden, aber es soll vorgegeben werden, wo er stattfinden soll.

10.4.2.6 Erfolgs- und Störfaktoren

Einer der wichtigsten Erfolgsfaktoren ist der „human factor“. Kooperationen stehen und fallen zumeist mit den Personen, die dahinterstehen. Meist hängt Kooperation an einzelnen Personen und ist somit beispielsweise mit einem Wechsel der Personen katastrophenanfällig. Kooperationen müssen regelmäßig und beständig betrieben werden und erfordern Geduld.

Die Mehrzahl der ExpertInnen machte die Erfahrung, dass sich Kooperationen zwischen Gemeinden mit unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen sowie mit Unterschieden in der Wirtschaftskraft und Größe oftmals sehr schwierig gestalten. Kleine Gemeinden fühlen sich schnell übervorteilt und große Gemeinden sehen keinen Anlass für eine Kooperation. Diese Problematik trifft insbesondere auf das Kernstadt-Umlandgemeinden-Gefälle zu. Hier wäre die Bildung eines gemeinsamen Agglomerationsbewusstseins sehr wesentlich.

Erfahrungsgemäß sind mehrere kleine Gemeinden untereinander kooperationsbereiter als eine Kernstadt mit den Umlandgemeinden. Kooperation funktioniert am besten mit den Nachbargemeinden, da man sich seit Jahren kennt und ein Vertrauensverhältnis besteht.

In einigen Untersuchungsregionen, wie beispielsweise dem Wiener Stadtumland steigt die Kooperationsbereitschaft mit der Entfernung zur Kernstadt. Die ExpertInnen sehen den Grund dafür darin, dass Gemeinden in „Ungunstlagen“ bzw. Gemeinde, die auf sich selbst angewiesen sind, eher für Kooperationen zu gewinnen sind. Als Beispiel wurden interkommunale Betriebsgebiete angeführt.

Die Relation zwischen der Finanzkraft einer Gemeinde und ihrer Kooperationswilligkeit ist relativ komplex. Zum einen sind finanzkräftige Gemeinden schwer mit finanziellen Anreizen für eine Kooperation zu gewinnen. Zum anderen sind Gemeinden mit finanziellen Spielräumen jedoch oftmals offener für den Kooperationsgedanken, da sie nicht – wie finanzschwache Gemeinden – vor der substanziellen Notwendigkeit stehen, beispielsweise eine Betriebsgründung auf ihrem eigenen Gemeindegebiet verwirklichen zu müssen. Besonders schwierig ist die Kooperation für Gemeinden, die aufgrund ihrer strukturellen Voraussetzungen in der Kooperation „nichts zu geben haben“, wobei gerade für diese Gemeinden Kooperationen sehr wesentlich zu ihrer weiteren Entwicklung beitragen könnten. Hier bräuchte es klare Vorgaben bzw. politische Rückendeckung „von oben“, um Kooperationen zu entwickeln.

Ein gemeinsamer Problemdruck bzw. eine gemeinsame Identität erhöhen generell die Kooperationsbereitschaft von Gemeinden.

Nicht zuletzt braucht es auch externe Unterstützung, insbesondere in Form von Förderungen und Beratung, die unter anderem auch ermöglichen, dass auch kleine Gemeinden „auf gleicher Augenhöhe“ kooperieren können. Speziell für „härtere“ Themen wie beispielsweise die Siedlungsentwicklung braucht es aus Sicht der ExpertInnen bessere Rahmenbedingungen für Kooperationen bzw. von übergeordneten Stellen klar definierte Zielvorgaben.

10.5 Stadtregionale Kooperationen – Schlussfolgerungen

Differenzierte Strategien verfolgen

Trotz des sehr föderalen Systems in Österreich – mit seinen neun verschiedenen Planungsgesetzen – gehen die wenigsten gesetzlichen Vorgaben auf die Unterschiede zwischen ländlichen, peripheren Regionen und Zentralräumen ein. Alle Instrumente in der Raumplanung sind für alle Regionen gleichermaßen konzipiert und werden auch oft gleich eingesetzt.

Kooperationsfördernde Politik betreiben

Die Änderungen in der Strukturförderpolitik der Europäischen Union kommen ab 2007 nun auch Stadt-Umlandregionen zugute. Mit dem Wegfall der Ziel 2-Gebietsabgrenzungen und der damit verbundenen Ausdehnung der möglichen Fördergebiete auf das gesamte Bundes-/Landesgebiet sind auch Projekte in wirtschaftlich starken Regionen seitens der Europäischen Union kofinanzierbar.

Somit liegt es an den Bundesländern, in den Kernräumen entsprechende Akzente zu setzen, denn die Förderprogramme der Europäischen Union haben – durch die finanziellen Anreize – maßgeblich zur Bildung und Weiterentwicklung von Kooperation in Österreich beigetragen, da Förderungen in der Regel nicht an einzelne Gemeinden vergeben werden, sondern Projekte immer regional abgestimmt und umgesetzt werden müssen.

Da es weiters ein Auftrag der Politik ist, alle Fördermittel auszuschöpfen – treten vielleicht künftig auch dynamische Regionen vermehrt in das Blickfeld der Politik. Generell obliegt es allerdings den Bundesländern, zu entscheiden, wie Ziel 2-Fördergelder eingesetzt werden. Im Raum Graz-Graz Umgebung wurde im operationellen Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit Steiermark 2007–2013“ (Ziel 2) ein eigenes Aktionsfeld „URBAN plus: Stadt-Umland-Entwicklung“ erarbeitet, dass in den nächsten sieben Jahren Impulse und Akzente zur Zusammenarbeit in der Stadtregion setzen wird. Der Mitteleinsatz von 5,5

Mio. Euro ist im Vergleich zu anderen Programmen relativ gering; dennoch bietet das Programm die Möglichkeit auch eher sensible Bereiche der Kooperation anzugehen wie beispielsweise die Nachverdichtung von Siedlungsgebieten.

Den Rahmen für Kooperation aufspannen

Kooperationen sind ein hilfreiches Instrument, um die Abstimmung und eine integrierte Entwicklung in den Stadt-Umlandregionen zu fördern, doch insbesondere in dynamischen Bereichen benötigen sie einen vorgegebenen Rahmen. Die Stärke der kooperativen Instrumente liegt vor allem in der flexiblen und informellen Anwendung, dementsprechend sind sie für ordnungspolitische Maßnahmen nur eingeschränkt geeignet. Zudem sind die Länder im Rahmen der Ordnungsplanung auch dazu aufgerufen, den Rahmen für die Entwicklung aufzuspannen bzw. einzuschränken.

Eine Möglichkeit wäre beispielsweise ein verordnetes Strategiepapier, das Entwicklungsschwerpunkte für Bereiche festlegt. Dieses Strategiepapier sollte neben der generellen Entwicklungsrichtung konkret zu erreichende Ziele beinhalten. Insbesondere, wenn „harte“ Themen wie beispielsweise Siedlungsentwicklung oder Betriebsansiedlung in Angriff genommen werden sollen, braucht es detaillierte Rahmenbedingungen. Dazu braucht es überörtliche Ziele, die in weiterer Folge in der regionalen Umsetzung den AkteurInnen vor Ort überlassen werden können.

Neben dem „sanften Druck“ von oben sind ein weiterer bereits bewährter Anreiz für regionale Kooperation finanzielle Ressourcen, die ausschließlich für die Umsetzung regionaler Initiativen und Projekte zur Verfügung stehen.

Top-down versus Bottom-up oder wie „freiwillig“ ist die Kooperation

Ausgehend von den untersuchten Kooperationen eröffnet sich das Spannungsfeld zwischen top-down eingesetzten sowie von bottom-up entstandenen Kooperationen. Generell weisen alle untersuchten Kooperationsformen einen eher von oben gesteuerten Ansatz auf. Generell ist die Kooperation immer als ein langfristiger Prozess zu betrachten. So genannte „weiche“ Kooperationsthemen eignen sich besonders für die Startphase der Zusammenarbeit.

Wichtig sind auch immer kleine Erfolge, die allen Beteiligten sowie auch der Politik sowie der Bevölkerung die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der regionalen Kooperation sichtbar machen. Zudem wird Vertrauen zwischen den involvierten Personen aufgebaut.

Die Erfahrungen zeigen, dass insbesondere in Stadt-Umlandregionen im Bereich der interkommunalen

Kooperation noch erheblicher Gestaltungsspielraum und Entwicklungspotenzial besteht.

Quid pro quo oder auf einer Ebene kooperieren und kommunizieren

Insbesondere in Stadt-Umlandregionen stellt sich häufig die Herausforderung der Kooperation zwischen kleineren Umlandgemeinden und den Kernstädten. Aufgrund der unterschiedlichen Ressourcenverteilung sind die Akteursstrukturen generell inkompatibel. Dies trifft sowohl auf die Verwaltung als auch auf die Politik zu. So verfügen die Kernstädte beispielsweise über entsprechendes Fachpersonal und Planungsabteilungen; die Umlandgemeinden im Gegensatz dazu sind in vielen Bereichen auf Unterstützung von außen angewiesen.

Auf der politischen Ebene ist die Situation ähnlich. Kommunizieren die BürgermeisterInnen der Umlandgemeinden miteinander; so sind es im Falle der Kernstadt oft BeamtInnen. Im Fall von Wien und den niederösterreichischen Umlandgemeinden wären sicherlich die BezirksvorsteherInnen die geeigneten KooperationspartnerInnen, doch ist für die Kooperation das Magistrat Wien zuständig.

Im Kooperationsprozess ist es notwendig, dass die gleichen Ebenen involviert sind. Auch wenn die BürgermeisterInnen der Kernstädte nicht an allen Gesprächen teilnehmen können, so ist es dennoch ein Zeichen der Wertschätzung gegenüber den Umlandgemeinden, wenn sie gelegentlich am Prozess teilnehmen.

„Harte“ Kooperationsfelder erschließen und klar erreichbare Ziele setzen

Am einfachsten sind Kooperationen in so genannten Win-win-Situationen. Alle PartnerInnen profitieren von der Zusammenarbeit und deren Erfolge werden leicht sichtbar. Klassische Beispiele dafür sind regionale Radwege oder auch Abwasser- oder Abfallverbände. In komplexeren Themenbereichen wie beispielsweise einer regionalen Betriebsansiedlung ist der Mehrwert für die zusammenarbeitenden Gemeinden nicht so einfach zu transportieren. Hier steht von politischer Seite vor allem im Vordergrund, den Betrieb in der eigenen Gemeinde zu halten oder anzusiedeln. Dass ein gemeindeübergreifendes Betriebsgebiet mit höherer Standortqualität und den entsprechenden Kosten und Ertragsvereinbarungen zwischen den beteiligten Gemeinden vielleicht einen höheren Profit für die Gemeindekasse liefern könnte, wollen viele Gemeinden bisher noch nicht wahrhaben. Derzeit steht noch eindeutig das Prestige des „Arbeitsplätze in die Gemeinde holen“ im Vordergrund.

In Stadt-Umlandregionen stellt sich das Problem der Imagekonkurrenz vor allem zwischen den Umland-

gemeinden. Die Kernstadt hat in der Regel ein ausdifferenziertes Profil und somit eine „unique selling position“. Es besteht deshalb keine direkte Konkurrenz zu den Umlandgemeinden, die sich in der Regel kaum voneinander unterscheiden.

Freiwillige Kooperationen basieren auf einem Geben und Nehmen zwischen den AkteurInnen. Dementsprechend sind bei der Integration von „schwachen“ PartnerInnen, die einerseits nichts zu geben haben, aber andererseits die Kooperation umso dringender „brauchen“ würden, der freiwilligen Kooperation eindeutige Grenzen gesetzt. Deshalb sind Kooperationen in Win-win-Situationen leicht anzustoßen, wenn jedoch einzelne PartnerInnen zurückstecken müssen, braucht es klare Vorgaben.

Generell müssen die dynamischen Entwicklungsprozesse immer fächerübergreifend und integriert betrachtet werden, denn auch Maßnahmen im Verkehr oder Grünraum haben massive Auswirkungen auf die Siedlungsentwicklung nicht nur lokal, sondern auch regional.

Partizipation und Zusammenarbeit mit „Privaten“

Derzeit ist Kooperation in der stadtrégionalen Entwicklung oft nur Sache der Gebietskörperschaften. Auch wenn in diesem Bereich noch genügend Optimierungspotenzial besteht, sollte auch zunehmend der Blick nach außen gewagt werden. Internationale Beispiele zeigen gute Erfolge bei der Kooperation mit Wirtschaft und regionalen Initiativen. Generell gilt allerdings für diese Art der Kooperation umso mehr, dass das zu erreichende Ziel klar definiert ist. Mögliche Bereiche wären beispielsweise Gesundheitsvorsorge oder Bildungsk Kooperationen.

In weiterer Folge besteht auch die Möglichkeit; betroffene und engagierte BürgerInnen in die Kooperation miteinzubeziehen. Insbesondere, wenn es um regionale Identitäten oder Entwicklungsszenarien geht, ist die Partizipation der Zivilgesellschaft unumgänglich. Partizipative Prozesse sind nicht nur aufgrund der demokratiepolitischen Verankerung wichtig, sie können auch auf die politische Ebene Druck ausüben, mehr Schwung in die regionale Zusammenarbeit bringen und die Verbindlichkeit erhöhen. Zudem gewinnen für die Politik regionale Kooperationen mehr an Gewicht; umso breiter der Partizipationsprozess angelegt ist.

Professionalisieren und Managen

Auch wenn seitens der AkteurInnen der Wunsch nach mehr „Verbindlichkeit“ der bestehenden Kooperationen besteht, so bietet sich die Chance die bestehenden Kooperationen auf einen höheren Qualitätsstandard zu heben. Leider gibt es nicht die einzigartige, fertige Lösung für eine effiziente Kooperation, jedes

Instrument muss sich selbst mit den involvierten AkteurInnen weiterentwickeln.

Auch in informellen Kooperationen können Verfahren oder Prozesse entwickelt werden, die zumindest den Informationsfluss optimieren und sicherstellen. So kann beispielsweise für alle Entwicklungen in der Region ein „Einladungsprinzip“ verpflichtend sein, ob die Einladung zur Kooperation angenommen wird, obliegt den PartnerInnen.

Generell sollten die Aufgaben der Managementeinheiten im Einklang mit dem Organisationsprofil stehen. Prinzipiell bestimmt die Kooperation die Organisationsform und nicht umgekehrt. Falls sich herausstellt, dass die bestehende rechtliche Grundlage nicht ausreicht, können neue geschaffen werden. Die Wahl der Organisationsform muss dem Grad der Bereitschaft zur Zusammenarbeit entsprechen. Mit dem Entstehen neuer Herausforderungen in Stadt-Umlandregionen wird man auch über neue Strukturen für die Kooperationen nachdenken müssen.

Bewusstseinsbildung und langfristige Entwicklungen fördern

Bezüglich der Kommunikation des Mehrwerts der Zusammenarbeit insbesondere für die langfristige Entwicklung der Region besteht noch sehr viel Optimierungspotenzial. Neben dem Aufzeigen des Mehrwerts und der Untermauerung mit Zahlen und Fakten, müssen alle AkteurInnen für die Möglichkeiten der Zusammenarbeit und deren positiven Effekte auf die stadtreionale Entwicklung sensibilisiert werden.

Der entscheidende Faktor für die Durchführung von Kooperationen liegt aber oft nicht im theoretisch vorhandenen Potenzial, sondern in der Bereitschaft der möglichen KooperationspartnerInnen, die Aufgaben gemeinsam anzugehen und wahrzunehmen. Ein Agglomerationsbewusstsein muss geschaffen werden, denn die Stadtregion ist ein gemeinsamer Organismus, der als Ganzes funktionieren muss und nicht nur teilweise.

10.5.1 Kooperationspotenzial im Bereich Siedlungsentwicklung

Die nachhaltige Sicherung des kappen Gutes Boden auf Basis akkordierter Siedlungsentwicklung im Stadt-Umland-Bereich ist besonders in wachsenden Regionen mit dynamischer Entwicklung zukunftsentscheidend. So zeigt z. B. die Erfahrung in der Region Graz und Graz-Umgebung, dass die Beauftragung des gleichen Ortsplaners zumindest zu einer informellen Information über die Entwicklungsszenarien der Gemeinden führt.

Zu einer aktiven Steuerung der Siedlungsentwicklung in Stadt-Umlandregionen ist ein Instrumentarium

notwendig, dass es den Gemeinden ermöglicht, Siedlungsentwicklung über die Ausweisung von Baulandflächen hinaus steuern zu können. Insbesondere hier sind neue und kooperative Instrumente, wie beispielsweise interkommunale Baulandfonds, notwendig.

Mithilfe einer umfassenden Aufklärung der Gemeinden und PlanungsträgerInnen über die langfristigen ökologischen, sozialen und ökonomischen Folgen des Flächenverbrauchs könnte sowohl das Umsetzungsdefizit in der nachhaltigen Siedlungsentwicklung bekämpft als auch die Bereitschaft zur Kooperation erhöht werden. Prinzipiell betreiben die wenigsten Gemeinden eine aktive Flächenhaushaltspolitik.

Um das Problembewusstsein der AkteurInnen, aber auch der Allgemeinheit zu erhöhen, wäre eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit erforderlich, die das Anliegen Flächensparen aus den ExpertInnenzirkeln in einen breiten öffentlichen Dialog transportiert.

10.5.2 Kooperationspotenzial im Bereich Betriebsansiedlung

Generell gibt es auch bei der Kooperation im Bereich der Betriebsansiedlung noch große Vorbehalte seitens der AkteurInnen. Dennoch hat mittlerweile ein Umdenken stattgefunden, und eine Zusammenarbeit scheint eher möglich als beispielsweise bei der Siedlungsentwicklung.

Insbesondere die Ausweisung großflächiger Gewerbegebiete ist nur mehr an sehr wenigen Standorten in den Stadt-Umlandregionen möglich und umfasst auch derzeit schon oft Parzellen mehrerer Gemeinden. Somit führt der vorhandene Flächendruck zu einer Abstimmung und Zusammenarbeit der AkteurInnen. Generell gilt, dass es Gemeinden, die bereits Gewerbestandorte auf eigenem Gebiet haben, leichter fällt, sich zusätzlich noch ein interkommunales Betriebsgebiet „zu leisten“.

Als gravierende Hemmnisse für eine Intensivierung der Zusammenarbeit sind vor allem das „Kirchturmdenken“ der Gemeinden und ihre Befürchtungen, im Rahmen einer Kooperation mehr Einnahmen zu verlieren, als Mehrwert zu gewinnen. Zudem ist die Zahl der Arbeitsplätze ein kritischer Faktor im kommunalen Haushalt. Der Anreiz für Betriebsansiedlung liegt jedoch nicht nur im finanziellen Bereich, sondern auch für die Politik in einem maßgeblichen Imagegewinn. Weiters ist es auch für potenzielle InvestorInnen leicht, die Gemeinden gegeneinander auszuspielen, da die Portfolios der Standorte sehr ähnlich sind. Dementsprechend könnte eine regionale Schwerpunktsetzung auch den regionalen Mehrwert steigern, jedoch bleibt zu bedenken, dass natürlich auch

der globale Wettbewerb zwischen den Stadt-Umland-regionen Auswirkungen auf Standortentscheidungen hat.

Die Bundesländer sind an einer integrierten und abgestimmten Betriebsansiedlung interessiert, doch fehlen auch oft den zuständigen Abteilungen die entsprechenden Detailinformationen über die Flächen. Insbesondere die Mobilisierung der Flächen ist das Hauptproblem; im Rahmen von Landesentwicklungsgesellschaften übernehmen mittlerweile die Länder die Erschließung und Vermarktung von Betriebsgebieten.

10.5.3 Kooperationspotenzial im Bereich Verkehrsentwicklung

Großräumige Kooperationen im Bereich von Verkehrsverbänden haben bereits eine lange Tradition und verbinden das Umland mit den Kernstädten. Die AkteurInnen in den Stadtumland-Regionen haben allerdings nur eingeschränkten Einfluss auf die Entwicklungen im Bereich des Verkehrs, da maßgebliche Entscheidungen über Infrastrukturinvestitionen auf übergeordnete Ebenen fallen. Nichtsdestotrotz gibt es auch auf interkommunaler Ebene zahlreiche Projekte aus den Analyseregionen wie die Mobilitätszentrale Pongau oder das ÖV-Konzept „Mobilität 10 vor Wien“.

Der gemeinsame Mehrwert der Kooperation im Bereich des öffentlichen Verkehrs ist leicht sichtbar zu machen, da das Angebot verbessert und die Kosten für die einzelne Gemeinde reduziert werden. Der Nutzen ist für alle BürgerInnen sichtbar und die politische Ebene kann die Erfolge der Kooperation einfach vermarkten. Allerdings ist und bleibt die Versorgung der Bevölkerung in zersiedelten Gebieten eine kostenintensive Aufgabe. Da Gemeinden nicht in der Lage sind, infrastrukturelle Maßnahmen alleine zu finanzieren, sind Aufgaben wie Attraktivitätssteigerung sowie Image zu verbessern.

10.6 Good Practice

Im Handlungsbereich Regional Governance gibt es inzwischen eine Vielzahl von Good-Practice-Beispielen, die in der Literatur ausgiebig dargelegt und diskutiert wurden (vgl. Bieker et al. 2007; Fürst & Kniepling 2002; Kleger et al. 2006). Die folgende Auswahl konzentriert sich auf Beispiele aus der Schweiz und Deutschland, weil es vor allem einige grundsätzliche Ähnlichkeiten in Bezug auf die wesentlichen Herausforderungen für die Raumplanung und Raumordnung und in Bezug auf den Staatsaufbau gibt.

Die Agglomerationspolitik der Schweiz und die ausgewählten „Agglomerationspolitik-Beispiele“ sowie

die stadtreionalen Beispiele aus Deutschland geben Hinweise hinsichtlich folgender Aspekte von Governance:

- Abstimmung der Raumordnungspolitik zwischen Bund, Ländern und Gemeinden
- Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen (klare Vorgaben) und Förderung von Kooperationen zwischen Gemeinden („Anreize“) durch die Bundesebene
- Entwicklung von Stadt-Umland-Kooperationen sowie umfassenden stadtreionalen Governance-Strukturen (mit unterschiedlichen Graden der Institutionalisierung; die Schaffung einer neuen, stadtreionalen Gebietskörperschaft als höchste Stufe der Institutionalisierung erfolgte bisher in Freiburg sowie Hannover)
- Integration von sektoralen Politiken (vor allem Abstimmung zwischen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung) zur Erreichung von raumpolitischen Zielsetzungen
- Entwicklung von ländergrenzen-überschreitenden Kooperationen in Stadtregionen (Netzstadt-Aarau/Zofingen)
- Schaffung einer stadtreionalen Identität und Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung

10.6.1 Die Agglomerationspolitik der Schweiz

Die Agglomerationspolitik des Bundes begann im Jahr 2001 mit der Veröffentlichung des Berichts zur Agglomerationspolitik des Bundes durch den Schweizer Bundesrat. Durch einen Artikel in der Bundesverfassung verpflichtete sich der Bund zudem, auf die besonderen Probleme der Agglomerationen einzugehen.

In der Agglomerationspolitik stehen folgende Strategien im Vordergrund (vgl. ARE & SECO 2006):

- verbesserte Koordinierung der sektoralen Politiken im Hinblick auf die Agglomerationen
- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden
- Schaffung von Anreizen durch den Bund für eine bessere Zusammenarbeit in den Agglomerationen
- Einbindung des Schweizer Städtetetzes ins europäische Städtetetz
- Erfahrungsaustausch zwischen verschiedenen AkteurInnen und Sensibilisierung der Bevölkerung für die Agglomerationsthemen

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 Monitoring für die Beobachtung der Entwicklungen in den Agglomerationen durch den Bund.

Der Bund setzt Anreize zur Entwicklung von Agglomerationsprogrammen, u. a. im Bereich Verkehr und Siedlung. In diesen Programmen, die von den Kantonen und Gemeinden selbst erarbeitet werden, sollen Maßnahmen der verschiedenen Verkehrsträger mit der Lenkung der Siedlungsentwicklung in Zusammenhang gebracht werden. Der Bund überprüft die Agglomerationsprogramme hinsichtlich bestimmter Kriterien (u. a. Partizipation, Kooperation) und schließt mit der Agglomeration eine Vereinbarung, in welchem die Finanzierung durch den Bund bezüglich der Verkehrsmaßnahmen festgehalten wird (u. U. 50 % der Kosten). Bezahlt werden die Bundesbeiträge aus einem extra eingerichteten Infrastrukturfonds.

Für die Frage nach Good Practice im Handlungsbereich Regional Governance sind vor allem, a., die Formen der Zusammenarbeit in den Agglomerationen sowie b., die Abstimmung von Bund, Kantonen und Städten sowie Gemeinden von besonderem Interesse. Aufgrund der Charakteristika der im Projekt ausgewählten drei Stadtregionen sind Kooperationen in größeren Agglomerationen (Bern, Fribourg), in Alpenraumagglomerationen (Interlaken) sowie in kantonsübergreifenden Agglomerationen (Netzstadt AarauOltenZofingen) interessant. Die Formen der Zusammenarbeit reichen dabei von freiwilligen, schwach institutionalisierten Kooperationen, freiwilligen, stärker institutionalisierten Kooperationen (z. B. durch Vereine, Verträge oder Manifeste) bis zu stark institutionalisierten, verbindlichen Kooperationsansätzen (durch die Gründung von Regionalräten oder Regionalversammlungen).

Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten, Gemeinden: die „Tripartite Zusammenarbeit“ (TAK)

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 Zwischenbericht der Agglomerationspolitik des Bundes werden folgende Lernerfahrungen in Bezug auf die Zusammenarbeit in den Agglomerationen angeführt (vgl. ARA & SECO 2006: 10–11). Diese Lernerfahrungen sind auch zentral für die regionalen Kooperationen in den Stadtregionen in Österreich:

- inhaltliche und strukturelle Fragen lassen sich nicht trennen
- die Verbesserung der Zusammenarbeit ist in erster Linie ein politische Prozess
- die Bevölkerung ist so früh wie möglich einzubeziehen
- hoher Abstraktionsgrad erschwert den Einbezug der Zivilgesellschaft und die Kommunikation
- Zeitfaktor (Verzögerungen aufgrund von Abstimmungsprozessen sind möglich)
- Länder und Gemeinden müssen sich engagieren
- sektorübergreifende Zusammenarbeit als besondere Herausforderung
- sinitierender Faktor der personellen Ressourcen
- schrittweiser Aufbau der Zusammenarbeit (beginnend mit Projekten bis zur Institutionalisierung in Vereinen oder durch Verträge; ein weiterer Schritt besteht in der Etablierung von Mehrheitsentscheidungen auf Agglomerationsebene mit stark verpflichtendem Charakter für die Gemeinden)

Tab. 58: Stärken und Schwächen der Agglomerationspolitik in der Schweiz

Stärken	Schwächen
Bessere Zusammenarbeit zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden, Überwindung des kommunalen Eigensinns	Aufwändige Abstimmungsmechanismen innerhalb der Stadtregionen
Anpassung der Governance-Strukturen an unterschiedliche Typen von Stadtregionen	Großer Koordinationsaufwand zwischen Bund, Ländern und Gemeinden
Abstimmung der Sektorpolitiken mit der Raumordnungspolitik	Beträchtlicher Finanzierungsaufwand durch Bund und Länder
Entwicklung einer gemeinsamen Vision für die Stadtregion	Konzentration auf die Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften
Demokratische Gestaltung der Stadtregionen	
Stärkung des sozialen und relationalen Kapitals in den Stadtregionen	

Quelle: eigene Darstellung, 2008

Einschätzung

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 stadtreionalen 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.

10.6.2 Good-Practice-Beispiele aus Deutschland

Verband Region Stuttgart

Der Verband Region Stuttgart ist ein Mehrzweckverband, der Aufgaben der Regionalplanung, der Wirtschaftsförderung, des Regionalmarketing u. a. übernommen hat. Basis des Verbandes ist ein 1994 beschlossenes „Gesetz über die Stärkung der Zusammenarbeit in der der Region Stuttgart“. Als Ziele werden die Verbesserung der Position der Region Stuttgart im internationalen Wettbewerb und die gemeinsame, d. h. kooperative Lösung von zunehmenden Stadt-Umland-Problemen.

Die Region Stuttgart besteht aus 179 Städten und Gemeinden (fünf Landkreise und die Landeshauptstadt). Zur demokratischen Legitimation des Verbandshandeln wurde eine Regionalversammlung installiert. Die ehrenamtlich arbeitenden Mitglieder der Regionalversammlung werden alle fünf Jahre von den BürgerInnen der Region gewählt. Die Leitung des Verbandes wird vom ehrenamtlichen Verbandsvorsitzenden und dem hauptamtlichen Regionaldirektor ausgeübt. Die Finanzierung des Verbandes erfolgt über Umlagen von den Gemeinden und Landkreisen, Landeszuweisungen und Regionalisierungsmittel des Bundes. Damit ist eine klare Trennung von operativen und strategischen Aufgaben, welche die Regionalversammlung übernimmt, gewährleistet.

Vor allem im Bereich der Wirtschaftsförderung bedient sich der Verband einer Reihe von Netzwerken, die eine Win-win-Situation für alle Beteiligten erzeu-

gen konnten. So sind inzwischen in 16 Kompetenzzentren, 16 Gemeinden, 180 Unternehmen und 35 wissenschaftliche Einrichtungen sowie 14 Vereine beteiligt (Steinacher 2006: 234). Existenzgründungskonzepte sowie Public-Private-Partnerships sind weitere wesentliche Eckpfeiler in diesem Handlungsbereich.

Im Bereich der Regionalplanung findet eine bemerkenswerte Kombination aus hierarchischen Steuerungsinstrumenten sowie indirekten und kooperativen Steuerungsinstrumenten statt. Im Regionalplan für die Region Stuttgart spielt die Freiflächensicherung durch regionale Grünzüge, Grünzäsuren und Vorrangflächen für die Landwirtschaft eine wichtige Rolle. Ergänzt wird die Strategie zur Freiraumsicherung durch die Einrichtung eines regionalen Landschaftsparks. Weiterhin wurden 26 Siedlungsschwerpunkte für die Entwicklung des Wohnungsbaus und 36 Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen definiert. Auch die Steuerung des großflächigen Einzelhandels sowie die Förderung von interkommunalen Gewerbegebieten werden als regionalplanerische Aufgabe vom Verband übernommen.

Im Rahmen eines Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) in Deutschland wurde mit der Einrichtung eines nachhaltigen regionalen Siedlungsflächenmanagements begonnen. Gründe für das Vorhaben waren aus der Sicht des Verbandes die Notwendigkeit einer verstärkten Innenentwicklung sowie die Förderung des Dialogs mit den Kommunen (integrierte und prozess- und umsetzungsorientierte Planung). In einem ersten Schritt wurde eine Übersicht zu Siedlungsflächenpotenzialen mithilfe eines internetgestützten planerischen Informationssystems erstellt. Die Potenziale im Innen- und Außenbereich wurden vor allem durch Datenvergleiche und Gespräche vor Ort erarbeitet. Neben der Erfassung der Potenziale ergab sich aus der Erhebung die Möglichkeit einer Strukturierung der Region in Teilräume (dynamische Entwicklungsräume, bestehende Siedlungsachsen, Randbereiche der Siedlungsachsen, periphere Lagen). Diese Übersicht wurde durch die Diskussion passender Instrumente und Verfahren für ein Siedlungsflächenmanagement ergänzt. Dabei wurde diskutiert, wie die regionale Ebene die Kommunen beim Flächenmanagement unterstützen kann. Schließlich wurde auf der Grundlage der Erhebung von Potenzialen der Innenentwicklung ein Handlungsprogramm zur Etablierung eines Flächenmanagements entwickelt. In den Empfehlungen wurde darauf hingewiesen, beim Flächenmanagement die Unterschiedlichkeit der einzelnen Teilräume in der Region zu berücksichtigen. Das Handlungsprogramm beinhaltet drei wesentliche Ansätze: Einrichtung eines regionalen Kompetenzzentrums für Flächenmanagement (Erfahrungsaustausch, Bündelung von Wissen), Entwicklung eines Programms zur Förderung interkommunaler Koope-

Tab. 59: Stärken und Schwächen der Governance-Strukturen in der Stadtregion Stuttgart

Stärken	Schwächen
Verknüpfung von prozessorientierten, stärker kommunikativ ausgerichteten Instrumenten mit direkten Instrumenten der Regionalplanung	Aufwand in Bezug auf die Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen
Verbesserte Zusammenarbeit zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden	Hoher Koordinationsaufwand (Länder, Gemeinden) in Bezug auf die Abstimmung der Politiken
Klare inhaltliche Zielsetzung für die Raumentwicklung in der Stadtregion	Aufwand in Bezug auf die Zusammenlegung von Verwaltungsaufgaben (räumlich, organisatorisch)
Demokratische Legitimation der Entscheidungsfindung auf stadtreregionaler Ebene	
Kombination aus hierarchischer Kernorganisation und Netzwerken	
Differenzierung der regionalpolitischen Strategie nach Teilräumen	

Quelle: eigene Darstellung, 2008

rationen, Entwicklung eines Förderprogramms für Innenentwicklungskonzeptionen. Diese informellen Instrumente sind durch formelle Instrumente der Regionalplanung zu flankieren, um ein regionales Siedlungsflächenmanagement zu erreichen. Instrumente wären die Fixierung von Flächenbudgets, die Flächenbilanzierung im Rahmen der Planungs- und Abstimmungsverfahren und ein verbindliches Monitoring der Flächenentwicklung.

Einschätzung

Im Vergleich zu den Typen der stadtreregionalen Governance in Deutschland ist auffallend, dass die Governance-Ansätze in Österreich

- sich auf die weniger konflikthaftern, weichen Politikfelder in den Handlungsbereichen der stadtreregionalen Entwicklung konzentrieren (z. B. Tourismus),
- im Bereich der Kooperationen hinsichtlich der Aufgaben sehr „verwaltungslastig“ und „investiti-

onsintensiv“ (Ver- und Entsorgung, Systemleistungen insbesondere bei interkommunalen Kooperationen) sind,

- im Aufgabenspektrum sehr sektoral und zweckorientiert sind (d. h. es gibt keine Mehrzweckverbände, durch welche die Ineffizienz von nebeneinander bestehenden Kooperationsstrukturen beseitigt werden könnte),
- einen weniger starken Grad der Institutionalisierung aufweisen (keine neu geschaffenen regionalen Gebietskörperschaften mit demokratischer Legitimierung und eigener politischer Vertretung). Die rechtlichen Rahmenbedingungen und die politische Praxis in Österreich scheinen nur „weiche“ Formen der Institutionalisierung zu ermöglichen. Grundsätzlich fehlt vor allem für die Verflechtungsräume von Stadtregionen ein effizientes und funktionsfähiges Regionalplanungssystem. Stadtregionen sind derzeit keine Planungsregionen im Sinne eines politischen Handlungsraumes.

Weitere Beispiele zu Regional Governance aus Deutschland

Tab. 60: Good Regional Governance-Beispiele aus Deutschland

Region	Ansatz	Zentrale Merkmale	homepage
Metropolregion Rhein-Neckar	Länderübergreifender Regionalverband	Körperschaft öffentlichen Rechts, mit eigener Verbandsversammlung und Verbandsverwaltung; Aufgaben: Regionalplanung, Wirtschaftsförderung; Ziel: Aufstellung eines Ländergrenzen überschreitenden Regionalplanes	www.vrrn.de
Region Hannover	Gemeindeverband als gemeinsame Politik- und Handlungsebene	Interne Struktur: direkt gewählte Regionalversammlung, Regionsverwaltung, Regionsausschuss und Regionspräsident; Finanzierung durch Landeszuschüsse und Gemeindeumlagen; Aufgaben: u. a. Regionalplanung, Sozialhilfe, Wirtschaftsförderung	www.hannover.de
Städteregion Ruhr, Regionalverband Ruhr	Regionale Planungsgemeinschaft	Ziel: Stärkung der stadtreionalen Kooperation unter Berücksichtigung des kommunalen Eigensinns; Basis: stadtreionaler Vertrag zwischen den beteiligten Städten mit einer Einigung auf einen „Spielregelkatalog“; Handlungsfelder: Entwicklung eines regionalen Flächennutzungsplanes durch sechs Städte, stadtreionaler Masterplan, kooperative Flächenentwicklung	www.Staedteregion-ruhr-2030.de www.rvr-online.de
Regionale 2010, Raum Köln/Bonn	Integrative regionale Leitbildentwicklung; Strukturprogramm des Landes NRW (im Sinne der IBA)	Ziele: Stärkung der regionalen Zusammenarbeit, regionale Bewusstseinsbildung, Verbesserung der Identifikation nach innen und der Profilierung nach außen; Regionale, stark projektbezogene Vernetzung Gründung der Rheinkonferenz und von Rheinfohren; Konzentration auf Entwicklung der Kultur- und Naturräume und glz. Wirtschaftsentwicklung	www.Regionale2010.de
Metropolregion Hamburg: „Zukunft Fläche“	Bewusstseinsbildung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme	Ziel: Implementierung einer Image-Kampagne, Kommunikation der Chancen und Vorteile von „Flächensparen“; Herstellung eines Flächen-Bewusstseins; Aufbau eines Netzwerks „Fläche“; Entwicklung eines verständlichen Informationsformates sowie geeigneter Kommunikationsstrukturen	

Quelle: eigene Darstellung, 2008