



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

„Das Instrument der Stadtregion im oberösterreichischen Landesraumordnungsprogramm 2017 aus kommunaler Sicht am Beispiel der Stadtregion Vöcklabruck“

verfasst von / submitted by

Mag. Bernhard Baldinger

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of

Master of Arts (MA)

Wien, 2021 / Vienna 2021

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

A 066 857

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium Raumforschung und Raumordnung

Betreut von / Supervisor:

Univ.-Prof. Dr. Axel Priebis

Mitbetreut von / Co-Supervisor:

Dipl.-Geogr. Dr. Peter Johannes Görgl

Erklärung

Hiermit versichere ich,

- dass ich die vorliegende Masterarbeit selbstständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubter Hilfe bedient habe,
- dass ich dieses Masterarbeitsthema bisher weder im In- noch im Ausland in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe
- und dass diese Arbeit mit der vom Begutachter beurteilten Arbeit vollständig übereinstimmt.

Wien, am.....

Kurzbeschreibung

In Zeiten der immer weitergehenden Globalisierung, eines demographischen Wandels und der immer weiter fortschreitenden Klimakrise kommen auch auf die einzelnen Kommunen in Österreich, wo sie zentraler Träger der Raumplanung sind, ganz spezielle Herausforderungen zu. Eine Möglichkeit diesen zu begegnen sind interkommunale Kooperationen, etwa in Form von Stadtregionen. Auch im Bundesland Oberösterreich forciert man, mit Hilfe von EU-Fördergeldern, im neuen Landesraumordnungsprogramm 2017 die Bildung von Stadtregionen. Zu diesem Schritt entschlossen sich auch 16 Stadtregionen im ganzen Bundesland.

Im Zuge dieser Arbeit wird anhand eines Fallbeispiels untersucht, welche Ziele das Land OÖ mit dem Instrument der Stadtregionen erreichen will und wie das Ganze von den Kommunen aufgenommen wird. Um diese Fragen zu beantworten, wurden einerseits die wichtigsten Dokumente analysiert und andererseits zehn Interviews geführt und ausgewertet. Zu Beginn der Arbeit befindet sich eine theoretische Einbettung des Themengebietes, um anschließend auf verschiedene Formen von einer erfolgreichen Stadtregionspolitik einzugehen. Im Anschluss daran folgt der empirische Teil der Arbeit mit der Dokumentenanalyse sowie der Auswertung der Interviews und der Beantwortung der Forschungsfragen.

Abstract

The individual municipalities in Austria, who are the central carrier of spatial planning, are facing many challenges in times of ongoing globalisation, demographic change and a proceeding climate crisis. One possibility to deal with these challenges is intermunicipal cooperation, for example through the concept of urban regions. In the province Upper Austria, the creation of these urban regions is being promoted in the framework of the new spatial planning program 2017, with the help of EU subsidies. Overall, in the whole province of Upper Austria 16 different urban regions were developed in recent years.

Based on a case study, the aim of this thesis is to examine which goals the province of Upper Austria wants to pursue with the instrument of urban regions and how municipalities perceive this instrument. To answer these questions a thorough document analysis was carried out and ten interviews were conducted and systematically evaluated. The

introduction consists of a theoretical overview of the issue followed by a summary of best practice examples of successful regional planning. The empirical part of the thesis contains a document analysis as well as the evaluation of the interviews followed by conclusive answers to the research questions.

Inhaltverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	IX
Kartenverzeichnis	IX
Tabellenverzeichnis	IX
1. Einleitung	1
2. Forschungsdesign und Methodologie	3
2.1 Literaturrecherche	3
2.2 Expert_inneninterviews	4
2.3 Forschungsfrage	7
2.4 Die Auswahl des Fallbeispiel	8
3. Der theoretische Rahmen	9
3.1 Instrumente der Regionalentwicklung	9
3.1.1 Rechtliche Instrumente	9
3.1.2 Finanzielle Instrumente	12
3.1.3 Persuasive Instrumente	15
3.2 Unterschiedliche Ansätze für eine erfolgreiche Regionalentwicklung	16
3.2.1 Perspektivischer Inkrementalismus	16
3.2.2 Strategische Planung	18
3. 2. 3 Zentrale Orte/Polyzentralität	23
3.5 Governancestrukturen in der Regionalentwicklung	26
3.5.1 Regional Governance	27
3.5.2 Multilevel Governance	29
4. Stadtregionen als wichtige Handlungsebene der räumlichen Entwicklung	31
4.1 Erste Ansätze stadtreionaler Planung	31
4.2 Historischer Abriss der österreichischen Stadtregionspolitik	34
4.2.1 Definitionsversuche von österreichischen Stadtregionen	36
4.3 Unterschiedliche Formen von stadtreionaler Politik	42
4.3.1 informelle und zivilrechtliche Formen von Kooperationen	43
4.3.2 Öffentlich-rechtliche Strukturen	45
4.4 Für eine bessere Stadtregionspolitik in Österreich (ÖROK-Empfehlungen)	52

4.4.1 Stadtregionen auf die politische Agenda setzen	54
4.4.2 Stadtregionen leben	55
4.4.3 Stadtregionen planen und entwickeln	56
4.4.4 Stadtregionen finanzieren	57
4.4.5 Stadtregion lernen	59
4.4.6 Stadtregionen handeln	60
4.5 Nationale und Internationale Beispiele von Stadtregionen	63
4.5.1 Nationale Beispiele	64
4.5.2 Internationale Beispiele	67
5. Handlungsräume als Motor der Regionalentwicklung im LAROP 2017.....	74
6. ‚Rund um Vöcklabruck‘ als ausgewähltes Fallbeispiel.....	78
6.1 Das Untersuchungsgebiet:	78
6.1.2 Die ‚REVA‘ – ein gescheiterter Versuch einer interkommunalen Kooperation.....	82
6.2 Die Rolle des Untersuchungsgebietes im LAROP 2017	84
6.4 Die stadtregionale Strategie ‚Rund um Vöcklabruck‘	85
6.4.1 Richtlinien und Vorgaben für die Stadtregionale Strategie	85
6.4.2 Die stadtregionale Strategie	86
7. Auswertung der Interviews und Schlussfolgerungen	90
7.1 Zusammenhang zwischen dem Konzept der Stadtregion und dem LAROP 2017	90
7.2 Das Konzept der Stadtregion für die Kommunen	93
7.3 ÖROK-Empfehlungen und Stadtregionale Strategie	98
7.4 Handlungsempfehlungen	101
8. Conclusio.....	106
Literaturverzeichnis	109
Anhang.....	113

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Hierarchieebene der Interviewten.....	6
Abbildung 2: Linearer versus adaptiver Strategiebegriff	19
Abbildung 3: Modell der strategischen Stadt- und Regionalplanung	21
Abbildung 4: Zentrale Orte Konzept.....	24
Abbildung 5: Modell der Stadtregionen	47
Abbildung 6: Kooperationsmatrix	52
Abbildung 7: Überblick - ÖROK Empfehlungen	53
Abbildung 8: Regional Governance ZLT.....	66
Abbildung 9: Methodisches Herangehen zur Definition von Handlungsräumen	75
Abbildung 10: Einwohner_innenzahl der untersuchten Gemeinden.....	79
Abbildung 11: Gemeindegrößen	80
Abbildung 12: Strategieübersicht der stadtrregionalen Strategie.....	87
Abbildung 13: Umsetzungsprojekte der Stadtregion	89

Kartenverzeichnis

Karte 1: INTERREG-Programmräume mit Beteiligung Österreichs 2014 - 2020	14
Karte 2: Urbane Zentren in Österreich	38
Karte 3: Urban-Rural-Typologie	39
Karte 4: Typen von Stadtregionen.....	41
Karte 5: Abgrenzung der Stadtregionen 2016	42
Karte 6: Zukunftsraum Lienzer Talboden	64
Karte 7: Handlungsräume in Oberösterreich	76
Karte 8: Zentrale Orte in Oberösterreich	77
Karte 9: Das Untersuchungsgebiet.....	78
Karte 10: Mobilitätsverhalten in der Stadtregion Vöcklabruck - Wege/Tag im Ziel- Quellverkehr	81

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Raumordnungssystem in Österreich	12
Tabelle 2: Modell stadtrregionaler Kooperationen	51

1. Einleitung

In Zeiten der immer weitergehenden Globalisierung und der fortschreitenden Klimakrise kommen auch auf einzelnen Kommunen ganz spezielle Herausforderungen zu - insbesondere in Österreich, wo sie zentraler Träger der Raumplanung sind. Um diese Herausforderungen bestmöglich zu meistern, plädiert die Österreichische Raumordnungskonferenz schon seit Mitte der 1970er-Jahre darauf, die interkommunale Kooperation zu fördern und auszubauen. Stadtregionen sind in vielen Fällen in Österreich schon gelebter Alltag der Menschen. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern sind sie allerdings als politische oder rechtliche Einheit nicht existent (vgl. ÖROK 2016:51).

Der bestehende Handlungsbedarf hinsichtlich der Stärkung von interkommunalen Kooperationen ist der Landespolitik in Oberösterreich bewusst geworden, woraus resultiert, dass im Zuge des neuen Landesraumordnungsprogramm 2017 dieses Thema immer wieder aufgegriffen wird. Um hier entscheidende Schritte zu setzen, wurde mithilfe von Fördergeldern aus der Europäischen Union und dem Regionalmanagement des Landes Oberösterreich die Möglichkeit geschaffen, sich als Stadtregion um Fördergelder zu bewerben und Projekte einzureichen, was in Oberösterreich von insgesamt 16 Stadtregionen wahrgenommen wurde.

Im Rahmen der vorliegenden Masterarbeit wird nun untersucht, welche Intuition das Land Oberösterreich in Bezug auf das Instrument der Stadtregion verfolgt und wie dieses mit dem Landesraumordnungsprogramm zusammenhängt. Außerdem wird untersucht, inwieweit das Instrument der Stadtregionen von den Kommunen angenommen wird und was sich diese davon erwarten. Dafür wurde mit der Region „Rund um Vöcklabruck“ ein Fallbeispiel ausgewählt und dieses näher untersucht.

Zu Beginn der Arbeit wird zuerst ein Überblick über die ausgewählten Methoden und die Forschungsfrage gegeben (Kapitel 2). Hierbei wird zunächst die Literaturrecherche beschrieben, um im weiteren Verlauf auf die gewählte Interviewform und die Dokumentenanalyse einzugehen. Anschließend wird ein theoretischer Rahmen gesetzt, wobei in Kapitel drei zuerst die verschiedenen rechtlichen Instrumente der Regionalentwicklung aufgezeigt werden, um im weiteren Verlauf verschiedene theoretische Modelle der

Regionalentwicklung näher zu beleuchten. Am Ende des Kapitels wird auf den Begriff der *Governance* näher eingegangen und die relevanten Ansätze und Konzepte genauer erläutert. Im zweiten Theorieteil wird genauer auf den Begriff der Stadtregionen eingegangen, wobei zunächst ein kurzer historischer Überblick geschaffen wird, um anschließend die verschiedenen Formen der stadtregionalen Kooperationen aufzeigen zu können. Darauf folgt eine genauere Betrachtung der ÖROK-Empfehlungen für eine Stadtregionspolitik in Österreich. Am Ende der theoretischen Einbettung werden kurz nationale und internationale Beispiele für erfolgreiche Stadtregionen aufgezeigt.

Im zweiten Teil der Arbeit, in den Kapiteln 5 und 6 werden das Landesraumordnungsprogramm sowie das ausgewählte Fallbeispiel näher beschrieben. Dabei erfolgt zunächst eine genaue Abgrenzung des Fallbeispiels sowie ein Überblick über die wichtigsten demographischen und wirtschaftlichen Daten. Im Anschluss daran anschließend wird das ausgewählte Gebiet in Bezug zum LAROP (*Landesraumordnungsprogramm*) gesetzt und anschließend die stadtregionale Strategie analysiert.

Der letzte Abschnitt der Arbeit befasst sich mit der Auswertung der Interviews (Kapitel 7), sowie der Beantwortung der Forschungsfragen inklusive eines Versuches Handlungsempfehlungen für das Land sowie die Region des ausgewählten Fallbeispiels zu geben.

2. Forschungsdesign und Methodologie

Im folgenden Kapitel soll die methodische Herangehensweise, sowie die Forschungsfrage näher erläutert und erklärt werden. Dabei wird zuerst auf die Literaturrecherche verwiesen, anschließend kommt es zu einer Erklärung der gewählten Interviewform und der Dokumentenanalyse. Am Ende des Kapitels wird auf die Forschungsfragen und die Auswahl des Fallbeispiels näher eingegangen.

2.1 Literaturrecherche

Die Ergebnisse der Literaturrecherche werden in den folgenden Kapiteln 3 und 4 dargestellt und bilden die theoretische Grundlage für die weiteren Inhalte der Arbeit. Der Fokus der Literaturrecherche liegt einerseits auf einer möglichst breiten theoretischen Grundlage und Einbettung der Arbeit (Kapitel 3), und andererseits darauf, das Instrument der Stadtregionen anhand der geschichtlichen Entwicklung, der verschiedenen Kooperationsformen sowie mit Hilfe von einigen ausgewählten nationalen und internationalen Beispielen möglichst umfangreich darzustellen (Kapitel 4).

Dafür wurden in Kapitel 2 zuerst die wichtigsten Instrumente, welche in der Regionalentwicklung vorherrschen (Kapitel 2.1), beschrieben. Anschließend wurde auf die wichtigsten Theorien für eine gelungene Entwicklung der Region eingegangen (Kapitel 2.2 – 2.4). Am Ende wurden noch die beiden bedeutenden Governance-Formen in der Regionalentwicklung (Kapitel 2.5) skizziert.

In Kapitel 3 folgt zuerst ein kurz die historischen Entwicklungen der Stadtregionen (3.1 und 3.2) um darauf anschließend die verschiedenen Kooperationsformen (3.3) und Modelle zu beschreiben. Im weiteren Verlauf des Kapitels (3.4) werden die Empfehlungen der ÖROK (*Österreichische Raumordnungskonferenz*) für eine gelungen Stadtregionspolitik in Österreich näher betrachtet. Am Ende des Kapitels folgt eine kurze Darstellung von internationalen und nationalen Beispielen einer gelungenen Stadtregionspolitik.

2.2 Expert_inneninterviews

Ziel des Expert_inneninterviews ist es, die Forschungsfragen sowohl aus Sicht der Landesregierung als auch aus Sicht der kommunalen Vertreter_innen zu beantworten. Ermöglicht wird das durch die freundliche Unterstützung aller beteiligten Akteur_innen, die im Rahmen dieser Masterarbeit bereit waren, ihr Wissen und ihre Erfahrungen zu teilen. Expert_innen, die mittel- oder unmittelbar bei der Entstehung der stadtreionalen Strategie Vöcklabruck beteiligt waren, sollen durch ihre individuelle Position und ihren persönlichen Standpunkt eine Bewertung des Sachverhalts anstellen (vgl. GLÄSER & LAUDEL 2010:11). Darüber, wer genau als Experte oder Expertin zu sehen ist, gibt es verschiedene Definitionen. Beispielhaft werden hier zwei verschiedene aufgezeigt. Laut Bogner und Menz verfügt ein Expert:

„[...] über technisches, Prozess- und Deutungswissen, das sich auf sein spezifisches professionelles oder berufliches Handlungsfeld. Insofern besteht das Expertenwissen nicht alleine aus systematisierten, reflexiv zugänglichen Fach- oder Sonderwissen, sondern es weist zu großen Teilen den Charakter von Praxis- oder Handlungswissen auf, in das verschiedene und durchaus disparate Handlungsmaximen und individuelle Entscheidungsregeln, kollektive Orientierung und soziale Deutungsmuster einfließen.“

(LAMNEK & KRELL 2016:687).

Laut Laudel und Glaser sind

„Experten Menschen, die ein besonderes Wissen über soziale Sachverhalte besitzen, und Experteninterviews sind eine Methode dieses Wissen zu erschließen“

(GLÄSER & LAUDEL 2010:12).

In der Praxis werden dabei bevorzugt Menschen befragt, die im zu untersuchenden Handlungsfeld eine besondere oder exklusive Position einnehmen und über Wissen verfügen, welches andere nicht ohne Weiteres verfügbar ist (vgl. STRÜBING 2018:107).

Dankenswerterweise haben sich folgende Experten und Expertinnen bereit erklärt, für ein Interview zur Verfügung zu stehen:

- Dipl.-Ing. **Andreas Mandlbauer**: *Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Abteilung Überörtliche Raumordnung*
- Dipl.-Ing.in **Melanie Dobernigg-Lutz**, BSc: *Österreichischer Städtebund*
- Mag. **Christian Söser**: *Regionalmanager Vöcklabruck-Gmunden*
- Mag^a **Elisabeth Knasmillner**, MA: *Stv. Geschäftsführerin RaumRegionMensch ZT GmbH*
- Ing. **Christian Wimmersberger**: *Stv. Stadtamtsdirektor Vöcklabruck*
- Ing. **Herbert Till**: *Leiter Bauverwaltung Vöcklabruck*
- Mag^a **Alexandra Thomasberger**: *Amtsleiterin Attnang-Puchheim*
- Mag^a Drⁱⁿ. **Hedda Seyrl**: *Amtsleiterin Regau*
- Ing. **Susanne Brinzain**: *Leiterin Bauverwaltung Regau*
- **Johann Kirchberger**: *Bürgermeister Timelkam (SPÖ)*
- Ing. **Johann Hippmair**: *Bürgermeister Ungenach (ÖVP)*
- **Franz Asamer**: *Amtsleiter Ungenach*
- **Alois Gruber**: *Bürgermeister Pilsbach (ÖVP)*
- Mag.^a **Andrea Reiter**: *Amtsleiterin Pilsbach*

Die Expert_innen bilden ein breites Spektrum aus verschiedenen Sichtweisen und Erfahrungswerten ab, um ein möglichst umfassendes Bild zur Beantwortung der Forschungsfragen zu erhalten. Dabei muss betont werden, dass es sich bei den befragten Personen nicht um unabhängige Experten handelt, sondern dass alle direkt oder indirekt im Entstehungsprozess der Stadtregion oder der stadtreionalen Strategie beteiligt waren. Handelt es sich doch hier um drei politische Vertreter der Kommunen, sieben Vertreter_innen der Kommunen, zwei Vertreter des Landes Oberösterreich, eine Vertreterin der Interessensvertretung der österreichischen Städte sowie eine Expertin aus einem Raumplanungsbüro. Dabei muss die Sichtweise der einzelnen Interviewpartner_innen beachtet werden, da jede_r aus einer anderen Position heraus spricht. Mit den interviewten Personen wurde versucht, alle Ebenen der Entstehung und Umsetzung der Stadtregion miteinzubeziehen. Hierbei ist zu erwähnen, dass auf der Ebene der Kommunen sowohl die politische als auch die administrative Sichtweise berücksichtigt wurde.

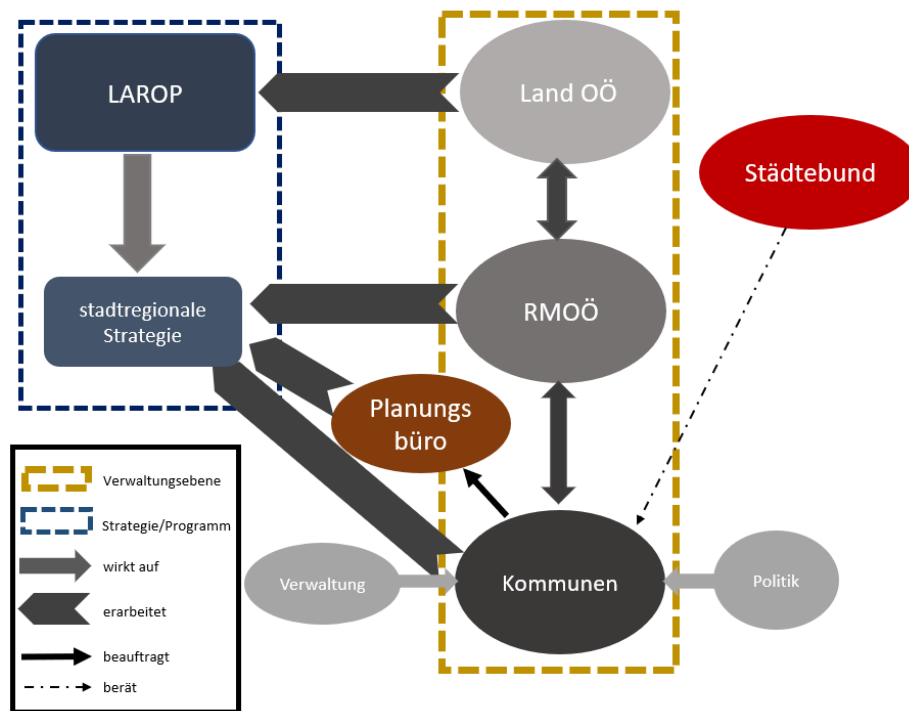


Abbildung 1: Hierarchieebene der Interviewten. (eigene Darstellung)

Als geeignete Variante für ein Expert_inneninterview wurde die Methode des Leitfadenterviews gewählt. Ein Leitfaden strukturiert zum einen das Forschungsfeld, zum anderen ist er ein konkretes Hilfsmittel in der Erhebungssituation (vgl. LAMNEK & KRELL 2016:689). Ein gut ausgewählter Leitfaden dient als Orientierung um zum einen die notwendige Struktur und zum anderen die notwendige Offenheit im Interview zu erreichen. Schließlich sollen verschiedenen Themen zuverlässig zur Sprache gebracht werden, damit die Forschungsfragen umfangreich beantwortet werden können. Ein Interviewleitfaden dient also dazu, eine Reihe von relevanten Themen zu behandeln, ohne dabei in der Fragestellung zu restriktiv zu sein. Richtig angewandt ist er somit eine Gedächtnisstütze für den Interviewenden, um einen Themenwechsel vorzunehmen, falls sich dieser im Laufe des Gesprächs nicht ergibt. Der Befragte/die Befragte soll zu einer ausführlichen Darstellung ihrer Perspektive und Einschätzung ermuntert werden und die Gelegenheit zur zwanglosen Verknüpfung von Themen soll geboten werden (vgl. STRÜBING 2018:102f.). Für die

Vertreter_innen der Kommunen wurde ein einheitlicher Leitfaden gewählt, während für die restlichen Expert_innen der Fragebogen auf ihre jeweilige Position angepasst wurde.¹

Nach der Durchführung der Interviews wurden diese ausgewertet und analysiert. Dabei wurde im ersten Schritt von allen zuvor mit einem Aufnahmegerät aufgezeichneten Interviews eine Transkription angefertigt. Darauf folgend wurde über das komplette Dokument eine fortlaufende Zeilennummerierung als eindeutige Referenz für die zitierte Passage eingebaut, um so die Interviews wissenschaftlich auswerten und analysieren zu können (vgl. STRÜBING 2018:117ff.). In der Qualitativen Inhaltsanalyse werden diese Interviews nun als Material behandelt, in dem Daten vorhanden sind. Diese Daten werden mittels einer Extraktion erarbeitet. Dabei werden aus den Gesprächen bestimmte Informationen gefiltert und diese anschließend ausgewertet. Durch diesen Vorgang erhält man jene Kernaussagen, die für die Beantwortung der Forschungsfrage relevant sind (vgl. GLÄSER & LAUDEL 2010:197ff.). Für die Auswertung wurden die Interviews mit den VertreterInnen der Kommunen in vier Kategorien eingeteilt (Zusammenarbeit, Einbindung der Stadtregionalen Strategie, Motivation und Zukunft, Ressourcen), um die Informationen gegliedert, zielgerecht und entsprechend der Forschungsfrage zu erarbeiten. Die weiteren Interviews wurden ebenfalls in drei Kategorien geteilt. So wurde versucht, die Forschungsfragen möglichst genau zu beantworten und die verschiedenen Sichtweisen wiederzugeben.

2.3 Forschungsfrage

Im Folgenden werden die Forschungsfragen vorgestellt - dabei wurden insgesamt drei Forschungsfragen formuliert, welche wie folgt lauten:

-Welche Rolle spielt das Konzept der Stadtregionen für die im LAROP 2017 formulierten raumordnerischen Ziele und inwiefern kann es zu deren Erreichen beitragen?

-Besteht ein Wirkungszusammenhang zwischen dem stadtreionalen Entwicklungskonzept und der örtlichen Planung der Kommunen?

¹ Leitfäden: siehe Anhang

Welche Chancen bietet die stadtregionale Strategie für die kommunalen VertreterInnen?

-Erfüllt die stadtregionale Strategie die Empfehlungen der ÖROK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregionen“ und entspricht sie den erwarteten Zielen der kommunalen VertreterInnen?

Mit diesen Fragen soll einerseits untersucht werden, welche Intuition das Land Oberösterreich in Bezug auf das Instrument der Stadtregionen verfolgt: andererseits soll dargestellt werden, wie es von den Kommunen angenommen und in ihre örtliche Planung mit eingebunden wird. Die letzte Forschungsfrage soll dazu dienen, die oberösterreichischen Initiativen in einen österreichweiten Kontext einzubetten und einen Ausblick in Form von Handlungsempfehlungen geben.

2.4 Die Auswahl des Fallbeispiel

Für die empirische Untersuchung wurde die Stadtregion Vöcklabruck gewählt, die seit Mitte 2020 unter dem Namen „*Rund um Vöcklabruck*“ auftritt.

Ein zentrales Motiv für die Auswahl des Fallbeispiels war, eine Initiative abseits der großen Städte und Stadtregionen zu untersuchen und sich eine Kleinstadtregion näher anzusehen. Mit der Region Vöcklabruck fiel die Auswahl auf eine der wirtschaftlich stärksten Regionen in Oberösterreich, die stark industriell geprägt ist. Die Region liegt allerdings auch einerseits zwischen den beiden Landeshauptstädten Salzburg und Linz, andererseits zwischen den beiden Tourismusgebieten rund um den Attersee und den Traunsee. Weiters bietet sich die mit sechs Gemeinden überschaubare Anzahl an teilnehmenden Kommunen gut für eine genauere Untersuchung an. Ein weiteres Motiv für die Auswahl des Fallbeispiels war ein persönlicher Bezug, schließlich bin ich in einer der teilnehmenden Gemeinden aufgewachsen und verbrachte meine gesamte Schullaufbahn in der Region, wodurch mir die Kontaktaufnahme mit den Interviewpartnern vor Ort deutlich leichter fiel.

3. Der theoretische Rahmen

Im folgenden Kapitel wird sich dem Forschungsgegenstand auf theoretischer Ebene angenähert. Im ersten Teil werden die verschiedenen Instrumente der Regionalentwicklung näher vorgestellt und im Kontext der österreichischen Raumordnung beleuchtet. Um einen möglichst umfassenden theoretischen Rahmen zu bilden, werden anschließend ausgewählte Konzepte für eine erfolgreiche Regionalentwicklung näher erläutert. Am Ende wird auf den Begriff der *Governance* genauer eingegangen, um die relevanten Ansätze und Konzepte näher zu erläutern.

3.1 Instrumente der Regionalentwicklung

Die Instrumentarien der Regionalentwicklung können sich drei Säulen gegliedert werden:

1. Die rechtlichen Instrumente: Dabei handelt es sich um ge- und verbotende Instrumente, die die öffentliche Verwaltung binden. Darüber hinaus können sie jede/n Bürger_in direkt betreffen.
2. Die finanziellen Instrumente: Sie zielen auf räumliche Steuerung mit unterstützenden Geldern oder mit be- bzw. entlastenden Mitteln.
3. Die persuasiven Instrumente: Dabei handelt es sich auf Überzeugung setzende Maßnahmen (etwa Partizipationsprozesse oder Territorialmarketing).

Unterscheidet man zwischen „harten“ und „weichen“ Instrumenten sind die rechtlichen Instrumente eher den harten Instrumenten zuzurechnen, während die finanziellen und die persuasiven eher zu den weichen Instrumenten zählen. Eine Kategorisierung ist jedoch nicht zwingend erforderlich und in der Praxis kommt es fast ausnahmslos zu einer Verbindung der verschiedenen Instrumente (vgl. CHILLA et al. 2016:57f.).

3.1.1 Rechtliche Instrumente

Auch wenn die Europäische Union formal keine Planungskompetenz aufweist, haben viele ihrer Gesetze und Handlungen räumliche Wirkungen. Somit bildet die EU die „höchste Ebene“, auf der rechtliche Instrumente für die Regionalentwicklung in Europa

eingesetzt werden. Eine überraschend große Rolle spielt dabei die Richtlinie Natura 2000, die 1992 verabschiedet wurde und das europäische Naturerbe schützen sollte. Diese umfasst neben dem Vogelschutz auch den Schutz von Flora, Fauna und Habitaten (FFH-Vorgaben). In diesen Gebieten gilt ein Verschlechterungsverbot, wobei der ökologische Zustand als Qualitätsmerkmal dient. Jede Art von Nutzungsänderung unterliegt in diesen Gebieten strengen Prüfungen. Aus planerischer Sicht relevant sind Fälle, in denen konkrete Vorhaben an FFH-Vorgaben gescheitert sind oder die Planung erheblich erschwert wurde. Innerhalb der Europäischen Union werden die vielfältigen Einzelstandorte zu biogeographischen Regionen zusammengefasst und gebündelt. Da Flora und Fauna nicht an Territorialgrenzen haltmachen, werden neue Bezugsräume etabliert, die quer durch die Nationalstaaten verlaufen. Die Zugehörigkeit zu einer Region entscheidet massiv über die Schutzwürdigkeit, da es auf spezifische Arten innerhalb der jeweiligen Region ankommt. Durch ein solches Vorgehen wird die Position der Europäischen Kommission tendenziell gestärkt, da sie eine starke Koordinierungsfunktion bekommt. Insgesamt kann die europäische Naturschutzpolitik als sehr raumwirksam betrachtet werden (vgl. CHILLA et al. 2016:60ff.). Um den Rahmen dieser Arbeit nicht zu sprengen, sind die Natura 2000 Richtlinien nur beispielhaft für die rechtlichen Instrumente in der EU angeführt. Im Rahmen dessen ist auch das Transeuropäische Kernnetz (TEN) zu erwähnen.

In Österreich kommt dem Bund keine allgemeine Kompetenz für die Raumplanung zu, sondern die Zuständigkeit für wesentliche raumwirksame Fachplanungen in Gesetzgebung und Vollziehung. Zu nennen sind hier etwa das Forstwesen, wo etwa Gefahrenzonenpläne für die Wildbach- und Lawinenverbauung festgelegt werden, die Wasserwirtschaft und natürlich das Verkehrswesen, bei dem Bundesstraßen sowie der überregionale Schienenverkehr in die Kompetenzen des Bundes fallen (vgl. KANONIER & SCHINDELEGGER 2018:78ff.).

Wie auch auf europäischer Ebene gibt es in Österreich auf Landesebene Natur- und Landschaftsschutzgesetze für ökologisch und landschaftlich sensible Flächen. In diesen Bereichen sind raumwirksame Maßnahmen besonders bewilligungspflichtig bzw. schwerwiegende Eingriffe generell verboten. Einige Bundesländer haben Landesraumordnungs- oder Entwicklungsprogramme, die als wesentliches Planungsinstrument auf Landesebene vorgegeben sind. Mit diesem Instrument werden umfassende ordnungspolitische

Vorgaben auf Landesebene verbindlich festgelegt. Auch die überörtliche Raum- und Regionalplanung hat in den Bundesländern eine umfassende Rechtswirksamkeit. Dabei sind die Gemeinden die Adressaten/der Adressat der überörtlichen Raumplanung, die die örtliche Planungstätigkeit entsprechend anpassen muss. In der Steiermark wurden etwa 2016 regionale Entwicklungsprogramme verordnet. Diese übernehmen zum Beispiel die Flächenvorsorge und sichern die räumlichen Entwicklungsoptionen. Sie enthalten auch Ziele und Maßnahmen für spezifische Teilräume (z. B. grünlandgeprägtes Bergland oder auch Agglomerationsräume). Zusätzlich werden auch spezielle Gemeindefunktionen und zentralörtliche Einstufungen zugewiesen (vgl. KANONIER & SCHINDELEGGGER 2018:87-100).

Lässt man die europäische Ebene außen vor, kann man in Österreich von einem Zweieinhalb-Ebenen-System der Raumordnung sprechen. Dabei ist der Bund nominell gegenüber den Gemeinden und den Ländern benachteiligt, wie auch in Tabelle 1 ersichtlich wird. In der Realität nimmt die Bundesebene aber eine ebenso wichtige Rolle ein, da sie über die sektorale Fachplanung die Raumordnung de facto wirkmächtig steuert (vgl. FAßMANN 2018:2311ff.).

3. Der theoretische Rahmen

Aufbau	Planungsebenen	Planungsinstrumente	materielle Inhalte
Bund	Bundesraumordnung	Keine, aber Mitwirkung in der ÖROK	Keine, lediglich Kooperationsformen (ÖROK)
Länder	Landesplanung	Raumordnungsgesetze; Landesentwicklungs- bzw. Raumordnungsprogramme; objektbezogene Prüfverfahren (UVP, RVP)	Festlegung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung; Definition weiterführender Planungsinstrumente; Erarbeitung überörtlicher Programme, Planungen und Konzepte; objektbezogene Prüfverfahren vor der Realisierung größerer Planungen
	Regionalplanung	Regionalkonzepte, Regionalprogramme oder Regionalpläne (Erstellung durch die Landesregierung oder kommunale Verbünde), nicht zwangsläufig flächendeckend	Festlegung von übergeordneten Nutzungen (z. B. Rohstoffe), besonderen Vorranggebieten (z. B. Naturschutzgebiete, EU-Fördergebiete) und gemeinsamen Siedlungsgrenzen
Gemeinde	Kommunalplanung	Räumliche Entwicklungskonzepte, Flächenwidmungs- und Bebauungspläne	Darstellung der kommunalen Entwicklungsperspektive, Festlegung der Art der Flächennutzung, Definition der baulichen Ordnung

Tabelle 1: Raumordnungssystem in Österreich (Faßmann 2018:2311)

3.1.2 Finanzielle Instrumente

Neben den rechtlichen Instrumenten haben auch finanzielle Mittel eine große Bedeutung in der Regionalentwicklung. Ohne diese ist eine gut steuernde Regionalentwicklung kaum möglich. Dabei muss man zwischen struktureller, nicht-zweckgebundener Förderung einerseits und thematisch orientierten Programmstrukturen andererseits unterscheiden. Mittel der strukturellen Förderung fließen in der Regel direkt in administrative Regionen. Bei programmbasierten Fördermitteln gibt es thematische Prioritäten bei der Mittelverwendung (z. B. Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit). Die Mittel gehen dabei nicht nur

an öffentliche Akteur_innen, die normalerweise auch einen Teil des Programms mitfinanzieren müssen, sondern auch an (semi-)private.

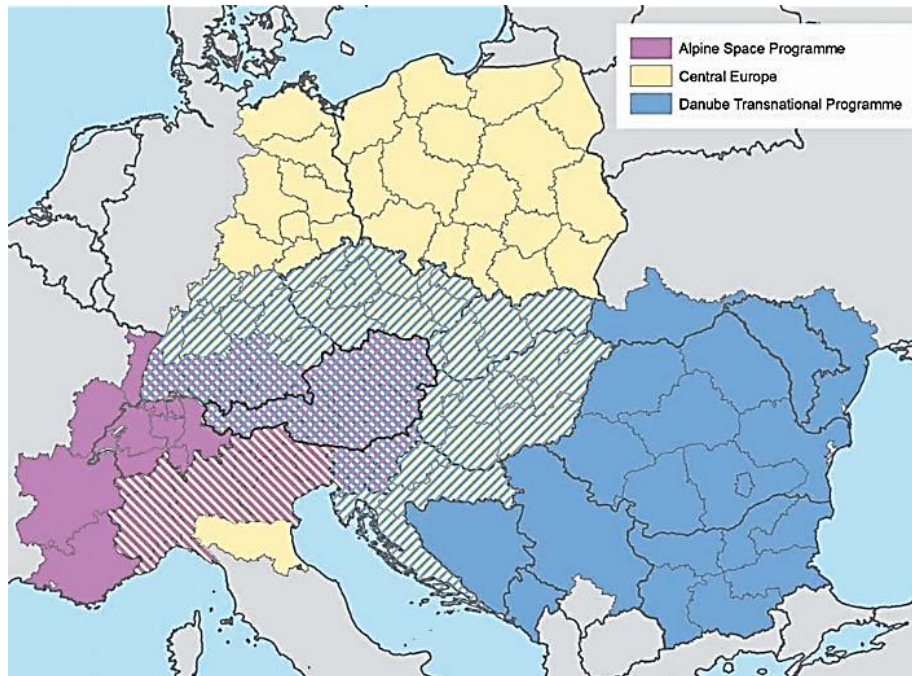
Die Europäische Union verfügt zwar über keine „harten“ rechtlichen Instrumente in der Regionalentwicklung allerdings über nicht unerhebliche finanzielle Mittel, mit denen sie diese beeinflussen kann. Der wichtigste finanzielle Topf ist dabei der *Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)*. Auch aus dem *Europäischen Sozialfonds (ESF)* oder dem Kohäsionsfonds können raumrelevante Projekte (mit-)finanziert werden. Entscheidendes Kriterium für die Förderfähigkeit einer Region ist dabei die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (vgl. CHILLA et al. 2016:91ff.).

Aus Sicht der Regionalentwicklung besonders interessant sind dabei vor allem das INTERREG- sowie das LEADER-Programm. Das INTERREG-Programm wird vom EFRE finanziert und setzt auf die Zusammenarbeit über die Staatsgrenzen hinweg. Dabei gibt es drei Maßstabsebenen:

1. INTERREG A: Agiert eher auf lokaler Ebene (grenzüberschreitende Zusammenarbeit).
2. INTERREG B: Basiert auf transnationaler Ebene und umfasst sechs Programmräume, die sich teilweise überschneiden (Österreich ist dabei im Alpen, im Donau- und im Mitteleuropäischen Programmraum siehe Karte 1).
3. INTERREG C: Agiert auf dem interregionalen Maßstab, in welchem Projektpartner ohne räumliche Einschränkung aus allen EU-Mitgliedstaaten miteinander kooperieren können.

(vgl. CHILLA et al. 2016:97).

3. Der theoretische Rahmen



Karte 1: INTERREG-Programmräume mit Beteiligung Österreichs 2014 - 2020 (GRUBER & POHN-WEIDINGER 2018:27)

Seit den 1990er-Jahren ist das zentrale Instrument der ländlichen Entwicklung das LEADER-Programm (frz. *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*). Dabei erarbeiten lokale Arbeitsgruppen (LAG) ein Entwicklungskonzept auf lokaler Ebene, welches finanziell gefördert und durch die LAG umgesetzt wird. Die Mittel für das Programm speisen sich aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Auch wenn es grundsätzlich den finanziellen Instrumenten zuzuordnen ist, haben die Projekte vor Ort eine stark persuasive Dimension, da auch der Schwerpunkt des Programmes explizit auf Netzwerkbildung und Bürgerbeteiligung liegt. Dabei verfolgt es ausdrücklich einen bottom-up Ansatz, wodurch die Spielräume für die thematische Konkretisierung erheblich sein können. Dadurch ist die untere Ebene erheblich mehr als ein Zahlungsempfänger von Geldern von der europäischen Ebene (vgl. CHILLA et al. 2016:101ff.).

Natürlich gibt es auch seitens des Bundes oder der Länder die Möglichkeit, Regionalplanung finanziell zu unterstützen; sei es mit Förderungen oder mit Nachlässen, um so ein Projekt zu ermöglichen. Eines dieser Instrumente sind etwa Landschafts- und Naturpfl Gefonds. Dabei werden Landschaftsschutz- oder Naturschutzabgaben für Eingriffe, die das Landschaftsbild nachhaltig beeinträchtigen, erhoben. Diese Einnahmen gehen in den

Landschafts- und Naturpflegefonds, mit dem zweckgebunden Maßnahmen für die Landschaftspflege finanziert werden (vgl. KANONIER & SCHINDELEGGGER 2018:87).

3.1.3 Persuasive Instrumente

Persuasive Instrumente zielen mittels kommunikativer Verfahren auf Überzeugung ab und sind dabei nicht unbedingt mit hohen finanziellen Mitteln ausgestattet. Das wohl bekannteste Beispiel für ein persuasives Instrument ist die Partizipation. Dabei handelt es sich um die Mitsprache und Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern am Planungsprozess. Aber auch ein raumbezogenes Marketing ist als persuasives Instrument zu werten. Dabei werden die Vorzüge einer Region kommunikativ und medial herausgestrichen, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen – etwa den Tourismus zu stärken. Weiters kann auch das Agenda-Setting betont werden, bei dem versucht wird, Themen gezielt in den politischen Diskurs zu bringen, um bestimmte Ziele zu erreichen. Dies richtet sich primär an die politischen Entscheidungsträger - oft wird aber zugleich auch die mediale und gesellschaftliche Öffentlichkeit miteingebunden (vgl. CHILLA et al. 2016:119ff.).

In Österreich gibt es auch auf Bundesebene unterschiedliche informelle Konzepte und Planungen, die als persuasiv eingestuft werden können und eine beträchtliche Raumrelevanz aufweisen - etwa der Nationale Umweltplan, der Österreichische Baukulturreport oder der Österreichische Rohstoffplan (vgl. KANONIER & SCHINDELEGGGER 2018:78). Als einflussreichstes und wichtigstes Instrument ist das *Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK)* zu nennen, welches alle zehn Jahre neu erscheint und gerade überarbeitet wird. Es ist ein strategisches Steuerungsinstrument für die gesamtstaatliche Raumordnung und -entwicklung ebenso wie für Länder, Städte und Gemeinden (vgl. ÖROK 2011:13).

Auf Landesebene sind hier, etwa im Bereich des Naturschutzes, die Landschaftspläne oder die Landschaftsrahmenpläne zu nennen, denen die Aufgabe innewohnt, naturräumliche Gegebenheiten darzustellen und die Maßnahmen zur Erreichung des angestrebten Zustandes zu beschreiben. Viele Bundesländer haben darüber hinaus vielfältige informelle und konzeptive Planungsinstrumente ausgearbeitet, denen eine Orientierungsfunktion bzw. eine strategische Aufgabe zukommt. Beispiele sind hier etwa der STEP 2025 oder das NÖ Landesentwicklungskonzept 2004. Diese haben zwar keinen

Verordnungscharakter, aber eine wesentliche faktische Wirkung, da durch die Konzepte wichtige öffentliche Interessen thematisiert werden, die vielfach in Planungsentscheidungen mitberücksichtigt werden. Auch interkommunale Entwicklungskonzepte werden in Österreich immer bedeutender und weisen einen erheblichen Innovationsgrad auf. Vielfach entstehen aus diesen informellen Instrumenten und Überlegungen verbindliche Programme (vgl. KANONIER & SCHINDELEGGGER 2018:87ff.).

3.2 Unterschiedliche Ansätze für eine erfolgreiche Regionalentwicklung

Hier werden drei Konzepte der Regionalentwicklung näher dargestellt, welche die Basis für den empirischen Teil der Arbeit darstellen. Dabei wird zuerst auf den Perspektivischen Inkrementalismus eingegangen, um anschließend die strategische Planung näher zu erläutern. Am Ende dieses Kapitels wird das Konzept der Zentralen Orte sowie jenes der Polyzentralität näher erläutert.

3.2.1 Perspektivischer Inkrementalismus

Das Modell des perspektivischen Inkrementalismus ist eine Weiterentwicklung des Inkrementalismus und wurde von Karl Ganser, Walter Siebel und Thomas Sieverts 1993 im Rahmen der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscher Park entwickelt. Beim Inkrementalismus ist die Orientierung an der Planungspraxis und am alltäglichen Handeln von Akteur_innen der zentrale Punkt. Es handelt sich um ein Strategiemodell der kleinen Schritte, das auf kurzfristige, überschaubare und punktuelle Lösungen von konkreten Missständen setzt. Wichtig ist dabei die Lernfähigkeit und die Flexibilität der politischen Akteur_innen (vgl. HAMEDINGER 2018:992).

Ziel der IBA Emscher Park war eine umfassende Erneuerung einer strukturschwachen Region im Ruhrgebiet. Ganser, Siebel und Sieverts beziehen sich dabei explizit auf den Inkrementalismus von BRAYBROOKE und LINDBLOM, reichern ihn aber um grundlegende gesellschaftliche Werte an (vgl. HAMEDINGER 2018:992). Sie verstehen unter ihrem Ansatz den „kleinen Bruder“ und „erfolgreicheren Nachfolger“ der umfassenden

Entwicklungsplanung der 60er- und 70er-Jahre. Es wird dabei auf flächendeckende, umfassende und langfristige Regulierung verzichtet und ein neuer Steuerungsanspruch formuliert, der sich an alle relevanten Akteur_innen der Stadt oder der Region richtet. Dabei setzen sie auf vernetzte Einzelprojekte (vgl. WIECHMANN & HUTTER 2008:110). Die Überlegungen dahinter sind, dass man bei konkreten Projekten komplexe Aufgaben auf ein operationalisierbares Maß reduzieren kann, weiters wird durch die Konkretisierung von Zukunftsentwürfen und Ideen der Wandel und der Fortschritt sichtbar. In Projekten lassen sich unterschiedliche Politikbereiche bündeln und integrieren, womit sie für regionale Entwicklungsvorhaben besonders geeignet sind (vgl. KLIPER 2004:175ff.). Dabei wird der perspektivische Inkrementalismus von sieben Prinzipien gekennzeichnet:

1. *Zielvorgaben werden nicht operationalisiert, sondern bleiben auf dem allgemeinen Niveau gesellschaftlicher Grundwerte.*
2. *Symbolische Einzelfallentscheidungen sollen die Zieltreue nachweisen.*
3. *Konkrete Projekte treten an die Stelle abstrakter Programme.*
4. *Überschaubare, mittelfristige Etappen ersetzen langfristige Programmstrukturen.*
5. *Auf eine flächendeckende Realisierung wird bewusst verzichtet.*
6. *Nicht Programme, sondern die spezialisierten Rechts- und Finanzinstrumente sollen projektbezogen gebündelt werden.*
7. *Ökonomische Interventionen werden den rechtlich kodifizierten Ge- und Verboten vorgezogen.*

(WIECHMANN & HUTTER 2008:110)

Die Planung konzentriert sich dabei auf Projekte, „Informalität“ der Prozesse und die Bildung von projektbezogenen Kooperationen. Dabei geht es innerhalb der Planung um die Veränderung des „Innenbildes“ der Akteur_innen als auch des „Außenbildes“ der Welt (vgl. HAMEDINGER 2018:992f.). Der perspektivische Inkrementalismus setzt bei größeren innovativen Projekten auf die Mobilisierung und Motivierung der Beteiligten. Dies geschieht durch eine Projektorganisation jenseits hierarchischer Institutionen und Verwaltungsroutine (vgl. WIECHMANN & HUTTER 2008:110). Zusammenfassend ist es ein dezentralisiertes Modell eines projektbezogenen Inkrementalismus, das dauerhafte Innovationen ermöglichen und endogene Potentiale mobilisieren soll (vgl. GANSER et al. 1993:118).

Als Vorteil dieses Modells werden durch die Kleinteiligkeit der Projekte die verbesserte Effektivität der Planung sowie die erhöhte Handlungsfähigkeit von politischen Akteur_innen gesehen. Durch die räumlich, thematisch und zeitlich begrenzten Projekte konnten

die Akteur_innen eher für innovative Ideen und Verfahren gewonnen werden. Kritisch betrachtet wird, dass es für ein Funktionieren der Planung ein niedriges Konfliktniveau braucht, um einen Interessensausgleich zu ermöglichen. Die Autoren selbst formulieren diese Kritik positiver: Man benötigt den „*richtigen historischen Moment*“ und ein „*optimales Konfliktniveau*“. Der Problemdruck muss so hoch sein, dass er mobilisierend wirkt. Des Weiteren wird die mögliche Verinselung der Planung, das Übersehen der Machtstrukturen sowie das Verschwimmen von Verantwortlichkeiten in informellen Planungsprozessen kritisiert. Auch angemerkt wird, dass eine Zunahme der sozialen Ungleichheit das Ergebnis dieser Form von Planung sein könnte (vgl. HAMEDINGER 2018:992f., KLIPER 2004:180ff., WIECHMANN & HUTTER 2008:111).

3.2.2 Strategische Planung

Das Konzept der Strategischen Planung hat seinen Ursprung im Bereich der Wirtschaftswissenschaften und des strategischen Managements und entwickelte sich dort bereits in den 1950er-Jahren. Es wird dabei prinzipiell zwischen dem linearen und dem adaptiven Modell unterschieden (siehe Abbildung 2). Dem linearen Modell liegt die Vorstellung zu Grunde, dass Strategien mittels eines Planungsprozesses umgesetzt werden. Beim adaptiven Strategiemodell hingegen wird die Strategie als Muster betrachtet. Die Strategie wird nicht top-down entwickelt, sondern entsteht durch kollektives Lernen und Anpassen. Aufgabe der Planung ist dabei nicht eine Strategie zu konzipieren, sondern den Prozess so zu gestalten, dass eine neue Strategie entstehen kann.

3. Der theoretische Rahmen

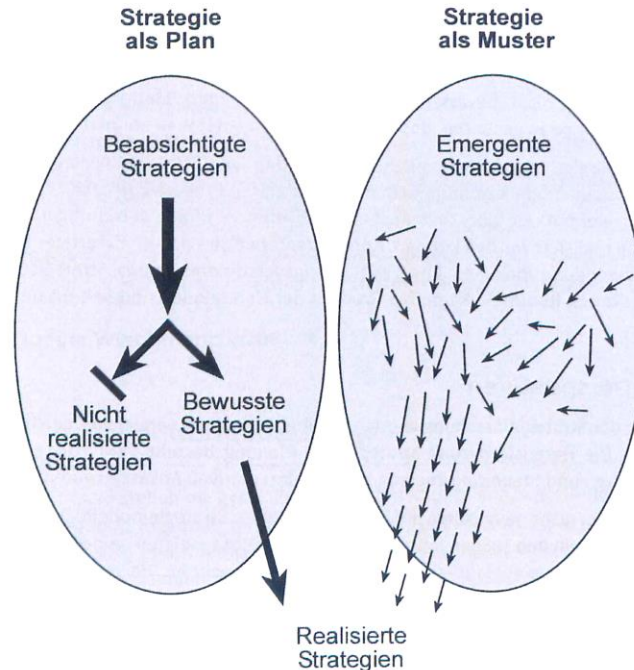


Abbildung 2: Linearer versus adaptiver Strategiebegriff (WIECHMANN 2018:2615)

Erst in den 1980ern kam es zu einer Übertragung von strategischen Planungsansätzen in den öffentlichen Sektor, wobei die Vereinigten Staaten von Amerika die ersten waren. In Europa setzte dies erst zehn Jahre später ein und wurde hier zu Beginn in Großbritannien angewendet. In den deutschsprachigen Raumplanungsdiskussionen hat der Begriff der strategischen Raumplanung bis zur Jahrtausendwende keine Rolle gespielt und erlangte erst danach an Bedeutung. Wobei sich bei diesem wiederholt Anknüpfungen an den perspektivischen Inkrementalismus finden (siehe oben). Durch den wachsenden Druck von öffentlichen Verwaltungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Städten und Regionen ist es zur Übernahme von Methoden der Unternehmenssteuerung gekommen. Dabei geht es auch um das Bedürfnis nach der Rückkehr von großen Plänen und der Wiedergewinnung der strategischen Dimension. Während man in den USA die strategische Planung als planungsbasierte Form der Strategieentwicklung wahrnimmt, wird sie in Europa als entwicklungsorientierte und integrative Form der Planung diskutiert (vgl. WIECHMANN 2018:2610f.).

Die Herausforderung einer strategischen Planung besteht darin, beide Ansätze in einem integrativen Ansatz zu verbinden. Zum Verständnis von Strategien ist sowohl der

intendierte als auch der emergente Ansatz unverzichtbar. Formelle und informelle Prozesse gehen bei der Strategieentwicklung also Hand in Hand (vgl. WIECHMANN 2018:2616).

Unter einer Strategie versteht man dabei grundsätzlich ein planvolles Handeln von Institutionen und Akteur_innen zur Erreichung langfristiger Ziele, welche sich aus der Analyse interner und externer Rahmenbedingungen ableiten. Zur Realisierung dieser Ziele werden sie mit kurzfristigen und flexiblen Schritten kombiniert (vgl. HUTTER et al. 2019:18). Dabei werden Ziele, Handlungsausrichtungen und Prioritäten klar definiert und kontrolliert, der Planungsprozess ist strukturiert und schweißt die Akteur_innen enger zusammen. Wegen ihres Entwicklungsbezuges und ihrer Projektorientierung ist sie sehr viel lebendiger als die traditionelle regulative Planung (vgl. FÜRST 2012:22f.).

„Strategische Planung soll sowohl den sektoralen Planungen als auch den einzelnen Projekten einen integrativen Rahmen setzen und so Synergien herstellen.“ (WIECHMANN 2018:2611). Dabei wird sie nicht als formalisiertes Verfahren verstanden, sondern als sozialer Prozess. Es kommt dabei immer wieder vor, dass Akteur_innen im Laufe des Planungsprozesses ihre Ziele und Maßnahmen hinterfragen und gegebenenfalls korrigieren. Durch die stärkere Fokussierung auf eine Entwicklungsfunktion erfordert es neue integrative Strategien bei denen, neben der öffentlichen Verwaltung, auch gezielt Akteur_innen der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft miteingebunden werden. Strategische Planung wird von vielfältigen sozialökonomischen Strukturen und Koordinationsmechanismen geprägt. Sie umfasst sowohl formelle als auch informelle Planungsinstrumente und dient zur Erfüllung von Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben. Autoren wie ALBRECHTS oder Patsy HEALEY betonen dabei die hohe Bedeutung von „progressiver Politik“. Im Mittelpunkt steht der strukturelle bzw. grundlegende Wandel von Städten und Regionen. (vgl. WIECHMANN 2018:2616ff., HUTTER et al. 2019:14ff.).

Zur Bewertung des Erfolgs von strategischer Planung schlägt Andreas FALUDI die „*Performance*“, also die Leistungsfähigkeit vor. Hierbei fordert er eine Plananwendung, nach der die Beeinflussung der Einsichten und Haltungen der Akteur_innen der Raumentwicklung, unabhängig davon ob die Ergebnisse mit dem im Plan formulierten Zielen und Maßnahmen übereinstimmen. Damit ist die Wirkung der strategischen Planung eine indirekte. Die Akteur_innen setzen einen Plan nicht einfach nur um, sondern handeln mehr oder

3. Der theoretische Rahmen

weniger autonom unter Ausnutzung von gewissen Handlungsspielräumen. Die Leistungsfähigkeit von strategischer Planung bemisst sich hierbei vor allem daran, ob sie hilft, Handlungsalternativen aufzuzeigen. Dies kann der Fall sein, wenn die operative Entscheidung vom Plan abweicht, die Begründung dieser Abweichung aber auf den Plan Bezug nimmt (vgl. FALUDI 2000:309ff.).

Von vielen Autor_innen wird strategische Planung als Mix von „kleinen Schritten“ und „großen Plänen“ verstanden (vgl. KÜHN 2008:231). Dies ist auch eine der Stärken des Ansatzes der strategischen Planung. Eine weitere Stärke dieses Ansatzes ist ihre konzeptionelle Beweglichkeit gegenüber sich verändernden Rahmenbedingungen und planungsbezogenen Ungewissheiten (vgl. GÖRGL et al. 2020:3).

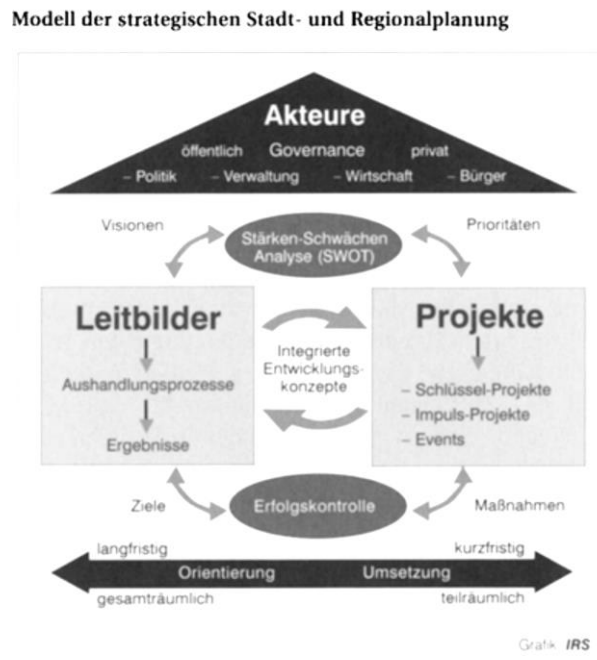


Abbildung 3: Modell der strategischen Stadt- und Regionalplanung (KÜHN 2008: 236)

Auch wenn es verschiedene Arten zur Anwendung von strategischer Raumplanung gibt, lassen sich im deutschsprachigen Planungsraum folgende fünf Charakteristika zusammenfassen:

3. Der theoretische Rahmen

- Klare Zielorientierung: Operationalisierte Ziele im Kontext übergeordneter Leitvisionen
- Diskursive Methodik: Zielfindung und Situationsbewertung werden über einen kollektiven Prozess unter breiter Beteiligung aller relevanten Akteur_innen durchgeführt.
- Mehrstufiges Verfahren: Zunächst wird eine allgemeine Einordnung der Region durchgeführt. Anschließend werden Leitlinien zur Verbesserung der Regionen definiert und im nächsten Schritt zu zentralen Herausforderungen konkretisiert. Jeder Herausforderung werden konkrete Projekte zugeordnet.
- Lernorientiertes Controlling: Laufende Kontrolle der Umsetzung und Anpassung an die Planung
- Einsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung als Ressource: Die Öffentlichkeit erlangt nicht nur durch partizipative Prozesse an Bedeutung, sondern auch um einen Druck von außen auf die Akteure aufzubauen, um die Ziele zu erreichen. (vgl. FÜRST 2012:25f.)

Strategische Planung ist zugleich ziel- sowie handlungsorientiert und unterscheidet sich daher von der integrativen Entwicklungsplanung aus den 70er-Jahren. Sie ist also der *„Ausdruck einer gewünschten Neuausrichtung“* (vgl. HUTTER et al. 2019:15). Dabei ist nicht der finale Plan entscheidend, sondern der kooperative Prozess mit dem Ziel, die entscheidenden Akteur_innen als Bündnispartner_innen für den Planungsprozess einzubinden. Der Prozess soll also dazu führen, dass alle relevanten Personen gleichwertige Vorstellungen von den erforderlichen Handlungen und Lösungsrichtungen entwickeln. Strategische Planung agiert dabei umsetzungsorientiert (vgl. FÜRST 2012:26).

Durch den Strukturfonds und das Instrument der Strategischen Umweltprüfung zwingt die EU-Kommission die Kommunen und Regionen faktisch zur strategischen Planung. Auch gewinnt sie durch die wachsende Bereitschaft, auf regionaler Ebene mit neuen Formen der Regional Governance (siehe Kapitel 3.5) zu experimentieren an Bedeutung. Durch den wachsenden wirtschaftlichen Regionenwettbewerb steigt auch der Druck zur Bildung von strategischen Kooperationen. Dennoch kann auch die strategische Planung die

Grundprobleme des integrierten, koordinierten Handelns nicht lösen, wenn die handelnden Akteur_innen nicht den Vorteil des solidarischen Handelns erkennen (vgl. FÜRST 2012:27f.).

Sowohl der perspektivische Inkrementalismus als auch die Strategische Planung versuchen die Schwächen des adaptiven und des linearen Modells zu meiden und ihre Stärken zu kombinieren, dennoch lassen sich Unterschiede zwischen den beiden Modellen feststellen. Während der ersterer dem Modell des Inkrementalismus näher steht, ist der integrierten Entwicklungsplanung näher. Das Perspektivische beim perspektivischen Inkrementalismus beschränkt sich auf allgemeine Zielvorgaben und Leitthemen - strategische Planung beansprucht im Unterschied dazu, die Anforderungen beider Modelle gleichwertig zu kombinieren (vgl. KÜHN 2008:232ff.).

3. 2. 3 Zentrale Orte/Polyzentralität

Das *Zentrale-Orte-Konzept* basiert auf Walter Christaller. Es wurde im Laufe der Zeit von verschiedenen Regionalwissenschaftler_innen wesentlich weiterentwickelt. Zentrale Orte sind demnach räumliche Standortagglomerationen von haushaltsorientierten Gütern und Dienstleistungen (zentralörtliche Einrichtungen) (vgl. TERFRÜCHTE & FLEX 2018:2970). Als der bestimmende Faktor gilt die wirtschaftliche Entfernung, die durch die finanzielle und zeitliche Aufwendung für die Zurücklegung einer Wegstrecke berechnet wird. Dieser Faktor kann sowohl objektiv als auch subjektiv sein (z. B. wie weit eine Person bereit ist zu fahren). Damit ist die Reichweite von Gütern und Dienstleistungen keine Konstante, sondern kann sich über die Zeit auch ändern (vgl. STÖGLEHNER 2019:125).

Zentrale Orte werden meist als Grund-, Mittel- und Oberzentren ausgewiesen. Neben der Versorgungsfunktion spielt dabei auch die Entwicklungsfähigkeit von Orten bei der Ausweisung eine Rolle. Grundzentren erfüllen den alltäglichen Bedarf der Bevölkerung (Grund- bzw. Nahversorgung). Oftmals handelt es sich hier um Orte mit überörtlicher Bedeutung. Mittelzentren erfüllen den gehobenen Bedarf der Bevölkerung und haben oftmals (teil-)regionale Bedeutung. Oberzentren haben einen spezialisierten, höheren Bedarf (Universitäten, spezielle Krankenhäuser) und oftmals eine (über-)regionale oder auch

3. Der theoretische Rahmen

landesweite Bedeutung. Im Zusammenhang mit Zentralen Orten ist die Metropolfunktion zu nennen, die als zusätzliche hierarchische Stufe über dem Oberzentrum angesehen werden könnte. Metropolfunktionen sind dabei oft nicht auf den oder die Endverbraucher_in ausgerichtet (etwa hochrangige Verwaltungseinrichtungen ohne Publikumsverkehr oder unternehmensnahe Dienstleistungen) (vgl. TERFRÜCHTE & FLEX 2018:2971f.). Im ÖREK 2011 wird das *Zentrale-Orte-Konzept* als Rückgrat einer effizienten Bündelung von Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge genannt. Dabei soll es jedoch in differenzierter Betrachtung von zumutbaren Distanzen für einzelne Bevölkerungsgruppen weiterentwickelt werden. In polyzentristischen Siedlungssystemen soll dabei die Möglichkeit der interkommunalen Kooperation genützt werden (vgl. ÖROK 2011:53). Dementsprechend wird das *Zentrale-Orte-Konzept* auch in sechs Bundesländern in Österreich angewandt, unter anderem auch im Landesraumordnungsprogramm OÖ, welches im Rahmen dieser Arbeit noch genauer behandelt wird (vgl. STÖGLEHNER 2019:127).

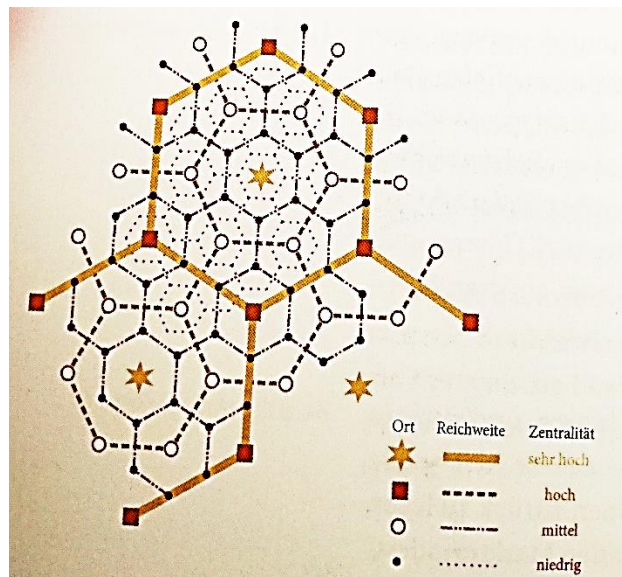


Abbildung 4: Zentrale Orte Konzept (STÖGLEHNER 2019:126).

Im Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung wird Polyzentralität wie folgt definiert:

„Polyzentralität beschreibt Raumstrukturen auf verschiedenen Maßstabsebenen mit einer Mehrzahl von räumlich separierten Zentren, zwischen denen Austauschbeziehungen bestehen.“

(WIECHMANN & SIEDENTOP 2018:1791)

Als Zentren werden dabei sowohl größere Städte als auch weniger eindeutig abgrenzbare räumliche Standortagglomerationen bestimmter Funktionen verstanden. Die Spannbreite der Maßstabsebene reicht dabei von städtischen Zentralsystemen bis hin zur interregionalen Form auf nationaler oder transnationaler Ebene. Dadurch hat sich die Unterscheidung zwischen inter- und intraurbaner Polyzentralität etabliert. Interurban geprägte Regionen bestehen aus benachbarten, administrativ eigenständigen Städten, die sich aufgrund der Regionalisierung von Lebens- und Wirtschaftsweisen zu großräumlich verflochtenen Wirtschafts- und Lebensräumen entwickelt haben - ein Beispiel hierfür ist etwa das Ruhrgebiet. Intraurbane Polyzentralität ist dagegen als ein Zentrengefüge innerhalb einer Stadt oder im stadtreionalen Maßstab zu sehen (vgl. WIECHMANN & SIEDENTOP 2018:1792ff.). Mit dem Global-City-Konzept erhält es eine globale Reichweite. Dennoch gibt es verschiedene Modelle und bis jetzt hat sich noch kein einheitliches Verständnis für Polyzentralität herauskristallisiert. Um polyzentrale räumliche Strukturen auf regionaler Ebene analytisch zu beschreiben, finden dabei verschiedene Begriffe und Konzeptionalisierungen Anwendung - wie etwa *Polyzentrale Metropolregion* oder *Städteregion* im deutschsprachigen Raum. Der kleinste gemeinsame Nenner ist, dass polyzentrale Regionen als Regionen mit mehreren Städten bzw. ökonomischen Kernen innerhalb einer üblichen Pendlerdistanz definiert werden (vgl. MÜNTER et al. 2016:19f.). Polyzentrale Strukturen bieten die Chance, die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen wohnortnah zu sichern und die Verkehrsströme räumlich und zeitlich besser zu verteilen. Wichtig ist dabei eine über die Gemeindegrenze hinausgehende koordinierte Vorgehensweise, um durch Abstimmung der standörtlichen Angebote einen gemeinsamen Mehrwert zu lukrieren (vgl. ÖROK 2011:18).

Das bekannteste Beispiel für eine Polyzentrale Planungsstrategie ist wohl das 1999 verabschiedete Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK), bei welchem Polyzentralität als Strategie zur Förderung einer ausgewogenen territorialen Entwicklung in der EU definiert wurde (vgl. WIECHMANN & SIEDENTOP 2018:1792ff.). Aber auch in Österreich wird immer wieder auf eine polyzentrale Struktur verwiesen und zurückgegriffen.

So definiert das ÖREK 2011 als Ziel:

„[...] das Netz von historisch alten, ökonomisch gut entwickelten und demografisch stabilen Klein- und Mittelzentren als Träger der Daseinsvorsorge für die ländlichen Räume zu stützen, denn sie verteilen urbane Standortqualitäten in die Fläche und sichern der Bevölkerung die Teilhabe am vielfältigen gesellschaftlichen Leben. Die möglichst gleichwertige Versorgung möglichst vieler Menschen mit Einrichtungen, Gütern und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge kann insbesondere in dünn besiedelten Gebieten durch Bündelung in den mit dem ÖPNV gut erreichbaren Zentralen Orten im Nahbereich maßgeblich unterstützt werden („dezentrale Konzentration“).“

(ÖROK 2011:19).

3.5 Governancestrukturen in der Regionalentwicklung

In diesem Unterkapitel wird zunächst der Begriff der Governance näher erläutert, um in weiterer Folge auf die, für die in der Regionalentwicklung bedeutenden Konzepte der Regional Governance und der Multi-Level-Governance näher einzugehen.

Mit dem Governance-Begriff wird versucht den Veränderungen bei der Entscheidungsfindung Rechnung zu tragen. Die Bearbeitung und Lösung von gesellschaftlichen Problemen liegt dabei nicht mehr ausschließlich in der Hand des öffentlichen Sektors, sondern auch in der Zuständigkeit anderer Akteur_innen, die verschiedenen Teilsystemen der Gesellschaft angehören. Mit dem Governance-Begriff wird diese strikte Trennung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Steuerungsobjekten überwunden (vgl. KILPER 2010:12). Er hat sich seit den 1990er- und 2000er-Jahren etabliert und grenzt sich vom Begriff des Governments (also des klassischen Regierens durch die öffentliche Hand) ab. Der Fokus liegt auf der erweiterten Form der Machtausübung und -verhandlung (vgl. CHILLA et al. 2016:153). Er soll *„als Oberbegriff für die Gesamtheit der Formen und Mechanismen, mit denen das kollektive und interdependente Handeln von Akteuren und Organisationen koordiniert werden kann“*, dienen (BENZ & KLIPER 2018:858). Es soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich sowohl die Grenzen zwischen dem Staat und der Gesellschaft als auch jene gegenüber der internationalen Umwelt in vielen Bereichen längst aufgelöst haben. In der heutigen Realität trägt kollektives Handeln zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben bei. Dieses Handeln, ist in komplexe Strukturen eingebettet, da in der Regel Akteur_innen und Organisationen mit unterschiedlichen

institutionellen Grundlagen und Ordnungsstrukturen beteiligt sind (vgl. BENZ & KLIPER 2018:859). Der Governance-Begriff meint also alle in einem Staat mit- und nebeneinander bestehende Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte. Zu den Formen der Governance zählen neben dem hoheitlichen Handeln staatlicher auch die zivilgesellschaftliche Selbstregelung und verschiedene Kooperationen staatlicher und privater Akteur_innen (vgl. KILPER 2010:12).

3.5.1 Regional Governance

Für die Regionalplanung ist vor allem der Begriff der *Regional Governance* von besonderem Interesse. Die Diskussion richtet sich auf die Frage, wie Entwicklungsprozesse auf regionaler Ebene verwirklicht werden können. Wenn zum Beispiel in einer schrumpfenden Region jede_r isoliert handelt, löst dies eine beschleunigende Abwanderung aus, weil kaum jemand Zukunftschancen sieht. Agieren allerdings einige Akteur_innen zusammen und entwickeln Lösungen, um einer Aufbruchsstimmung entgegenzuwirken, lässt sich dies möglicherweise aufhalten. Die negativen Effekte für eine Region zu verhindern, erfordert die Bearbeitung von Problemen und Herausforderungen durch eine größere Anzahl von Akteur_innen unterschiedlicher Bereiche, die zur Kooperation führen. Als Bezeichnung der dabei entstandenen Formen und Interaktionsmuster hat sich der Begriff „*Regional Governance*“ durchgesetzt (vgl. FÜRST 2007:353). Unter Regional Governance versteht man also die Steuerung und Selbststeuerung in der Region. Regionalpolitik wird demnach nicht mehr ausschließlich durch Regulierung und finanzielle Förderung des Staates gestaltet, sondern durch Zusammenwirken von Akteur_innen im regionalen Handlungsraum (vgl. BENZ & KLIPER 2018:860). Oder anders formuliert: Es werden Formen der Kooperation diskutiert, welche über eine sektorale Funktion hinausgehen und einen integrierten Ansatz verfolgen (vgl. ZIMMERMANN 2018:1218). Es handelt sich also um ein netzwerkartiges Verhandlungssystem, in dem informelle Elemente meist überwiegen (vgl. CHILLA et al. 2016:154). Die Notwendigkeit der Kooperation innerhalb einer Region wird zusätzlich durch den internationalen Wettbewerb und die fortschreitende Globalisierung verstärkt, in dem auch die Regionen untereinander in Konkurrenz stehen. Im internationalen Standortwettbewerb sind alle Regionen aufgerufen, ihre

regionsspezifischen Begabungen und Kompetenzen zu erkennen und ihre Potentiale zu mobilisieren, um dauerhaft bestehen zu können (vgl. KILPER 2010:15). Den Akteur_innen kommen in diesem Zusammenspiel ganz unterschiedliche Rollen zu: *Kommunalpolitiker_innen*, sind in ihrem Handeln territorial gebunden und ihrer Gemeinde verpflichtet und folgen der Handlungslogik von Macht und demokratischen Wahlen; *Unternehmen*, die von Markt- und Preislogik gesteuert werden, sind funktional ausgerichtet und unterliegen keiner territorialen Abgrenzung, sind aber an den Standort gebunden; *Zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse*, deren Handlungslogik auf Gemeinschaft und Solidarität basiert und die aufgrund ihrer Mitgliederstruktur häufig territorial gebunden sind (vgl. FÜRST 2010:50f.). Aufgrund der Vielzahl von unterschiedlichen Konstellationen und Gegebenheiten ist keine genaue Definition von *Regional Governance* zu finden. Dennoch gibt es spezifische Charakteristika:

- Zusammenspiel von Akteur_innen aus unterschiedlichen Organisationen
- Zusammenwirken von Akteur_innen mit verschiedener Handlungslogik
- Wechselseitige Abhängigkeit zwischen den Akteur_innen
- Überschreitung der Grenzziehung und Verantwortlichkeit zwischen den Teilsystemen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft
- Selbstorganisierte Netzwerke
- Intermediär
- Hoher Grad reflexiver Rationalität (Lernprozesse spielen eine große Rolle) (vgl. FÜRST 2010:53f.).

Im engeren Sinne meint Regional Governance die bewusste und absichtsvolle Steuerung regionaler Entwicklungen durch die Legitimierung der öffentlichen Hand, Kooperationen zwischen autonomen Akteur_innen und das gemeinsame Handeln im Sinne eines größeren Ganzen. Es setzt eine förderliche Kooperationskultur innerhalb und zwischen den Organisationen voraus (vgl. ÖROK 2015:33, 42). Sie zielt auf eine integrierte Politik durch strategische Koordination ab (siehe Kapitel 3.2) und besteht aus Interorganisationsbeziehungen zwischen Ebenen, von der europäischen bis zur kommunalen Ebene und zwischen den öffentlichen und dem privaten Sektor (vgl. BENZ & KLIPER 2018:860). Mit Regional Governance wird die soziale und politische Konstituierung von Funktionsräumen durch Handlungsformen sowie die Kooperation zwischen staatlichen, kommunalen und

gesellschaftlichen Akteur_innen verbunden. Raum wird nicht mehr als Gebiet mit festen Grenzen gesehen. Vielmehr wird dieser zu einem „*offenen, in seiner Ausdehnung durchaus flexiblen [...] räumlichen Kontext*“ (vgl. KILPER 2010:16) – und als Wesensmerkmal von Regionalisierung verstanden. Es erfolgt also eine Flexibilisierung der statisch angelegten Verantwortlichkeit der einzelnen Akteur_innen und Ebenen. Dabei werden keine öffentlich-rechtlichen Prinzipien außer Kraft gesetzt, sondern es entstehen in der praktischen Politikgestaltung neue Kooperationsachsen, inhaltliche Prioritäten und Machtverhältnisse politischer Art (vgl. CHILLA et al. 2016:155).

Regional Governance ist weder ein theoretisches noch praktisch geschlossenes Konzept. Vielmehr fließen sehr unterschiedliche Theorieströme aus verschiedenen Disziplinen zusammen. Selbst wenn es gelingen würde eine einheitliche Theorie zu erstellen, würde man wieder auf das Grundproblem von Regional Governance stoßen - nämlich, dass sie stark von ihrem Kontext bestimmt wird. Dabei kann sie von einzelnen Akteur_innen beherrscht werden, weil diese in einem schwachen Institutionsrahmen einflussreicher sein können als sie in einem starken wären. Handlungs- und Akteur_innenkonstellationen bestimmen Regional Governance also wesentlich mit (vgl. FÜRST 2010:59).

3.5.2 Multilevel Governance

Das Zentrale am *Multilevel-Governance*-Begriff ist, dass unterschiedliche Ebenen miteinander agieren. Allerdings geht es nicht um eine hierarchische Ordnung, bei der die höhere Ebene über die unteren Ebenen entscheidet. Mehrebenensysteme entstehen durch Aufteilung von Macht und Kompetenz auf territorial abgegrenzten Organisationen. Governance in Mehrebenensystemen entstehen, wenn politische Prozesse eine Ebene überschreiten. Dabei werden zwar die Zuständigkeiten nach Ebenen aufgeteilt, die Entscheidungen allerdings zwischen den Ebenen koordiniert. Ein weiteres Merkmal ist, dass eine Ebene eine bestimmte Organisation von Politik beschreibt (z. B. Gebietskörperschaft). Es handelt sich also um eine komplexe Art des Entscheidens, die aus der Verbindung von Strukturen und Prozessen innerhalb von Ebenen (intragouvernemental) und zwischen den Ebenen selbst (intergouvernemental) gebildet wird. Neben staatlichen Akteur_innen können auch andere Akteur_innen aus internationalen Organisationen oder aus dem privaten Sektor an einem Mehrebenensystem beteiligt sein (vgl. BENZ 2010:111ff.).

Charakteristisch für Multilevel-Governance sind folgende Merkmale:

- Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteur_innen
- Interdependenz zwischen Ebenen
- Institutionalisierte Regelsysteme innerhalb von Ebenen, in denen die Akteur_innen der Multilevel Governance handeln
- Koordinationsformen und -mechanismen zwischen den Ebenen, die auf Verhandlungen oder Wettbewerb beruhen.
- Die Art der Koppelung zwischen internen und externen Governance-Mechanismen (vgl. BENZ 2010:121).

Lange Zeit galt die regionale Strukturpolitik der EU als Musterbeispiel für Multilevel-Governance. Durch die Vergabe von Strukturhilfen an ausgewählte Regionen soll der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt der EU gefördert werden. Die Regionalpolitik findet dabei in einer komplexen Form von Governance statt, die neben der Ebene der EU und den Mitgliedstaaten auch die Verbände und die Regionen miteinbezieht. Dabei muss zwischen der Festlegung des finanziellen und des institutionellen Rahmens der Strukturpolitik auf EU-Ebene einerseits und der Programmentwicklung und Implementation auf regionaler Ebene andererseits unterschieden werden (vgl. BENZ 2010:124f.). Durch die Ausstattung der Regionalpolitik mit deutlich höheren Mitteln haben die Vertreter_innen der Regionen ein deutlich höheres politisches Gewicht bekommen. Es gibt dadurch statt eines Zwei-Ebenen-Systems zwischen Mitgliedsstaaten und europäischen Institutionen ein System der Multilevel Governance. Liesbet HOOGHE und Gary MARKS stellen die These auf, dass im europäischen Entscheidungssystem nicht eine zentrale Macht für alle Politikbereiche eine Letztverantwortung hat, sondern dass diese thematisch und zeitlich flexibel bei unterschiedlichen Akteur_innen liegt. Die räumlichen Bezugsräume sind dabei Räume, die je nach thematischer Ausrichtung und Akteur_innenkonstellationen sehr unterschiedlich sein können. Damit ist der Politikprozess weniger durch rechtliche Institutionalisierung geprägt, sondern durch ständiges Verhandeln, Koalitionsbildung usw. (vgl. CHILLA et al. 2016:153).

4. Stadtregionen als wichtige Handlungsebene der räumlichen Entwicklung

Im folgenden Kapitel wird zuerst auf die Bedeutung und die Herausforderungen der Stadtregion eingegangen, anschließend folgen Definitionen und verschiedene Abgrenzungen in Bezug auf eine Stadtregion. Weiters folgt ein Aufriss über den momentanen Forschungsstand und die Vorstellung von internationalen und nationalen Modellregionen.

Wie auf dem ganzen Globus kommt es auch in Österreich zu einer starken Bevölkerungszunahme in den Städten. Damit einhergehend wächst allerdings auch das Stadtumland, der sogenannte Speckgürtel, immer weiter. Laut Bevölkerungsprognose leben 2050 70% der Menschen in den österreichischen Stadtregionen. Der Grund für diese Attraktivität der Stadt, ihren Umlandgemeinden und den Agglomerationsräumen liegt an der wirtschaftlichen Stärke der Regionen und dem damit verbunden Arbeitsplatzpotential. Sie sind die Treiber der Wettbewerbsfähigkeit sowohl national als auch international. Dieses Wachstum führt natürlich auch zu Herausforderungen und Problemen in verschiedenen Bereichen - etwa im hohen Verkehrsaufkommen mitsamt der Pendler_innenströme, der großen Nachfrage nach Bauland oder auch die verstärkten Nachfrage nach Sozialleistungen durch die Bevölkerung. Eine wichtige Herausforderung ist die Balance zwischen Kernstadt und Umland, aber auch zwischen ländlich geprägten Regionen und Stadtregionen. Die Wohnbevölkerung selbst macht vor administrativen Grenzen keinen Halt, sie lebt stadtreional. Aufgrund dieser Tatsache und den oben angesprochenen Herausforderungen und Problemen hat die ÖROK gemeinsam mit dem Österreichischen Städtebund im Jahr 2016 die Agenda *Stadtregion in Österreich* veröffentlicht. Auf diese wird im Zuge des Kapitels genauer eingegangen (vgl. ÖROK 2016:19ff.).

4.1 Erste Ansätze stadtreionaler Planung

Mit der fortschreitenden Industrialisierung kam es im 19. Jahrhundert zu starken Urbanisierungstendenzen. Diese führte zu einer starken Siedlungsentwicklung in den Städten, die bald die administrativen Grenzen der Stadt überschritt. Klarerweise verlief diese

Entwicklung nicht immer friktionsfrei und es kam zu einigen Problemen zwischen der Kernstadt und den umliegenden Gemeinden. Vor allem die Steuerung der Siedlungsentwicklung, der Ausbau der Infrastruktur (sowohl sozial als auch technisch) oder die Verteilung der Steuereinkommen waren, und sind es bis heute, schwierige Themen. Schon damals herrschte die klassische Akteur_innenkonstellation bei solchen Konflikten: Auf der einen Seite die selbstbewussten Repräsentant_innen der Großstadt, auf der anderen Seiten kommunale und regionale Akteur_innen die zum Teil von der Urbanisierung profitieren, zum Teil aber auch ums Überleben kämpfen. Diese Konstellation lässt sich bis heute häufig beobachten (vgl. PRIEBIS 2019:35).

Die erste überörtliche Institution zur Bewältigung von infrastrukturellen Problemen wurde 1855 mit dem *Metropolitan Board of Works* in London gegründet. Die Stadt London und ihr Umland waren durch die Industrialisierung am stärksten vom Bevölkerungswachstum betroffen, wodurch die Gründung einer solchen Institution ein logischer Schritt war. Das Metropolitan Board of Works wurde allerdings bereits 1889 durch den *London County Council* (LCC) ersetzt. Dieses war unter anderem für das Schulwesen, das Gesundheitswesen, die Krankenhäuser, aber auch die technische Infrastruktur verantwortlich. Auch das Feuerwehrwesen, die Stadtplanung und die Bauordnung fielen in die Kompetenzen der Metropolregion.² Anfang des 20. Jahrhunderts entstanden einige Beispiele für über die Kernstädte hinausgehende Stadtentwicklung. Hier ist etwa der Städtebauwettbewerb Groß-Berlin 1908-1910 zu nennen, der einen starken Impuls für die Entwicklung und die Struktur der ganzen Stadtregion bedeutete. Dies lag auch daran, dass der Wettbewerb unter der Beteiligung der umliegenden Kreise und Gemeinden ausgeschrieben wurde. Der Wettbewerb ebnete auch den Weg für eine institutionalisierte, stadtregionale Kooperation. So wurde 1912 der Verband Groß-Berlin gegründet, der zwar mit weniger Kompetenzen als der LCC ausgestattet war, aber dennoch für den öffentlichen Schienenverkehr oder die Bebauungspläne zuständig und von hoher Relevanz war. Der Verband wurde jedoch bereits 1920 aufgrund diverser Problemen wieder aufgelöst - dennoch kann man ihn als „Mutter aller Stadtregionalen Verbände“ betrachten. Im selben Jahr kam es im Ruhrgebiet zur Gründung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, der sich rechtlich

² Die weiterwachsende Bevölkerung und die damit einhergehende territoriale Ausdehnung im Laufe der nächsten Jahrzehnte führten dazu, dass der LCC 1965 durch den Greater London Council ersetzt wurde.

am Verband Groß-Berlin orientierte. Dieser besteht modifiziert als Regionalverband Ruhr noch bis heute und bildet damit eine international anerkannte dauerhafte stadtrregionale Kooperationslösung. Neben dem Städtebauwettbewerb Groß-Berlin ist auch der „*Plan of Chicago*“ zu erwähnen. Dieser 1909 aus einer zivilgesellschaftlichen Initiative entstandene Plan blieb über mehrere Jahrzehnte wirksam. Der 1928 für Helsinki entwickelte „*Pro Helsingfors*“-Plan, konzentrierte sich erstmals ganz konkret auch auf die Entwicklung am Stadtrand und im Umland (vgl. PRIEBES 2019:38f.).

Aus diesen Beispielen heraus kam es zu Beginn des 20. Jahrhunderts zur Entwicklung der Regionalplanung, die wiederum aus der ebenfalls jungen Disziplin des Städtebaus entstanden ist. Im Jahr 1924 folgte mit dem Internationalen Kongress für Städtebau und Siedlungswesen ein Meilenstein im Bereich der Regionalplanung.

Der erste echte Regionalplan der Welt war wohl der 1929 entstandene Plan für *Greater New York*. Die Finanzierung für diesen Plan erfolgte durch ansässige Geschäftsleute. Ziel des Plans war es, Fehlentwicklungen des Marktes zu begrenzen und die Effizienz zu steigern. In vielen anderen Ländern wurde die Regionalplanung von Anfang an als öffentliche Aufgabe verstanden, wie etwa der Regionalplan für Groß-Paris aus dem Jahr 1934 (vgl. PRIEBES 2019:40).

Neben der Entstehung der ersten Ansätze von stadtrregionaler Planung kam es zu Ende des 19. Jahrhunderts bzw. zu Beginn des 20. Jahrhunderts auch zu weitreichenden Eingemeindungen von Vororten in größere Städte. Diese waren zum Teil dadurch begründet, dass die Gemeinden die nötige Infrastruktur, die durch den Bevölkerungswachstum der Vororte benötigt wurde, nicht mehr selbst finanzieren konnten. Klarerweise verliefen nicht alle Eingemeindungen friktionslos, häufig waren vor allem finanziell gut gestellte Gemeinden gegen eine Vereinnahmung durch die Kernstädte. Im Umkehrschluss kam es aber auch immer wieder dazu, dass Kernstädte von der Angliederung bestimmter Vororte Abstand nahmen. Dies lag ebenso an finanziellen Bedenken, da es sich dabei meist um Orte mit erheblichen Infrastrukturrückstand handelte. Darüber hinaus kam es zu dieser Zeit auch zu Klagen der Kernstädte, mit der Begründung, dass die Bewohner_innen der Vororte die Infrastruktur der Städte ausnutzen würden, ohne selbst etwas beizutragen. Diese Argumentation lässt sich bis heute beobachten. Durch die Eingemeindungen wurden aus den interkommunalen Herausforderungen der Urbanisierung innerstädtische Fragen, die

das Konfliktpotential deutlich linderte. Beispiele für größere Eingemeindungen findet man in Deutschland etwa in Kiel oder in Frankfurt (vgl. PRIEBIS 2019:43ff.).

Aus österreichischer Sicht ist hier ein Blick auf Wien zu werfen. Bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs kam es insgesamt zu vier Stadterweiterungen. Die erste erfolgte im Jahr 1850, dabei handelte es sich um die Vororte rund um die Altstadt. 1890 erfolgten die zweite Stadterweiterungswelle und die Gründung von neuen Außenbezirken. Dabei wuchs die Stadt von 55,4 km² auf 178,12 km² und man konnte erstmals im gesamten Agglomerationsbereich nach einheitlichen Planungszielen, etwa bei der Infrastruktur, planen. Mit der Baunovelle 1893 wurden die Bebauungshöhen und die Straßenbreiten in den verschiedenen Zonen vereinheitlicht. Aufgrund der vermuteten finanziellen Last verzichtete man vorerst auf die Eingemeindung des Industrie- und Verkehrsknotens Floridsdorf nördlich der Donau, was 1905 aber nachgeholt wurde. Dies holte man allerdings Jahr 1905 nach. 1910 kam es zu einem weiteren Wachstum der Stadt, indem etwa große Teile von Strebersdorf eingemeindet wurden (vgl. FELDBAUER 1977:47f.).

Die größte Ausdehnung wies Wien während der NS-Zeit auf, als in der Errichtung von „Groß-Wien“ gipfelte und weitere 97 niederösterreichische Gemeinden eingemeindet wurden. Damit vergrößerte sich Wien von 273 km² auf 1215 km² um mehr als das Vierfache. Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und dem absehbaren Ende der Besatzung durch die Alliierten wurde diese Eingemeindung 1954 zum größten Teil zurückgenommen. Seitdem misst Wien unverändert 415 km² (vgl. AK WIEN 2016:8).

4.2 Historischer Abriss der österreichischen Stadtregionspolitik

Die Entwicklung der österreichischen Stadtregionspolitik geht bis ins 1975 zurück. Damals sprach man noch nicht von Stadtregionen, sondern von „Ballungsräumen“ oder „Zentralräumen“. 1975 werden in der ÖROK-Empfehlung Nr. 3 *„Zielvorstellungen und wichtigste Maßnahmen für die Ordnung und Entwicklung der Ballungsräume in Österreich“* sieben Ballungsräume definiert und mögliche Maßnahmen beschrieben. Diese beziehen sich vor allem auf die Verbesserung der städtischen Bausubstanz aber auch auf die Umweltbedingungen in den Kernräumen. Schon zu dieser Zeit wurden Ballungsräume als *„Verdichtungsgebiete mit überwiegend städtischen Lebensbedingungen“* definiert, die *„über die*

administrativen Grenzen ausstrahlen“. In dieser Empfehlung wird auch die Erstellung eines „*Räumlichen Leitbildes*“ als notwendiges Planungsinstrument gefordert.

Im ersten österreichischen Raumordnungskonzept (ÖRK 1981), welches 1981 erschien, spricht man von Ballungsräumen. Dabei wurden auch übergemeindliche Entwicklungskonzepte und eine intensive Zusammenarbeit der Gemeinden gefordert. In der Realität kommt es allerdings kaum zu interkommunalen Abstimmungen oder übergemeindlichen Kooperationen, obwohl dies durch die fortschreitende Motorisierung und das verstärkte Aufkommen von Einkaufszentren an der Peripherie der Städte notwendig gewesen wäre.

Auf diese Probleme wird im österreichischen Raumordnungskonzept 1991 explizit eingegangen. Es wird eine grenzüberschreitende Gesamtplanung gefordert, um „*ungeordnete Auslagerungen ins Umland zu verhindern*“ (vgl. ZECH & KLINGLER 2017:7). In diesem Konzept erfolgen auch Zielsetzungen für die „Mittelstadtregionen“ (20.000–60.000 EW) und die Großstadtregionen (Wien, Graz, Linz, Salzburg, Innsbruck und Klagenfurt) - Mittelstadt- und Großstadtregionen sind hier natürlich in der österreichischen Relation zu betrachten.

2001 werden im österreichischen Raumentwicklungskonzept städtische Regionen definiert, die als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung in Österreich gesehen werden. Von der ÖROK wird eine aktive Stadtregionspolitik gefordert, um Stadtregionen handlungsfähiger zu machen. Um die Jahrtausendwende kommt es auch vermehrt zur Entstehung von Kooperationsmodellen, etwa dem Regionalmanagement Graz und Graz-Umgebung. 2009 wird die ÖROK-Studie „*Räumliche Entwicklung in österreichischen Stadtregionen*“ erstellt. Auch die Statistik Austria entwickelt ein Abgrenzungsmodell von Stadtregionen. Mit dem ÖROK 2011 kommt der Agenda der Stadtregionen noch mehr Bedeutung zu, worauf im folgenden Unterkapitel genauer eingegangen wird (vgl. ZECH & KLINGLER 2017:8).

Die Situation der österreichischen Stadtregionen ist sehr heterogen und reicht von der Metropolregion Wien über polyzentrische Agglomerationen bis hin zu Klein- und Mittelstadtregionen. Für eine gezielte stadtrregionale Politik ist es wichtig, die Balance zwischen Kernstadt und Umland zu erhalten, um mit einer aktiven Regionalpolitik Erfolg zu haben.

Im Jahr 2017 bemängelt die ÖROK, dass es vor allem auf regionaler als auch auf lokaler Ebene noch an einem Grundbekenntnis zur Agglomerationspolitik fehlt. Dies ist zweifellos auch heute noch über größere Regionen hinweg der Fall, allerdings sind durch verschiedene Ansätze und Projekte einzelne Schritte zur Besserung auszumachen (etwa in der Form von EFRE-Projekten in der Steiermark und OÖ, Stadtregionstagungen und Bemühungen des Städtebundes etc.). Dennoch ist eines der Probleme, welches die ÖROK 2017 skizzierte, auch heute noch sehr aktuell: nämlich die fehlende politische Vertretung für eine Stadtregionspolitik, welche auf einer Ebene zwischen Land und Gemeinde agieren müsste. Ein großes Problem in Österreich ist dabei, dass Stadtregionen, im Gegensatz etwa zur Schweiz, Deutschland oder Frankreich, als politischer oder rechtlicher Rahmen in Österreich nicht existent sind. Auch in der breiten Bevölkerung ist der Begriff der Stadtregionen noch nicht angekommen, auch wenn sich die eigene Lebensrealität vieler Menschen in eben diesen abspielt. Schließlich überquert man am Weg zur Arbeit, zum Arzt/Ärztin, für Besorgungen oder für Freizeitaktivitäten ganz ohne Probleme und ohne, dass man es merkt, Gemeindegrenzen (vgl. ÖROK 2016:51ff.). Die Diskussionen um Stadtregionspolitik und Planung werden in Österreich vor allem von der ÖROK und dem Städtebund forciert und stützten sich dabei vor allem auf das Engagement der betroffenen Behörden und Netzwerke, während die Zivilgesellschaft oder der private Wirtschaftssektor keine Rolle spielt. Die Bemühungen richten sich an verschiedene relevante Akteur_innen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene und können als diskursiv und explizit charakterisiert werden. Auch Elisabeth PURKARTHOFFER und Alois HUEMER kritisieren in ihrem Aufsatz das Fehlen einer rechtlichen Vertretung von Stadtregionen auf nationaler Ebene (vgl. PURKARTHOFFER & HUMER 2019:8).

4.2.1 Definitionsversuche von österreichischen Stadtregionen

Nach welchen Kriterien Stadtregionen abgegrenzt werden sollen, führt immer wieder zu Diskussionen, was auf die unzähligen Indikatoren und Herangehensweisen zurückzuführen ist. In Österreich sind momentan zwei verschiedenen Abgrenzungen gebräuchlich. Einerseits jene Abgrenzungsmethode der Statistik Austria nach der *Urban-Rural Typologie*, andererseits die Festlegung einer Studie der ÖROK und der Technischen Universität

Wien aus dem Jahr 2009. Auf beide wird in den folgenden Seiten näher eingegangen. Die Abgrenzung beider Modelle erfolgt mittels morphologischer (etwa Siedlungsraum oder Einwohner_innendichte) und funktionaler (etwa Pendler_innenverflechtung) Merkmale. Anhand dieser lassen sich Dichtewerte berechnen und topologische sowie geometrische Merkmale werden operationalisierbar. Im Mittelpunkt stehen Relationen im physischen Raum, die von politisch-administrativen Grenzen abweichen können. Basis für die Berechnung sind dabei die Volkszählungsdaten (vgl. ÖROK 2016:52ff.). Auf die Abgrenzung und die Kriterien, nach denen das Beispielprojekt dieser Arbeit ausgewählt wurde, wird im Laufe der Arbeit noch genauer eingegangen.

Die Statistik Austria veröffentlicht die Abgrenzung seit den 1970er-Jahren laufend. Seit 2013 gibt es die sogenannte *Urban-Rural-Typologisierung*. Dabei werden zuerst rasterbasierte dicht besiedelte Gebiete abgegrenzt und dadurch urbane und regionale Zentren auf Ebene der Kommunen klassifiziert. Anschließend folgt eine Klassifizierung von Gemeinden anhand von Pendler_innenverflechtungen und der Erreichbarkeit zum nächsten Zentrum. Dadurch entstehen vier Hauptklassen: *Urbane Zentren* (Stadtregionen), *Regionale Zentren*, *Ländlicher Raum im Umland von Zentren* (Außenzonen) und *Ländlicher Raum*. Diese vier werden in der Folge anhand von Einwohner_innenzahl und Erreichbarkeit in zentral, intermediär und peripher unterteilt, sodass insgesamt elf verschiedene Klassen entstehen. Hinzu kommt noch die Bedeutung des Tourismus, wodurch Gemeinden mit einem starken Tourismus weiter aufgewertet werden (vgl. STATISTIK.AT).

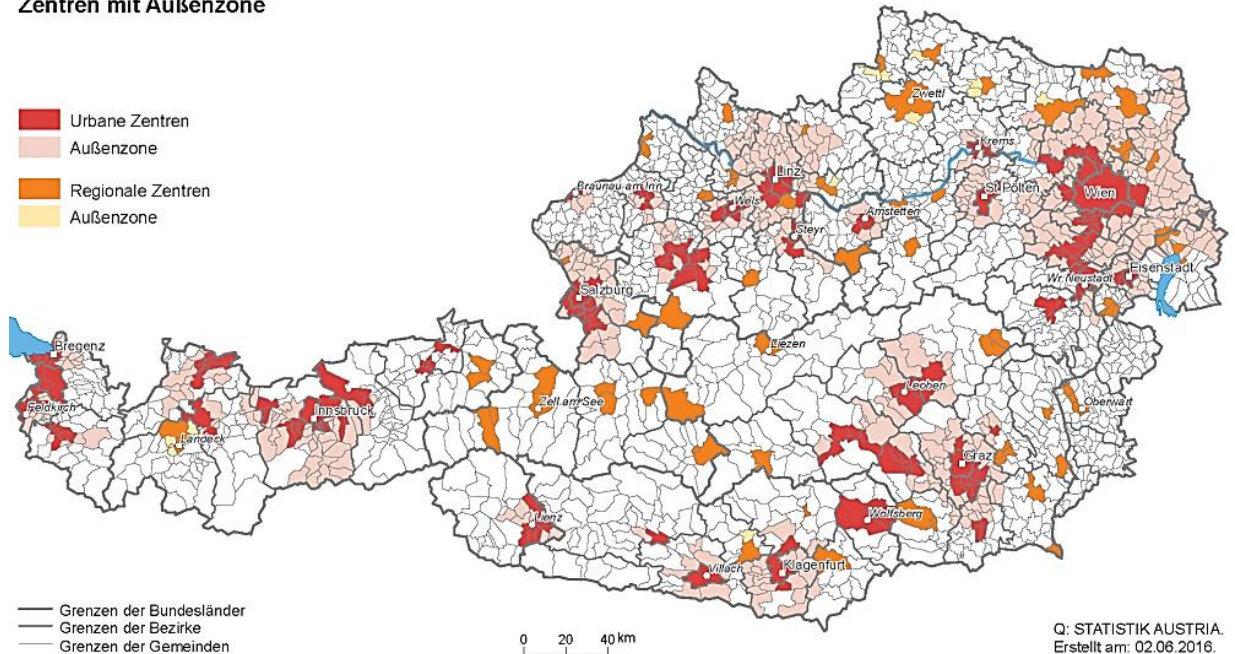
Mit dieser Vorgehensweise wurden im Jahr 2001 34 Stadtregionen definiert und anhand von Bevölkerungszahlen genauer eingeteilt:

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

4. Stadtregionen als wichtige Handlungsebene der räumlichen Entwicklung

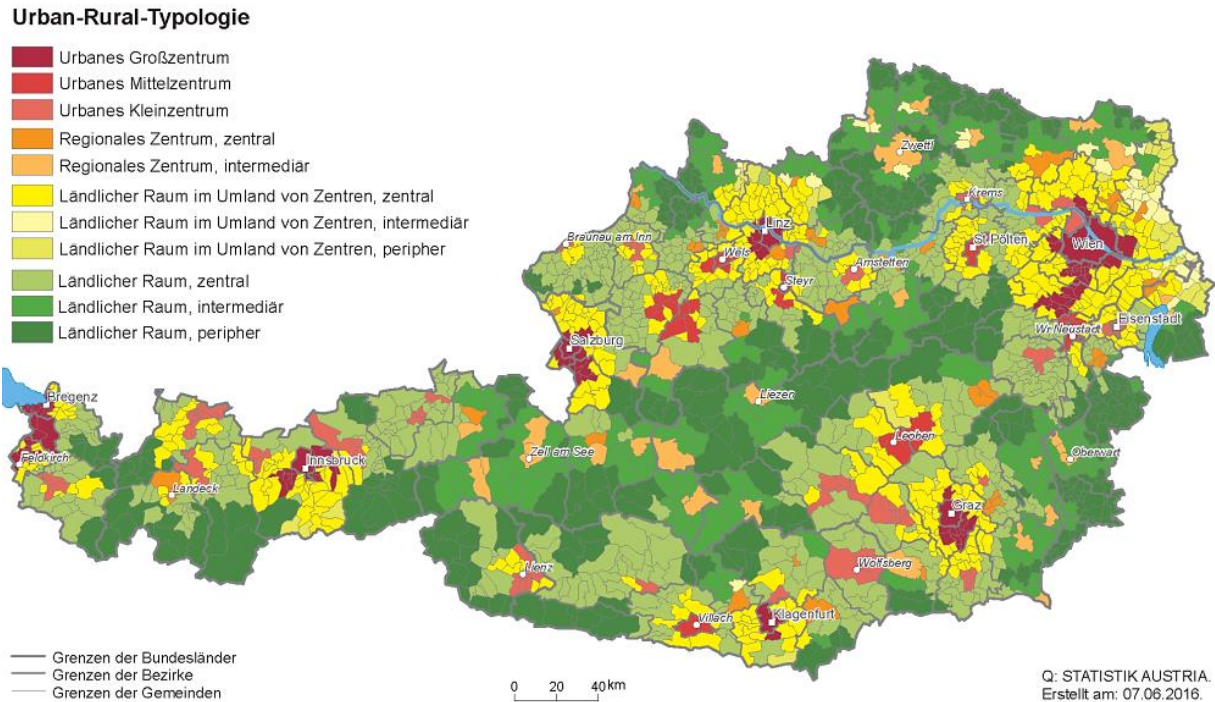
- 18 Kleinstadtregionen (<40.000 EinwohnerInnen in den Kernzonen): Eisenstadt, Spittal an der Drau, Wolfsberg, Amstetten, Krems an der Donau, Ternitz, Braunau am Inn, Gmunden, Ried im Innkreis, St. Johann im Pongau, Leibnitz, Voitsberg, Weiz, Linz, Kufstein, Schwaz, Wörgl und Bludenz (ÖROK 2016:52-54).

Zentren mit Außenzone



Karte 2: Urbane Zentren in Österreich (STATISTIK.AT)

4. Stadtregionen als wichtige Handlungsebene der räumlichen Entwicklung



Karte 3: Urban-Rural-Typologie (STATISTIK.AT)

Im Rahmen der ÖROK Studie „*Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten*“ wurde von der Technischen Universität Wien ebenfalls eine Abgrenzung und Typisierung der österreichischen Stadtregionen vorgenommen. Dabei wurden basierend auf den Stadtregionsmodellen von BOUSTEDT und GEYER fünf Raumkategorien eingeführt: *Kernsiedlungsgebiet* und *Ergänzungsgebiet* bilden einen *Agglomerationsraum*. Gemeinsam mit der *Außenzone* bilden sie eine *Stadtregion*. Das *Kernsiedlungsgebiet* zeichnet sich durch eine homogene, hohe Bevölkerungsdichte aus. Das *Ergänzungsgebiet* ist weniger dicht besiedelt und hat einen hohen Pendler_innenanteil ins *Kerngebiet*. Die *Außenzone* hat enge funktionale Verflechtungen und umgibt den *Agglomerationsraum* (vgl. GIFFINGER & KARMAR 2009:53ff.).

Somit sind Stadtregionen:

„[...] funktionale räumliche Einheiten, die sich aus dem städtischen verdichteten Agglomerationsraum und der diesen zugeordneten Außenzone zusammensetzen.“

(GIFFINGER & KARMAR 2009:47)

Berechnet wurden die Raumkategorien mittels Rasterzellen von 500*500 m Seitenlänge. Somit wurden 38 österreichische Stadtregionen definiert, welche 964 Gemeinden

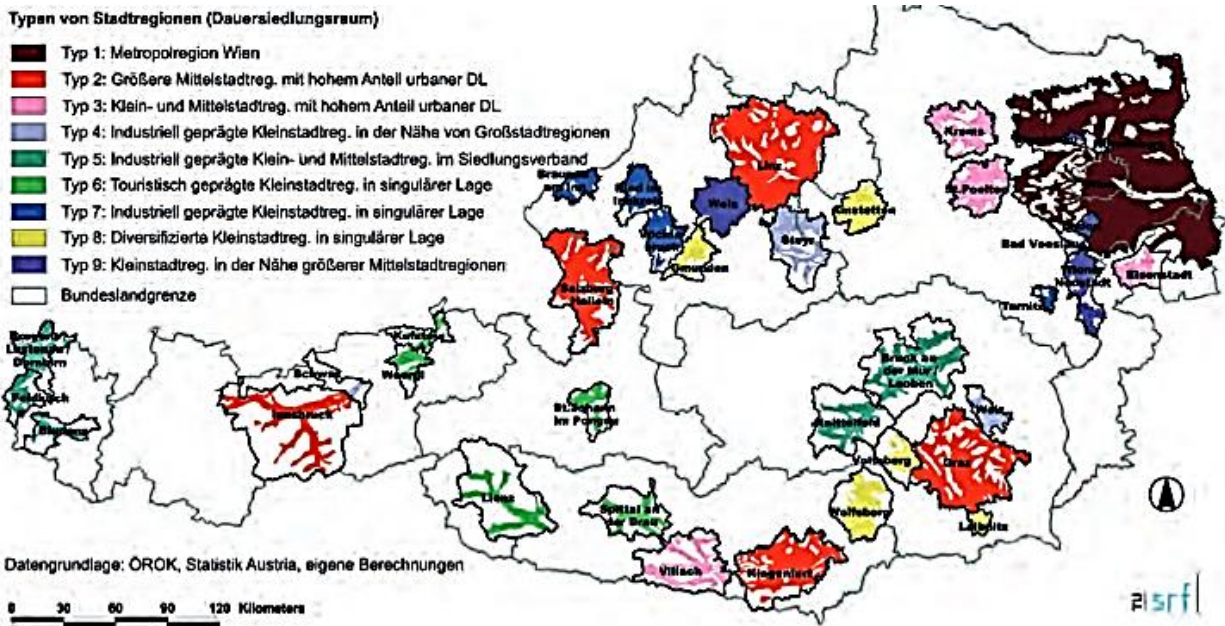
4. Stadtregionen als wichtige Handlungsebene der räumlichen Entwicklung

umfassen. Davon befinden sich ein Drittel im Agglomerationsraum und die restlichen zwei Drittel in der Außenzone. Danach wurden die Stadtregionen anhand der Größe der Stadtregion, der Wirtschaftsstruktur und der Einbettung ins Siedlungssystem typisiert. So entstanden neun verschiedene Typen:

- Typ 1: Metropolregion Wien
- Typ 2: Größere Mittelstadtregion mit hohem Anteil urbaner Dienstleistungen: Graz, Linz, Salzburg/Hallein, Innsbruck und Klagenfurt
- Typ 3: Klein- und Mittelstadtregion mit hohem Anteil urbaner Dienstleistungen: Villach, St. Pölten, Krems an der Donau und Eisenstadt
- Typ 4: Industriell geprägte Kleinstadtregion in der Nähe von Großstadtregionen: Steyr, Schwaz, Korneuburg, Bad Vöslau und Weiz
- Typ 5: Industriell geprägte Klein- und Mittelstadtregion im Siedlungsverband: Bregenz/Lustenau/Dornbirn, Feldkirch, Bruck an der Mur, Bludenz und Knittelfeld
- Typ 6: Touristisch geprägte Kleinstadtregion in singulärer Lage: Spittal an der Drau, Kufstein, Lienz, Wörgl und St. Johann im Pongau
- Typ 7: Industriell geprägte Kleinstadtregion in singulärer Lage: Braunau am Inn, Ternitz, Vöcklabruck und Ried im Innkreis
- Typ 8: Diversifizierte Kleinstadtregion in singulärer Lage: Wolfsberg, Amstetten, Gmunden, Voitsberg und Leibnitz
- Typ 9: Kleinstadtregion in der Nähe größerer Mittelstadtregionen: Wels, Wiener Neustadt, Baden und Stockerau

(vgl. GIFFINGER & KARMAR 2009:58).

4. Stadtregionen als wichtige Handlungsebene der räumlichen Entwicklung



Karte 4: Typen von Stadtregionen (ÖROK 2016:54)

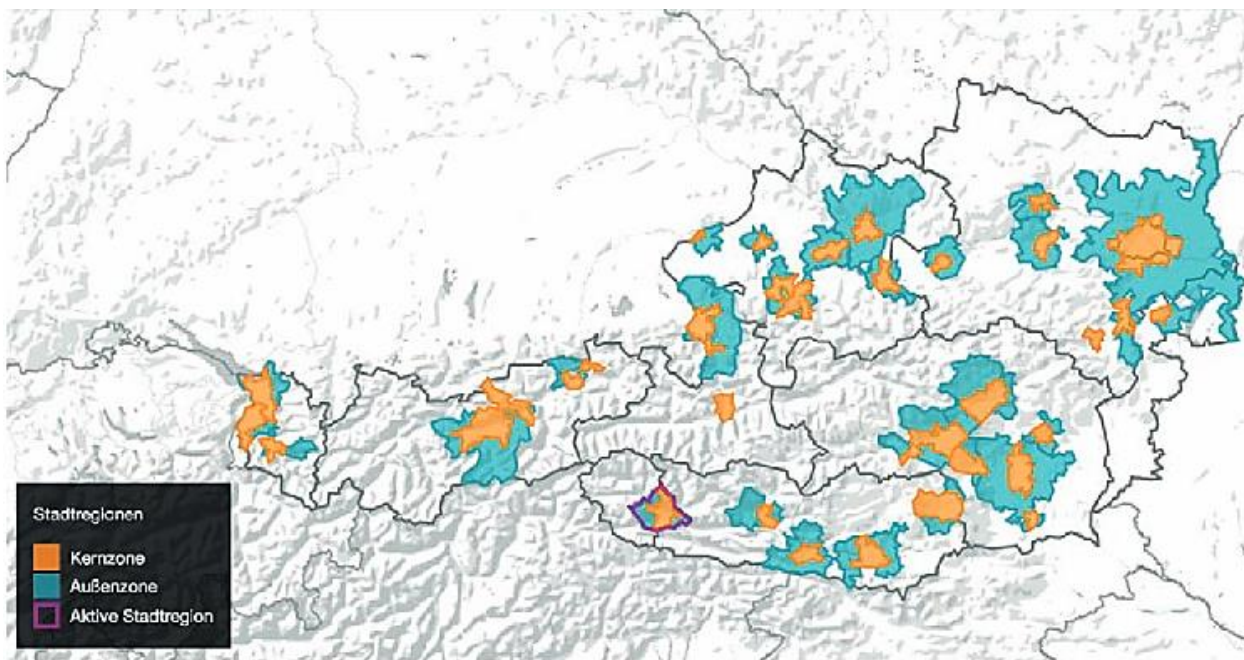
Das Projekt *Stadtregionen.at* des Österreichischen Städtebundes in Zusammenarbeit mit dem KDZ – *Zentrum für Verwaltungsforschung* bezieht sich in ihrer Definition sowohl auf die Urban-Rural-Typologie der Statistik Austria als auch auf die Typologisierung der ÖROK und passt diese immer wieder leicht an. So wurde zum Beispiel die Gemeinde Assling zur Stadtregion Lienz hinzugefügt, da sich diese aktiv an dem Projekt „*Zukunftsraum Lienzer Talboden*“ beteiligt, in der Urban-Rural-Typologie allerdings als „Ländlicher Raum, zentral“ eingestuft wird. Dadurch sind 41 (bzw. 43) urbane Zentren in vier Kategorien definiert worden:

1. Metropolregion Wien
2. sechs weitere urbane Großzentren bzw. Großstadtreionen: Bregenz-Dornbirn-Feldkirch, Graz, Innsbruck, Klagenfurt am Wörthersee, Linz und Salzburg
3. neun urbane Mittelzentren bzw. Mittelstadtreionen: Gmunden, Obersteiermark - Bruck an der Mur/Kapfenberg, Obersteiermark-Leoben, St. Pölten, Villach, Wels und Wiener Neustadt

4. Stadtregionen als wichtige Handlungsebene der räumlichen Entwicklung

4. 27 urbane Kleinzentren bzw. Kleinstadtregionen: Aichfeld-Murboden–Judenburg, Aichfeld-Murboden–Knittelfeld, Amstetten, Bludenz, Braunau, Eisenstadt, Enns, Imst, Klosterneuburg, Krems an der Donau, Kufstein, Leibnitz, Lienz, Neunkirchen, Reutte, Ried, Schwaz, Spittal an der Drau, St. Veit an der Glan, Stockerau, Telfs, Ternitz, Tulln, Weiz, Weststeiermark – Voitsberg, Wolfsberg, Wörgl

Die urbanen Kleinstadtzentren Klosterneuburg und Stockerau wurden aufgrund der räumlichen Überlagerung im Rahmen gegenständlicher Auswertung der Außenzone der Metropolregion Wien zugerechnet (STADTREGIONEN.AT).



Karte 5: Abgrenzung der Stadtregionen 2016 (STADTREGIONEN.AT)

Dies ist auch momentan die aktuellste Definition von österreichischen Stadtregionen, daher wird im weiteren Verlauf der Arbeit, sofern nicht anders angegeben, auf diese Abgrenzung herangezogen.

4.3 Unterschiedliche Formen von stadtreptionaler Politik

Im folgenden Kapitel wird auf die verschiedenen formellen und informellen Formen, die es in der Stadtregionspolitik gibt, eingegangen und diese näher beschrieben. Ziel ist es,

einen möglichst breiten Überblick über die verschiedenen Möglichkeiten, die eine Stadtregion hat, zu liefern.

4.3.1 informelle und zivilrechtliche Formen von Kooperationen

Die einfachste umzusetzenden Möglichkeit, um stadtregionale Planung zu betreiben, ist eine *informelle Kooperation*. Der große Vorteil solcher Kooperationen ist ihre Flexibilität und ihre Unkompliziertheit. Durch diese Charakteristika findet man in der Regel rasch und zielgerichtet die richtigen Personen zur Teilnahme solcher informellen Kooperationen. Beispiele wären etwa runde Tische oder Regionalkonferenzen. Den unübersehbaren Vorteilen stehen allerdings auch gravierende Nachteile gegenüber: Durch den informellen Charakter wird es in solchen Konferenzen nur sehr schwer möglich sein, rechtlich verbindliche Entscheidungen zu treffen und umzusetzen. Auch die kontinuierliche Besetzung der Gremien gestaltet sich im Regelfall, schwierig. Dennoch können solch informelle Kooperationen häufig erste Wegbereiter für weitere formale Entscheidungen sein. Informelle Instrumente sind etwa Regionale Entwicklungskonzepte, Regionalmanagement, Regionalkonferenzen oder Regionale Kooperationen.

Eine rechtlich verbindlichere Form der Kooperation ist die eines Vereins. Hier können sich öffentliche Akteur_innen mit privaten zusammenschließen, um gemeinsame Aufgaben zu bearbeiten, welche nicht unbedingt einer öffentlich-rechtlichen Struktur benötigen. Ein bekanntes Beispiel für einer solche Form der Kooperation ist der 1965 gegründete „*Verein zur Sicherstellung überörtlicher Erholungsgebiete in den Landkreisen um München e.V.*“. Ziel dieses Vereins ist die Sicherstellung und Gestaltung von überörtlichen Erholungsflächen im Gebiet der Mitgliederkommunen. Diese Form der Kooperation findet häufig auch für eine Kooperation im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung oder des Standortmarketings Anwendung.

Neben der Möglichkeit eines eingetragenen Vereins wird das Standortmarketing oder auch die regionale Wirtschaftsförderung häufig als GmbH gegliedert. Diese Form der Kooperation bietet sich etwa bei grenzüberschreitenden Kooperationen an (vgl. PRIEB 2019:99ff.).

Allerdings haben sich gerade auf kommunaler und regionaler Ebene eine Vielfalt von informellen Instrumenten herausgebildet, die sich innerhalb des bestehenden politischen-administrativen Rahmens bewegen. Eine neuere Form der Kooperation sind sogenannte „*Soft Spaces with Fuzzy Boundaries*“, welche die administrative Grenzziehung überwinden und die Zusammenarbeit nach funktionalen Kriterien ausrichten (z. B. Pendler_innenräume). Sie entwickeln sich parallel oder auch im Widerspruch zu administrativ abgegrenzten und formalen Planungsräumen. *Soft Spaces* können aufgrund einer bestimmten funktionalen Verflechtung, spezifischer Akteur_innenkonstellation und einer gemeinsamen räumlichen Problemlage zu einer bestimmten Zeit entstehen. Sie können einen wichtigen Beitrag leisten, um räumlich und zeitlich variierende Planungsherausforderungen zu erkennen und dafür individuelle Lösungen zu entwickeln. Sie dienen damit als theoretisch-konzeptionelle Brille, um Akteur_innen, Problemlagen, Räume und Verflechtungen zu identifizieren, die einer gemeinsamen Planungsherausforderung gegenüberstehen (vgl. GÖRGL et al. 2020:3f., vgl.KNIELING 2018:1878f., PURKARTHOFFER 2018:2). Wesentliches Merkmal dabei ist die Flexibilität der Zusammenschlüsse (sei es Raum-, Ebenen- und Zeitbezug oder auch Akteur_innen und die eingebundenen Sektoren) (vgl. SIELKER & CHILLA 2015:45). *Soft Spaces* haben das Potential, Planungsherausforderungen erfolgreicher anzugehen, da sie bei Problemen, durch Umgehung der Bürokratie und starren Verwaltungsgrenzen, schnellere und flexiblere Lösungen anbieten können, welche sich an die tatsächliche räumliche Problemlage anpassen (vgl. PURKARTHOFFER & HUMER 2019:2). Sie stellen „*einen Erklärungsversuch dar, dem zum einen die veränderte Rolle des Staates und die Entwicklung von Governance sowie zum anderen ein gewandeltes Verständnis von Raum oder die notion of space unterliegt*“ (SIELKER 2012:58).

Wichtig zu betonen ist dabei, dass es den lokal-regionalen Akteur_innen obliegt, solche Formen der Kooperation mit Leben zu füllen und den jeweiligen Herausforderungen stadt-regional zu begegnen, um sie bestmöglich zu lösen (vgl. HUEMER 2019:7).

Gerade informelle Instrumente der Raumentwicklung erfordern von den beteiligten Akteur_innen ein verändertes Selbstverständnis, da sie ihre formal festgeschriebenen hierarchischen Machtpositionen zugunsten von Kooperationsgewinnen aufgeben und ihre Partner_innen gleichberechtigt behandeln müssen, um Erfolg zu erlangen. Dieser hängt demnach von vielen verschiedenen Faktoren ab.

In der Raumentwicklung hat es in den vergangenen Jahrzehnten eine Verschiebung in Richtung nachbarschaftlicher, grenzüberschreitender und supranationaler Zusammenarbeit gegeben. Dabei gewinnt auch hier die informelle Komponente immer mehr an Bedeutung, ist es doch entscheidend, sich auf eine gemeinsame Zielvorstellung zu verständigen, um eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zu erreichen. Gerade die Diskussion und die Entstehung der *Soft Spaces* deutet darauf hin, dass die Akteur_innen vor der Herausforderung stehen, sich neue Partner_innenkonstellationen zu suchen und kooperative Handlungsräume zu akzeptieren. Vor allem auf der europäischen Ebene kann dabei die Raumentwicklung eine entscheidende Rolle übernehmen, um grenzüberschreitende europäische Integration weiter voranzubringen.

Auf der Ebene der Stadtregion können und werden solche Formen der Kooperation in den nächsten Jahrzehnten eine wichtige Rolle spielen, um die großen Herausforderungen der heutigen Zeit zu lösen. Hierbei sind beispielsweise die Klimakrise und alle damit einhergehenden Felder (Mobilität, Freiraum und Siedlungsentwicklung) zu nennen. Aber auch Themen wie der demographische Wandel oder Migration und Integration sind Themenfelder, die in einer stadtreionalen Kooperation behandelt werden können (vgl. KNIELING 2018:1879).

4.3.2 Öffentlich-rechtliche Strukturen

Wie auch bei den zivilrechtlichen Formen gibt es bei den Öffentlich-Rechtlichen Strukturen unterschiedliche Grade der Kooperation und der Verbindlichkeit. Die niederschwelligste Kooperationsform sind interkommunale Arbeitsgemeinschaften oder Zweckverbände. Diese Formen der Kooperation werden sehr häufig etwa für die Abwasser- oder Abfallbeseitigung von mehreren Städten und Gemeinden genutzt. Ein anderes Beispiel, bei dem solche Zweckverbände genutzt werden, ist etwa bei der ÖPNV-Planung. Bei dieser Form der Kooperation kann die Verwaltungsstruktur sehr schlank gewählt sein, in dem eine Kommune die administrativen Aufgaben für den gesamten Verband übernimmt. Bei größeren Verbänden gibt es allerdings meist eine eigene Verwaltung. Auf alle Fälle haben derartige Verbände ein Entscheidungsgremium, in dem die Mitglieder mit Stimmrecht vertreten sind. Formelle Instrumente einer Region und damit auch von Stadtregionen sind

etwa Regionalpläne oder regionale Raumordnungsprogramme. Auf Ebene einer Stadt wären das etwa Stadtentwicklungskonzepte oder Quartiersmanagements.

Wie schon in Kapitel (4.1) erwähnt, ist in Deutschland auch die Form des Planungsverbandes sehr häufig anzutreffen. Dadurch haben die kooperierenden Gemeinden, rechtlich die Möglichkeit einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufzustellen. Eine weitere Möglichkeit einer umfassenden Kooperation ist die der Gründung einer Regionalstadt. Formal handelt es sich dabei um eine besonders umfassende Form der Eingemeindung oder um einen großräumigen Zusammenschluss von eng verflochtenen Städten und Gemeinden. Der große Vorteil einer Regionalstadt ist, dass große Teile der Stadt-Umland-Probleme zu innerstädtischen Problemen werden, wodurch sie leichter zu lösen sind. Ein geschichtliches Beispiel für eine solche Kooperation ist die Gründung von Groß-Berlin im Deutschland der 1920er-Jahre. Ein jüngstes und noch bestehendes Beispiel für eine Regionalstadt ist die Gründung der Megacity Toronto im Jahr 1998. Dabei wurden sowohl die Stadt Toronto als auch sechs umliegende Kommunen aufgelöst, um die neue weitreichendere Stadt Toronto zu gründen. Um die Akzeptanz für diese Vorhaben zu erhöhen, wurde bewusst die Form der Fusion gewählt und nicht jene der Eingemeindung (vgl. PRIEBIS 2019:106ff.).

Neben einer Regionalstadt gibt es auch noch die Möglichkeit eines Regionalkreises. Dabei handelt es sich um eine übergemeindliche Gebietskörperschaft, die eine funktionale Stadtregion umfasst. Das erste Beispiel ist, wie bereits in Kapitel 4.1 erwähnt, der London County Council. Weitere Beispiele für eine solche Form sind etwa die Region Hannover oder Stockholm, auf die im Kapitel 4.5 noch genauer eingegangen wird. Klarerweise stößt die Gründung einer solchen Stadtregionsform nicht zwingend auf Akzeptanz. Bei den Akteur_innen der Kernstädte oder den Gemeinden bzw. in Deutschland der Landkreise, wird befürchtet, dass man zu viele Kompetenzen verliert und der jeweils andere die Diskussion dominiert. Dabei werden häufig die Vorteile einer solchen Form der Kooperation übersehen. Hierbei sind vor allem die Übernahme der örtlichen Sozialhilfe oder auch die Konfliktregulierungskompetenz von stadtregionalen Vertreter_innen zu nennen. Am Beispiel Hannover zeigt sich, dass sich die Mitglieder durchaus ihrer stadtregionalen Verantwortung bewusst sind und dadurch Stadt-Umland-Gegensätze weitgehend abgebaut wurden.

4. Stadtregionen als wichtige Handlungsebene der räumlichen Entwicklung

Ein spannendes Modell einer Stadtregion wurde im Rotterdam der 1980er-Jahre diskutiert. Dabei sollte der Großraum Rotterdam eine eigene Stadtprovinz werden. Anders als etwa in Deutschland, sollten die Bezirke von Rotterdam zu eigenständigen Gemeinden und damit die Stadt selbst aufgelöst, und ein neuer Regionalkreis gegründet werden (siehe Abbildung 5 Modell D2). Allerdings kam dieses Modell aufgrund von Kommunikationsschwierigkeiten nie zustande (vgl. PRIEBES 2019:112ff.).

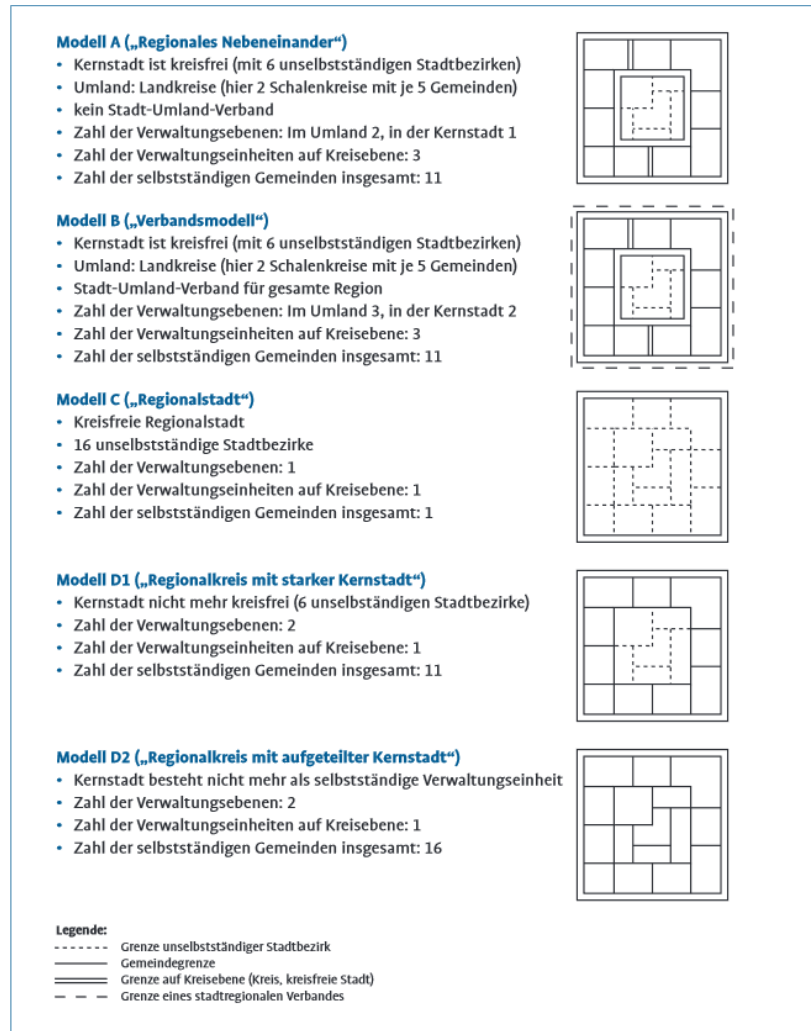


Abbildung 5: Modell der Stadtregionen (PRIEBES 2019:118)

4. Stadtregionen als wichtige Handlungsebene der räumlichen Entwicklung

Eine besondere Möglichkeit für eine interkommunale Kooperation in Österreich ermöglicht die österreichische Bundesverfassung durch die Gebietsgemeinde:

„Die Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden, deren Einrichtung nach dem Muster der Selbstverwaltung sowie Festsetzung weiterer Grundsätze für die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern ist Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung.“

(REPUBLIK ÖSTERREICH 2014)

Natürlich müssen diese Gegebenheiten auch an die heutige Zeit und den damit einhergehenden anderen Herausforderungen angepasst werden, da das Gesetz bereits aus der Zeit der Republikgründung stammt. Im Band 126 („Herausforderung Stadtregion“) der Reihe „Kommunale Forschung in Österreich“ aus dem Jahr 2014 betont Dr. Johannes SCHMID vom österreichischen Städtebund, dass diese rechtliche Möglichkeit in Form von Regionalgemeinden in Betracht gezogen werden muss. Dabei ist wichtig zu betonen, dass es zu keinen Gemeindefusionen kommen soll - aufgrund der fehlenden Akzeptanz der politischen Akteur_innen und der breiten Bevölkerung - sondern die Kommunen eigenständig bleiben sollen. Schmid schlägt vor, dass Aufgaben, welche heute schon durch interkommunale Kooperationen geregelt sind, von den Regionalgemeinden übernommen werden, etwa: Gewässerschutz, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Frei- und Grünraumgestaltung, aber auch Bereiche wie ein gemeinsamer Flächenwidmungsplan, die Trägerschaft von Kindergärten/Pflichtschulen oder Sozialeinrichtungen - ähnlich wie es manche Stadtregionen oder Verbandsgemeinden in Deutschland handhaben (siehe Kapitel 4.5). Durch eine Regionalgemeinde würde es zu einer Stärkung der kommunalen Gebietskörperschaft kommen, da die Ortsgemeinden weitere Aufgaben übernehmen und trotzdem Bürger_innennähe und effektive Verwaltung anbieten könnten. Gleichzeitig wäre es ein Angleichen der Verwaltung an den Alltag der Menschen, da der Lebensalltag der Bevölkerung (Arbeitsweg, Einkaufsweg etc.) mitnichten an Verwaltungsgrenzen gebunden ist (vgl. SCHMID 2014:75-79, 84-87).

Eine sehr spezielle Form der stadtregionalen Kooperation ist der Zusammenschluss als Holding, wie sie es etwa in London gibt. Dabei werden einige Aufgaben einer Stadtregion durch eine separate operative Einheit erfüllt (etwa ÖPNV oder die strategische Planung). Der oberste Vertreter dieser Holding ist der Bürgermeister der Kernstadt von London, dem eine sehr kleine administrative Einheit zuarbeitet. Alle eigentlichen Verwaltungsaufgaben

werden nach wie vor von den 33 lokalen Einheiten übernommen. Der große Vorteil dieses Modells ist die sehr schlanke Struktur und die Ausrichtung auf eine strategische Steuerung der Stadtentwicklung. Nachteilig zu bewerten ist die Schwierigkeit der Steuerung der operativen Einheiten, da die Macht des Bürgermeisters weitgehend informell ist (vgl. PRIEBIS 2019:120).

Der wahrscheinlich größte räumliche Zusammenschluss einer stadtregionalen Kooperation sind wohl die Metropolregionen, welche seit den 1990ern in Europa Beachtung finden. Ein Hauptmotiv zur Gründung solcher Metropolregionen ist die Sichtbarmachung und Vermarktung der eigenen Region in einer stark globalisierten Welt, da wirtschafts- und bevölkerungsstärkere Großräume leichter und mehr Beachtung finden. Weitere Motive sind, dass etwa Pendler_innenregionen weit über klassische Verflechtungsbereiche hinausgehen und, wie man am Beispiel Wien-Bratislava sieht, auch vor Ländergrenzen keinen Halt machen. Von der deutschen Bundesregierung und der Ministerkonferenz für Raumordnung werden solche Metropolregionen als „*großräumige Verantwortungsgemeinschaft*“ bezeichnet. Deutschland selbst hat elf verschiedene Metropolregionen definiert, welche unterschiedliche Formen und Intensitäten der organisatorischen Verfassung aufweisen. Eine spannende Governancestruktur weist die Metropolregion Rhein-Neckar auf, in der der Verband Region Rhein-Neckar zusammen mit Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung und Politik den Verein „*Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e.V.*“ und den drei Handels- und Industriekammern Gesellschafter der Metropolregion Rhein-Neckar GmbH sind. Durch diesen Zusammenschluss kommt es zu einer Verbindung der Stärken eines öffentlichen Planungsträgers mit jenen der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft. Aus österreichischer Sicht ist weiters die Metropolregion Centropo zu nennen. Hierbei handelt es sich um einen Zusammenschluss der Städte Wien, Bratislava und Budapest. Im Moment sind diese Metropolregionen allerdings noch keine großräumigen Verantwortungsgemeinschaften (zu der sie laut Befürworter_innen werden sollen). Vielmehr handelt es sich zumeist um ein Instrument des kooperativen Regionalmarketings und der Regionalentwicklung, welches bei den Politiker_innen große Aufmerksamkeit erzielt, in der Bevölkerung jedoch noch wenig Anklang findet.

In Deutschland zeichnet sich allerdings schon ein gegenläufiger Trend zu den Metropolregionen ab. So achtet der Landkreis Emsland sehr darauf, sich als eigenständige

4. Stadtregionen als wichtige Handlungsebene der räumlichen Entwicklung

Raumeinheit zu positionieren. Auch einige deutsche Kleinstädte versuchen sich als Regiopole als Gegensatz zu den Metropolregionen zu etablieren. Als Beispiel sind hier etwa Rostock oder Kiel zu nennen (vgl. PRIEBES 2019:121ff.).

Für eine Region oder eine Stadtregion spielen aus formeller Sicht unmittelbar auch das Landesentwicklungsprogramm sowie das Landesraumordnungsprogramm eine Rolle. Informelle Instrumente sind hierbei etwa Landesentwicklungsstrategien oder eine Zukunftskonferenz.

4. Stadtregionen als wichtige Handlungsebene der räumlichen Entwicklung

Tab. 1 : Modelle stadtrationalen Kooperation					
Bezeichnung	Grundlegende Funktionen und Merkmale	Raumbezug	Akteurszusammensetzung	Organisatorisch-rechtliche Merkmale	Thematischer Bezug (Beispiele)
Gemeindefusion	Errichtung einer neuen Gebietskörperschaft, Gemeinden geben Selbstständigkeit auf und übertragen Kompetenzen der neuen Körperschaft	Kleinregion, Bezirk, Stadtregion, Gebietsgrenzen dauerhafte Festlegung	Gemeinden innerhalb eines Landes	Öffentlich-rechtlich: Eigene Gebietskörperschaft	Von Projekten bis zu Planungen, gemeinsamer Budget - / Gebührenpolitik und gemeinsamem Auftreten nach außen
Gebietsgemeinde	Errichtung einer neuen Verwaltungseinheit, Übernahme zahlreicher kommunaler Aufgaben	Kleinregion, Bezirk, Stadtregion, Gebietsgrenzen langfristig festgelegt	Gemeinden innerhalb eines Landes	Öffentlich-rechtlich: Eigene Gebietskörperschaft Ausgestaltung offen	In AT noch nicht angewandt, Möglichkeit Planungs- , Sozialhilfe- und Schulverbände zusammenzuführen (geringere Komplexität)
Gemeindeverband	Gemeinschaftliche Planung, Steuerung und Leistungserbringung bei ausgewählten Einheiten	Stadtregion und/oder Kleinregion; Grenzen durch Verbandsmitglieder bestimmt	Gemeinden	Öffentlich-rechtlich: Selbstständige Körperschaft	Ausgewählter Bereich v. a. kostenintensive Infrastrukturen (z. B. Wasserversorgung, Müll)
Regionale Planungs- und Entwicklungsgemeinschaft	Koordination und Abstimmung regionaler Entwicklung	Stadtregion oder Kleinregion, Gebietsgrenzen variabel in Abhängigkeit der Mitglieder	Gemeinden, Land, Private möglich	Privatrechtlich: Eigenes Organ, z. B. GmbH, AG (Handelsgesetz) oder gemeinnütziger Verein (Vereinsgesetz)	Bedarfsbezogene Themen mit Notwendigkeit zur regionalen Abstimmung (z. B. Wirtschaftsparks, Betriebsgebiete) und Abstimmung regionaler Entwicklungsplanung (z. B. Standortplanung, Radwege-Netz)
Verwaltungsgemeinschaft	Zusammenschluss mehrerer Gemeinden; „Hilfsorgan“ zur Aufgabenbesorgung der Mitgliedsgemeinden	Stadtregion oder Kleinregion, Gesetz erlaubt Verwaltungsgemeinschaften derzeit nur innerhalb eines Landes	Gemeinden	Öffentlich-rechtlich: Unterliegen Gemeindeordnung der Länder, keine eigene Rechtspersönlichkeit (sofern kein Verein)	Sehr gängige Form interkommunaler Kooperation v.a. für technische Hilfsdienste (z. B. Verwaltungsbereich, Müll)
Stadtrationales Management	Vernetzung und Koordination, Kooperationsplattform, Aufbau strategischer Partnerschaften	Stadtregion, Fixierung der Grenzen nicht erforderlich – themenspezifisch möglich	Öffentliche, zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche AkteurenInnen	Unterschiedliche privatrechtliche Formen möglich, z. B. Verträge, Gesellschaften für einzelne Bereiche	Regionales Marketing, Entwicklungsstrategien, Unterstützung und Förderung von Kooperationen und Netzwerken, Informations- und Planungsgrundlagen (z. B. SUM)
ExpertInnenrunde, Arbeitsgemeinschaft, BürgermeisterInnen- oder Regional-konferenz	Gegenseitige Abstimmung, Information und Austausch, kaum Organisationsstrukturen	Stadtregion oder Kleinregion, keine genaue Gebietsfestlegung	Öffentliche, zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche AkteurenInnen	Keine Rechtsverbindlichkeit	Regionalentwicklung
Formalisierungsgrad Informell – stark formalisiert					
Quelle: Eigene Darstellung (vgl. Hamedinger 2009a: S.199f., vgl. Prorok u. a. 2013: S.71)					

Quelle: Eigene Darstellung (vgl. Hamedinger 2009a: S.199f. vgl. Probst u. a. 2013: S.71)

Tabelle 2: Modell stadtrationaler Kooperationen (ÖROK 2016:65)

In der ÖROK-Empfehlung „Agenda Stadtregionen“ wird auf den Unterschied zwischen interkommunalen Kooperationen und stadtrationalen Kooperationen eingegangen.

4. Stadtregionen als wichtige Handlungsebene der räumlichen Entwicklung

Stadtregionale Kooperationen haben den Ausgangspunkt bei der Suche nach geeigneten Organisationsformen zur Lösung von stadtregionalen Problemen. Sie können von spezialisierten Zweckverbänden oder von multifunktional verankerten Organisationsformen gelenkt werden. Beispiele dazu finden sich im folgenden Kapitel. Durch die gezielte Suche nach einem passenden Lösungsansatz und der komplexe Akteur_innenkonstellation unterscheidet sich eine stadtregionale Kooperation von einer interkommunalen Kooperation. Die Gründe für einen solchen Zusammenschluss unterscheiden sich ebenfalls, wobei der Wunsch einer besseren Regionsvermarktung oder die Aussicht auf eine Förderung von Bund, Land oder EU die häufigsten Motive zu sein scheinen (vgl. ÖROK 2016:63ff.).

Abb. 13: Kooperationsmatrix

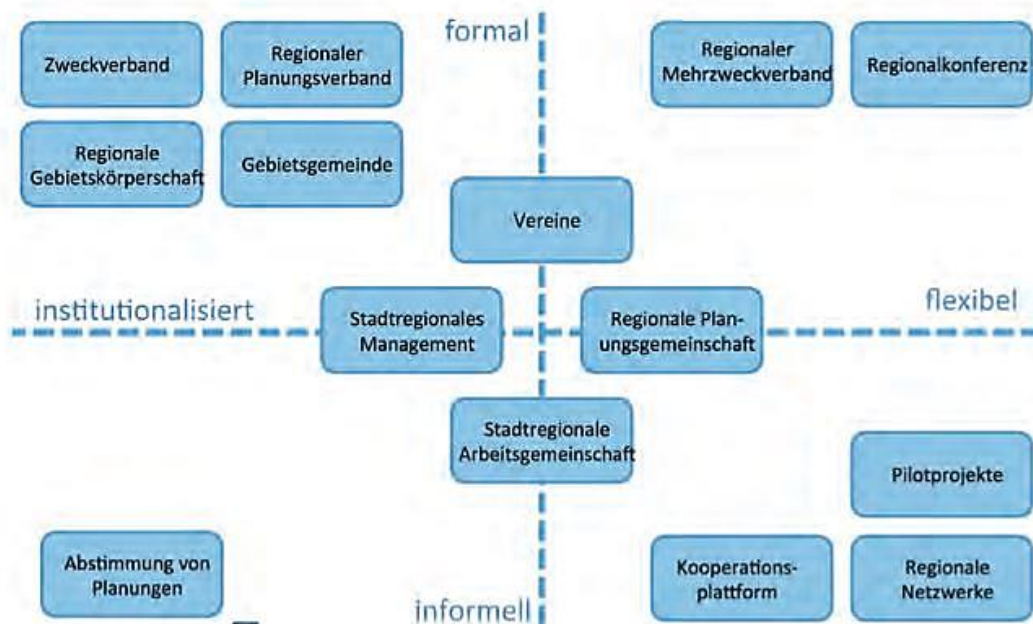


Abbildung 6: Kooperationsmatrix (ÖROK 2016:63)

4.4 Für eine bessere Stadtregionspolitik in Österreich (ÖROK-Empfehlungen)

Wie schon in Kapitel 4.2 angesprochen spricht die ÖROK schon seit dem ersten ÖREK, von 1981, die Problematik der fehlenden Kooperation im Stadt-Umland Bereich an der damals noch als Ballungsräume definiert wurde. Diese Problematik zieht sich in unterschiedlicher Ausprägung durch alle weiteren folgenden ÖREKs. Mit der *Kooperationsplattform Stadtregionen* versucht die ÖROK die Problematik aber auch die Chancen einer

4. Stadtregionen als wichtige Handlungsebene der räumlichen Entwicklung

zielführenden Stadtregionspolitik weiter ins Bewusstsein der Entscheidungsträger_innen zu bringen. Dazu wurde auch 2016 mit „*Agenda Stadtregionen in Österreich – Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft ‚Kooperationsplattform Stadtregionen‘*“ sechs Empfehlungen veröffentlicht, um die Stadtregionspolitik in Österreich voran zu bringen. Diese werden nun im folgenden Kapitel beschrieben und skizziert, um anschließend im empirischen Teil das EFRE-Förderprogramm für Stadtregionen vom Land Oberösterreich mit den Empfehlungen zu vergleichen.



Abbildung 7: Überblick - ÖROK Empfehlungen (ÖROK 2016:22).

4.4.1 Stadtregionen auf die politische Agenda setzen

Um eine räumliche Entwicklung auf Stadtregionaler Ebene zu steuern, erfordert dies sowohl auf horizontaler als auch auf vertikaler Ebene in Verwaltung und Politik ein Arbeiten über mehrere Themengebiete hinweg. Dabei ist wichtig, dass Stadtregionen als Raumtypen oder Handlungsräume im Denken und Handeln der Akteur_innen aus Verwaltung und Politik verankert werden. Dies trägt auch dazu bei möglichen Widerständen abzubauen, Akzeptanz zu schaffen, um schlussendlich eine politische Verantwortung für Stadtregionen zu übernehmen. Dementsprechend sind Lobbyarbeit und Bewusstseinsbildung die ersten Maßnahmen, um in den nächsten Schritten planerische und politische Lösungen für die Herausforderungen zu finden, mit denen die unterschiedlichen Stadtregionen zu kämpfen haben (vgl. ÖROK 2016:23ff.).

Dabei sind die übergeordneten Ziele:

- *„Verankerung von Stadtregionen als Politikfeld*
- *Bewusstseinsbildung für die österreichische Stadtregionspolitik*
- *Mobilisierung von Interesse für das Thema Stadtregionen*
- *Stärkung des Images österreichischer Stadtregionspolitik*
- *Verbesserung der Positionierung der österreichischen Stadtregionspolitik im europäischen Raumentwicklungskontext und in Förderprogrammen“*
(ÖROK 2016:23)

Maßnahmen dazu:

Wie schon öfters in dieser Arbeit angesprochen, sind Stadtregionen in der Alltagswelt der Menschen längst Realität, allerdings sind sie in Österreich auf der planerischen und administrativen Ebene noch nicht angekommen. Schließlich sind für eine Stadtregion beinahe alle Ebenen der Verwaltung und der Politik in irgendeiner Art und Weise verantwortlich. Dadurch fehlt oft die Klarheit über die Verantwortungszuständigkeit. Meist fühlen sich weder die Politiker_innen auf Landes- noch auf Gemeindeebene für die Stadtregion verantwortlich. Es bräuchte ein „*politisches Gesicht*“ für die Stadtregionen, um Präsenz nach innen sowie eine Vertretung nach außen zu schaffen. Wichtig wäre auch die österreichischen Stadtregionen auf europäischen Kontext sichtbar zu machen. Um die Präsenz weiter zu erhöhen, muss die Stadtregionspolitik in den wichtigsten „*Regierungsprogrammen*“ auf allen politischen Ebenen verankert werden. Dazu soll es zu einer räumlichen

Festlegung von Stadtregionen kommen, welche nicht an administrative Grenzen gebunden sind (Bundesländer, Bezirk) sowie eine gewisse zeitliche und räumliche Flexibilität aufweisen. Um die Etablierung erfolgreich zu gestalten benötigt man eine „Roadmap“, um eine Stadtregionspolitik operativ und die Maßnahmen in einem langfristigen Strategieplan umzusetzen. Die Stadtregionen befinden sich momentan (Stand 2017) im Übergang zwischen Denkraum hin zu einem gemeinsamen Planungs- und später Handlungsraum. Um dies weiter fortzusetzen, bedarf es Orte und Veranstaltungen, um darüber zu diskutieren und Erfahrungen auszutauschen. Eine Möglichkeit wären stadtREGIONALE nach dem Vorbild von Nordrhein-Westfalen zu veranstalten. (vgl.ÖROK 2016:23ff., 2017:18f.).

4.4.2 Stadtregionen leben

Um die räumlichen Herausforderungen gemeinsam zu bewältigen, muss die Bereitschaft zur interkommunalen Kooperation erhöht werden, damit Gemeinden und Städte auf Augenhöhe kooperieren. Dazu müssen allerdings die richtigen Instrumente und Strukturen geschaffen werden und Ressourcen gebündelt werden.

Das übergeordnete Ziele dazu sind:

- *„Bessere grenzüberschreitende Koordination der sektoralen und raumbezogenen Politik innerhalb von Stadtregionen*
- *Verbesserung der vertikalen – zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Städten – und horizontalen – z. B. Gemeinden und Städte auf „gleicher Augenhöhe“ – Zusammenarbeit der AkteurlInnen in Bezug auf Stadtregionen*
- *Einsatz von wirkungsorientierten lokalen und überregionalen Steuerungsinstrumenten*
- *Abbau von Kooperationsbarrieren*
- *Aktivierung und stärkere Einbindung der Wirtschaft und Zivilgesellschaft in partizipative Prozesse sowie Governancestrukturen“*
(ÖROK 2016:27)

Die Maßnahmen, um diese Ziele zu erreichen:

Angepasst auf die verschiedenen Stadtregionstypen sind verschiedene Formen der Kooperation (weiter) zu entwickeln. Dabei ist die Form immer Abhängig von den Gegebenheiten und Bedürfnissen der Stadtregion (Form follows function). Weiters sollen auf Bundes- und Landesebene die Bildung von stadtreionalen Kooperationen weiter

gefördert werden. Dabei würden Standards, einheitliche Regelungen und Empfehlungen die Kooperationen erleichtern. Der Abbau von bestehenden rechtlichen und steuerlichen Barrieren bzw. Unklarheiten (wie etwa neue Rechtsformen nach dem Vorbild der Gebietsgemeinde) soll unterstützt und forciert werden. Formelle Rahmenbedingungen sollen durch eine informelle Kultur der Information und Abstimmung bei raumrelevanten Planungen und Projekten ergänzt werden. Dabei sollen bei raumrelevante Planungsvorhaben auch Informationen oder im Idealfall die Beteiligung von verschiedenen stadtregionsrelevanten Akteuer_innen forciert werden. Es braucht weiters anpassungsfähige und flexible Abgrenzungen und Kooperationsformen mit verbindlichen Vereinbarungen. Gerade zwischen Umland und Stadt kommt es zu starken Ungleichheiten an personellen Ressourcen. Um dies auszugleichen, muss es von Seiten des Landes oder des Bundes zur Unterstützung von interkommunalen oder regionalen Planungen kommen bzw. weiter geführt werden (vgl. ÖROK 2016:27f., 2017:19f.).

4.4.3 Stadtregionen planen und entwickeln

Momentan geht der Trend bei den österreichischen Stadtregionen – schließlich sind sie als Funktionsräume schon existent – zu einer kommunikations- und prozessorientierten Arbeitsweise. Die Verbindlichkeiten gehen dementsprechend unterschiedlich weit. Es zeigt sich, dass insbesondere bei sehr unterschiedlichen Ausgangspositionen innerhalb einer Stadtregion, vor allem bei „harten“ Themenbereichen (z. B. Betriebsansiedlungen, Baulandkontingente) die Grenzen der freiwilligen Zusammenarbeit bald erreicht sind. Dementsprechend sind verbindliche Instrumente und Regeln anzustreben (vgl. ÖROK 2016:29-31).

Die übergeordneten Ziele dazu sind:

- *„Bestehende Planungsinstrumente, Plattformen und Vorgehensweisen für Stadtregionen nutzen und weiterentwickeln*
- *Innovative Plattformen und Planungsinstrumente für Stadtregionen entwickeln und etablieren*
- *Transparenz für die räumliche Entwicklung und Planungsentscheidungen von Stadtregionen schaffen Vorgehensweisen und Spielregeln stadtregionaler Zusammenarbeit vereinbaren“*
(ÖROK 2016:29)

Die vorgeschlagenen Maßnahmen, um diese Ziele zu erreichen sind:

Die Einbindung von regionalen Akteur_innen bei raumwirksamen Maßnahmen des Bundes oder der Länder, um regionales Know-How zu nutzen, Konflikte zu reduzieren und so zu einer effektiveren und effizienteren Umsetzung zu gelangen. Dabei kann man unter anderem an bestehenden regionalen Kooperationen (z.B. Regionalmanagement) anknüpfen. Überörtliche Raumplanung für eine räumliche Entwicklung des ganzen Landes fällt unter die Aufgaben des Landes. Diese nutzt in Österreich ihre Steuerungsmöglichkeiten nur in beschränkten Rahmen, häufig werden solche Entscheidungen auf die Gemeinden verlagert. Daher sind Stadtregionen als Handlungsräume ersichtlich zu machen und zu definieren. Dabei muss man sich nicht an administrativen Grenzen orientieren, sondern sie können je nach Aufgabe variieren. Gleichzeitig müssen auch Entwicklungsziele und Maßnahmen definiert werden. Möglichkeiten hierbei wären ein Stadtregionales Leitbild, als Orientierungs- und Entscheidungshilfe sowie ein Stadtregionales Rahmenkonzept zur koordinierten Planung von Siedlung, Landschaft und Verkehr im stadtregionalen Rahmen. Weiters wäre die Schaffung eines einheitlichen Standards zur Informations- und Einbindungspolitik der Nachbargemeinden zu begrüßen, da es hier in Österreich starke Unterschiede gibt (vgl.ÖROK 2016:29ff.).

4.4.4 Stadtregionen finanzieren

Derzeit gibt es in Österreich keine bundesweit abgestimmte, gezielte Vorgehensweise bei Förderungen von Stadtregionen, obwohl diese die Entwicklung einer gemeinsamen Perspektive und eines gemeinsamen Handlungsraumes unterstützen würde. Dies würden die nationale und auch internationale Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfung erhöhen. Gleichzeitig würde man so auch die Möglichkeit der Einflussnahme der räumlichen Entwicklung von Stadtregionen seitens des Bundes (aber auch der Länder) auszubauen (vgl. ÖROK 2016:33ff.).

Übergeordnete Ziele dabei sind:

- *„Indirekte Steuerung der räumlichen Entwicklung durch Förderungen und Investitionen*
- *Finanzierung und Förderung von stadtregionaler Governance sichern*
- *Finanzielle Unterstützung für gemeinsame, stadt-regionale Vorhaben“*
(ÖROK 2016:33)

Die vorgeschlagenen Maßnahmen dazu enthalten unter anderem:

Weder der Finanzausgleich noch diverse länderinterne Transfers und Umlagen berücksichtigen die Wechselwirkung der räumlichen Entwicklung, dies gilt insbesondere bei Stadtregionen. Daher soll insbesondere den Anforderungen von Stadtregionen Rechnung getragen und Anreize für eine verstärkte Zusammenarbeit geschaffen werden. Weiters sollen die sektoralen Förderschienen in Österreich auf ihre Raumverträglichkeit geprüft und gegebenenfalls überarbeitet werden, um eine Aufhebung von raumwirksamen Effekten durch eine andere Förderung zu verhindern. Außerdem soll eine stadtregionale Wirkung in den Förderkriterien von ausgewählten sektoralen Förderungen mit aufgenommen werden. Es wird die Erstellung eines „Nutzen- und Lastenausgleichsmodell“ innerhalb der Stadtregionen vorgeschlagen, um eine reine Einnahmen/Ausgaben-Rechnung zu ersetzen, welche die nichtmonetären Leistungen nicht inkludiert. Basis hierfür könnte das bereits oben angesprochene regionale Leitbild oder verschiedene Kooperationsvereinbarungen sein. Hierbei ist darauf zu achten, dass die unterschiedlichen Regelungen in verschiedenen Stadtregionen miteinander vergleichbar bleiben. Bereits aktive Stadtregionen oder welche, die es werden wollen, sollen unterstützt werden - zum Beispiel bei der Erstellung einer Strategie oder eines regionalen Leitbildes, aber auch bei diversen Infrastrukturprojekten. Gleichzeitig sollen rechtliche Erschwernisse bei der Erstellung von stadtregionalen Kooperationen innerhalb von Landes- und Bundesgesetzen gefunden und wenn möglich beseitigt werden. Wichtig ist es auch, dass sich Österreich auf EU-Ebene klar für einen Stadtregionale Politik einsetzt und auch die Bedürfnisse unterschiedlicher Größenordnung (von Metropolregion bis zur Kleinstadtregion) sichtbar macht, um einen gleichberechtigten Zugang zu EU-Fördermittel zu ermöglichen (vgl. ÖROK 2016:33ff.).

4.4.5 Stadtregion lernen

So unterschiedlich und vielfältig die österreichischen Stadtregionen auch sind, stehen sie doch alle vor ähnlichen Herausforderungen. Durch Know-How, Transfer und Erfahrungsaustausch kann das eigene Tun reflektiert werden und Neues entstehen. Umso wichtiger ist ein effektives und gut gesteuertes Wissensmanagement auf Ebene der Stadtregionen, um reaktionsschnell und veränderungsfähig auf die verschiedenen Anforderungen zu reagieren.

Übergeordnete Ziele dabei sind:

- *Aktuellen Stand des Wissens (z. B. Organisationsformen, Planungsinstrumente, Leitbilder) verfügbar machen*
- *Wissenstransfer auf horizontaler und vertikaler Ebene verbessern und zwischen Verwaltung, Forschung, Öffentlichkeit und Praxis verstärken*
- *Erfahrungsaustausch zwischen den Stadtregionen gewährleisten*
- *Zentrale Steuerungsebene und Kommunikationsdrehscheibe für Stadtregionen schaffen*
(ÖROK 2016:37)

Die vorgeschlagenen Maßnahmen dazu enthalten unter anderem:

Die Fortführung des bereits bestehenden Stadtregionstages durch die ÖROK-Partnerschaft. Schließlich entwickelt sich dieser zur Informationsdrehscheibe und als Kooperations- und Lernplattform für stadtrregionale Herausforderungen und Lösungen. Durch die Fortführung kann das Kernnetzwerk erhalten und weiter ausgebaut werden. Gleichzeitig wäre eine Verstärkung der politischen Relevanz wünschenswert. Als weiterführende Maßnahme zum Stadtregionstag soll eine „*Kooperations- und Lernplattform Stadtregion*“ eingerichtet werden. Durch die Integration der politischen Ebene und laufenden Optimierungen soll sich die Plattform als zentrale Steuerungsebene und Kommunikationsplattform etablieren. Weitere wichtige Punkte für ein effektives und starkes Wissensmanagement sind das laufende Monitoring der verschiedenen Stadtregionen, um eine fundierte Steuerung und Koordination langfristig zu gewährleisten. Außerdem soll die Kooperation mit anderen Netzwerken und Plattformen gesucht und weiter ausgebaut werden (vgl. ÖROK 2016:37 - 38).

4.4.6 Stadtregionen handeln

Diese Empfehlung der ÖROK umfasst eine Vielzahl von Bereichen, dementsprechend ist sie auch umfassender beschreiben. Aufgrund dieser Tatsache werden die übergeordneten Ziele, anders als in den fünf Empfehlungen zuvor in eigenen Unterkapiteln dargestellt, um einen guten Überblick zu erhalten. Gerade bei einer stadtreionalen Planung muss das ganze Spektrum der räumlichen Entwicklung umfasst werden.

4.3.6.1 Mobilität und Erreichbarkeit verbessern

Wie in dieser Arbeit schon mehrfach erwähnt, handeln und denken die Bürger_innen meist schon stadtreional (Freizeit, Arbeitsplatz, Kultur etc.). Dementsprechend ist gerade beim Thema Mobilität und Verkehr ein „ganzheitliches Denken“ innerhalb der Stadtregion zu etablieren. Wie der Empfehlung zu entnehmen ist muss die Devise für die Zukunft „*Mobil sein über Grenzen*“ lauten.

Die übergeordneten Ziele dabei sind:

- *„Gleichen Zugang für alle Bevölkerungsgruppender Stadtregion zum öffentlichen Verkehr sicherstellen (d. h. die Verbesserung der Erschließung der Stadtregion mit ÖPNV in Kombination mit nachhaltiger Siedlungsentwicklung und mit alternativen Mobilitätsangeboten unterstützen)*
- *Nicht-motorisierten Verkehr in der Stadtregion im Sinne des Schutzes der Umwelt ausbauen*
- *Gerechtere Verteilung des Nutzens und der Kostendes Verkehrssystem in den Stadtregionen anstreben*
- *Anbindung der Stadtregion an nationale und europäische Verkehrsnetze unterstützen ebenso wie die Erreichbarkeit der Zentren und Umlandgemeinden verbessern“ (ÖROK 2016:39)*

Dazu müssen in Mobilitätspartnerschaften gezielt Kooperationen zwischen Umlandgemeinden und der Stadt umgesetzt werde, um gemeinsame Lösungen für die multimodale Mobilität zu finden. Der Fokus sollte dabei ganz klar auf eine nachhaltige Mobilität gelegt werden.

Weiters muss das ÖV-Angebot nachfrageorientiert abgestimmt werden, um es zu attraktivieren. Außerdem sollte das Instrument der Verkehrsanschlussabgabe näher betrachtet werden, um es letztendlich auch einzusetzen. Hierfür braucht man wiederum

rechtliche Sicherheit. Mit diesem Instrument sind Gemeinden dazu ermächtigt, von großen Verkehrserzeugern eine Abgabe einzuheben, welche man für eine bessere ÖV-Erschließung verwenden könnte (vgl. ÖROK 2016:39f.).

4.4.6.2 Freiraum und natürliche Ressourcen sorgsam nutzen

Die integrierte Steuerung der Raumentwicklung ist eine Kernaufgabe von Stadtregionen, um den zunehmenden Nutzungsdruck gezielt steuern zu können und Freiräume für alle zu sichern.

Die übergeordneten Ziele dabei sind:

- *Grünflächen stadtreional in Wert setzen, Ausgleichsflächen als Entwicklungschance*
- *Faire Aufteilung der Kosten und Nutzen der stadtreionalen Entwicklung zwischen Gemeinden und Nutzer_innengruppen (z. B. Abgeltung der Erholungsfunktion)*
- *Grund und Boden haushälterisch nutzen*
- *Zersiedelung vermeiden und den Flächenverbrauch reduzieren*
- *Energieeffiziente Siedlungsentwicklung (Innen- vor Außenentwicklung, Erhöhung der Siedlungs- und Bebauungsdichten in geeigneten Lagen etc.) fördern*
- *Energetische Mindeststandards für Stadtregionen definieren und lokal verbindlich machen*
(ÖROK 2016:40)

Maßnahmen, um diese Ziele zu erreichen, wären etwa das Schaffen von stadtreionalen Landschaftskonten. Häufig werden bei UVPs Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen veranlasst. Mit Hilfe eines Landschaftskontos sollen diese Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aufeinander abgestimmt und stadtreional koordiniert werden. Weiters wäre nach deutschem Vorbild die Schaffung von Regionalparks als Steuerungsansatz zur Entwicklung von Kulturlandschaften anzudenken. Um nachhaltig und Ressourcen schonenden zu planen und zu entwickeln, ist es zudem vonnöten die Bebauungsdichte regional abzustimmen und eine stadtreionale Energiekonzept zu erarbeiten. Ziel dabei ist es, die regional verfügbaren Ressourcen zu nutzen und eine systematische Energieoptimierung in den Stadtregionen zu schaffen, um den Energieverbrauch zu senken. Durch die Vernetzung zwischen räumlichen Entwicklungsplanungen mit dem stadtreionalen Energiekonzept

wird die sektorale Trennung von Stadtentwicklung, Verkehrsentwicklung und Infrastrukturplanung überwunden (vgl. ÖROK 2016:40f.).

4.4.6.3 Siedlung und Standort nachhaltig entwickeln

Die Bandbreite der österreichischen Stadtregionen ist sehr breit gefächert, sie alle eint allerdings, dass sie Motor der wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Entwicklung sind. Mit einem verbesserten Zusammenspiel von Städten und Gemeinden innerhalb der Stadtregionen könnte man mit weniger finanzieller Mittel das Potential mehr ausschöpfen.

Übergeordnete Ziele dabei sind:

- *Sicherung der Funktionsfähigkeit der Ortskerne und Innenstädte*
- *Wachstum innerhalb der Stadtregionen abstimmen sowie Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung festlegen*
- *Geeignete Standorte für Betriebsansiedlungen, EKZs und Fachmärkte in den Stadtregionen definieren und gemeinsam betreiben*
(ÖROK 2016:42)

Ein besonderes Augenmerk bei der österreichischen Stadtregionspolitik soll auf die Zusammenarbeit zwischen Kernstadt und Stadtumland gelegt werden, da eine lebendige Innenstadt einen Mehrwert für die gesamte Region bietet. Wichtige Standorte sollen stadtregional und über die Gemeindegrenzen hinweg abgestimmt werden. Dazu sollen Zielgebiete definiert werden, welche für die Stadtregion eine besondere Bedeutung haben. Auf diesen Zielgebieten soll ein besonderer planerischer Fokus liegen. Eine mögliche Maßnahme zur Baulandmobilisierung wäre die Einhebung von Aufschließungs- und Erhaltungsbeiträge für unbebautes Bauland (vgl. ÖROK 2016:41ff.).

4.4.6.4 Vielfalt und Zusammenhalt unterstützen

Stadtregionen stehen vor vielfältigen sozio-ökonomischen, sozio-demografischen und sozio-kulturellen Herausforderungen. Weiters führen der demographische Wandel und die Entwicklung am Wohnungsmarkt zu einer zunehmenden sozialen Ungleichheit und stellen eine Bewährungsprobe für das gesamtgesellschaftliche Zusammenleben dar. Um diese Spannungen aber auch unterschiedliche Lebensarten auf einen Nenner zu bringen, braucht es verschiedene Maßnahmen.

Die übergeordneten Ziele dabei sind:

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

(ÖROK 2016:43)

Um die soziale Segregation zu vermeiden, soll ein differenziertes Angebot an leistbaren Wohnraum innerhalb der Stadtregionen bereitgestellt werden. Wichtig ist dabei, eine aktive Bodenpolitik zu betreiben und bestimmte Gebiete, in enger Abstimmung in der Stadtregion als auch mit dem Land, als „förderbaren Wohnbau“ zu widmen. Durch die Entwicklung eines stadtregionalen Integrationsleitbildes sollen Integrationsprozesse gefördert und die räumliche Konzentration von ökonomisch benachteiligten Gruppen vermieden werden. Vielfalt an Kulturen ist als Chance für Innovationen zu sehen. Dazu ist es auch nötig (konsumfreie) Begegnungsräume zu schaffen, sei es innerhalb von Neubauprojekten oder bei bestehenden öffentlichen Orten. Außerdem ist außerdem eine stadtregionale Abstimmung von öffentlichen und sozialen Einrichtungen wichtig. Gerade „*publikumsintensive*“ Einrichtungen sollen an hochwertigen Haltestellen des öffentlichen Verkehrs oder in den Zentren errichtet werden (vgl. ÖROK 2016:43f.).

4.5 Nationale und Internationale Beispiele von Stadtregionen

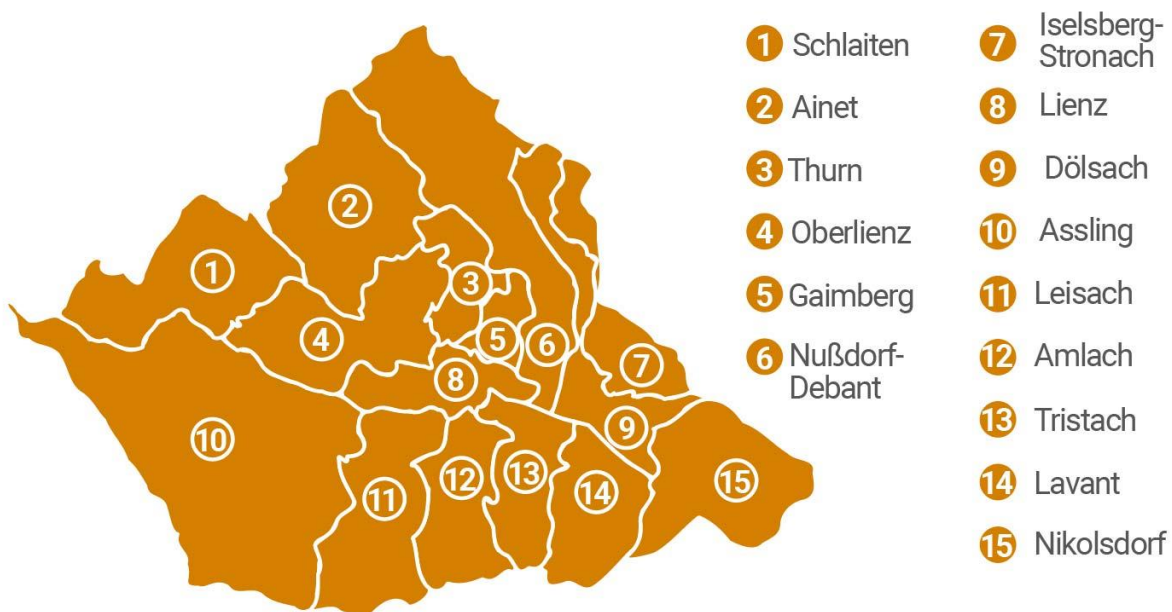
In diesem Unterkapitel sollen best-practice Beispiele von verschiedenen Stadtregionen in Österreich und Regionen anderer Länder vorgestellt und skizziert werden, wobei der Fokus auf den DACH-Raum gelegt wird. Dadurch sollen die verschiedenen Formen von Kooperationen, welche im Kapitel 4.3 beschrieben wurden, nochmal anhand eines konkreten Beispiels aufgezeigt werden.

4.5.1 Nationale Beispiele

Wie schon im Kapitel 4.3 dargelegt gibt es Österreich schon verschieden weit fortgeschrittene interkommunale Kooperationen.

4.5.1.1 Zukunftsraum Lienzner Talboden

Der Zukunftsraum Lienzner Talboden ist die erste aktive Stadtregion in Österreich³. Im Jahr 2013 initiierten die Bürgermeister_innen der 15 Gemeinden rund um die Stadt Lienz einen strategischen Entwicklungsprozess mit dem Ziel einer engeren stadträumlichen Zusammenarbeit in Infrastrukturfragen. Die Region umfasst eine Fläche von 471 km² und hat etwa 28.000 Einwohner_innen. Acht der 15 Gemeinden befinden sich in der Kernzone, in der auch knapp $\frac{3}{4}$ der Bevölkerung wohnen. Die übrigen sieben Gemeinden befinden sich in der Außenzone (vgl. STADTREGIONEN.AT).



Karte 6: Zukunftsraum Lienzner Talboden (JUGEND-GESTALTET.AT)

³ Laut Definition auf stadtregionen.at

4. Stadtregionen als wichtige Handlungsebene der räumlichen Entwicklung

Ziel der Kooperation ist, der EINE Zukunftsraum südlich der Alpen zu werden und gleichzeitig die individuellen Besonderheiten der Gemeinde zu erhalten und dort das Gemeinwesen zu fördern und zu stärken. Um dies zu erreichen, wurde die Zusammenarbeit in sieben verschiedenen Handlungsfeldern beschlossen. Dazu zählen etwa eine gemeinsame Wirtschaftsentwicklung mit dem Ziel zukünftige Projekte überörtlich zu abzustimmen und optimal an die vorhandene Infrastruktur anzubinden. Weiters wird ein gemeinsames Standortmarketing für die Region aufgebaut und die Energiegewinnung sowie die Mobilität der Region soll gemeinsam koordiniert werden. Auch die vorhandenen Verwaltungskooperationen sollen fortgesetzt werden und im Bereich der Freizeit- und Infrastrukturentwicklung Synergien geschaffen werden. Ein wichtiger Punkt für die Region ist von der hohen Akademiker_innenquote der Region zu profitieren und die Arbeitsmarktpolitik dementsprechend anzupassen.

Um diese Ziele zu erreichen und die Zusammenarbeit zu koordinieren, wurde zusammen mit dem Planungsverband 36 Lienz und Umgebung, dem Amt der Tiroler Landesregierung und des Planungsverbands Osttirol eine Organisationsstruktur mit einem Multi-Level-Ansatz erarbeitet.

4. Stadtregionen als wichtige Handlungsebene der räumlichen Entwicklung

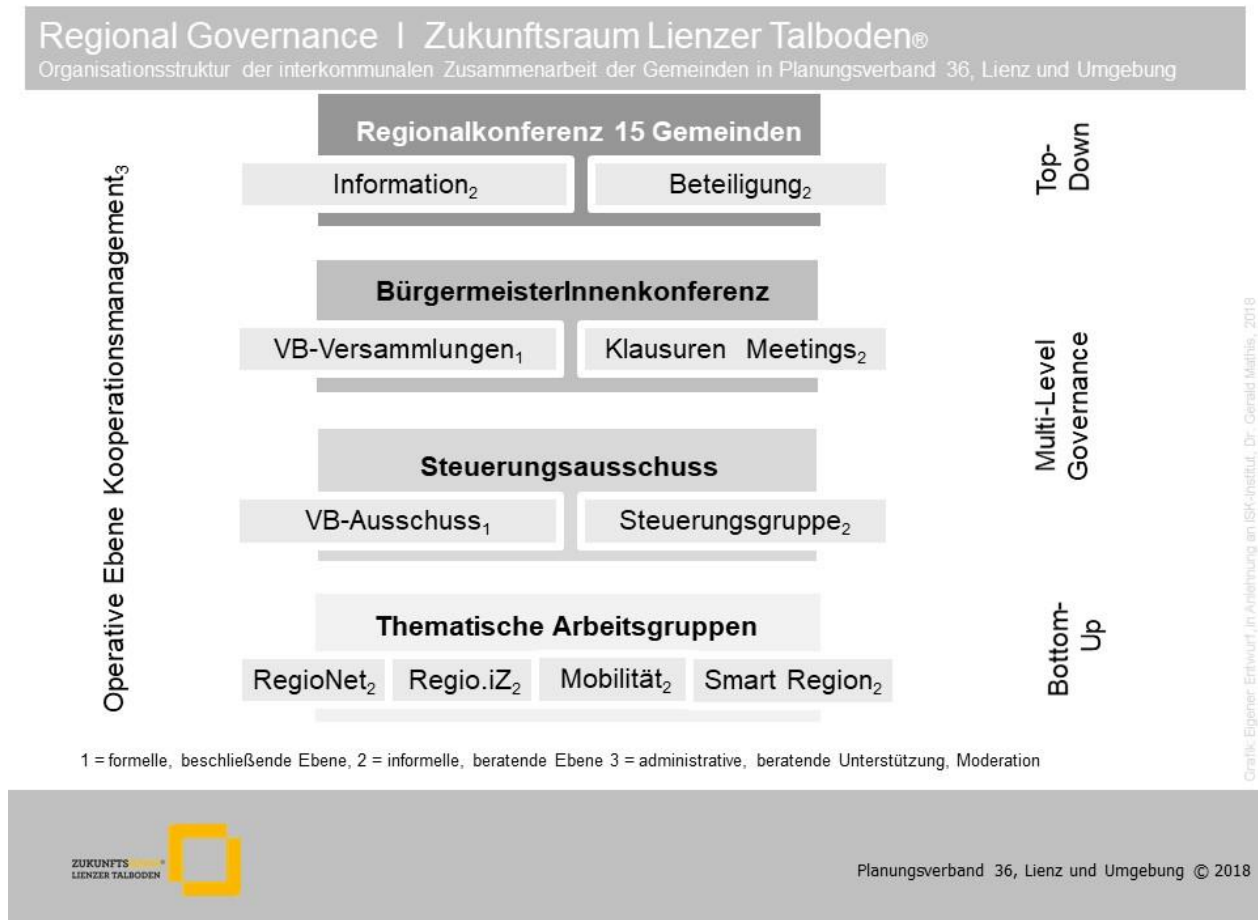


Abbildung 8: Regional Governance ZLT (ZUKUNFTSRAUMLIENZERTALBODEN.AT)

Die Regionalkonferenz der 15 Gemeinden wird zweimal jährlich abgehalten und dient dazu, die Informationen über die Entwicklung öffentlich zu machen und den Entwicklungsprozess der Projekte abzustimmen. Neben der Regionalkonferenz gibt es die Bürgermeister_innenkonferenz, um Entscheidungen formal zu definieren und zu verabschieden.

Der Steuerungsausschuss ist für die Vorbereitung von Entscheidungsgrundlagen und die strategischen Überlegungen verantwortlich. In der operativen Ebene gibt es thematische Arbeitsgruppen zu bestimmten Themen und Schwerpunktsetzungen, in die die Bevölkerung aktiv eingebunden wird.

Neben den bereits oben erwähnten Handlungsfeldern hat die Stadtregion noch zwei weitere wichtige Projekte: Einerseits das Projekt *RegioNet*, bei dem die Region ein eigenes Glasfasernetz betreibt, um für wissensorientierte Firmen und Berufsgruppen interessant zu werden (vgl. ZUKUNFTSRAUMLIENZERTALBODEN.AT). Und andererseits sollen mit dem

Projekt *Jugend-Gestalten* Jugendliche im Alter von 14 bis 24 Jahren angeregt werden, sich aktiv in die Gestaltung ihres Lebensraums einzubringen (vgl. JUGEND-GESTALTET.AT).

4.5.2 Internationale Beispiele

Wie schon zu Beginn dieses Kapitel erläutert, sind Stadtregionen in den Köpfen der Kommunalen Entscheidungsträgerinnen noch nicht so etabliert wie sich dies die ÖROK oder auch das Land und der Bund wünschen würde. Dementsprechend ist die Zahl der internationalen Stadtregionen aus struktureller, aber auch aus verbindlicher Sicht deutlich geringer. Aufgrund dessen wird hier kurz auf vier internationale Beispiele eingegangen. Auch wenn die Bevölkerungszahl deutlich höher ist als innerhalb des gewählten Fallbeispiels Vöcklabruck, das den Untersuchungskern dieser Arbeit darstellt, soll damit die verschiedenen Möglichkeiten von interkommunaler Kooperation (die im Kapitel 4.3 dargelegt wurden) aufgezeigt werden.

4.5.2.1 Stadtregion Hannover

Die Stadtregion Hannover ist im deutschsprachigen Raum wohl jene Region mit den an den meisten vorhandenen Kompetenzen und Institutionalisierungen. Sie bildet seit 2001 die Gebietskörperschaft „*Region Hannover*“, in der eine gemeinsame Planung für die Stadt Hannover und ihren näheren Verflechtungsbereich betrieben wird. Insgesamt hat die Region fast 1,2 Millionen Einwohner_innen, die sich auf 21 Kommunen aufteilen, wobei die Landeshauptstadt Hannover die größte ist. Mit einer Fläche von fast 2.300 km² hat die Region ungefähr die Größe des Saarlandes. Der Erfolgsfaktor, warum die Gebietskörperschaft so weitreichende Kompetenzen aufweist, liegt in ihrer langen Geschichte der interkommunalen Kooperation der Region, welche bis in die 1960er zurückweist. Sicherlich von Vorteil für die Akzeptanz bei den ansässigen Kommunen war, dass die Initiation für eine solche Stadtregion von ansässigen Planern gekommen ist. Ein weiterer Erfolgsfaktor war sicherlich auch die gewählte Größe der Region, die sich auf einen Landkreis beschränkte und so übersichtlich geblieben ist. Für die Akzeptanz der Bevölkerung

außerhalb der Stadt Hannover entscheidend, war sicherlich auch, dass es zu keinen Eingemeindungen zur Stadt gekommen ist.

Das Beschlussorgan der Region ist eine Regionsversammlung, welche aus 85 Mitgliedern zusammengesetzt ist, die wiederum aus verschiedenen Parteien stammen. An der Spitze der Versammlung befindet sich der Regionspräsident, der die Regionsverwaltung mit rund 3000 Beschäftigten leitet. Die Region selbst verfügte im Jahr 2019 über ein Budget von ca. 2 Mrd. Euro das zu 60% aus dem Land Niedersachsen und zu 40% aus der Umlage der regionsangehörigen Städte und Kommunen gebildet wird. Durch die politische Legitimation aufgrund einer gewählten regionalen Politikebene können Probleme und Herausforderungen durch die regionale Sicht gelöst werden. Die Abgeordneten sind der Region verpflichtet und nicht einzelnen Kommunen, wodurch eine egoistische Denkweise eingeschränkt wird. Damit ist die Region laut Modell in Abbildung 5 ein Regionalkreis mit starker Kernstadt (D1) (vgl. PRIEBES 2019:263ff.).

Die Region selbst hat umfassende raumbezogene Planungs- und Genehmigungsaufgaben, wie etwa die Regionalplanung oder auch die Genehmigung von Bauleitplänen. Dazu kommen Zuständigkeiten im Immissionsschutz, beim Naturschutz, der Wasserwirtschaft oder des Bodenschutzes. Sie übernimmt auch die ÖPVN Planung für die Region und ist für den Erhalt und Bau der Stadtbahnstrecke zuständig. Darüber hinaus gibt es eine gemeinsame Wirtschafts- und Beschäftigungsförderungen, die eng mit den Berufsschulen koordiniert werden bzw. diese darauf ausgerichtet werden. Dies sind allerdings bei weitem nicht alle Aufgaben die die Region übernimmt. So ist sie für die Sozial- und Jugendhilfe zuständig, Trägerin sämtlicher öffentlicher Krankenhäuser in der Region, aber auch etwa für den Zoo verantwortlich. Außerdem ist eine der größten Sparkassen Deutschlands und die Leitstelle für Brandschutz und Rettungsdienst Aufgabe der Region Hannover (vgl. PRIEBES 2019:266ff.).

Wie der amtierende Regionspräsident Hauke Jagau schon im Jahr 2011 im Zuge der Tagung *10 Jahre Region Hannover* geschrieben hat, kommt es durch die Vielzahl der Kompetenzen und Aufgaben, die die Region erledigt, nicht mehr zu der klassischen Verwaltungsfrage wie „*Bin ich zuständig?*“, da klar ist, dass die Region dafür zuständig ist. Den Bürgerinnen und Bürgern ist es zumeist gleichgültig, wer wofür zuständig ist, solange die Anliegen kompetent und schnell erledigt werden. Dies ist durch die Region Hannover

und ihrer Struktur wahrscheinlich besser und einfacher zu lösen als im Großteil des DACH-Raumes (vgl. JAGAU 2011:31f.).

4.5.2.2 Region Stuttgart

Die Region Stuttgart umfasst eine Fläche von 3654 km², auf der 2,7 Millionen Menschen aufgeteilt auf die Landeshauptstadt Stuttgart und die fünf umliegenden Landkreise leben. Sie zählt aufgrund der starken Fahrzeug- und Maschinenbauindustrie zu den wirtschaftlich stärksten Regionen Deutschlands. Die Region, so wie sie heute besteht, entstand zu Beginn der 1990er aufgrund der Sorge der baden-württembergischen Landesregierung über den Verlust von internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Durch die stärker werdenden Stadt-Umland-Problematik hielt man eine Veränderung der stadtreionalen Strukturen für erforderlich. Das Besondere an der Region Stuttgart ist, dass die Regionsversammlung als politisches Beschlussorgan direkt von der Bevölkerung gewählt wird.

Der Regionalverband der Region Stuttgart ist für die Regionalplanung, die Regionalverkehrsplanung und den Landschaftsrahmenplanung zuständig. Anders als in der Region Hannover existiert die Ebene der Landkreise in der Region Stuttgart noch, wodurch es immer wieder zu Spannungen kommt, wie etwa bei der Verteilung von Kompetenzen des Busverkehrs.

Der aktuellen Regionalplan der Region Stuttgart wurde im Jahr 2009 beschlossen und beinhaltet auch eine Struktur- und eine Raumnutzungskarte. Er definiert einen verbindlichen Rahmen der regionalen Entwicklung, wobei ein Schwerpunkt des aktuellen Regionalplanes die Siedlungsentwicklung ist. So soll verstärkte Wohnbauentwicklung vor allem an Standorten mit Zugang zum öffentlichen Schienennetz stattfinden, dennoch haben alle Gemeinden Anspruch auf eine Eigenentwicklung für die ortsansässige Bevölkerung. Der Regionalplan erhält hierzu Orientierungswerte zur Siedlungsentwicklung sowie Ziele zur Flächenbilanzierung und -anrechnung.

Neben der Siedlungsentwicklung verfügt der Regionalplan auch über ein stringentes Einzelhandelskonzept. Dabei wird ein starker Fokus darauf gelegt, großflächigen Einzelhandel auf städtebaulich integrierte Standorte in den zentralen Orten zu lenken. Durch die starke Einbindung der Kommunen wurde eine verbindliche Beurteilungsgrundlage für

konkrete Projekte schafft. Dadurch hat die Region Stuttgart auch eine sehr starke Rechtsposition und kann die Ansiedlung von übergroßen Einkaufszentren an nicht ziel-führenden Orten gegen den Willen von einzelnen Kommunen verhindern. Das geschieht aufgrund des Planungsgebot, welches im Jahr 2005 zum ersten Mal eingesetzt wurde. So werden überörtliche Einrichtungen nur dort zugelassen, wo sie langfristig tragfähig sind.

Seit 2005 verfügt die Region Stuttgart unter Zustimmung der jeweiligen Gemeinden über die Möglichkeit, die Trägerschaft von Landschaftsparks in der Region zu übernehmen.

Auch wenn die Ebene des Landkreises in der Region noch existiert und es sich damit um ein Verbandsmodell handelt, zählt die Region Stuttgart zu den etabliertesten Stadtregionen in Deutschland und verfügt über eine Vorbildfunktion im In- und Ausland (vgl. PRIEB 2019:253ff.).

4.5.2.3 Stadtregion Zürich

Die Stadtregion Zürich ist ein international bedeutender Finanzplatz sowie einer der bedeutendsten Wirtschaftsräume in Europa, welcher über die Schweizer Staatsgrenze hinweg nach Deutschland reicht. Dabei wird die überörtliche Planung von und rund um Zürich in verschiedenen Maßstabsebenen betrieben. Die überörtliche Raumplanung im engeren Sinn wird vom Verein „*Regionalplanung Zürich und Umgebung*“ (kurz RZU) betrieben, während der „*Metropolitanraum Zürich*“ eine überörtliche Planung über ein deutlich größeres Gebiet betreibt und dabei auch nördlich nach Bayern schaut. Beide Vereine agieren außerhalb öffentlich-rechtlicher Strukturen und sind privatrechtlich organisiert.

Dennoch gibt es eine öffentlich-rechtliche Ebene. Hierbei wird die Stadtregion Zürich in sechs teilträumlichen Planungsregionen im Züricher Raum geteilt. Darüber hinaus kommt es auch auf Kantonsebene zur überörtlichen Planung.

Diesen sechs Planungsregionen dient der RZU als Dachverband. Während das Zusammenschließen zu Planungsregionen seit 1975 verpflichtend ist, basiert der Zusammenschluss der Planungsgruppen zum RZU noch immer auf freiwilliger Basis, was allerdings problemlos funktioniert. Insgesamt umfasst die Stadtregion so 70 Gemeinden sowie Stadt Zürich und eine Fläche von 697km², auf der knapp eine Million Menschen leben.

4. Stadtregionen als wichtige Handlungsebene der räumlichen Entwicklung

Ziel des Vereins ist auf Grundlage von kantonaler Planung ein Leitbild für die Stadtregion zu erarbeiten und weiterzuentwickeln. Dazu kommen noch planerische Aufgaben von gesamtregionaler Bedeutung sowie die Zusammenarbeit der Mitglieder anzuregen und zu koordinieren. Weiters nimmt er auch Beratungsaufgaben für die Kommunen wahr und lanciert Projekte, um die Mitglieder in ihrer thematischen Arbeit zu unterstützen.

Auf einer größeren Ebene arbeitet die Metropolregion Zürich, zu der auch der Agglomerationsraum rund um Luzern gehört. Dies sind insgesamt 1,9 Millionen Einwohner und Einwohnerinnen in 238 Gemeinden, wobei auch der RZU als assoziiertes Mitglied daran beteiligt ist. In dieser Region leben 26% der Schweizer Bevölkerung und es befinden sich 29% der Arbeitsplätze der gesamten Schweiz in diesem Gebiet.

Der Verein wurde im Jahr 2009, aufgrund der Tatsache, dass die politische Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich nicht optimal genutzt wurde, gegründet. Aufgabe des Vereins ist die Sicherung der Lebensqualität für die Bewohnerinnen und Bewohner als auch der Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Die Organe des Vereins sind einerseits die Metropolitankonferenz und andererseits der Metropolitanrat. Die Metropolitankonferenz besteht aus Kantons-, Städte-, und Gemeindekammer, tagt zweimal jährlich und ist sowohl oberstes Organ des Vereins als auch Mitgliederversammlung. Der Metropolitanrat ist für die strategische Steuerung zuständig und besteht aus jeweils acht Vertreter_innen der Kantons-, Städte- und Gemeindekammer.

Die Metropolregion ist als Vertreterin in Kontakt zu den Bundesbehörden und bezieht immer wieder Stellung, um die Interessen der Mitglieder zu vertreten. Momentaner Fokus der Arbeit liegt auf der Fortführung der Personenfreizügigkeit, die Ansiedlung von nationalen Innovationsparks sowie die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation.

Wie schon zu Beginn erwähnt, strahlt die Region Zürich über das Schweizer Staatsgebiet hinaus. Hiervon wird vor allem Konstanz durch die Nähe zur schweizerischen Grenze beeinflusst. Aufgrund dieser Tatsache kommt es immer wieder Diskussionen, die eine grenzüberschreitende Metropolregion Zürich mit Einbeziehung der deutschen Kommunen thematisieren. Die Stadt Konstanz ist indessen assoziiertes Mitglied des Vereins und war schon Ausrichter der Metropolitankonferenz.

Mit dem Raumordnungskonzept für die Kantone im Metropolitanraum Zürich (kurz Metro-ROK) verfügt der Verein auch über ein informelles Planungsinstrument, das einen Orientierungsrahmen für die Raumentwicklung darstellt. Dieses gemeinsame Raumordnungskonzept ist ein gutes Signal, das es funktionieren kann, informelle Strukturen mit verbindlichen Planungskonzepten zu verbinden (vgl. PRIEBIS 2019:305ff.).

4.5.2.4 Stockholm

Die Stadtregion Stockholm ist sowohl als Wirtschafts- als auch als Hochschulstandort eine der bedeutendsten Stadtregionen in Nordeuropa. Insgesamt umfasst die Region eine Fläche von 6789 km² auf der 2,1 Millionen Menschen leben. Die Stadt Stockholm und die umliegenden 25 Gemeinden verfügen mit der „*Stockholm Läns Landsting*“ (kurz SLL) über eine leistungsfähige Institution, welche sich vor allem mit der stadtregionalen Daseinsvorsorge befasst. In der SLL sind die förmliche Raumplanung und die strategische Entwicklungsplanung eng miteinander verbunden, was eine der Besonderheiten der Region ist. Gegründet wurde der SLL 1971 und ging aus seinem Vorgängerverein hervor. Seitdem werden die stadtregionale Ebene der kommunalen Selbstverwaltung durch den SLL betrieben. Das Entscheidungsgremium des SLL ist die Regionalversammlung, welche 149 Mitglieder umfasst, die direkt gewählt werden.

Zu seinen wichtigsten Aufgaben gehört das Gesundheits- und Pflegewesen, der öffentliche Personennahverkehr und die Regionalentwicklung. Die förmliche Regionalplanung wird in der Stadtregion mit dem Regionale Entwicklungsplan (RUFS) betrieben. Der aktuell gültige aus dem Jahr 2010 wird im Moment aktualisiert und zum RUFS 2050 aktualisiert. Dem Prozess für den RUFS 2010 ging ein deutlich kommunikativerer und diskursiverer Prozess voraus als bei den fünf vorherigen Plänen.

Dabei wurden vier übergeordnete Ziele für die Region festgelegt:

1. Die Region soll offen und gut erreichbar sein.
2. Sie soll eine führende Wachstumsregion sein.
3. Sie soll eine gute Lebensqualität haben.
4. Die Ressourcen der Region sollen effektiv genutzt werden.

Um diese vier Ziele zu erreichen, wurden sechs Strategien abgeleitet.

Tragendes Element der Siedlungsentwicklung ist ein starker regionaler Kern und die davon ausgehenden Kommunikationsachsen. Der Fokus liegt dabei auf ein polyzentrisches Wachstum und festgelegte acht regionalen Wachstumskernen.

Wie bereits erwähnt, wird gerade an einer Aktualisierung des RUFs 2010 gearbeitet. Generell ist man der Meinung, dass die Herausforderungen und Ziele noch immer größtenteils ident mit denen des RUFs 2010 sind, allerdings wird ein starker Fokus auf eine nachhaltige Entwicklung und eine Stärkung der Resilienz der Region gelegt. Dabei soll die Region bis 2050 klimaneutral und frei von Diskriminierung sein, wobei Diversität als Ressource und Stärke betont wird. In der Siedlungsstruktur wird weiter die Polyzentralität als wichtigstes Planungsmerkmal hervorgestrichen. Dabei sollen auch dörfliche Strukturen gestärkt werden, um diese in diesem Bereich zu verdichten und so das Verkehrsaufkommen generell zu reduzieren.

Überregional ist die Region Stockholm Mitglied des 1992 gegründeten „*Mälardalsrat*“, 57 Kommunen mit insgesamt 3,2 Millionen Menschen umfasst. Dieser ist eine informelle Kooperation, welche immer weiter ausgebaut wird. Ziele dieser strategischen Allianz sind die Vernetzung der Regionen, die Verbesserung der Infrastruktur, ein gemeinsames Regionalmarketing und die Stärkung der Wissens- und Kompetenzregion. Dazu findet jährlich eine Konferenz, das „*Mälarting*“ statt (vgl. PRIEBs 2019:285ff.).

5. Handlungsräume als Motor der Regionalentwicklung im LAROP 2017

Das Landesraumordnungsprogramm 2017 (kurz LAROP), welches seit März 2017 rechts-gültig ist, ersetzt das seit 1998 bestehende Landesraumordnungsprogramm. Es dient da-bei als Bindeglied zwischen dem oö. Raumordnungsgesetz 1994 und den Umsetzungs-instrumenten der Raumordnung auf regionalen oder kommunalen Ebenen.

Im Rahmen des LAROP 2017 wurden fünf Leitziele für eine nachhaltige Raumentwicklung in Oberösterreich definiert:

- Eine tragfähige Wirtschafts- und Arbeitswelt fördern
- Die lokale und regionale Daseinsvorsorge sichern
- Eine ÖV-orientierte Siedlungsentwicklung forcieren
- Natürliche Ressourcen, Landschaft aufwerten
- Die regionale Handlungsebene stärken

Um diese Ziele zu erreichen wurden das Bundesland in sogenannte Handlungsräume eingeteilt. Das „... *sind Räume mit ähnlichen Handlungserfordernissen*“ welche primär nach funktionalen Gesichtspunkten abgegrenzt werden und nicht immer mit administrati-ven Grenzen übereinstimmen. Sie dienen als Zielgebiet der Landesplanung und Entwick-lung und sollen einen partizipative und handlungsorientierte Regionalentwicklung unter-stützen (vgl. AMT DER OÖ LANDESREGIERUNG 2017:4ff.).

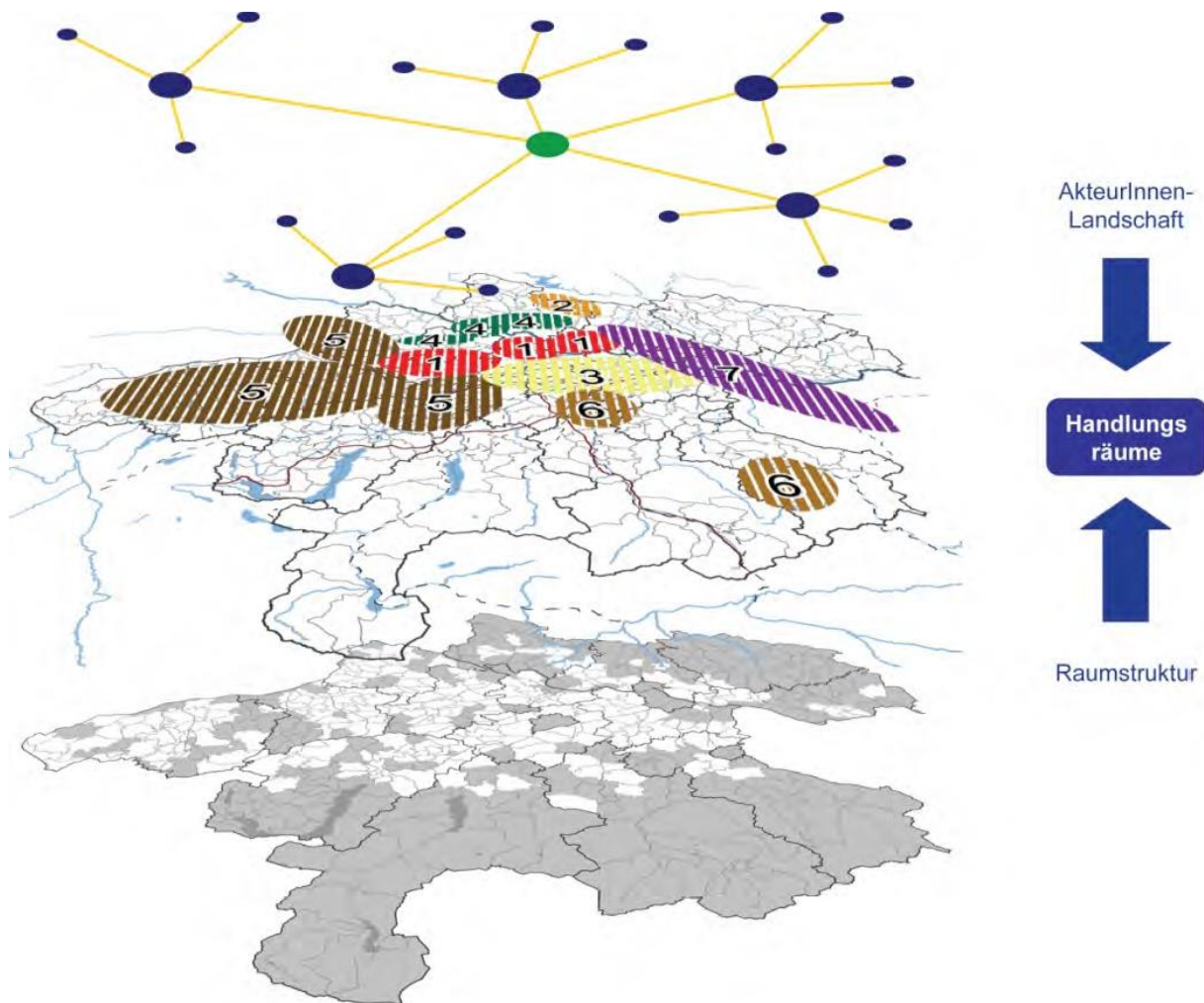


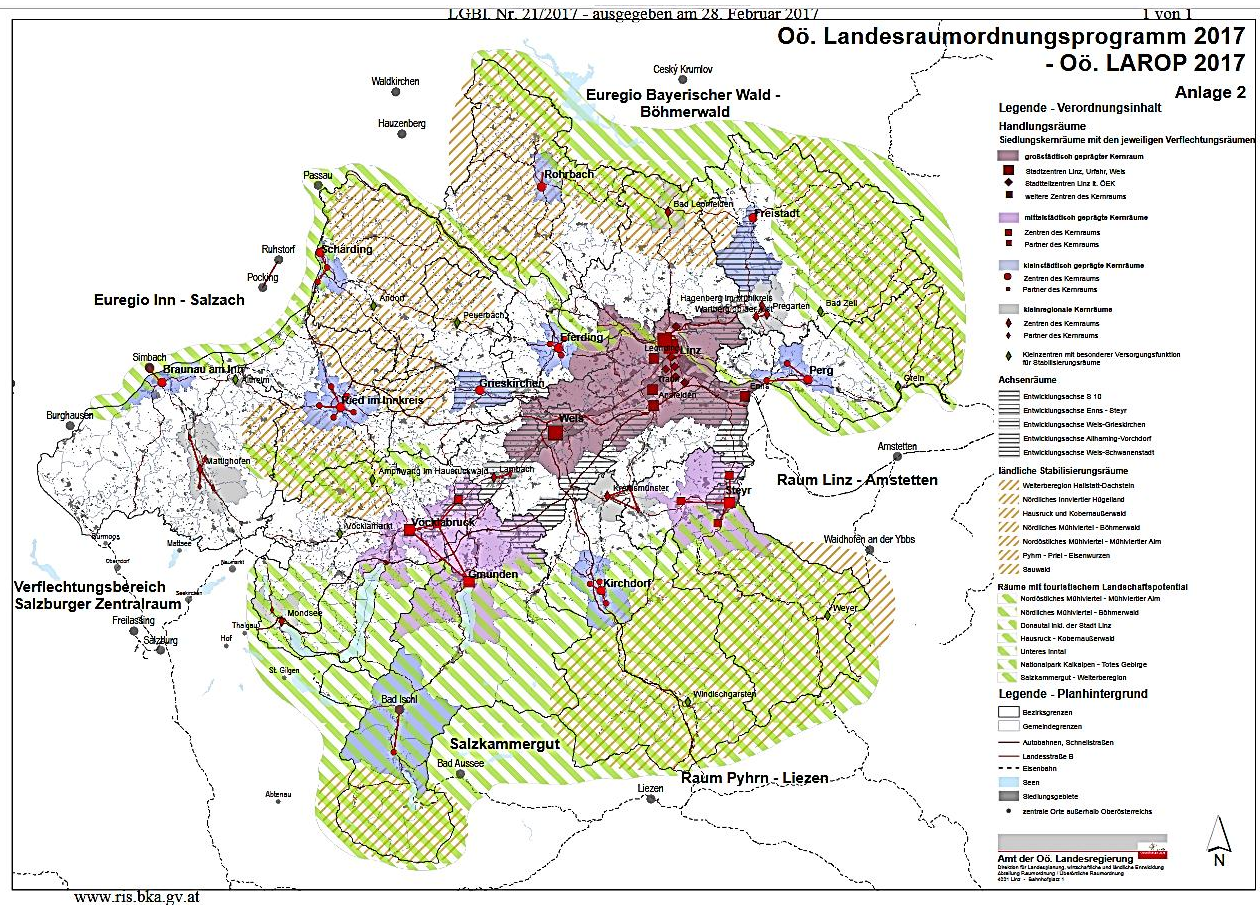
Abbildung 9: Methodisches Herangehen zur Definition von Handlungsräumen (AMT DER OÖ LANDESREGIERUNG 2017:7)

Insgesamt wurden fünf verschiedene Handlungsräume über ganz Oberösterreich definiert, die sich teilweise überschneiden:

- Siedlungskernräume mit den jeweiligen Verflechtungsräumen
- Achsenräume
- Ländliche Stabilisierungsräume
- Räume mit touristischem Landschaftspotential
- Grenzüberschreitende Kooperationsräume

5. Handlungsräume als Motor der Regionalentwicklung im LAROP 2017

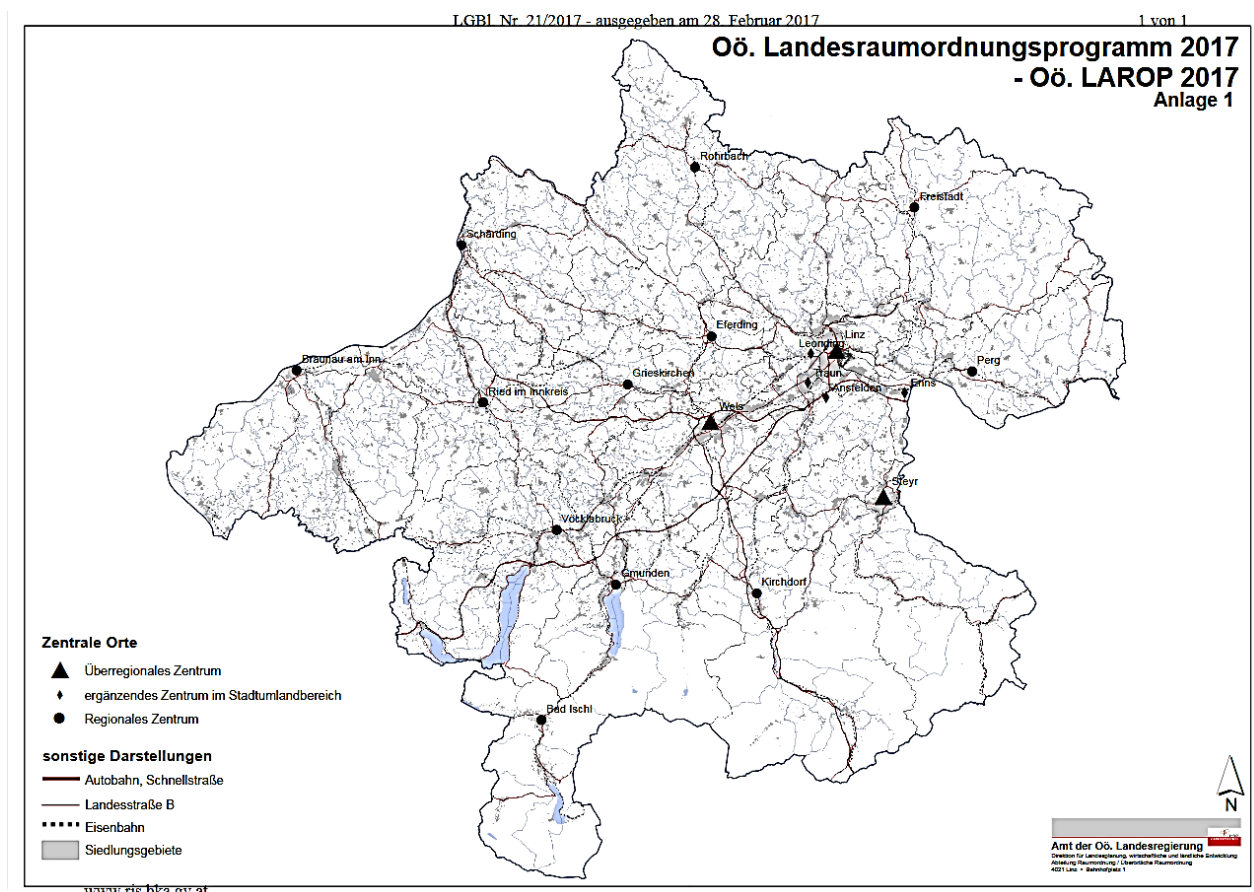
Für alle Handlungsräume wurden Entwicklungsvorstellungen und Umsetzungsstrategien formuliert, bei denen die Stärken der Räume genutzt und weiterentwickelt sowie die Herausforderungen gelöst werden sollen (vgl. AMT DER OÖ LANDESREGIERUNG 2017:6ff.).



Karte 7: Handlungsräume in Oberösterreich (AMT DER OÖ LANDESREGIERUNG 2017:17)

5. Handlungsräume als Motor der Regionalentwicklung im LAROP 2017

Die Handlungsräume sollen auch die polyzentrische Raumentwicklung fördern. Dazu wurden im LAROP auch zentrale Orte, inklusive Kleinzentren festgelegt, welche die räumliche und aufgabenbezogene Funktionsteilung forcieren und Gemeindekooperationen unterstützen sollen. Gerade den Kleinzentren sollen als Impulsgeber für die ländlichen Regionen dienen und regionalwirtschaftliche Entwicklungen anstoßen. Das LAROP 2017 bildet also den strategischen Rahmen für eine polyzentrische Raumentwicklung in Oberösterreich. (vgl. AMT DER OÖ LANDESREGIERUNG 2017:6ff.).



Karte 8: Zentrale Orte in Oberösterreich (AMT DER OÖ LANDESREGIERUNG 2017:16)

6. ‚Rund um Vöcklabruck‘ als ausgewähltes Fallbeispiel

In diesem Kapitel wird das ausgewählte Fallbeispiel näher betrachtet. Dabei kommt es zuerst zu einer Beschreibung und Abgrenzung des Untersuchungsgebietes, wobei kurz auf den Spezialfall „*Regionalentwicklungsverein Vöckla-Ager*“ eingegangen wird. Anschließend wird auf die Verbindung zwischen dem Fallbeispiel und dem LAROP eingegangen, um am Ende des Kapitels die Stadtregionale Strategie kurz vorzustellen.

6.1 Das Untersuchungsgebiet:

Im folgenden Unterkapitel soll das Untersuchungsgebiet des Fallbeispiels der Arbeit kurz beschrieben und dargestellt werden. Dazu folgt zuerst eine geographische Einordnung, um anschließend die wichtigsten demographischen und wirtschaftlichen Daten der Gemeinden wiederzugeben, um so einen besseren Überblick über das Untersuchungsgebiet zu erhalten.

Das Untersuchungsgebiet besteht aus sechs Gemeinden und befindet sich im oberösterreichischen Hausruckviertel. Neben der Bezirkshauptstadt Vöcklabruck sind die Gemeinden Timelkam, Ungeneß, Pilsbach, Attnang-Puchheim und Regau Teil des Untersuchungsgebietes.



Karte 9: Das Untersuchungsgebiet (RAUMREGIONMENSCH ZT GMBH 2018:27)

Das Gebiet befindet sich ziemlich genau zwischen den beiden Landeshauptstädten Linz und Salzburg und hat eine Größe von 104,7 km². Verkehrstechnisch verläuft die Westbahnstrecke durch die Gemeinden Timelkam, Vöcklabruck und Attnang-Puchheim, womit man sehr gut an das regionale und auch überregionale ÖPVN-Netz angebunden ist (Vöcklabruck Bahnhof – Linz Hauptbahnhof: 34 Min, Vöcklabruck Bahnhof – Salzburg Hauptbahnhof 42 Min, Vöcklabruck Bahnhof – Wien Hauptbahnhof 2h 11 Min.) Im Gemeindegebiet von Regau befindet sich die Autobahnauffahrt zur A1 Westautobahn, außerdem befindet sich 10km südwestlich vom Stadtzentrum Vöcklabruck die Autobahnauffahrt Seewalchen zur A1 Westautobahn, womit die Region auch an den überregionalen MIV sehr gut angeschlossen ist.

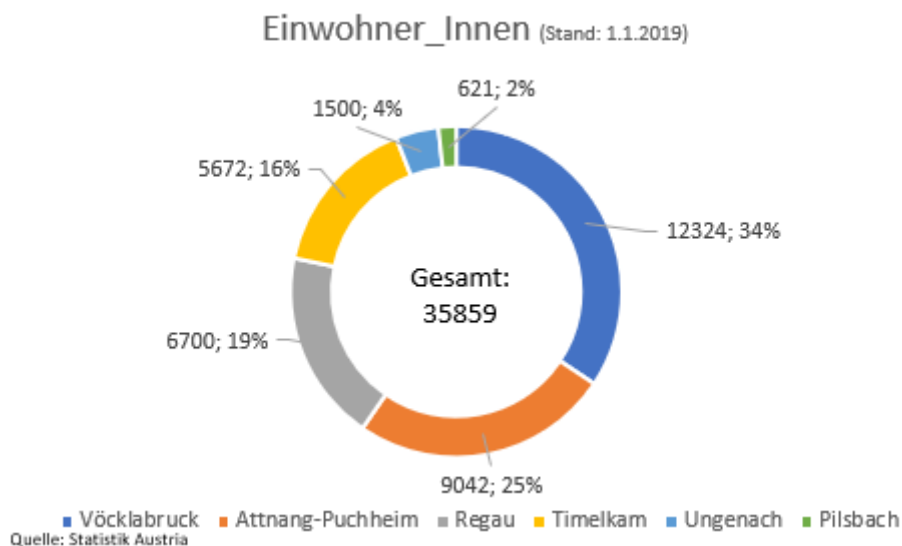


Abbildung 10: Einwohner_innenzahl der untersuchten Gemeinden (eigene Bearbeitung)

Wie man in Abbildung 10 sieht leben in der Region 35.859 Menschen, die meisten (12.324) davon in der Bezirkshauptstadt Vöcklabruck und in Attnang-Puchheim (9.042), die mit Abstand am wenigsten in Pilsbach (621). In der Region zieht sich ein städtisch geprägtes Band von Westen Richtung Osten, in den Gemeinden Timelkam, Vöcklabruck und Attnang-Puchheim mit dichterem Bebauung und einigen Betriebsstandorten. Die anderen drei Gemeinden weisen eher eine dörfliche Struktur auf, wobei in der

Marktgemeinde Regau auch einige Betriebsstandorte, teils in isolierter Lage zu finden sind (vgl. RAUMREGIONMENSCH ZT GMBH 2018:28).

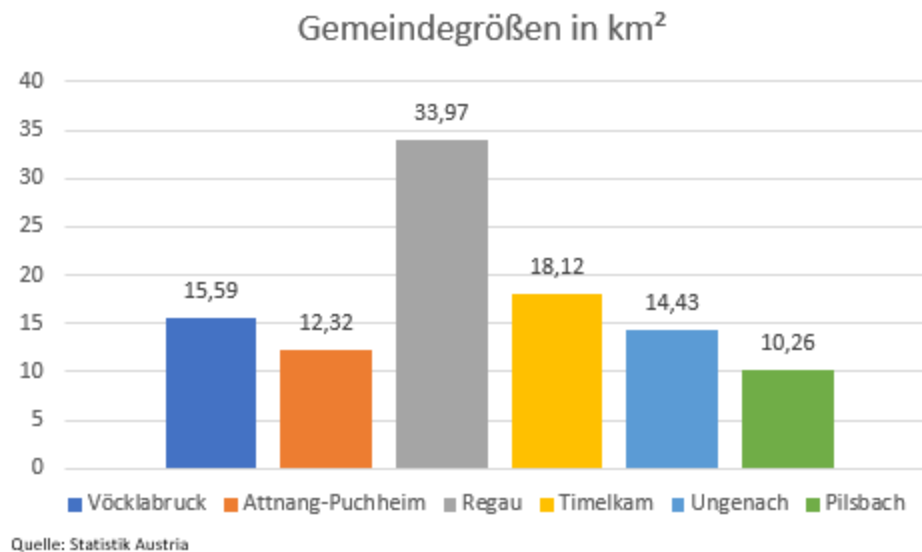


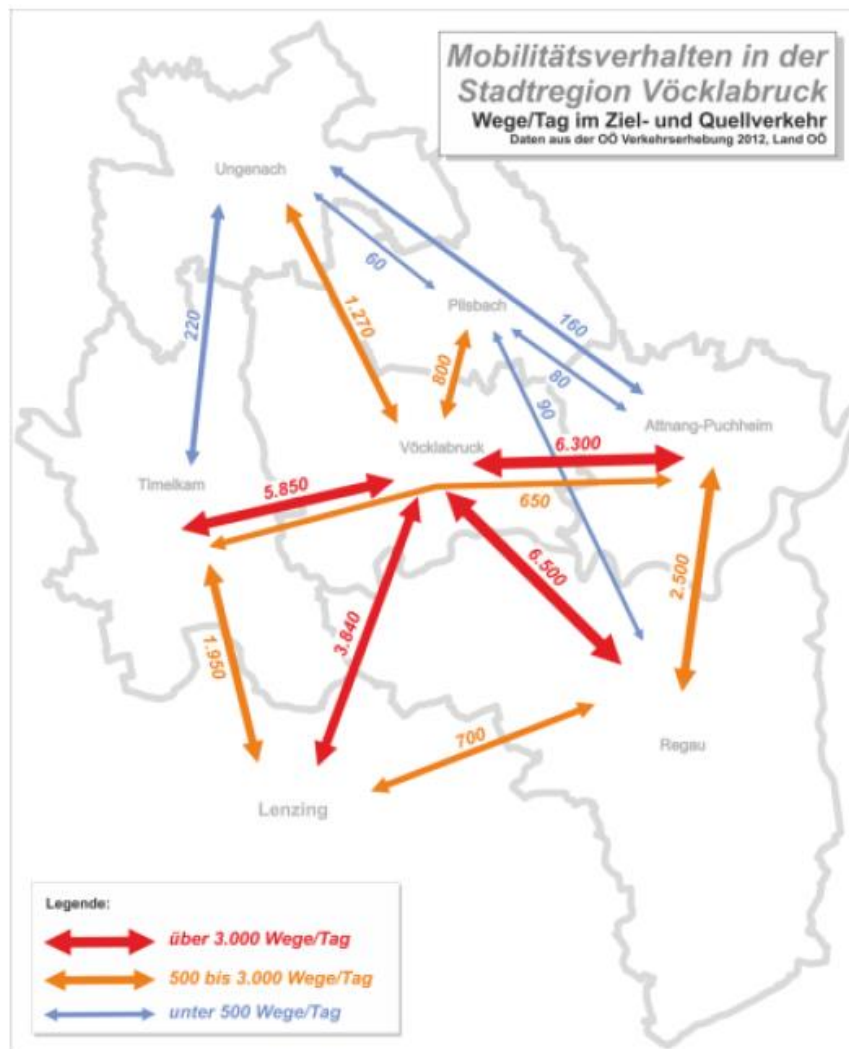
Abbildung 11: Gemeindegrößen (eigene Bearbeitung)

Das mit Abstand größte Gemeindegebiet im Untersuchungsraum weist die Marktgemeinde Regau mit 33,97 km² auf, gefolgt von der Marktgemeinde Timelkam mit 18,12 km² und der Bezirkshauptstadt Vöcklabruck mit 15,59 km². Ebenso wie bei der Einwohner_innenzahl ist auch bei der flächenmäßigen Verteilung die Gemeinde Pilsbach mit 10,26 km² die kleinste des Untersuchungsraumes.

Wirtschaftlich ist die Stadtregion durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil des industriell-gewerblichen Sektors und des Dienstleistungssektors geprägt. Dabei sind im sekundären Sektor vor allem die Getränke- und Automatisierungsindustrie in Attnang-Puchheim und die Bauindustrie zu nennen. Bei den Handelsbetrieben sticht das Einkaufszentrum VARENA hervor. Diese ist auch der drittgrößte Arbeitgeber in der Region (650 Beschäftigte Stand 2017) und wird nur von der STIWA Group (770) übertroffen sowie der Firma Spitz (675) übertroffen. Insgesamt dominieren aber in der Stadtregion Betriebe mit 0 bis 4 Beschäftigten während 33 Betriebe mehr als 100 Personen beschäftigen. Allerdings befindet sich der wichtigste Arbeitgeber der Region, die Lenzing AG, in der

gleichnamigen Nachbargemeinde von Timelkam, die rund 3.100 Menschen in Oberösterreich beschäftigt (vgl. OÖ.WIRTSCHAFTSZEIT.AT 2019, RAUMREGIONMENSCH ZT GMBH 2018:44ff.).

Dies sieht man auch, wenn man sich das Mobilitätsverhalten in der Stadtregion Vöcklabruck ansieht.



Karte 10: Mobilitätsverhalten in der Stadtregion Vöcklabruck - Wege/Tag im Ziel- Quellverkehr (RAUMREGIONMENSCH ZT GMBH 2018:47)

Es dominieren Wege entlang der städtischen Ost-West Siedlungsachse (Attnang-Regau-Vöcklabruck-Timelkam) und die Pendlerwege nach Lenzing. Insgesamt dominiert der MIV-Anteil sehr deutlich in der Region: so werden 73% der Wege mit dem MIV

zurückgelegt. Hier soll auch mit der stadtreionalen Strategie entgegen gewirkt werden (vgl. RAUMREGIONMENSCH ZT GMBH 2018:47f.).

6.1.2 Die ‚REVA‘ – ein gescheiterter Versuch einer interkommunalen Kooperation

Die Regionale Planungs- und Entwicklungs-GmbH Vöckla – Ager (kurz REVA) ist ein Zusammenschluss von fünf Gemeinden (Vöcklabruck, Regau, Timelkam, Lenzing, Attnang-Puchheim), wovon vier auch Teil des Untersuchungsgebietes sind. Der Verein wurde 1994 gegründet mit dem Ziel, bei der Betriebsansiedlung miteinander zu kooperieren und einen Ansprechpartner für Firmen zu haben (vgl. REGIONALE PLANUNGS- UND ENTWICKLUNGS GMBH VÖCKLA- AGER, FIRMENABC.AT).

„Das war ursprünglich eigentlich eine sehr engagierte Projektidee, was ich gehört habe. Da wäre es schon um die INKOBAS gegangen, dass man eigentlich auch die Betriebsansiedlungen gemeinsam macht.“

(THOMASBERGER 2020:67ff.)

Der ursprüngliche Gedanke der REVA, dass ich sage es ist halt ein Wirtschaftsraum, wo ich einen Steuerausgleich habe, ist leider auch nicht zur Umsetzung gekommen, wäre auch positiv.

(WIMMERSBERGER 2020:51ff.)

Allerdings hat das Ganze von Anfang nicht wirklich funktioniert und einen Mehrwert für die Kommunen gebracht:

„Also die Zusammenarbeit was Betriebsansiedlungen betrifft, das hat nie funktioniert. Ich kann mich erinnern, das steht in der Gründungsurkunde, dass sie sich schon über den Kommunalsteuer-Aufteilungsschlüssel nicht einig geworden sind und das fallengelassen wurde“

(THOMASBERGER 2020:153ff.)

„Da ist es eher darum gegangen, dass man sich gegenseitig die Firmen nicht abspenstig macht. Dies ist ziemlich verloren gegangen ehrlich gesagt dieser Gründungszweck. „

(SEYRL 2020:21ff.).

Warum das eigentliche Ziel der REVA nie wirklich funktioniert hat, wird in den Gemeinden meist recht ähnlich begründet: so betonen sowohl Vertreter der Stadt Vöcklabruck als auch der Gemeinde Timelkam das zu groß ausgeprägte Kirchturmdenken. Vertreterinnen

der Marktgemeinde Regau führen noch die (mittlerweile) fehlenden Baugründe und die generell gute Zusammenarbeit an:

„Das Kirchturmdenken war da einfach meiner Meinung nach zu groß“

(KIRCHBERGER 2020:73)

„Wahrscheinlich darf man das so im Wesentlichen gar nicht sagen, aber meistens ist es das Denken halt für die eigene Gemeinde. Das ich für die eigene Gemeinde das Beste herauszuholen und da ist es wahrscheinlich schwierig zu sagen jetzt teilen wir Steuern auf. Ich glaub das diese Denken etwas das schwierige generell ist.“

(WIMMERSBERGER 2020:101ff.)

Also die REVA-Thematik hat sich, muss man schon sagen, durch die gute Zusammenarbeit der fünf Gemeinden erledigt, wissens was ich meine? Und aufgrund der fehlenden Baugründe. Das muss man auch sagen.

(BIRNZAIN 2020:142ff.)

Mittlerweile beschränkt sich die GmbH auf das gemeinsame Betreiben einer Eishalle für die Bevölkerung und die Vereine der Region sowie auf den gemeinsamen Einkauf und die Lagerung von Streusalz in einem Silo in Timelkam. Ohne diese beiden Einrichtungen würde es die REVA laut den Interviewpartner_innen nicht mehr geben:

„Die REVA ist meiner Meinung nach, wenn man nicht die Eishalle hätte in Vöcklabruck, die ja den REVA Gemeinden gehört, bräuchten wir sie nicht mehr. [...] Die REVA an und für sich braucht man nur, damit wir die Eishalle haben. [...] Weil die Silos, die auch REVA sind, die würden wir als Timelkam gleich mal übernehmen, das wäre nicht das Problem.“

(KIRCHBERGER 2020:29ff.).

„Was geblieben ist, sind das Silo und die REVA-Halle. Ja solche Sachen machen mitunter Sinn, sind sicherlich sinnvoll.“

(SEYRL 2020:23f.)

Zusammenfassend bleibt zu sagen, dass die Idee eines gemeinsamen Industriegebietes von mehreren Vereinen in der Region mit 1994 schon relativ früh probiert wurde, es allerdings aufgrund von verschiedenen Faktoren nicht zu einer konkreten Umsetzung eines solchen gekommen ist und man sich auf die Bewahrung des Status quo beschränkte.

6.2 Die Rolle des Untersuchungsgebietes im LAROP 2017

In diesem Unterkapitel soll kurz aufgezeigt werden, welche Rolle das Untersuchungsgebiet im LAROP 2017 einnimmt und zu welchen Handlungsräumen (siehe Kapitel 5) es gezählt wird.

In den fünf definierten Handlungsräumen des Landes Oberösterreich kommt das Untersuchungsgebiet in zwei expliziert vor. Einerseits in den Siedlungs- und Kernräumen und andererseits mit Attnang-Puchheim auch in den Achsenräumen.

Der Raum Gmunden – Vöcklabruck wird gemeinsam mit der Stadtregion Steyr als „Mittelstädtisch geprägter Kernraum“ definiert. Dazu zählen die Zentren Gmunden und *Vöcklabruck* mit den Ergänzungen *Attnang-Puchheim* und Schwanenstadt sowie die Gemeinden Altmünster, Desselbrunn, Gschwandt, Kirchham, Laakirchen, Lenzing, Oberndorf, Ohlsdorf, Pinsdorf, Pühret, Redlham, *Regau*, Roitham, Rüstorf, Schlatt, Schörfing, Schwanenstadt, Seewalchen, *Timelkam*, Vorchdorf.

Dementsprechend sind vier der sechs Gemeinden zu diesem Handlungsraum zu zählen, während die Gemeinden Ungenach und Pilsbach laut LAROP nicht dazu gezählt wurden. Der Raum selbst wird als stark vernetzter Wohn- und Arbeitsort sowie als Industriestandort und Tourismusdestination beschrieben. Durch seine sehr starke wirtschaftliche Dynamik mit attraktiver Landschaft weist er eine sehr hohe Lebensqualität auf. Der Kernraum selbst bietet zahlreiche zentralörtliche Funktionen wie höhere Schulen oder Bezirksgerichte. Allerdings weist er auch Tendenzen zur Zersiedlung und zu Siedlungssplittern auf, insbesondere durch Einzelhandel- und Gewerbeagglomerationen an Kreisverkehren, welche die Kaufkraft und das Leben aus den Stadt- und Ortskernen abziehen (vgl. AMT DER OÖ LANDESREGIERUNG 2016:103ff.).

Wie oben schon beschrieben wird das Untersuchungsgebiet mit der Stadt Attnang-Puchheim zusätzlich noch im Kapitel der „*Entwicklungssachse Wels – Schwanenstadt – Attnang-Puchheim*“ explizit erwähnt. Dabei wird die Entwicklungssachse entlang der Westbahnverbindung in diesem Abschnitt betont, wobei aufgrund des Entwicklungsdrucks entlang übergeordneter Verkehrsverbindungen das Ordnen der Raumnutzung in diesem Bereich im Vordergrund steht (vgl. AMT DER OÖ LANDESREGIERUNG 2016:116).

In der polyzentralen Raumentwicklung (siehe Kapitel 5) spielen die beiden Städte des Untersuchungsgebiets eine wichtige Rolle für die strategische Entwicklung in Oberösterreich. So wird Vöcklabruck als *Regionales Zentrum* deklariert, während Attnang-Puchheim als *Kleinregionales Zentrum* genannt wird. Während Vöcklabruck schon beim letzten LAROP 1998 als *Regionales Zentrum* deklariert wurde, entstanden die *Kleinregionalen Zentren* erst im jetzigen LAROP. Wichtig dabei ist die Funktion als ÖV-Knoten, den Attnang-Puchheim definitiv erfüllt. Mit dem Technologiezentrum verfügt es über einen weiteren Impulsgeber für den umliegenden Raum (vgl. AMT DER OÖ LANDESREGIERUNG 2016:141f.).

6.4 Die stadtreionale Strategie ‚Rund um Vöcklabruck‘

Die Stadtreionale Strategie wurde im Rahmen des EFRE-Programms *„Investitionen in Wachstum und Beschäftigung Österreich 2014-2020“* erarbeitet. Neben den finanziellen Mitteln der Europäischen Union stellte auch das Land Oberösterreich Landesfördermittel für interkommunale Umsetzungsprojekte zur Verfügung.

6.4.1 Richtlinien und Vorgaben für die Stadtreionale Strategie

Die Vorgaben für die Teilnahme an dem Förderprogramm waren unter anderem eine gewisse Anzahl an Einwohner_innen anhand der Größe der Kernstadt (am Beispiel Vöcklabruck >10.000) sowie die Anzahl der teilnehmenden Gemeinden (Vöcklabruck als Kernstadt + mind. 3). Gleichzeitig muss die Stadtreion ein *„räumlich geschlossener Kooperations- bzw. Planungsraum sein“* und außerdem müssen die Gemeinden räumlich-funktional mit der Kernstadt verflochten sein. Dabei gilt eine Verflechtung als nachgewiesen, wenn sie siedlungsstrukturell mit der Kernstadt zusammenhängt oder im OÖ. LAROP 2017 als Teil des Siedlungskernraums der jeweiligen Kernstadt definiert ist.

Weiters muss jede Stadtregion ein Stadtregionales Forum als Entscheidungsgremium und eine/n Stadtregionsmanager/in (der/die vom Regionalmanagement OÖ zur Verfügung gestellt wird) haben sowie eine Stadtregionale Strategie ausarbeiten.

Die Stadtregionale Strategie muss eine Raum- und Strukturanalyse, abgeleitete Handlungserfordernisse, ein räumliches Leitbild und Formulierung von wesentlichen Entwicklungszielen enthalten. Zusätzlich kann ein Zusatzmodul für zusätzliche Themenfelder in einem Ergänzungsantrag gestellt werden, etwa für einen interkommunalen Raumordnungsrahmenplan.

Im Rahmen des EFRE-Programms werden Projekte in den Investitionsprioritäten 6e (Optimierung Siedlungsstruktur) und 4e (Senkung CO₂-Ausstoß durch nachhaltige Mobilitätsmaßnahmen) gefördert. Bei ersterem werden Projekte finanziell unterstützt, die eine Aufwertung der Flächen in der Stadtregion durch Optimierung der Standort-, Siedlungs- und Freiraumstruktur fördern und damit eine Reduktion des Flächenverbrauchs erreichen. Bei zweiterem werden Projekte zur Förderung der Nahmobilität (Fuß- und Radverkehr) gefördert. Alle Projekte, die nicht in diese beiden Bereiche fallen und zur Umsetzungsstrategie von Interkommunalen Umsetzungsprojekten beitragen, können mit Landesmitteln gefördert werden (vgl. LAND OBERÖSTERREICH 2019:9ff.).

6.4.2 Die stadtregionale Strategie

Die stadtregionale Strategie wurde von der Firma RaumRegionMensch ZT GmbH unter Mithilfe des Verkehrsplanungsbüros arealConsult ZT GmbH und dem Landschaftsplanungsbüro DnD Landschaftsplanung ZT KG erarbeitet.

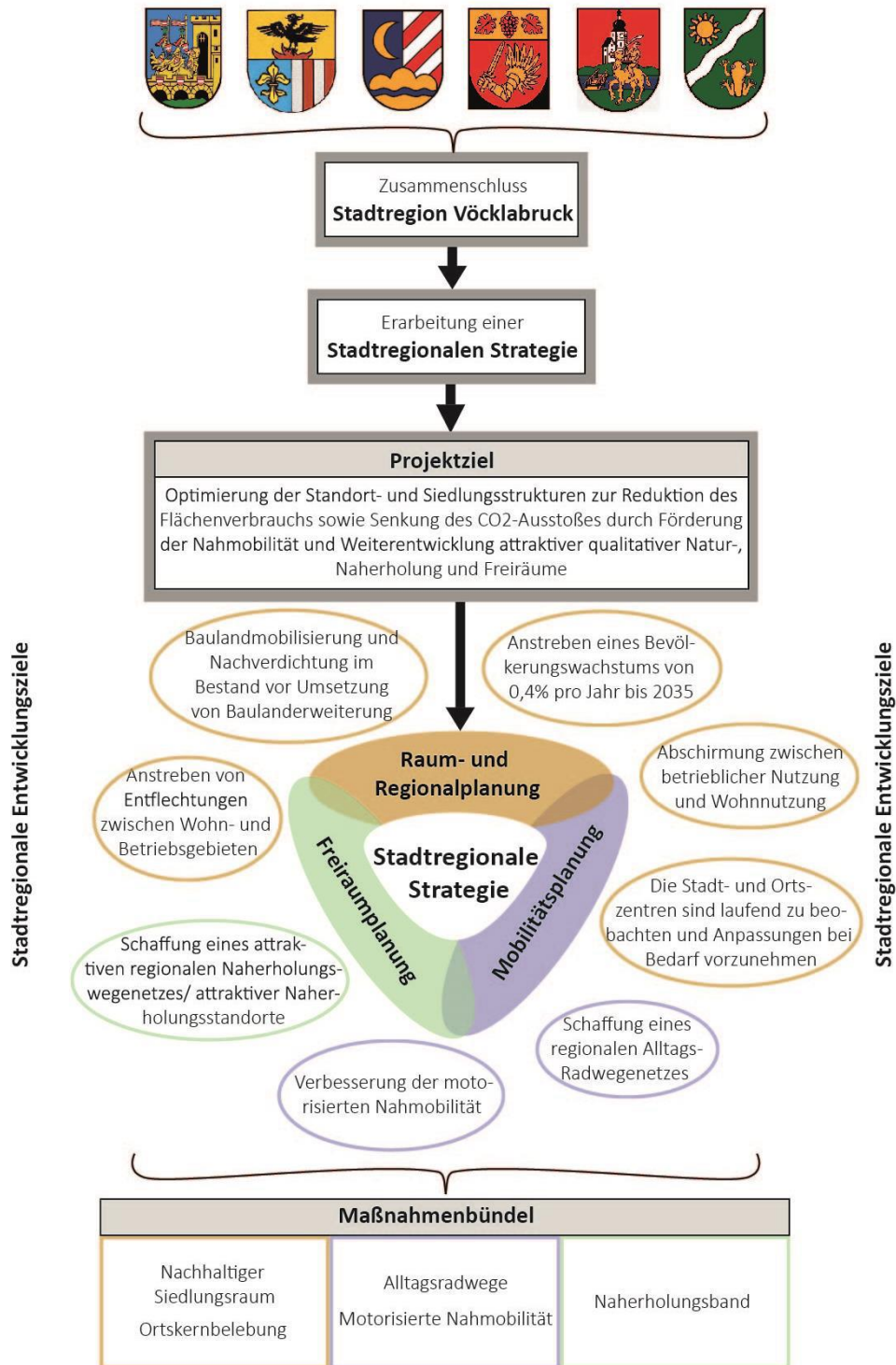


Abbildung 12: Strategieübersicht der stadregionalen Strategie (RAUMREGIONMENSCH ZT GMBH 2018:4)

Das 163 Seiten lange Dokument enthält neben einer Beschreibung der Stadtregion und einer Raum- und Strukturanalyse auch Strategien, Entwicklungsziele und Maßnahmen,

welche zur erfolgreichen Implementierung der Strategie beitragen sollen. Diese gliedern sich in die drei Bereiche Raum- und Regionalplanung, Mobilitätsplanung und Freiraumplanung. In allen Bereichen wurden Entwicklungsziele, Maßnahmenbündel und Maßnahmen beschrieben und den Gemeinden vorgeschlagen. Dabei wurde etwa das angestrebte Bevölkerungswachstum von 0,4%, der Ausbau eines Hauptradwegs in der Ost-Westverbindung oder die Etablierung eines Freiraumgürtels mit den Gemeinden gemeinsam festgelegt. Aus diesen leitet sich ein räumliches Leitbild ab, welches in zusammengefasster Form einen Überblick über die Strategie gibt. Aus allen vorgeschlagenen Maßnahmen kam es im nächsten Schritt zu einer Priorisierung der Projekte, welche bis zum Ende des Jahres 2020 umgesetzt werden sollen. Die Liste beinhaltet 16 Projekte, aufgeteilt, in drei Maßnahmenbündel. Fünf der ausgewählten Projekte wurden im Bereich „Motorisierte Nahmobilität“ gesetzt (dazu zählen etwa die Umgestaltung des regionalen Busbahnhofs in Vöcklabruck oder die Schaffung einer Stadtbushaltestelle in Regau), vier Projekte wurden im Bereich „Alltagsradwege“ gesetzt (dazu zählen etwa die Errichtung von Radwegen in Regau oder zwischen Ungenach und Timelkam). Die restlichen sieben Projekte wurden im Maßnahmenbündel „Naherholungsband“ gesetzt. Hier wurden etwa die Errichtung eines Street Workout-Bereichs oder die Attraktivierung von bestehenden Freizeiteinrichtungen in der Stadtregion genannt, außerdem auch die Etablierung eines gemeinsamen Radwegekonzepts (vgl. RAUMREGIONMENSCH ZT GMBH 2018:130-136).

Das Stadtregionale Forum einigte sich später, auch aufgrund des Zeitdrucks (siehe Interviews) auf zehn priorisierte Umsetzungsprojekte.

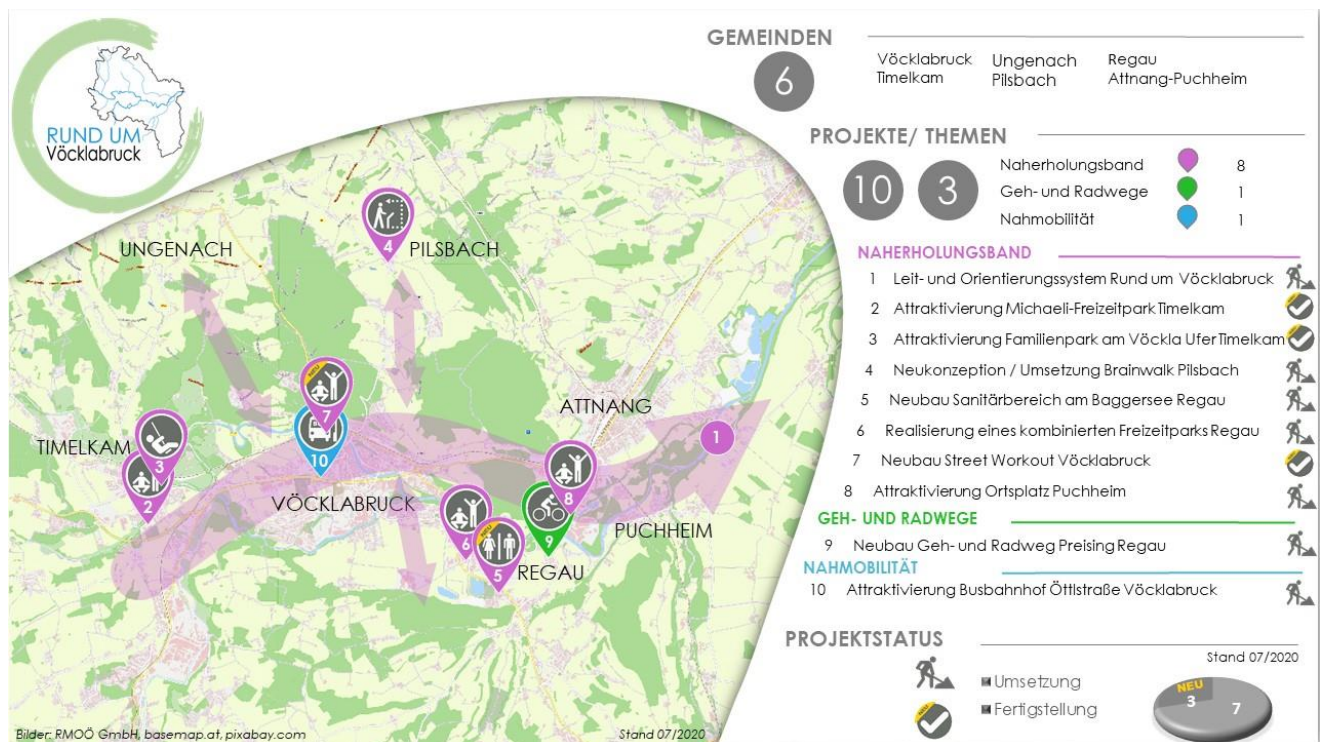


Abbildung 13: Umsetzungsprojekte der Stadtregion (RMOOE.AT)

Wie man in Abbildung 13 sehen kann, wurde der Fokus ganz klar auf die Attraktivierung der Sport- und Freizeiteinrichtungen in der Region gelegt, um das Naherholungsband, welches sich von West nach Ost zieht, auszubauen. Dabei betont Herr Söser im Experteninterview, dass gerade das Leit- und Orientierungssystem und die Visualisierung der eigenen Stärke für die Bürgermeister einen extremen Motivationsschub für das Projekt verursacht hat (vgl. SÖSER 2020:338ff.). Auch Frau Knasmillner betonte, dass die Gemeinden während des Entstehungsprozesses gelernt haben, dass jede andere Stärken im Bereich der Naherholung aufweist und man als Region voneinander profitieren kann (vgl. KNASMILLNER 2020). Neben dem Naherholungsband wurde noch ein Radweg in der Katastralgemeinde Preising in Regau sowie die Attraktiverung/Neugestaltung des Busbahnhofes Vöcklabruck umgesetzt. Gerade von diesem Projekt werden die Pendler_innen (insbesondere Schüler_innen) in der ganzen Region und darüber hinaus profitieren. Von den zehn Umsetzungsprojekten werden neun über das IWB-Programm mitfinanziert, einzig die Attraktivierung des Ortsplatzes in Puchheim wird rein über nationale Mittel finanziert.

7. Auswertung der Interviews und Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel werden die forschungsleitenden Fragen mit Hilfe der Interviewauswertungen (siehe Kapitel 2.2) beantwortet. Dabei orientiert sich die Reihenfolge der Beantwortung am Aufbau der bisherigen Arbeit. Die Interviews mit den Gemeindevertreter_innen wurden immer im jeweiligen Amtsgebäude der Gemeinde geführt. Das kürztes Interview dauerte 16.07 Minuten, das längste wiederum 1 Stunde und 18 Minuten. Bei den Expert_inneninterviews fanden jene mit Herrn Mandlbauer und Frau Dobernigg-Lutz an ihrem jeweiligen Arbeitsplatz statt. Das Interview mit Herrn Söser fand aufgrund der Covid-19-Pandemie digital via Teams statt. Das Interview mit Frau Knasmillner fand in einem Wiener Kaffeehaus statt und wurde auf Ihren Wunsch hin als Gedankenprotokoll dokumentiert. Für die Auswertung der Interviews mit den Kommunen wurden vier Kategorien gewählt (Zusammenarbeit, Einbindung der Stadtregionalen Strategie, Motivation und Zukunft, Ressourcen), für jene der Expert_innen drei (LAROP & Stadtregion, zukünftige Entwicklung, ÖROK-Empfehlungen). Damit sollten die Informationen gegliedert, zielgerecht und entsprechend der Forschungsfrage erarbeitet werden.

7.1 Zusammenhang zwischen dem Konzept der Stadtregion und dem LAROP 2017

Welche Rolle spielt das Konzept der Stadtregionen für die im LAROP 2017 formulierten raumordnerischen Ziele und inwiefern kann es zu deren Erreichen beitragen?

Gemäß den Aussagen der Befragten spielt das Programm der Stadtregionen ganz klar eine entscheidende Rolle beim Erreichen der raumordnerischen Ziele des Landes Oberösterreich. Wie die Expert_innen in den Interviews betont haben, ist das Konzept der Stadtregionen parallel zur Entstehung des LAROP 2017 ausgearbeitet worden.

„Naja wir hatten erste fachliche Entwürfe für das LAROP schon vorliegen, aber es war weit weg von einer politischen Beschlussfassung. Weil wir mussten ja schon im 14er-Jahr, 13er-Jahr mit der Programmierung und der Verhandlung mit Brüssel beginnen. Also wir haben quasi einen Fachentwurf der Handlungsregion, die im LAROP auch jetzt verordnet worden sind, als Grundlage genommen für die Verhandlungen im Rahmen dieses IWB-Programms“

(MANDLBAUER 2020:31ff.)

„Es ist quasi der Rahmen, wie das Förderprogramm auch entstanden ist. Auch wenn es zu diesem Zeitpunkt noch nicht beschlossen war, ist es vorgelegen und sind die Erkenntnisse auch vorgelegen. [...] und es ist eine gewisse Grundlage gewesen, um diese Programmkulisse, diese Abgrenzung auch vorzunehmen. Und welche Gemeinden können und kann man noch stadtreional definieren.“

(SÖSER 2020:423ff.)

Dabei wurde auch versucht, die Anforderungen an die Ziele und Handlungsräume des LAROPs anzupassen (vgl. MANDLBAUER 2020:35ff., SÖSER 2020:423ff.) Das dies gelungen ist, wird auch von der Vertreterin des Städtebundes betont:

„Es ist sehr positiv zu bewerten, wenn man weiß, wie schwierig der ganze Prozess ist, weil es ein wahnsinnig wichtiges Signal ist, dass es das überhaupt gibt.“

(DOBERNIGG-LUTZ 2020:144ff.)

Auch wurde von den Raumplanungsbüros und den Regionalmanager_innen darauf geachtet, dass die Stadtreionale Strategie mit den Zielen und Empfehlungen des LAROPs kompatibel ist und auf diesem aufbaut (vgl. KNASMILLNER 2020, SÖSER 2020:423ff.). Wie bei der Dokumentenanalyse festgestellt wurde, ist das IWB-Programm gerade zum Erreichen des fünften Leitziels im Landesraumordnungsprogramm („Die regionale Handlungsebene stärken“) ein entscheidender Faktor. So treffen Handlungserfordernisse - wie etwa Anreize für interkommunale Kooperationen zu schaffen, Kompetenzaufbau in regionalen Strukturen sowie Planungssicherheit für bottom-up-Aktivitäten, mit dem Ziel Kooperationspotentiale zu nutzen - ganz klar auch auf das Stadtreionsprogramm zu. Dabei wurde durchaus auch auf die regionalen Gegebenheiten Rücksicht genommen. So wurden, wie Herr Söser betont, in der Stadtregion „Rund um Vöcklabruck“ die Gemeinden Ungenach und Pilsbach in das Förderprogramm integriert, obwohl sie laut Förderrichtlinien nicht vorgesehen wären (vgl. SÖSER 2020:46ff.). Auch für die im LAROP formulierte Maßnahme zur Entwicklung einer oberösterreichischen Agglomerationspolitik und zur Stärkung des Regionalmanagements war das Förderprogramm sicherlich ein wichtiger (weiterer) Schritt. Dabei betonte auch Herr Mandlbauer, dass hier ein klarer politischer Auftrag vorhanden war:

„Politischer Auftrag war natürlich, und das ist fachlich auch 100% von uns unterstützt worden, möglichst allen potentiellen Stadtreionen OÖs die Möglichkeit zu geben, an diesem EU-Programm zu partizipieren.“

(MANDLBAUER 2020:40ff.)

Weitere Handlungserfordernisse, welche im LAROP zum fünften Leitziel gezählt werden, wären sicherlich Punkte, welche man bei einer Fortführung des IWB-Programms umsetzen könnte (vgl. AMT DER OÖ LANDESREGIERUNG 2016:84ff.). Etwa die Bevölkerung in die Planung von regionalen Entwicklungsstrategien einbinden oder auch der Aufbau eines Städtetzwerkes Oberösterreich. Auch für die Leitziele zwei („*Die lokale und regionale Daseinsvorsorge sichern*“) und drei („*Öffentlicher Verkehr-orientierte Siedlungsentwicklung forcieren*“) ist das Konzept von Bedeutung. Schließlich lagen die beiden Prioritäten des Förderprogramms bei der Optimierung der Siedlungsstruktur und bei der Forcierung von nachhaltigen Mobilitätsmaßnahmen (vgl. LAND OBERÖSTERREICH 2019:9f.). So wird im Motivenbericht des Landesraumordnungsprogramms explizit die Förderung des Radfahrens im Alltagsverkehr (insbesondere für Strecken unter 5km) als Handlungserfordernis genannt. Gerade mit der Förderung solcher Projekte im Rahmen des IWB-Programms wurden also aktiv Anreize zum Erreichen der Ziele des LAROPS gesetzt (vgl. AMT DER OÖ LANDESREGIERUNG 2016:46).

Sowohl für den polyzentrischen Ansatz (siehe Kapitel 3.2.3) des Landes Oberösterreich als auch für die Forcierung der Innenentwicklung (und der zielgerichteten Förderung dieser) kann und ist das Stadtregionsprogramm eine entscheidende Maßnahme, um die Ziele und Handlungserfordernisse des LAROPS zu erreichen und umzusetzen. Dabei werden in den einzelnen Stadtregionen verschiedene Schwerpunkte gesetzt - bei dem gewählten Fallbeispiel dieser Arbeit ist zum Beispiel mit der Fokussierung auf das Naherholungsband die Maßnahme „*Vernetzen bestehender und künftiger Angebote in den Regionen*“ im Bereich der Naherholung umgesetzt worden (vgl. AMT DER OÖ LANDESREGIERUNG 2016:40f.) Dies führte auch zu einem Erkenntnisgewinn über die Vorteile der interkommunalen Kooperation bei den handelnden Akteuren (vgl. KNASMILLNER 2020, SÖSER 2020:338ff.).

Wie bereits im Kapitel fünf erwähnt wurden neben den Leitzielen auch Handlungsräume vom Land Oberösterreich definiert und diesen spezifische Ziele zugewiesen. Hier trägt das Stadtregionsprogramm in den Handlungsräumen („*Siedlungskernräume mit den jeweiligen Verflechtungsräumen*“) zur Erreichung der Ziele bei. Dabei decken sich die definierten Räume teilweise mit den sechzehn Stadtregionen des Programms oder die Stadtregionen decken zumindest einen Großteil dieser Handlungsräume ab. So werden zum

Beispiel die Ziele („*gemeinsame Entwicklungsperspektiven erarbeiten*“ oder „*Verbesserung der interkommunalen Kooperation*“) für den Handlungsraum des ausgewählten Fallbeispiels mit der stadtreionalen Strategie ganz klar erfüllt (vgl. AMT DER OÖ LANDESREGIERUNG 2016:95ff.).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Konzept der Stadtregionen einen wichtigen Beitrag zum Erreichen der Ziele des Landesraumordnungsprogramms leistet. Klarerweise spielt es dabei in den Agglomerationsräumen und den damit verbundenen Schwerpunktthemen eine wichtige Rolle. Man merkt bei der Analyse der Dokumente, dass sich das LAROP und die stadtreionale Strategie ergänzen und an einem gemeinsamen Ziel arbeiten. Klarerweise hat das hier untersuchte IWB-Programm einen kürzeren Zeitraum als das Landesraumordnungsprogramm, welches meist über mehr als eine Dekade Gültigkeit besitzt, und kann nur einen (kleinen) Teil zum Erreichen der Ziele beitragen. Dennoch ist es oft der erste Schritt für die formulierten Ziele des Landes - durch eine gezielte und konsequente Fortführung der Stadtregionen kann es in der Zukunft weiterhin zur erfolgreichen Umsetzung des LAROPS beitragen. Hier sind sich alle Expert_innen einig, dass das Programm, in welcher Form auch immer, fortgesetzt werden muss (vgl. MANDLBAUER 2020:1112ff., DOBERNIGG-LUTZ 2020:179ff.) Der Fokus soll dabei vor allem auf dem Klimaschutz und die regionale Mobilität gelegt werden wie unisono betont wird:

[...] sehr fokussiert in das Thema klimagerechte Stadtentwicklung zu gehen. Mit dem Thema Entsiegelung, Grün in die Städte zu bringen [...]

(MANDLBAUER 2020:478f.).

„Flächen sparen, CO2 zu sparen [...] in der Innenentwicklung aktiv zu werden“

„Das zweite Thema aus der regionalen Sicht ist einfach Mobilität.“

(SÖSER 2020:499f. ,474).

7.2 Das Konzept der Stadtregion für die Kommunen

Betont werden muss hierbei, dass für die Beantwortung der Forschungsfragen natürlich nur die Erkenntnisse aus dem gewählten Fallbeispiel hergenommen werden können und keine allgemeingültigen Aussagen über alle sechzehn Stadtregionen in Oberösterreich getroffen werden können.

Besteht ein Wirkungszusammenhang zwischen dem stadtreionalen Entwicklungskonzept und der örtlichen Planung der Kommunen?

Ein Wirkungszusammenhang besteht insofern, als dass die beauftragten Firmen zur Ausarbeitung des stadtreionalen Entwicklungskonzeptes die bestehenden Pläne der örtlichen Entwicklungskonzepte und der Flächenwidmungspläne bei der Erstellung der Strategie miteinbezogen haben (vgl. KNASMILLNER 2020).

Durch den Fokus des Fallbeispiels auf Naherholungsangebote spielte das Entwicklungskonzept in Bezug auf die Raumordnung für die Kommunen kaum eine Rolle, wie auch von der Amtsleiterin von Attnang-Puchheim unterstrichen wurde:

„[...]war die Raumordnung ein stiefmütterliches Thema, wobei überhaupt nichts herausgekommen ist, ich sage das jetzt einfach einmal so. Gar nichts, außer dass wir verdichten sollen, was wir eh alle wissen. [...] also wir haben nicht eine einzige Gemeinde und wir auch alle gemeinschaftlich irgendein Projekt gefunden im Bereich Raumordnung. Da ist nichts herausgekommen kann, ich kurz und lapidar sagen.“

(THOMASBERGER 2020:327ff.)

Wie schon bei der Auswertung der Interviews betont, ist die explizite Einbindung der Erkenntnisse aus der stadtreionalen Strategie in die örtliche Planung nicht wirklich gelungen und es wird von den Gemeinden lediglich als Hilfestellung gesehen.

Ob das stadtreionale Entwicklungskonzept bei einer anstehenden Überarbeitung der örtlichen Flächenwidmungspläne und Entwicklungskonzepte miteinfließen soll, wurde recht unterschiedlich beantwortet – die Reaktionen der Kommunen reichte hier von einer ausgeprägter Skepsis:

„Ich sag mal nur als Orientierung, aber sicherlich nicht als Vorgabe [...]“

(HIPPMAIR 2020:611f.)

„Das wird natürlich dominiert von den Grundbesitzern, nicht, und des, es ist glaub ich bei viel Gemeinden so, die nicht sagen können, wir machen jetzt.“

(ASAMER 2020:620f.)

„Das kann man ja an sich nicht beschließen. Weil man kann ja Leute nicht zwingen, dass sie herziehen. Das sind ja Papiertigerrechnungen. Dass man grundsätzlich wachsen möchte, ja.

Dass man Wohnbau und Widmung durchführt, ja. Aber das macht keine Gemeinde aus Rücksichtnahme auf die andere.“

(SEYRL 2020:580ff.)

bis zu expliziter Zustimmung:

[...] und wann diese Ergebnisse aus diesem Stadtregionalen Forum aus gewissen Sachen notwendig sind, dass man das auch im Fläwi oder im ÖEK niederschreibt, dann wird man das auch machen.

(WIMMERSBERGER 2020:565ff.)

„Ja wenn sich was Sinnvolles ergibt, dann fließt das sicher ein. Aber ja, daweil war es bei uns kein Thema.“

(GRUBER 2020:324f.)

Wie schon ausgeführt handelt es sich hierbei nur um die Erkenntnisse aus dem Fallbeispiel. Anhand der Interviews mit dem Regionalmanagement und dem Land Oberösterreich lässt sich vermuten, dass in anderen Stadtregionen ein stärkerer Wirkungszusammenhang besteht. Beispielhaft erwähnt seien hier der stadtregionale Verkehrsausschuss in Gmunden oder das Gesamtverkehrskonzept für Wels und Linz (vgl. SÖSER 2020:316, MANDLBAUER 2020:1241).

Welche Chancen bietet die stadtregionale Strategie für die kommunalen Vertreter innen?

Die größte Chance, welche die kommunalen VertreterInnen im IWB-Programm gesehen haben - wie auch in den Interviews immer wieder betont - war die Umsetzung von kostenintensiven Projekten, welche die Gemeinden alleine nicht finanzieren konnten:

„Das sind Sachen, die man sich halt geleistet hat. Die nicht notwendig sind eigentlich, aber die hat man sich halt geleistet.“

(SEYRL 2020:466f.)

Und ich weiß, dass die EU sich einfach bemüht gewisse Regionen einfach zu fördern, da gibts halt Förderregionen wo halt dann auch Töpfe und Geld da ist und keiner sagt unger: "Nein das will ich nicht!" „

(WIMMERSBERGER 2020:324ff.)

„Das heißt, es hat da schon einen Hinweis gegeben, dass man sowas machen kann bzw. das in dem EU-Topf das Geld drinnen ist das man nicht verfließen lassen soll sondern ausschöpfen sollte“

(GRUBER 2020:151f.).

Es wurde auch vom Land Oberösterreich bewusst mit einem Anreizsystem forciert, um die Gemeinden zu einer stärkeren Zusammenarbeit zu bewegen, wie auch von den Expert_innen in den Interviews betont wurde:

„Das EU-Programm ist natürlich ein Förderinstrumentarium, das eine sehr hohe Förderquote hat. Das heißt, ich habe einerseits 50% EU-Anteil von den Projektkosten und das Land OÖ hat zusätzlich noch einen Anteil übernommen. Und damit ist es finanziell sehr attraktiv“

(SÖSER 2020:456ff.)

Von den interviewten Personen wurde allerdings auch immer der Erkenntnisgewinn anhand des gegenseitigen Austausches und des regelmäßigen Zusammentreffens betont, wodurch das gegenseitige Verständnis stark gesteigert wurde.

„Durchs Reden kommen die Leut zaum“

(REITER 2020:76)

„Für mich war es [...] mit vielen Erkenntnissen verbunden“

(HIPPMAN 2020:323)

Gerade in einer Region, wo die Kooperation nicht über die tagtägliche Hilfe hinausgeht und man mit verschiedenen Kooperationen schlechte Erfahrungen gemacht hat und diesen teils skeptisch gegenübersteht (siehe Kapitel 6.1), ist dieses Programm ein großer erster Schritt und eine Chance, die interkommunale Kooperation wieder in verschiedenen Bereichen zu stärken:

„[...] am Anfang war man ja nicht unbedingt begeistert aufgrund weil wir REVA geschädigt waren, es hat aber doch im Gespräch mit dem Bürgermeister speziell mit dem Brunsteiner (Anm. des Verf. Bürgermeister von Vöcklabruck) dann haben wir gesagt, na okay, es hat schon an Sinn, machen wir das“

(KIRCHBERGER 2020:122ff.)

Eine große Chance, welche auch die Vertreter_innen der Kommunen in der zukünftigen Entwicklung der Stadtregion sehen, ist eine bessere Zusammenarbeit im Bereich der Rad- und Wanderwegeninfrastruktur, wovon sich einige Gemeinden durchaus noch einen Mehrwert erhoffen:

„[...]ich glaub auch, dass das ganze Konzept zum Beispiel Radwege noch lange nicht ausgeschöpft ist oder nu lang nicht fertig ist“

(KIRCHBERGER 2020:147ff.).

„Aber speziell bei dieser Wandergeschichte oder bei dieser Rad-, Naherholungsband oder wie das alles heißt. Da müsste es schon weitergehen, damit das nachhaltig ist.“

(WIMMERSBERGER 2020:383ff.)

„Also ich denke, für dieses Projekt für die Radwege und Wanderwege, da der Plan langfristig gedacht ist, dann müssen wir uns wieder zusammenschließen.“ (THOMASBERGER 2020:299ff.).

Weiters würde sich natürlich auch eine Zusammenarbeit im Bereich der Betriebsansiedlung, ähnlich der INKOBAS (*Interkommunale Betriebsansiedlung*), anbieten. Dies ist allerdings aufgrund der Vorgeschichte in der ausgewählten Region in naher Zukunft nicht zu erwarten.

Entspricht es den erwarteten Zielen der kommunalen VertreterInnen?

Klarerweise muss man hier zwischen den unterschiedlichen Kommunen unterscheiden. So war zum Beispiel die Gemeinde Pilsbach äußert zufrieden und sah ihre Ziele übertroffen (vgl. GRUBER 2020:15) - wobei allerdings betont wurde, dass dies durchaus mit erheblichem Mehraufwand (im Vergleich zu größeren Gemeinden) verbunden war:

„Ja das ist schwierig, weil es hat da jeder ein Projekt finden müssen. In größeren Gemeinden ist es leichter, weil die hatten sowieso Projekte teilweise geplant, die halt dann in dieses Förder-schema hineingepasst haben und das war halt für die halt natürlicher Gewinn. Wir haben ein bisschen mehr nachdenken müssen, was wir denn da machen könnten, haben aber das dann für uns gefunden und ich glaube, dass das für uns ganz gut passt“

(REITER 2020:61ff.)

Wohingegen sich die andere Kleingemeinde Ungenach von dem ganzen Programm mehr erwartet hätte:

„Wir sind überall dabei, da ist man immer in den Entwicklungsphasen dabei, aber ich sag der große Nutzen für die Gemeinde ist nicht erkenntlich gewesen“

(HIPPMAIR 2020:18ff.)

Bei den anderen Gemeinden wurden die Erwartungen in etwa erfüllt. Wie allerdings schon zuvor erwähnt, sind vor allem die Erkenntnisse durch den Erfahrungsaustausch und das Aufzeigen der eigenen Stärken im Naherholungsbereich sicherlich Aspekte, welche die Erwartungen der kommunalen Vertreter_innen übertrafen (vgl. KNASMILLNER 2020).

„Also ein großer Wurf, [...] wie die Gemeinden erklärt haben, wir haben einfach keine gemeinsame Karte von den Radlwegen oder der Freizeitinfrastruktur usw. vor allem auch im Freizeitbereich und wir hätten auch Potential. Durch des, dass das Ganze noch nicht visualisiert war, ist des Anreiz genug, entsteht da tatsächlich so eine Kraft.“

(SÖSER 2020:338ff.)

„Da ist in Vöcklabruck einfach durch dieses gemeinsame Leit- und Orientierungssystem und die Einzelprojekte schon sehr viel Know-How entstanden, auch wenn noch kein dauerhaftes Format über das Projekt hinausgeht, wo man dann weiß, wird da in einem gewissen Modus weitergearbeitet. Da hat man da einfach sehr viel Kraft investiert und sieht, dass es einen übergreifenden Nutzen sag ich mal gibt.“

(SÖSER 2020:662ff.)

Betonen muss man bei der Beantwortung dieser Frage allerdings auch, dass einige der interviewten Gemeinden ohne große Erwartungen an dem Programm teilgenommen haben, sondern eher auf Anraten des Regionalmanagements und der Stadt Vöcklabruck sowie aufgrund der erheblichen finanziellen mitgewirkt haben (vgl. KNASMILLNER 2020).

7.3 ÖROK-Empfehlungen und Stadtregionale Strategie

Erfüllt die stadtregionale Strategie die Empfehlungen der ÖROK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregionen?“

Bei der Beantwortung dieser Frage muss man klar differenzieren, schließlich gibt die ÖROK gesamtösterreichische Empfehlungen ab, während die stadtregionale Strategie „nur“ sechs Gemeinden abdeckt. Somit handelt es sich um eine gänzlich andere

Maßstabsebene. Dennoch kann man gerade die Punkte „*Stadtregion leben*“ (siehe Kapitel 3.4.2) und „*Stadtregion handeln*“ (siehe 3.4.6) auf der Regionsebene anwenden. Dementsprechend werden diese beiden Maßnahmenbündel mit der stadtreionalen Strategie des ausgewählten Fallbeispiels verglichen. Im Anschluss daran werden die Empfehlungen mit dem Stadtregionsprogramm des Landes Oberösterreich abgeglichen. Betrachtet man nun den Punkt „*Stadtregion leben*“ und vergleicht ihn mit der stadtreionalen Strategie, kann man sowohl den Punkt der „*besseren grenzüberschreitenden Koordination*“ innerhalb der Stadtregion als auch den „Abbau von Kooperationsbarrieren“ als zumindest teilweise erfüllt betrachten. Gerade durch die regelmäßigen Treffen während des Entstehens der Strategie wurde das Verhältnis zwischen den Gemeinden sicherlich gestärkt (siehe oben). Auch wurde die Zivilgesellschaft während des Prozesses miteingebunden, allerdings lag die Letztentscheidung beim stadtreionalen Forum und damit ausschließlich in den Händen der Politik. Hier sind die Empfehlungen der ÖROK nur teilweise erfüllt und umgesetzt worden und gerade die Aktivierung von Governancestrukturen und die Einbindung der Zivilgesellschaft ist noch verbesserungswürdig. Als best-practice Beispiel könnte man sich hier zum Beispiel den Lienzer Talboden nehmen (siehe Kapitel 3.5.1).

Sieht man sich jetzt den Punkt „*Stadtregion handeln*“ an und stellt ihn der stadtreionalen Strategie gegenüber, kann man feststellen, dass einige Punkte durchaus den Empfehlungen entsprechen. Durch den bewusst gewählten Fokus auf die Naherholung und Freizeiteinrichtungen durch die Gemeinden ist vor allem der Punkt der Inwertsetzung der Grünflächen und der Freizeiteinrichtungen ganz klar erfüllt. Auch den Ausbau des nicht-motorisierten Verkehrs nimmt man mit der stadtreionalen Strategie in Angriff. Einige Punkte wie die Reduzierung des Flächenverbrauchs, die Stärkung der Ortskerne oder die Vermeidung der Zersiedelung werden auch in der stadtreionalen Strategie angegangen. Hier wird es nun entscheidend sein, dies auch im Bewusstsein der Entscheidungsträger_innen zu verankern, damit es auch umgesetzt wird. Andere Empfehlungen, wie „*die Vielfalt und Zusammenhalt unterstützen*“ fehlen in der stadtreionalen Strategie völlig.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass einige Empfehlungen in der stadtreionalen Strategie erfüllt wurden und etwa im Bereich der Naherholung schon erste Maßnahmen gesetzt werden. Im Bereich der Alltagsmobilität und der Stärkung der Ortskerne müssen nun auch weitere konkrete Projekte folgen, um hier von einer guten Umsetzung der

Empfehlungen zu sprechen. Dennoch gibt es auch im regionalen Maßstab noch etliche Empfehlungen, welche in der stadtreionalen Strategie völlig außen vor gelassen wurden.

Betrachtet man nun das gesamte Stadtregionsprogramm des Landes Oberösterreich und gleicht dieses mit den Empfehlungen der ÖROK ab, so lässt sich hier ebenfalls feststellen, dass manche Dinge umgesetzt wurden und andere, aufgrund unterschiedlichster Gründe, nicht. Wie auch in den Interviews betont wurde, sind vor allem die Etablierung der Planungs- und Handlungsräume mit den Erstellungen der stadtreionalen Leitbilder und auch *„die raumwirksame Planung an der Stadtregion etablieren“* durchaus gelungen und übernommen worden:

„‘Planungs- und Handlungsräume etablieren‘ muss man sagen das ist sensationell, habe ich noch nie so erlebt. Das ist ein cooles Ergebnis worden.“

(MANDLBAUER 2020:717f.)

„Die raumwirksame Planung, Sektorpolitiken stärker an den Planungen der Stadtregionen orientieren. Ein sehr sehr sehr schöner Erfolg“

(MANDLBAUER 2020:727)

„Naja es gibt das Landesentwicklungsprogramm, das hat Stadtregionen abgebildet, das hat aus unserer Sicht mit unseren Ansprüchen ja eigentlich sehr gut funktioniert im Österreich-Vergleich“

(DOBERNIGG-LUTZ 2020:196ff.)

Auch Punkte die die ÖROK explizit an das Land und den Bund adressiert, wie die finanzielle Unterstützung für gemeinsame, stadtreionale Vorhaben, wurden im Rahmen des Programms vom Land Oberösterreich aufgenommen und umgesetzt (vgl. AMT DER OÖ LANDESREGIERUNG 2016:33). Auch Frau Knasmillner betont, dass man den Bürgermeister_innen ein Werkzeug und die finanziellen Mittel in die Hand gegeben hat, um zu kooperieren (vgl. KNASMILLNER 2020)

Wie auch beim ausgewählten Fallbeispiel gibt es in der Gesamtbetrachtung Dinge, welche die Empfehlungen der ÖROK erfüllen. So wurde laut Experten gerade im Wissensmanagement zwischen den einzelnen Stadtregionen noch nichts gemacht. Hierbei betonen aber sowohl der Vertreter des Landes OÖ als auch jener des Regionalmanagements, dass hier zeitnah daran gearbeitet werden soll:

„Und ich glaube, dass insbesondere des und des (Anm. des Verf.: Wissensmanagement und Kommunikation über Stadtregionen ausbauen) [...] am ehesten machbar [ist], ist weil es ja nicht sonderlich viel kostet und glaub ich mit den Daten und den Grundlagen, die man hat, ganz gut funktionieren könnte.“

(MANDLBAUER 2020:869f.)

„Wir wollen dann auch den Know-How-Transfer schaffen“

(SÖSER 2020:510f.).

Auch die rechtlichen Rahmenbedingungen, wie etwa auch vom Städtebund gefordert und festgestellt wurde, haben sich mit dem Programm nicht geändert - wie auch Herr Mandlbauer im Interview zugibt: *„Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind nicht anders als noch vorm IWB-Programm, das muss man sagen.“* (MANDLBAUER 2020:768ff.).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass mit dem Programm einzelne Punkte der ÖROK-Empfehlungen gut umgesetzt wurden und es auch den Anschein macht, dass sich das Land Oberösterreich an diesen orientiert hat. Bei anderen Punkten besteht allerdings noch Verbesserungsbedarf, an welchen in den kommenden Programmperioden gearbeitet werden muss. Dennoch bleibt festzuhalten, dass Oberösterreich im österreichweiten Vergleich der Stadtregionspolitiken zusammen mit der Steiermark und Vorarlberg zur Spitze gehört, wie die Expertin des Städtebundes betont (vgl. DOBERNIGG-LUTZ 2020:196ff.).

7.4 Handlungsempfehlungen

Wie man anhand der internationalen Beispiele sieht, entwickelt sich eine gut funktionierende Stadtregion meist über mehrere Jahrzehnte, dementsprechend muss das Land Oberösterreich alles für eine Fortsetzung des momentanen Programmes machen. Von wo finanzielle Mittel dafür kommen, spielt für die Kommunen keine Rolle. Dies wird auch von den Expert_innen in den Interviews betont:

„Da kann natürlich ein EU-Programm für die Umsetzung dienlich sein. Es ist ganz gleich, ob ich jetzt ein Bundes-, Landesprogramm habe dazu. Wichtig ist es, dass es mehrere Instrumentarien

gibt, wo ich auch diese Themen dann einfach auch auf den Weg bringe. Was das für ein Instrumentarium ist, ist natürlich zweitrangig aus Sicht der Gemeinden“

(SÖSER 2020:487ff.).

„Und dieses Stadtregionen-Finanzieren ist einfach ein wahnsinnig wichtiges Thema. Dass man mal schafft, da in Regionen denken“

(DOBERNIGG-LUTZ 2020:277)

Dabei könnte man auch eine längere Laufzeit für ein Förderprogramm andenken, um so den Kommunen eine bessere Planungssicherheit zugestehen zu können. Weiters könnte man die zur Verfügungstellung von Regionalbudgets andenken (ähnlich wie in der Steiermark), um verschiedene interkommunale Projekte zu finanzieren. Auch die Entlastung der Gemeinden in Hinblick auf den Arbeitsaufwand sollte man sich zum Ziel setzen, da dies einer der Hauptkritikpunkte der kommunalen Vertreter_innen in den Interviews war:

„Die Stimmung, glaub ich, bei der Politik, müssen sie die Politik fragen. Bei den Amtsleitern und in der Verwaltung ist es so, dass die meisten sagen, bitte nie wieder so ein Projekt“

(SEYRL 2020:372ff.)

„Kann ich nur 150% zustimmen“

(BIRNZAIN 2020:376)

Wenn wir mit dem durch sind (Anm. des Verf.: Abrechnung der Projekte), dann wird einmal ein jeder seine Ruhe haben wollen und sich wieder um die Gemeindearbeit kümmern“

(THOMASBERGER 2020:299ff.).

Wobei dies von den Experten des Landes und des Regionalmanagements durchaus auch wahrgenommen wurde:

„Sprich es ist die verfügbare Zeit enorm kurz gewesen. Vor allem, was ja auch Sinn macht beim ersten Mal Gründen, dass ich mir strategische Themen überlege. Und erst wenn ich strategische Themen habe, kann ich starten [...] Der Zeitraum ist tatsächlich sehr sehr kurz jetzt worden.“

(SÖSER 2020:530ff.)

„Also der Druck, der auf diesem Programm gelastet ist, der war schon extrem und enorm, des muss man ganz offen sagen“

(MANDLBAUER 2020:583ff.,1230f.).

„Und da kann man nur den tief den Hut ziehen vor diesem Engagement und da kämpf ich um die positive Darstellung jedes Radweges, weil ich habe gesehen was das für ein Wahnsinn ist“

(MANDLBAUER 2020:1131ff.).

Hierbei wäre etwa der Vorschlag von Herrn Mandlbauer, pro Stadtregion eine 30h Kraft einzustellen, die sich nur um stadtregionale Projekte kümmert, eine Idee, welche den Gemeinden sicherlich Erleichterungen brächte (vgl. MANDLBAUER 2020:1153ff.).

Von Seiten des Landes Oberösterreich könnte man sich einen jährlich stattfinden oberösterreichischen Stadtregionstag überlegen, welcher jedes Jahr in einer andern Stadtregion stattfindet, um einerseits das Wissensmanagement zwischen den Regionen zu verbessern und auszubauen, andererseits die regionale Wertschöpfung der einzelnen Regionen zu fördern.

Weiteres wäre es zu empfehlen, in einer neuen Programmperiode die Ortsplaner_innen der einzelnen Gemeinden in die Projekte einzubinden, da dies zu Problemen geführt hat, wie von den Expert_innen betont wird (vgl. KNASMILLNER 2020).

„Die Ortsplanungen arbeiten auch gegen diese regionalen Bewegungen [...] Bei uns ist es ganz ganz stark, weil die fürchten um ihre kommunalen Aufträge [...] Und natürlich wird implizit, aber nicht offen ausgesprochen, ein bisschen eine Kritik auch laut von dem, was kommunal da passiert.“

(MANDLBAUER 2020:442ff.)

Andenken könnte man für die Fortsetzung der Stadtregionen eine Regional Governance-form (ähnlich wie etwa im Lienzer Talboden), umso auch die breite Bevölkerung besser einzubinden, wie dies auch die ÖROK empfiehlt.

Langfristig wäre auch das Projekt einer Gebietsgemeinde - mit einer dafür in Frage kommenden Stadtregion – eine Überlegung wert, um hier ein erstes Beispiel einer Umsetzung zu schaffen (siehe Kapitel 3.3.2). Dies wird auch von den Expert_innen so gesehen:

„Ja das ist ein sehr interessanter Ansatz. Wir haben die längere Zeit verfolgt vor ein paar Jahren auch. So wie wir mit den Stadtregionen begonnen haben. Aber jedenfalls die Möglichkeit weiter auszubauen [...] sind wir jedenfalls dafür.“

(DOBERNIGG-LUTZ 2020:326ff.).

„Ich finde die Gebietsgemeinde eine nicht unspannende [Idee], weil es so ein bisschen tiefer geht und die Problematik der Planungsentscheidung angeht“

„[...] aber wäre vielleicht eine elegante Lösung und kein Zweckverband. Ich würde es gerne mal in einer Region probieren“

(MANDLBAUER 2020:881ff., 896)

Dabei könnte man sich auch die politische Legitimation mit Wahlen von Vertreter_innen der Gebietsgemeinde überlegen, wie es in verschiedenen Formen in Stuttgart oder Hannover passiert. Damit würde man einerseits die Legitimation in der Bevölkerung in der Stadtregion fördern (und diese auch in die Köpfe einer breiten Bevölkerung bringen), andererseits wären die gewählten Personen der Region verpflichtet und nicht einer einzelnen Gemeinde, womit man das Problem des „*Kirchturmdenkens*“ von Haus aus minimieren würde.

Aus Sicht des Landes sollte man zukünftige darauf achten, direkte Überschneidungen von Programmen zu vermeiden, um eine doppelte Arbeit der Kommunen zu verhindern, wie auch Frau Thomasberger betont:

„Das ist so relativ zeitgleich vom Land als Angebot gekommen. Das eine kommt vom Landesrat Hiegelsberger, das andere vom Landesrat Achleitner. Eigentlich arbeiten wir dann in zwei Riesenteams an teilweise denselben Projekten. [...] Ist relativ viel Energie- und Ressourcenverschwendung, ohne dass das ordentlich koordiniert ist. Und dann kommt halt immer wieder einmal ein Bericht in die Gemeinde herein, auch von der Umweltobfrau, und dann kommen wir darauf, dass wir eigentlich schon wieder am selben Thema arbeiten und nichts vernetzt worden ist.“

(THOMASBERGER 2020:40ff.)

Auch im ausgewählten Fallbeispiel muss der Fokus klar auf der Fortführung der Stadtregion „*Rund um Vöcklabruck*“ liegen. Hierbei sollte man die weiteren Schwerpunkte vor allem in einer gemeinsamen Siedlungspolitik und der Belebung der Innenstädte setzen (wie auch in der stadtreionalen Strategie beschrieben). Weiters wäre es anzuraten, die nicht realisierten Projekte der stadtreionalen Strategie weiter abzuarbeiten. Der Fokus sollte dabei auch in der Verhinderung der Zersiedlung und dem Nachverdichten bestehenden Siedlungsgebiets liegen. Zudem könnte man eine leichte Vergrößerung der Stadtregion um die Gemeinde Lenzing anstreben. Diese wäre vor allem aufgrund der Verkehrs- und Pendlerbewegungen (siehe Kapitel 6.1) ein wichtiger Fortschritt für eine weitere stadtreionale Verkehrsplanung.

Darüber hinaus könnte man sich überlegen, die Aufgaben, welche momentan die REVA übernimmt, durch die Stadtregion zu tragen. Damit könnte man den Verein auflösen und so die vorherrschenden Vorbehalte zwischen den Gemeinden minimieren. Damit könnte man auch einen Neustart eines gemeinsamen Betriebsgebietes der Stadtregion ohne Probleme aus der Vergangenheit angehen und so eher zu einem Erfolg kommen.

8. Conclusio

In der vorliegenden Arbeit wurde das Instrument der Stadtregionen anhand des Landesraumordnungsprogrammes in Oberösterreich aus dem Jahr 2017 untersucht. Dabei wurde insbesondere die Sicht der Kommunen auf ein solches Instrument anhand des Fallbeispiels „Rund um Vöcklabruck“ untersucht. Um dies zu gewährleisten wurde einerseits eine Dokumentenanalyse durchgeführt und andererseits wurden verschiedene Expert_innen sowie Vertreter_innen der Kommunen interviewt.

Am Beginn der Arbeit wurde das Forschungsdesign kurz erläutert (Kapitel 2). Anschließend darauf befindet sich eine theoretische Einbettung des Themas wobei zuerst auf die verschiedenen Instrumente der Regionalentwicklung (Kapitel 3.1) eingegangen wurde und diese anhand von Beispielen beschrieben wurden. Anschließend wurde auf ausgewählte Konzepte der Regionalentwicklung eingegangen und diese beschrieben (Kapitel 3.2), um am Ende des Kapitels den Governance-Begriff und hier vor allem die Theorie der Regional Governance und der Multilevel Governance aufzugreifen. Im zweiten Teil der Theorie wurde ein kurzer historischer Überblick über die stadtregionale Planung gegeben (4.1 +4.2), um anschließend verschiedene Formen von stadtregionaler Politik zu beschreiben. Dabei wurden sowohl zivilrechtliche als auch öffentlich-rechtliche Strukturen beschrieben und aufgezeigt. Im Anschluss wurde ein besonderes Augenmerk auf die ÖROK-Empfehlungen für eine Stadtregionale Politik in Österreich gelegt, um am Ende des ersten Teils der Arbeit nationale und internationale „best-practice Beispiele“ für eine gelungene Stadtregionspolitik aufzuzeigen.

Im zweiten Teil der Arbeit wurde das Landesraumordnungsprogramm (Kapitel 5), sowie das Fallbeispiel (Kapitel 6) näher zu beschreiben. Bei der Beschreibung des Untersuchungsgebietes kam es zuerst zu einer Erläuterung und Eingrenzung der Region, um anschließend auf die Zusammenhänge zwischen dem LAROP und dem Untersuchungsgebiet zu verweisen und am Ende die stadtregionale Strategie zu analysieren.

Im Schlussteil der Arbeit wurde anhand der verschiedenen Expert_innen-Interviews auf die wesentlichen Forschungsfragen dieser Arbeit eingegangen. Bei der Beantwortung der ersten Forschungsfrage (*„Welche Rolle spielt das Konzept der Stadtregionen für die im*

LAROP 2017 formulierten raumordnerischen Ziele und inwiefern kann es zu deren Erreichen beitragen?“) wurde festgestellt, dass das Konzept der Stadtregionen eine entscheidende Rolle zum Erreichen der raumordnerischen Ziele im urbanen Bereich von Oberösterreich beiträgt. Auch ergänzt sich das Förderprogramm gut mit den zu erreichenden Zielen des Landesraumordnungsprogramms.

Bei der Beantwortung der zweiten Forschungsfrage (*„Besteht ein Wirkungszusammenhang zwischen dem stadtreionalen Entwicklungskonzept und der örtlichen Planung der Kommunen? Welche Chancen bietet die stadtreionale Strategie für die kommunalen VertreterInnen? Entspricht es den erwarteten Zielen der kommunalen VertreterInnen?“*) ließ sich der Wirkungszusammenhang zwischen der örtlichen Planung und dem stadtreionalen Entwicklungskonzept nur teilweise feststellen – diesbezüglich zeigt derzeit auch eine eher negative Tendenz und vor allem sieht es momentan nicht nach einer Verbesserung des Ganzen aus. Hierbei muss man allerdings betonen, dass es sich nur um die Erkenntnisse des ausgewählten Beispiels handelt. Die größte Chance, die die Kommunen in der stadtreionalen Strategie und dem damit verbundenen Förderprogramm sahen, war ganz klar die Finanzierung von kostspieligen Einzelprojekten. Allerdings war das Kooperationsprojekt auch durchaus mit Erkenntnisgewinn und einem Vertrauensaufbau zwischen den einzelnen Gemeinden verbunden. Die erwarteten Ziele konnten nur teilweise erfüllt werden, wobei im ausgewählten Fallbeispiel einige Kommunen ohne große Erwartungen in dieses Programm gegangen sind.

Auch die Beantwortung der letzten formulierten Forschungsfrage (*Erfüllt die stadtreionale Strategie die Empfehlungen der ÖROK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregionen“*) zeigt auf, dass die Empfehlungen der ÖROK-Partnerschaft teilweise sehr gut umgesetzt wurden, und sich das Land Oberösterreich wohl auch daran orientiert hat. Einige Empfehlungen scheinen jedoch kaum oder gar nicht auf, wodurch hier noch Verbesserungsbedarf im Sinne der formulierten Forderungen besteht.

Im letzten Kapitel der Arbeit wurde versucht, Schlussfolgerungen aus den dargelegten Inhalten zu ziehen und insbesondere konkrete Handlungsempfehlungen zu erarbeiten.

In Zukunft wäre eine Untersuchung aller 16 verschiedenen stadtreionalen Strategien in Oberösterreich in Hinblick auf ihre Ziele und den Zusammenhang mit der

Landesraumordnungsprogramm erstrebenswert. Auch die zukünftige Umsetzung der formulierten Stadtregionen wäre spannend zu beobachten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Stadtregionsprogramm für das Land Oberösterreich ein wichtiger Baustein für das Erreichen der Ziele des Landesraumordnungsprogramms ist. Anhand des ausgewählten Fallbeispiels sieht man allerdings, dass der Fokus der Gemeinden sehr stark auf Einzelprojekte gelegt wurde und in Zukunft, auch mithilfe von solchen, verschiedene interkommunale Kooperationen und deren strukturelle Etablierung weiter gefördert werden sollen.

Literaturverzeichnis

- AK WIEN (2016): Bevölkerungswachstum bei gleicher Fläche. – AK Stadt, 1, 8, https://www.wiso-net.de/document/AKS__802f4ccfaf5adfc7169332430dafc1db8ccaee86 (Zugriff: 2020-02-18).
- AMT DER OÖ LANDESREGIERUNG (Hrsg.) (2016): Landesraumordnungsprogramm Oberösterreich LAROP neu.
- AMT DER OÖ LANDESREGIERUNG (2017): Oberösterreichisches Landesraumordnungsprogramm 2017.
- ASAMER, F. (2020): Mündliches Interview. Gemeinde Ungenach (2020-05-25).
- BENZ, A. (2010²): Multilevel Governance: Governance im Mehrebenensystem. In: DOSE, N. & A. BENZ (Hrsg.). Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung 1. Governance 1. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 111–136.
- BENZ, A. & KLIPER, H. (2018): Governance/Regional Governance. In: DÖRING, T., I. HELBRECHT, C. SCHMIDT, S. GROTEFELS, H. H. BLOTEVOGEL & J. JESSEN (Hrsg.). Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 857 - 866.
- BIRNZAIN, S. (2020): Mündliches Interview. Gemeindeamt Regau (2020-06-02).
- CHILLA, T., KÜHNE, O. & NEUFELD, M. (2016): Regionalentwicklung. Stuttgart: UTB; Verlag Eugen Ulmer.
- DOBERNIGG-LUTZ, M. (2020): Mündliches Interview. Österreichischer Städtebund (2020-08-12).
- FALUDI, A. (2000): The Performance of Spatial Planning. – Planning Practice and Research 15, 4, 299–318.
- FABMANN, H. (2018): Stadt- und Raumentwicklung Österreich. In: DÖRING, T., I. HELBRECHT, C. SCHMIDT, S. GROTEFELS, H. H. BLOTEVOGEL & J. JESSEN (Hrsg.). Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2309–2316.
- FELDBAUER, P. (1977²⁰¹⁹): Stadtwachstum und Wohnungsnot: Determinanten unzureichender Wohnungsverorgung in Wien 1848 bis 1914. Sozial- und wirtschaftshistorische Studien 9. München, Wien: De Gruyter Oldenbourg.
- FIRMENABC.AT: firmenabc.at, https://www.firmenabc.at/regionale-planungs-und-entwicklungsgesellschaft-m-b-h-voeckl_MdBY (Zugriff: 09.11.20202).
- FÜRST, D. (2007¹): Regional Governance. In: BENZ, A. (Hrsg.). Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 353–365.
- FÜRST, D. (2010²): Regional Governance. In: DOSE, N. & A. BENZ (Hrsg.). Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung 1. Governance 1. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 49–68.
- FÜRST, D. (2012): Internationales Verständnis von "Strategischer Regionalplanung". In: VALLÉE, D. (Hrsg.). Strategische Regionalplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL Bd. 237. Hannover: ARL, 18–30.
- GANSER, K., SIEBEL WALTER & SIEVERTS THOMAS (1993): Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park: Eine Annäherung. – RaumPlanung, 61, 112–118.
- GIFFINGER, R. & KARMAR, H. (2009): Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen: Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. Schriftenreihe / Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) 179. Wien: Geschäftsstelle der Österr. Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- GLÄSER, J. & LAUDEL, G. (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Lehrbuch. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- GÖRGL, P., DÖRINGER, S. & HERBURGER, J. (2020): Miteinander statt nebeneinander! Strategien für die Weiterentwicklung interkommunaler Kooperationsstrukturen in der „Wiener Stadtregion+“. – Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 0, 0.
- GRUBER, A. (2020): Mündliches Interview. Gemeindeamt Pilsbach (2020-06-04).
- GRUBER, M. & POHN-WEIDINGER, S. (2018): Europäische Dimensionen der Raumentwicklung. In: GRUBER, M., A. KANONIER, S. POHN-WEIDINGER & A. SCHINDELEGGGER (Hrsg.). Raumordnung in Österreich und

- Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. Schriftenreihe / Österreichische Raumordnungskonferenz Nr. 202. Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), 28–39.
- HAMEDINGER, A. (2018): Inkrementalismus/Perspektivischer Inkrementalismus. In: DÖRING, T., I. HELBRECHT, C. SCHMIDT, S. GROTEFELS, H. H. BLOTEVOGEL & J. JESSEN (Hrsg.). Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 989–994.
- HIPPMAIR, J. (2020): Mündliches Interview. Gemeinde Ungenach (2020-05-25).
- HUEMER, A. (2019): Stadtregionen als Kooperationsräume: Räumliche Logik und Kooperationsformen. – Raumdialog - Magazin für Raumplanung und Raumentwicklung in Niederösterreich, 4.
- HUTTER, G., WIECHMANN, T. & KRÜGER, T. (2019): Strategische Planung. In: WIECHMANN, T. (Hrsg.). ARL Reader Planungstheorie Band 2 2. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 13–24.
- JAGAU, H. (2011): 10 Jahre Region Hannover. In: REGION HANNOVER (Hrsg.). Was bringt die Region der Region?: Planung und Management für die Stadtregion. Beiträge zur regionalen Entwicklung 127, 28–38.
- JUGEND-GESTALTET.AT: jugend-gestaltet.at, <https://www.jugend-gestaltet.at/> (Zugriff: 2020-06-09).
- KANONIER, A. & SCHINDELEGGGER, A. (2018): Planungsinstrumente. In: GRUBER, M., A. KANONIER, S. POHN-WEIDINGER & A. SCHINDELEGGGER (Hrsg.). Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. Schriftenreihe / Österreichische Raumordnungskonferenz Nr. 202. Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), 74–123.
- KILPER, H. (2010): Governance und die soziale Konstruktion von Räumen. Eine Einführung. In: KILPER, H. (Hrsg.). Governance und Raum: Nomos, 9–24.
- KIRCHBERGER, J. (2020): Mündliches Interview. Marktgemeinde Timelkam (2020-06-04).
- KLIPER, H. (2004): Der Emscher Landschaftspark: Planerischer Herausforderung in einer altindustrialisierten Stadtregion. In: SCHOLICH, D. (Hrsg.). Integrative und sektorale Aspekte der Stadtregion als System 3. Stadt und Region als Handlungsfeld Bd. 3. Frankfurt am Main, New York: Lang, 171–192.
- KNASMILLNER, E. (2020): Mündliches Interview. Cafe Stadtkind (2020-09-08).
- KNIELING, J. (2018): Raumentwicklung. In: DÖRING, T., I. HELBRECHT, C. SCHMIDT, S. GROTEFELS, H. H. BLOTEVOGEL & J. JESSEN (Hrsg.). Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1873–1880.
- KÜHN, M. (2008): Strategische Stadt- und Regionalplanung. – Raumforschung und Raumordnung 66, 3, 230–243.
- LAMNEK, S. & KRELL, C. (2016⁶): Qualitative Sozialforschung. Weinheim, Basel: Beltz.
- LAND OBERÖSTERREICH (2019): Interne Richtlinie zur Umsetzung des EFRE-Programms "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung Österreich 2014-2020" (CCI Nr. 2014AT16RFOP001) für den Einsatz von EFRE-Mitteln in den Investitionsprioritäten 6e und 4e sowie den Einsatz von Landesfördermitteln für interkommunale Umsetzungsprojekte in den Stadtregionen.
- MANDLBAUER, A. (2020): Mündliches Interview. Amt der oberösterreichischen Landesregierung (2020-06-26).
- MÜNTER, A., WIECHMANN, T. & DANIELZYK, R. (2016¹): Polyzentrale Metropolregionen: Zur Einführung. In: DANIELZYK, R., A. MÜNTER & T. WIECHMANN (Hrsg.). Polyzentrale Metropolregionen. Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung 5. Lemgo: Rohn, 10–44.
- OOE.WIRTSCHAFTSZEIT.AT (2019): Lenzing AG bei Corona-Verleihung Mehrfach ausgezeichnet, <https://ooe.wirtschaftszeit.at/aus-der-region-detail/article/lenzing-ag-bei-corona-verleihung-mehrfach-ausgezeichnet> (Zugriff: 2020-10-10).
- ÖROK (2011): Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖROK 2011: Österreichische Raumordnungskonferenz Beschluss vom 4. August 2011 [Schriftliches Verfahren]. Raum für alle 185. Wien: ÖROK.

- ÖROK (2015): ÖREK-Partnerschaft "Die regionale Handlungsebene stärken": Fachliche Empfehlungen und Materialienband. Schriftenreihe / Österreichische Raumordnungskonferenz Nr. 194. Wien: Geschäftsstelle ÖROK.
- ÖROK (2016): Agenda "Stadtregionen" in Österreich: Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft "Kooperationsplattform Stadtregion" und Materialienband. Schriftenreihe / Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) 198. Wien: Geschäftsstelle der Österr. Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- ÖROK-Empfehlung "Für eine Stadtregionspolitik in Österreich" (2017). ÖROK-Empfehlung 55. Wien.
- PRIEBIS, A. (2019): Die Stadtregion: Planung - Politik - Management. utb Geographie. Raum- und Landschaftsplanung. Verwaltungswissenschaft.
- PURKARTHOFFER, E. (2018): Diminishing borders and conflating spaces: a storyline to promote soft planning scales. – *European Planning Studies* 26, 5, 1008–1027.
- PURKARTHOFFER, E. & HUMER, A. (2019): City-regional policies in the planning systems of Finland and Austria: National initiatives and European opportunities. – *Belgeo*, 2.
- RAUMREGIONMENSCH ZT GMBH (2018): Stadtregionale Strategie für die Stadtregion Vöcklabruck: Abschlussbericht (unveröffentlicht). Sulz im Weinviertel.
- REGIONALE PLANUNGS- UND ENTWICKLUNGS GMBH VÖCKLA- AGER: www.reva.at, <https://www.reva.at/> (Zugriff: 2020-11-09).
- REITER, A. (2020): Mündliches Interview. Gemeindeamt Pilsbach (2020-06-04).
- REPUBLIK ÖSTERREICH (2014): Art 10 B-VG: B-VG.
- RMOOE.AT, <https://rmooe.at> (Zugriff: 2021-01-12).
- SCHMID, J. (2014¹): Die "Regionalgemeinde" - gemeinsame Lösungsstruktur im kommunalen Bereich. In: KLUG, F. (Hrsg.). Herausforderung Stadtregionen. Kommunale Forschung in Österreich Nr. 126. Linz: Magistrat Linz, 75–86.
- SEYRL, H. (2020): Mündliches Interview. Gemeindeamt Regau (2020-06-02).
- SELKER, F. (2012): Makroregionale Strategien in Europa: Eine Einführung in die EU-Donauraumstrategie. – *RaumPlanung*, 165 (6), 46–50.
- SELKER, F. & CHILLA, T. (2015): Regionen als 'Soft Spaces'? Das neue EU-Instrument der makroregionalen Strategien. In: KÜHNE, O. & F. WEBER (Hrsg.). Bausteine der Regionalentwicklung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 41–54.
- SÖSER, C. (2020): Mündliches Interview. Videocall via Teams (2020-06-25).
- STADTREGIONEN.AT: stadtregionen.at, www.stadtregionen.at (Zugriff: 2020-06-09).
- STATISTIK.AT: Urban-Rural-Typologie, https://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/stadt_land/index.html (Zugriff: 2020-06-11).
- STÖGLEHNER, G. (Hrsg.) (2019¹): Grundlagen der Raumplanung 1: Theorien, Methoden, Instrumente. Wien: Facultas.
- STRÜBING, J. (2018²): Qualitative Sozialforschung: Eine komprimierte Einführung. Berlin/Boston, Birmingham, AL, USA: Walter de Gruyter GmbH; EBSCO Industries Inc.
- TERFRÜCHTE, T. & FLEX, F. (2018): Zentrale Orte. In: DÖRING, T., I. HELBRECHT, C. SCHMIDT, S. GROTEFELS, H. H. BLOTEVOGEL & J. JESSEN (Hrsg.). Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- THOMASBERGER, A. (2020): Mündliches Interview. Rathaus Attnang-Puchheim (2020-06-23).
- WIECHMANN, T. (2018): Strategische Planung. In: DÖRING, T., I. HELBRECHT, C. SCHMIDT, S. GROTEFELS, H. H. BLOTEVOGEL & J. JESSEN (Hrsg.). Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2609–2621.

- WIECHMANN, T. & HUTTER, G. (2008¹): Die Planung des Unplanbaren. In: HAMEDINGER, A. (Hrsg.). Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 102–121.
- WIECHMANN, T. & SIEDENTOP, S. (2018): Polyzentralität. In: DÖRING, T., I. HELBRECHT, C. SCHMIDT, S. GROTEFELS, H. H. BLOTEVOGEL & J. JESSEN (Hrsg.). Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1791–1799.
- WIMMERSBERGER, C. (2020): Mündliches Interview. Rathaus Vöcklabruck (2020-07-24).
- ZECH, S. & KLINGLER, S. (2017): Zur Entwicklung einer österreichischen Stadtregionspolitik. In: ÖROK-Empfehlung "Für eine Stadtregionspolitik in Österreich" 55. ÖROK-Empfehlung 55. Wien, 7–17.
- ZIMMERMANN, K. (2018): Kooperation, interkommunale und regionale. In: DÖRING, T., I. HELBRECHT, C. SCHMIDT, S. GROTEFELS, H. H. BLOTEVOGEL & J. JESSEN (Hrsg.). Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1211–1219.
- ZUKUNFTSRAUMLIENZERTALBODEN.AT: zukunftsraumlienzertalboden.at, www.zunkunftsraumlienzertalboden.at (Zugriff: 2020-06-09).