



universität  
wien

# MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

## Die Rolle der Stadt in der Regionalentwicklung

Integrierte nachhaltige Stadtentwicklung im Kontext der EU-Kohäsionspolitik

Verfasserin

Lisa Hammer BA

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, 2013

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 066 857

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Raumforschung und Raumordnung

Betreuer:

Ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Martin Heintzel



## DANKSAGUNG

An dieser Stelle möchte ich mich bei allen Personen bedanken, die zur Erstellung dieser Arbeit beigetragen haben.

Ich danke Univ.-Prof. Martin Heintel, der mit fachlicher Unterstützung und hilfreichen Ratschlägen meine Masterarbeit betreut hat und mir die Freiheit gelassen hat, sie nach meinen eigenen Vorstellungen zu gestalten.

Bedanken möchte ich mich weiters bei meinen Interviewpartnerinnen und –partnern, die mit ihrer Expertenmeinung einen essenziellen Beitrag zu dieser Arbeit geleistet haben und durch ihre Erzählungen einen spannenden Einblick in die Praxis ermöglicht haben.

Ein großes Dankeschön auch an meine Korrekturleserinnen für ihre Hilfsbereitschaft und Genauigkeit sowie ihre kritischen Anmerkungen und konstruktiven Vorschläge.

Nicht unerwähnt möchte ich all jene lassen, die immer ein offenes Ohr und motivierende Worte für mich hatten.

Mein ganz besonderer Dank gilt schließlich meiner Familie, die mir mein Studium ermöglicht hat und mir in der gesamten Studienzeit unterstützend zur Seite stand.



## ABSTRACT

European cities have been gaining importance with more than 70 percent of the European population already living in urban regions and this trend is going to continue. Cities are the centres of employment, economic activity, innovation, science and technology. They are platforms for democracy, cultural exchange, diversity and creativity. However, cities are also places where problems emerge: suburbanisation, traffic congestions, environmental pollution, unemployment, segregation, poverty, deprived urban neighbourhoods or shrinking cities as a whole. Furthermore, boundaries between cities and their surrounding areas no longer exist and the interdependence between urban and rural areas is growing. Cities are not only providing goods and services for their citizens, but also for the surrounding communities. While urban problems can affect rural areas, solutions for urban problems can be found in rural areas and vice versa. Therefore, urban-rural-cooperations have become more important for regional development in terms of improved service provision, better economic performance, more efficient land-use and planning, as well as higher quality of life.

The purpose of this thesis is to outline the role cities are playing in regional development and the extent to which they are influencing their hinterland. Moreover, the study examines how sustainable urban development is promoted by EU cohesion policy and identifies current and future challenges for cities. The thesis is based on extensive literature research and interviews conducted with experts in this field.

The results show that relationships between cities and their surrounding area have intensified and thus city regions require more attention in both spatial planning and political discussion. In addition, a polycentric and balanced spatial structure with small and medium-sized towns is the basis for a vital development of regions – especially of rural and peripheral ones. Sustainable urban development has also become a relevant topic for the European Union: European regional and cohesion policy have attended to this matter and have been providing some 21.1 billion euros (6.1 percent of the total EU cohesion budget) for urban development projects between 2007-2013. Negotiations about the urban dimension of cohesion policy 2014-2020 are in progress and there is a broad consensus on the key role of cities for Europe's territorial development. Nevertheless, urban areas are still facing a wide range of challenges which have to be overcome – ideally with a sustainable and integrated approach and stronger participation of citizens.



## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
1.1 Zentrale Fragestellungen .....	2
1.2 Methodik.....	3
1.3 Aufbau der Arbeit.....	3
<b>2. Stadtentwicklung in Europa – Aktuelle Prozesse und Herausforderungen .....</b>	<b>4</b>
2.1 Zum Begriff Stadt .....	4
2.2 Europäische Urbanität .....	7
2.3 Prozesse der Stadtentwicklung.....	9
2.3.1 Verstädterung.....	10
2.3.2 Urbanisierung .....	11
2.3.3 Suburbanisierung .....	11
2.3.4 Schrumpfende Städte.....	14
2.3.5 Stadterneuerung .....	20
2.4 Stadtregionen.....	22
2.4.1 Entstehung und Definition .....	22
2.4.2 Stadtregionen in Österreich .....	26
2.5 Die Stadt in der Regionalentwicklung.....	33
2.5.1 Zentrum versus Peripherie .....	34
2.5.2 Zentrale Orte .....	37
2.5.3 Die Stadt als Wachstumspol.....	38
2.5.4 Innovation und Wissen.....	39
2.5.5 Kooperation, Vernetzung und Management .....	42
2.5.5.1 Exkurs: Stadt-Umland-Management Wien – Niederösterreich .....	46
2.5.5.2 Exkurs: Regionalmanagement Weinviertel .....	49
2.6 Zwischenresümee und städtische Herausforderungen .....	52
<b>3. Europäische Stadtpolitik oder die städtische Dimension der EU-Regionalpolitik.....</b>	<b>55</b>
3.1 Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK).....	60
3.2 Instrumente, Initiativen und Programme zur Förderung europäischer Städte.....	64
3.2.1 Städtische Pilotprojekte 1990-1999 .....	64
3.2.2 Die Gemeinschaftsinitiativen URBAN 1994-2006 .....	65

3.2.3	URBAN Mainstreaming .....	67
3.2.3.1	Exkurs: URBAN PLUS - Stadt-Umland-Entwicklung im Süden von Graz .....	68
3.2.4	URBACT-Programm 2002-2013.....	71
3.2.5	Urban Audit und Urban Atlas.....	73
3.3	Leipzig Charta.....	75
3.4	Territoriale Agenda .....	79
3.5	Referenzrahmen für nachhaltige europäische Städte (RFSC).....	79
3.6	Ausblick auf die EU-Kohäsionspolitik 2014-2020.....	81
<b>4.</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>86</b>
	ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS .....	90
	QUELLENVERZEICHNIS .....	91
	ANHANG 1 – Interviewpartner/innen .....	101
	ANHANG 2 – Kurzfassung der Interviews.....	102



## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ESF	Europäischer Sozialfonds
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
FUA	Functional Urban Area (Funktionales Stadtgebiet)
GD REGIO	Generaldirektion für Regionalpolitik und Stadtentwicklung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
ITI	Integrierte territoriale Investitionen
MEGA	Metropolitan European Growth Area (Metropolregion)
OP	Operationelles Programm
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖREK	Österreichisches Raumentwicklungskonzept
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
RFSC	Reference Framework for Sustainable Cities (Referenzrahmen für nachhaltige Städte)
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
SUM	Stadt-Umland-Management



## 1. Einleitung

Die Bedeutung von Städten nimmt weltweit zu.

*„Aktuell leben bereits mehr als 70 Prozent der europäischen und 65 Prozent der österreichischen Bevölkerung in urbanen Räumen und der Trend zum Zuzug in die Städte hält weiter an. Städte und Stadtregionen werden daher noch stärker als bisher die Motoren einer nachhaltigen regionalen Entwicklung bleiben und weiterhin in besonderem Maße gefordert sein, ihren Beitrag zu einem intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum in Europa zu leisten.“*

(Österreichischer Städtebund 2010: 1)

Europas Städte gelten nicht nur als Zentren von Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Innovation, sondern sind auch Produzenten von Wissen, Technologie und Kultur.

Auf der anderen Seite sind Städte aber auch Orte, vor denen Probleme aller Art nicht Halt machen: Soziale Ausgrenzung, Armut, Arbeitslosigkeit, Verkehrsprobleme, Umweltschädigung, Energieknappheit oder der Trend zur Suburbanisierung sind nur einige der Herausforderungen, mit denen Städte konfrontiert sind. Zudem hat die Finanz- und Wirtschaftskrise viele Problemfelder verschärft und die finanzielle Belastung vergrößert.

Gleichzeitig können zahlreiche Städte, insbesondere in alten Industriegebieten, vom Wachstum nur träumen, denn sie sind von Abwanderung, nachlassender Wirtschaftsdynamik und infolgedessen von städtebaulichem wie sozialem Verfall betroffen.

Man darf allerdings nicht aus den Augen lassen, dass Städte nicht gesondert betrachtet werden können, sondern immer in Verbindung mit ihrem Umland stehen. Sie bilden mit der sie umgebenden Region einen funktionalen Verflechtungsraum, der als Impulsgeber von gesamtregionaler Bedeutung ist. Für die territoriale Entwicklung Europas spielen Städte daher eine enorme Rolle.

Eine nachhaltige Stadtentwicklung ist nicht nur für den städtischen Raum per se notwendig, sondern geht Hand in Hand mit einer integrierten Entwicklung und Planung seiner Umgebung. Somit werden Kooperationen und Governance-Strukturen im städtischen Raum, aber auch in Stadtregionen zunehmend wichtiger.

Die Europäische Union verfolgt zwar rein formal keine eigene Städtepolitik, ist sich der Relevanz des urbanen Raumes aber durchaus bewusst und nimmt anhand unterschiedlicher sektoraler Politikfelder Einfluss auf die europäische Stadtentwicklung. Im Zeitraum 2007-2013 werden europäische Städte bereits im Rahmen von vielfältigen Programmen der EU-Kohäsionspolitik unterstützt. Auch für die kommende Förderperiode ab 2014 wird die „städtische Dimension“ europäischen Handelns bereits intensiv diskutiert, da Europas Städte bei der Verwirklichung europäischer Zielsetzungen eine Schlüsselrolle einnehmen.

### 1.1 Zentrale Fragestellungen

Im Zuge der Masterarbeit soll erläutert werden, inwiefern eine nachhaltige, integrierte Stadtentwicklung als Instrument der EU-Kohäsionspolitik dient, welche Wirkung die Stadt auf ihr Umland ausübt und wie vor allem Klein- und Mittelstädte in peripheren Regionen mit zukünftigen Herausforderungen umgehen.

Neben grundlegenden Aspekten der Stadt- und Regionalentwicklung befasst sich die Arbeit ferner mit der Entstehung und den wesentlichen Merkmalen der „informellen“ europäischen Städtepolitik und stellt ihre bedeutendsten Dokumente und Initiativen vor. Die Relevanz der Masterarbeit liegt hier insbesondere in der Aktualität des Themas in Bezug auf die Strukturfondsperiode 2014-2020, deren Gestaltung sich derzeit in Vorbereitung befindet.

Aus österreichischer Sicht nimmt das ÖREK 2011 (Österreichisches Raumentwicklungskonzept) hinsichtlich des verstärkten Fokus auf Stadtregionen und Agglomerationspolitik eine spezielle Position ein.

Folgende Fragestellungen werden untersucht:

- Wo liegen die Herausforderungen aktueller europäischer Stadtentwicklungsprozesse?
- Welche Rolle spielen Städte in der Regionalentwicklung?
- Wie äußert sich die städtische Dimension in der EU-Regionalpolitik?

## 1.2 Methodik

Die methodische Vorgehensweise der vorliegenden Masterarbeit umfasst im Wesentlichen Literaturrecherche sowie die Analyse von stadtentwicklungs- und raumordnungsrelevanten Dokumenten. Zur weiteren Datenerhebung wurden qualitative mündliche sowie schriftliche Interviews mit Ansprechpartnern aus den Bereichen Stadt- und Regionalmanagement auf österreichischer Ebene sowie Gespräche mit Experten auf europäischer Ebene zum Thema Stadt- und Regionalpolitik geführt.

## 1.3 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich in 2 Abschnitte. Einleitend erfolgt die Darstellung der Grundlagen zur Stadtentwicklung, die sowohl Begriffsdefinitionen als auch die Analyse aktueller Entwicklungsprozesse beinhaltet. Der Schwerpunkt wird zudem auf (österreichische) Stadtregionen und Stadt-Umland-Beziehungen gesetzt. Des Weiteren wird die Funktion der Stadt in der Regionalentwicklung untersucht und im Kontext der ihr zugrunde liegenden theoretischen Konzepte näher beleuchtet. Anhand zweier Exkurse in den Bereich der institutionalisierten Stadt- und Regionalentwicklung werden Aufgaben, Herausforderungen und Sichtweisen durch Experten veranschaulicht. Im Anschluss daran fasst ein Zwischenresümee die wesentlichen Erkenntnisse des ersten Teils kurz zusammen.

Der zweite Teil befasst sich mit der Thematik der Stadtentwicklung und Städtepolitik auf europäischer Ebene. Er dokumentiert die Auseinandersetzung mit stadtrelevanten Fragestellungen und gibt einen Überblick über die Meilensteine der EU-Kohäsionspolitik zur Unterstützung der Stadtentwicklung. Abschließend wird ein Ausblick auf die städtische Fokussierung in der kommenden Strukturförderperiode 2014-2020 gegeben.

## 2. Stadtentwicklung in Europa – Aktuelle Herausforderungen, Chancen und Risiken

### 2.1 Zum Begriff Stadt

Stadt – ein häufig verwendeter Begriff, der ebenso zahlreiche Definitionen zulässt, je nachdem welche Indikatoren zur Analyse herangezogen werden: Verwaltungseinheit, Bevölkerungsdichte, Bebauungsdichte, bestimmte kulturelle und soziale Merkmale, Wirtschaftsstruktur, Verflechtungs- oder institutionelle Merkmale, oder ganz allgemein die Vorstellungen einer städtischen Lebensweise. Eine Definition ist selbstverständlich stets im historischen Kontext zu sehen, denn „[D]er Typus Stadt blickt dabei auf eine sehr lange Entwicklungsgeschichte zurück, die sich aktuell fortschreibt. Seit etwa mehr als 7000 Jahren gibt es nunmehr Städte“ (Leber 2010: 669).

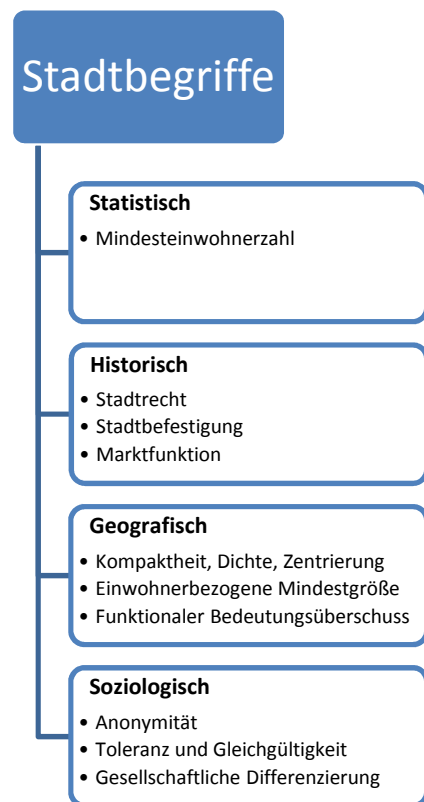
Fassmann (2004: 40 ff) unterscheidet in seinem Buch der Allgemeinen Stadtgeografie vier Stadtbegriffe (s. Abb. 1). Eine einfache Beschreibung ermöglicht der statistische Begriff anhand der Einwohnerzahl, wobei eine Mindestgröße von 2000 Einwohnern als statistische Untergrenze für städtische Einheiten gilt. Darauf aufbauend wird aktuell zwischen folgenden Größenklassen unterschieden (Hofmeister 1994: 54):

Landstadt	2.000 – 5.000 Einwohner
Kleinstadt	5.000 – 20.000 Einwohner
Mittelstadt	20.000 – 100.000 Einwohner
Großstadt	100.000 – 1.000.000 Einwohner

Großstädte mit mehr als 1 Million Einwohnern werden wiederum als Millionenstädte bezeichnet.

Darüber hinaus existieren noch eine Menge weiterer quantitativer Klassifikationen wie

Zwergstadt, Metropolis, Kontinentstadt, Megalopolis oder Weltstadt, die an dieser Stelle nicht näher ausgeführt werden.



**Abb. 1: Stadtbegriffe;** Quelle: Fassmann 2004: 40 – eigene Bearbeitung

Bis zum Beginn der Neuzeit bediente man sich allerdings anderer Kriterien zur Definition einer Stadt. Historische Städte verfügten etwa über ein eigenes Stadtrecht, besaßen eine Stadtbefestigung, wodurch die Trennung zum Umland verdeutlicht wurde, und hatten überlokale Bedeutung als Herrschafts- und Markort. Das Konzept der historisch gewachsenen Stadt (auch Verwaltungsstadt genannt), das auf sichtbaren Grenzen und somit auf einem deutlichen Stadt-Land-Gegensatz basierte, der sich Anfang des 17. Jahrhunderts auflösen begann, verlor schließlich im 19. Jahrhundert und im Zuge der Industrialisierung endgültig an Bedeutung und Aussagekraft (vgl. Hesse & Hoppe 2012: 207).

Als aktueller Stadtbegriff gilt dahingegen der geografische, der eine Stadt als Siedlung mit besonderen sozialen, ökonomischen und physiognomischen Merkmalen bezeichnet. Demnach zeichnen sich Städte – in Anlehnung an den statistischen Begriff – durch eine bestimmte *Einwohnergröße* aus, die wiederum pro Flächeneinheit groß sein muss und somit in einer städtischen Dichte resultiert. Diese ist zwar vom kulturellen Kontext abhängig, kann aber durchaus ab 1.000 Einwohner pro km<sup>2</sup> als städtisch bezeichnet werden, „ab 5.000 oder sogar ab 10.000 ohne weitere Diskussion“ (Fassmann 2004: 43).

Eine hohe *Bevölkerungsdichte* geht weiters Hand in Hand mit einer hohen *Bebauungsdichte* (dichte und mehrgeschossige Verbauung), die durch ein Zentrum-Rand-Gefälle charakterisiert wird. Während der Stadtkern die höchsten Dichtewerte aufweist, nehmen Verbauung und Bevölkerungsdichte stadtauswärts ab und man spricht von Städten als zentrierte Siedlungsformen. Ab welchem Wert von einer städtischen Dichte die Rede ist, hängt sowohl vom räumlichen und zeitlichen Kontext als auch vom gesellschaftlichen Verständnis ab.

Ein wesentliches Merkmal des geografischen Stadtbegriffs stellt hinzukommend der *Bedeutungsüberschuss* gegenüber ländlichen Siedlungen dar, wonach Städte Güter und Dienstleistungen auch für ihr Umland her- bzw. bereitstellen. Dies lässt bereits erkennen, dass auch die *sozioökonomische Struktur* in Städten spezifisch ist. Die Mehrheit der Bevölkerung ist nicht im Agrarsektor beschäftigt, sondern geht einer Tätigkeit im sekundären und tertiären Sektor nach. Güter und Dienstleistungen werden am lokalen, regionalen oder internationalen Markt angeboten, Qualifikation sowie Einkommen der Angestellten variieren stärker und die Frauenerwerbstätigkeit wie auch die Anzahl ausländischer Arbeitskräfte sind in Städten höher. Die Funktion der Stadt als Arbeitgeber, Versorgungsort, Wirtschafts-,

Innovations- und Kulturzentrum sowie Ort der politischen Macht reicht dabei über die Stadtgrenzen hinaus und lässt eine *Stadt-Umland-Beziehung* entstehen.

Ein zusätzliches Merkmal ist der Einpendlerüberschuss, der dadurch entsteht, dass die Zahl der Arbeitskräfte jene der in der Stadt wohnhaften Berufstätigen übertrifft. Durch die Mitbenutzung städtischer Einrichtungen durch die Bewohner des Umlandes entsteht eine Asymmetrie zwischen Stadt und Umland, was zu räumlichen Interaktionen führt, die Verkehrskonzentration erhöht und Städte zu Orten mit hoher Verkehrszentralität werden lässt.

Zuletzt sei hier noch kurz der soziologische Stadtbegriff genannt, der die strukturellen Merkmale außer Acht lässt und die Stadt als einen sozialen Raum sieht, „der eine bestimmte Lebensweise ermöglicht und produziert“ (Fassmann 2004: 45) und „weder statistisch noch als spezifischer Ausschnitt der Erdoberfläche exakt definiert“ (ebd.) werden kann. So gesehen handelt es sich um einen gesellschaftlich verankerten Begriff, ausgehend von der Urbanität und basierend auf Anonymität, Toleranz, Gleichgültigkeit sowie gesellschaftlicher Differenzierung (vgl. Fassmann 2004: 43 ff).

Wie zu Beginn des Kapitels bereits erwähnt und wie auch diese Auswahl an Definitionsversuchen zeigt, gibt es aufgrund der zahlreichen Kriterien keine eindeutige, allgemein gültige Definition des Terminus „Stadt“. Während die quantitative Herangehensweise der Statistik nicht ausreichend sein kann, der rechtliche Stadtbegriff nichtssagend geworden ist und der soziologische Begriff wesentliche, städtische Aspekte unberücksichtigt lässt, so scheint der geographische Stadtbegriff dem heutigem Stadtverständnis am nächsten zu kommen. Blickt man allerdings auf die lange Geschichte der Stadtentwicklung zurück, die ihre Anfänge bereits im 9. Jahrtausend v. Chr. verzeichnet, ist unübersehbar, dass die Stadt stets im Veränderungs- und Wachstumsprozess begriffen ist. Damit wird klar, dass es „keinen für alle Zeiten und Länder gültigen Stadtbegriff geben kann und daß *[sic]* für den sich über die Zeiten wandelnden Stadtbegriff jeweils mehrere Kriterien herangezogen werden müssen“ (Hofmeister 1994: 227).



## 2.2 Europäische Urbanität

Der Begriff Urbanität ist vielsagend. Er bezieht sich nicht nur auf die physisch-materielle Umwelt, sozusagen die „gebaute“ urbane Umwelt, sondern auch auf funktionale, sozio-kulturelle und sozio-ökonomische Elemente. Urbanität gilt als Leitbegriff für Stadtentwicklung und Städtebau, bezieht sich aber auch auf Stadtkultur und städtische Lebensqualität. Während der amerikanische Soziologe Louis Wirth bereits im Jahr 1938 einen Aufsatz im *American Journal of Sociology* mit dem Titel „Urbanism as a way of life“ geschrieben hatte, konnte der Begriff der Urbanität erst 1960 in der städtebaulichen Diskussion Fuß fassen, mitten in einer Zeit von Bauboom und Wiederaufbau (vgl. Eisinger 2004: 94).

Was ist nun aber unter europäischer Urbanität zu verstehen? Wodurch zeichnen sich Städte in Europa aus? Eine eindeutige Antwort lässt sich schwer finden. Zwar wird mit dem Begriff der europäischen Stadt sehr oft alles Urbane in Europa zusammengefasst, doch betrachtet man die Charakteristika einzelner Städte genauer, lassen sich dennoch Unterschiede hinsichtlich ihrer Entstehung, Geschichte, städtebaulicher Merkmale und heutigem Marketing nicht verleugnen.

Walter Siebel (2005a: 33 f) versucht die europäische Stadt anhand von fünf Merkmalen zu definieren und nennt dabei als erstes die *Präsenz von Geschichte* im Alltag. Weder das Alter, noch die Widerstandskraft der Bausubstanz seien ausschlaggebend für die Präsenz der Zeugnisse vergangener Epochen, sondern vielmehr die Tatsache, dass die europäische Stadt jener Ort ist, an dem die moderne Gesellschaft entstanden ist. Und den Bürgern dieser Gesellschaft ist demnach auch die Erhaltung der historischen Substanz der Stadt zu verdanken, weil sie dadurch die eigene Identität bewahren.

Die europäische Stadt ist des Weiteren ein Ort der *Emanzipation*, sowohl im ökonomischen als auch im politischen Sinne. Siebel setzt die Stadtgeschichte Europas mit Emanzipationsgeschichte gleich. Mit dem Stadtleben sei die Hoffnung auf Befreiung verknüpft, einerseits jene des Wirtschaftsbürgers aus den „geschlossenen Kreisläufen der Hauswirtschaft zu einer offenen, marktförmig organisierten Ökonomie“ (ebd.) und andererseits jene des politischen Bürgers aus der feudalen Abhängigkeit zu demokratischer Selbstverwaltung. Europäische Urbanität impliziert somit die Erwartung und Zuversicht, als Stadtbewohner ein besseres Leben führen zu können und als Individuum die Freiheit urbaner Toleranz und Anonymität zu genießen. Soviel zum zweiten Merkmal.

Als drittes Element nennt Siebel die *urbane Lebensweise*. Zivilisiertes und tolerantes Verhalten, die Trennung von öffentlichem und privatem Bereich sowie von Wohnen und Arbeiten unterscheiden den Städter demnach vom Landbewohner. Im öffentlichen Raum der Stadt sind die Menschen einander fremd. „Stadt ist ein Ort, an dem Fremde wohnen, auf dem Dorf gibt es keine Fremden“ (Siebel 2005b: 1). Dass diese Darstellung heute nur noch bedingt der Wahrheit entspricht, zeigen die Prozesse der Stadtentwicklung (Kapitel 2.3), allen voran jene der Urbanisierung. Überdies stellen technische Entwicklungen wie Handy und Internet die Grenze zwischen öffentlichem Raum und Privatsphäre in Frage.

Die traditionelle *Gestalt* gilt als viertes Merkmal: Die hochgetürmte Stadt als Gegensatz zum flachen Land. Diese Gestalt ist das Ergebnis bewusster *Planung*, womit auch das fünfte Merkmal genannt wäre. Die Erscheinung der europäischen Stadt mit ihrer besonderen Lebensweise, ihren ökonomischen, politischen und sozialen Strukturen ist nicht zu begreifen ohne den Eingriff des Sozialstaats, d.h. ohne Maßnahmen der Sozialpolitik, ohne sozialen Wohnungsbau und ohne die Arbeit von Stadtplanern und Architekten.

Diese fünf Merkmale umschreiben einen Idealtypus, der die europäische Stadt von jenem anderer Kulturkreise unterscheiden soll. Dennoch ist klar, dass keines dieser Elemente ausschließlich in europäischen Städten zu finden ist.

Wie bereits am dritten Merkmal ersichtlich wird, stellt die gegenwärtige gesellschaftliche Entwicklung dieses traditionelle Bild in Frage. Die historisch gewordene Stadtgestalt verschwindet zunehmend, was aber nicht damit gleichzusetzen ist, dass Europa enturbanisiert wird, schließlich schreitet der Verstädterungsprozess weltweit voran (s. Kapitel 2.3.1). „Globalisierung, Deregulierung und kommunale Finanzmiseren lassen die Handlungsspielräume der Stadtpolitik schrumpfen“ (Siebel 2005a: 34), doch die Stadt wird deshalb nicht an Notwendigkeit einbüßen, gilt sie ja noch immer als räumliche Verdichtung gesellschaftlicher Aktivitäten, als innovatives Milieu und als politische Organisationsform. Vielmehr ist es nun ihre Aufgabe, sich an eine moderne Gesellschaft anzupassen, deren Ansprüchen die europäische Stadt des 19. Jahrhunderts nicht mehr gerecht wird. Mittlerweile haben die gesellschaftlichen Veränderungen auch die Zentralität der europäischen Städte beeinflusst. Galt die Stadt einst als einziger Mittelpunkt wirtschaftlicher, sozialer, politischer und kultureller Dynamik, so stehen Kernstädte gegenüber ihrem Umland zum Teil als Verlierer da – nicht zuletzt aufgrund der Suburbanisierung (s. Kapitel 2.3.3). Physische Dichte ist keine Voraussetzung mehr für Kommunikation und die Dynamik der

modernen Gesellschaft wird nicht mehr durch räumliche Zentralität bedingt (vgl. Siebel 2005a: 36 f).

Das konträre Bild von Stadt und Land verblasst zusehends und es zeichnet sich gegenwärtig eine räumliche Struktur von Netzen und Knoten ab. Doch bevor diese näher analysiert wird, muss geklärt werden, durch welche Prozesse das heutige Stadt-Land-Gefüge entstanden ist.

### 2.3 Prozesse der Stadtentwicklung

Stadtentwicklung ist ein sehr komplexer Begriff, der als zeitlicher Prozess, welcher die physische Struktur einer Stadt verändert, verstanden werden kann. Stadtentwicklung bezieht sich sowohl auf die Vergangenheit, die Gegenwart als auch auf die Zukunft und beschreibt in diesem Zusammenhang die historische Entstehung einer Stadt, die aktuellen Veränderungen sowie die zukünftige Gestaltung aus politischer und planerischer Sicht.

Die historische Stadtentwicklung, deren Anfänge mit dem Sesshaftwerden der Menschen bis ins 9. Jahrtausend vor Christus zurückreichen, kann an dieser Stelle nicht näher ausgeführt werden, würde dies doch den Umfang der Arbeit sprengen. Dennoch muss klar gesagt werden, dass jede Zeitepoche ihre spezifische Stadt hervorgebracht hat, deren Strukturen zum Teil heute noch präsent sind und die gegenwärtige Stadtentwicklung beeinflussen. Als Beispiele erwähnenswerter Stadtmodelle seien hier nur die griechische Polis, die römische oder auch die mittelalterliche Stadt genannt. Große städtebauliche Entwicklungen gab es mit Beginn des 19. Jahrhunderts, als aufgrund der Industrialisierung große Zuwanderungsströme in die Stadt kamen. Auch seit dem 20. Jahrhundert lassen sich massive strukturelle Veränderungen in den europäischen Städten beobachten.

Wie, wo und wann auch immer Stadtentwicklung passiert oder geplant wird, die Stadt selbst gilt dabei als sich stets veränderndes Objekt, das von folgenden Faktoren maßgeblich beeinflusst wird: Gesellschaft, Politik, Wirtschaft sowie Verkehrs- und Bautechnologien. (Vgl. Fassmann 2009: 83 ff und Fassmann 2004: 87).

Aufgrund der Heterogenität und Komplexität konnte in der Wissenschaft keine allgemeine Theorie der Stadtentwicklung formuliert werden, sondern immer nur einzelne Sachverhalte des Prozesses erläutert werden.

Dennoch beschreibt Hans Heuer (1977) das heutige Verständnis von Stadtentwicklung sehr treffend: „Stadtentwicklung kann definiert werden als das sichtbare Ergebnis eines sozioökonomischen Wachstums- und Schrumpfungsprozesses, der aus den Verhaltensweisen und sich wechselseitig beeinflussenden Entscheidungen der handelnden Akteure resultiert

und einen ständigen Wandel der sozialen und wirtschaftlichen sowie der baulichen und räumlichen Struktur der Städte impliziert“ (Streich 2011: 524). Diese Definition weist bereits auf eine Vielzahl unterschiedlicher Stadtentwicklungsprozesse hin, die einen unterschiedlich zeitlichen sowie räumlichen Kontext aufweisen. Alle Prozesse können an dieser Stelle nicht erläutert werden, weshalb im Folgenden lediglich eine Auswahl an Prozessen getroffen wird, welche für die Entwicklung europäischer Städte relevant sind.

### 2.3.1 Verstädterung

Der Begriff der Verstädterung beschreibt das Wachstum von Bevölkerung, Zahl und Fläche der Städte. Von vielen Autoren wird er mit dem Terminus der Urbanisierung gleichgesetzt, der sich aber vorwiegend auf den soziologischen Stadtbegriff stützt.

Verstädterung versteht sich als quantitativer Prozess, der unterteilt werden kann in demografische Verstädterung, Stadtverdichtung sowie physiognomische und funktionelle Verstädterung (vgl. Fassmann 2004: 50 f). Während Erstere den wachsenden, in der Stadt lebenden Anteil der Bevölkerung einer bestimmten räumlichen Einheit festlegt, bezieht sich die Stadtverdichtung auf die Zunahme der Zahl von Städten, also auf Stadtneugründungen und damit auf die Verdichtung des Städtesystems. Da in der Gegenwart – im Vergleich zum Mittelalter - kaum noch Städte neu gegründet werden, ist dieser Prozess als Ursache für Verstädterung nebensächlich geworden. Vielmehr kommt es zur Übernahme städtischer Funktionen und Bauweisen durch dörfliche Siedlungen, die daraufhin verstädtern. „Eine funktionelle und physiognomische Verstädterung [...] kann aber auch in Form eines flächigen Wachstums bestehender Städte erfolgen“ (Fassmann 2004: 51). Nimmt der Flächenverbrauch jedoch zu hohe Ausmaße an, so widerspricht dies dem Konzept einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Wichtig sind daher kompakte Städte mit niedrigem Ressourcenverbrauch sowie eine Dezentralisierung und die Etablierung mehrerer kleinerer Zentren. Zuletzt kann auch die Umverteilung der Bevölkerung innerhalb von Stadtregionen (Stadt und Umland) als weitere Dimension des Verstädterungsprozesses genannt werden.

In den kommenden Jahrzehnten wird noch eine große Anzahl an Menschen in Städten unterzubringen sein. Schon heute lebt weltweit jeder zweite Mensch (52 Prozent) in einer Stadt und laut aktuellem UNO-Bericht zur Urbanisierung, werden es bis 2050 bereits 67 Prozent sein. Während die Verstädterung vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern rapide zunimmt (von derzeit 46 Prozent auf 64 Prozent im Jahr 2050), verzeichnet der

Prozess in Industrieländern ein geringeres Wachstum (von aktuell 78 Prozent auf 86 Prozent im Jahr 2050). (Vgl. Entwicklungspolitik 2012: online)

In Europa lag der Anteil der Stadtbewohner an der Gesamteinwohnerzahl im Jahr 1950 bei 51.3 Prozent, im Jahr 2011 wurde bereits ein urbaner Anteil von 72.9 Prozent verzeichnet und bis zum Jahr 2050 belaufen sich die Schätzungen auf 82.2 Prozent (vgl. United Nations 2012: online).

Die Bedeutung der Städte bleibt also weiterhin hoch und wie Karl Husa, Bevölkerungswissenschaftler der Universität Wien, in einem Interview betont, muss der Urbanisierungsprozess weitergehen, um den Bevölkerungszuwachs irgendwo ansiedeln zu können. Denn, so Husa, „[w]enn das nicht in urbanen Zentren erfolgt, gehen große Flächen verloren“ (ORF 2012: online). Dies würde folglich auch den Grundsätzen der Raumordnung widersprechen, die kompakte Strukturen, Polyzentrik und dezentrale Konzentration vorsehen.

### 2.3.2 Urbanisierung

Im Unterschied zur quantitativen Bedeutung des Verstädterungsbegriffs drückt die Urbanisierung einen qualitativen Prozess aus, nämlich die Ausbreitung städtischer Lebens- und Verhaltensweisen sowie deren Übernahme durch die Bevölkerung in ländlichen Regionen. Wandern Menschen aus der Stadt in das angrenzende oder weiter entfernte Stadtumland, so werden urbane Lebensgewohnheiten mitgenommen, breiten sich im suburbanen Raum aus und wandeln ehemals ländlich geprägte Gebiete in städtische Räume um. Städtische Verhaltensweisen, Wertvorstellungen oder auch Konsummuster können neben „Stadtflüchtlings“ außerdem durch Lernprozesse verbreitet werden. Dabei adaptiert die Bevölkerung nicht-urbaner Regionen städtische Lebensweisen und Wertesysteme aus Film, Fernsehen und Literatur. (Vgl. Fassmann 2009: 54)

### 2.3.3 Suburbanisierung

Der Begriff der Suburbanisierung wurde bereits mit der europäischen Urbanität in Verbindung gebracht (s. Kapitel 2.2). Er beschreibt die Verlagerung von Bevölkerung, Arbeitsplätzen und Wirtschaftsbetrieben über die administrativen Grenzen einer Kernstadt in ihr suburbanes Umland, sozusagen die Expansion der Stadt in ihr Umfeld und die damit verbundene intraregionale Verschiebung des Wachstumsschwerpunktes aus dem Stadtzentrum in den engeren Verflechtungsbereich im Umland bzw. den suburbanen Raum,

die Suburbia (vgl. Gabler Verlag 2013a: online). Kurz gesagt handelt es sich um das „flächige Wachstum von Städten über die Stadtgrenze hinaus“ (Lichtenberger 1998: 38), wodurch sich eine geringere Nutzungsdichte im suburbanen Raum ergibt.

Die Suburbanisierung erfolgt in den industrialisierten Ländern seit dem 19. Jahrhundert. Gründe dafür sind die durch das Auto gestiegene Mobilität, billige Grundstückspreise in verkehrstechnisch günstiger und stadtnaher Lage und der Wunsch nach einem Haus im Grünen. Der Suburbanisierungsprozess begann in Nordamerika bereits in der Nachkriegszeit, wo er auch seine größten Ausmaße annahm. In Europa setzte er erst nach dem Wiederaufbau, in den 1960er Jahren ein, wobei Süd- und Osteuropa zunächst nicht betroffen waren. Dort hat sich das Phänomen erst in den vergangenen Jahrzehnten ausgebreitet, und zwar verstärkt in weiter außerhalb liegenden, eher ländlichen Regionen, weil dort große Baulandreserven mit leistungsfähigen Verkehrsverbindungen zu niedrigen Preisen locken.

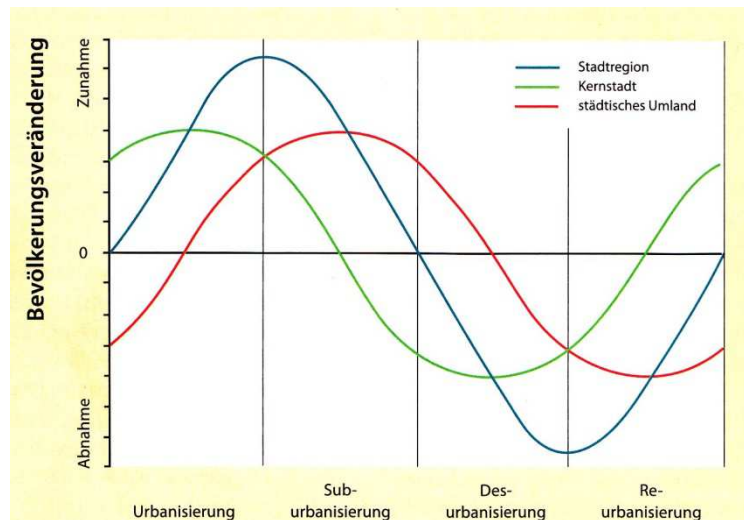
Suburbanisierung lässt sich in drei Teilprozesse gliedern: Wohnsuburbanisierung, Suburbanisierung von Produktionsstätten (sekundärer Sektor) sowie Suburbanisierung von Handel und Dienstleistungen (tertiärer Sektor). Während sich zunächst Wohngebiete flächenhaft im städtischen Umland ausbreiten, folgt anschließend die Verlagerung von Gewerbe, Industrie, Einzelhandel und teilweise auch des Dienstleistungssektors. Hohe innerstädtische Grundstückspreise und eingeschränkte Expansionsmöglichkeiten veranlassen Unternehmen zu einer Auslagerung ihrer Standorte ins kernstadtnahe Umland, wo ein großes Angebot an preiswerten und aufgeschlossenen Gewerbeflächen in günstiger Verkehrslage auch Agglomerationsvorteile bringt. (Vgl. Fassmann 2009: 183 ff)

Der suburbane Raum ist mittlerweile zu einem weitläufigen, teils chaotischen Siedlungssystem geworden. Als Folgen dieses Prozesses zeichnen sich einerseits raumplanerische Stadt-Umland-Probleme wie etwa erhöhter Flächenverbrauch, zunehmende Verkehrsbelastung sowie Zersiedlung ab, und andererseits kommt es zum Verlust von Zentralität, Steuerungsfähigkeit, Arbeitsplätzen und Bevölkerung in der Kernstadt sowie zur Veränderung der Einzelhandelsstruktur.

Suburbanisierung kann zusammenfassend als komplexer Prozess bezeichnet werden, der nicht nur die physische Ausweitung von Städten beschreibt, sondern auch eine funktionale Zusammengehörigkeit zwischen Kernstadt und Umland entstehen lässt und seine Entwicklung daher in größerem regionalen Kontext zu sehen ist. Es handelt sich dabei

keineswegs um einen isolierten Prozess, sondern um eine Etappe im Phasenmodell der Stadtentwicklung (s. Abb. 2):

Die erste Phase ist jene der Urbanisierung, die in diesem Zusammenhang Bevölkerungswachstum, Konzentration von Funktionen sowie bauliche Verdichtung in der Kernstadt aufgrund der beginnenden Industrialisierung beschreibt. Diese Verdichtung bedingt eine sinkende Lebensqualität sowie wenig verfügbare, günstige Flächen für



**Abb. 2: Phasenmodell der Stadtentwicklung;**  
Quelle: Fassmann 2009: 33

Unternehmen. Wie bereits erläutert führen diese Bedingungen zur Phase der Suburbanisierung. Mit zunehmender Verlagerung von Bevölkerung und Nutzungen in das städtische Umland kommt es zur Desurbanisierung, d.h. einer großräumigen Dekonzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen, und damit zu einer funktionalen Loslösung von der Kernstadt. Es bilden sich laut Zentrum-Peripherie-Modell kleinere Subzentren, wohin sich die wirtschaftlichen Aktivitäten und Ressourcen verlagern, sodass vor allem ländliche Regionen davon profitieren können. Industrialisierung und Tertiärisierung werden dadurch auch in der Peripherie möglich und schwächen interregionale Ungleichheiten ab. Als Gegentrend etabliert sich schließlich die Reurbanisierung. Dabei handelt es sich um eine Renaissance der Kernstädte, die durch eine Bevölkerungs- und Beschäftigungszunahme eine erneute Aufwertung erfahren. Der Dienstleistungssektor bevorzugt wieder stadtzentrierte Standorte und macht die Kernstadt als Arbeitsort abermals attraktiv. Der Trend zur Suburbanisierung wird dadurch zwar nicht abgelöst oder geschwächt, aber die physischen Strukturen der Innenstadt können durch Sanierungsmaßnahmen erhalten bleiben und die Urbanität kehrt, wenn auch in geringem Ausmaß, zurück. (Vgl. Fassmann 2009: 183 ff)

#### 2.3.4 Schrumpfende Städte

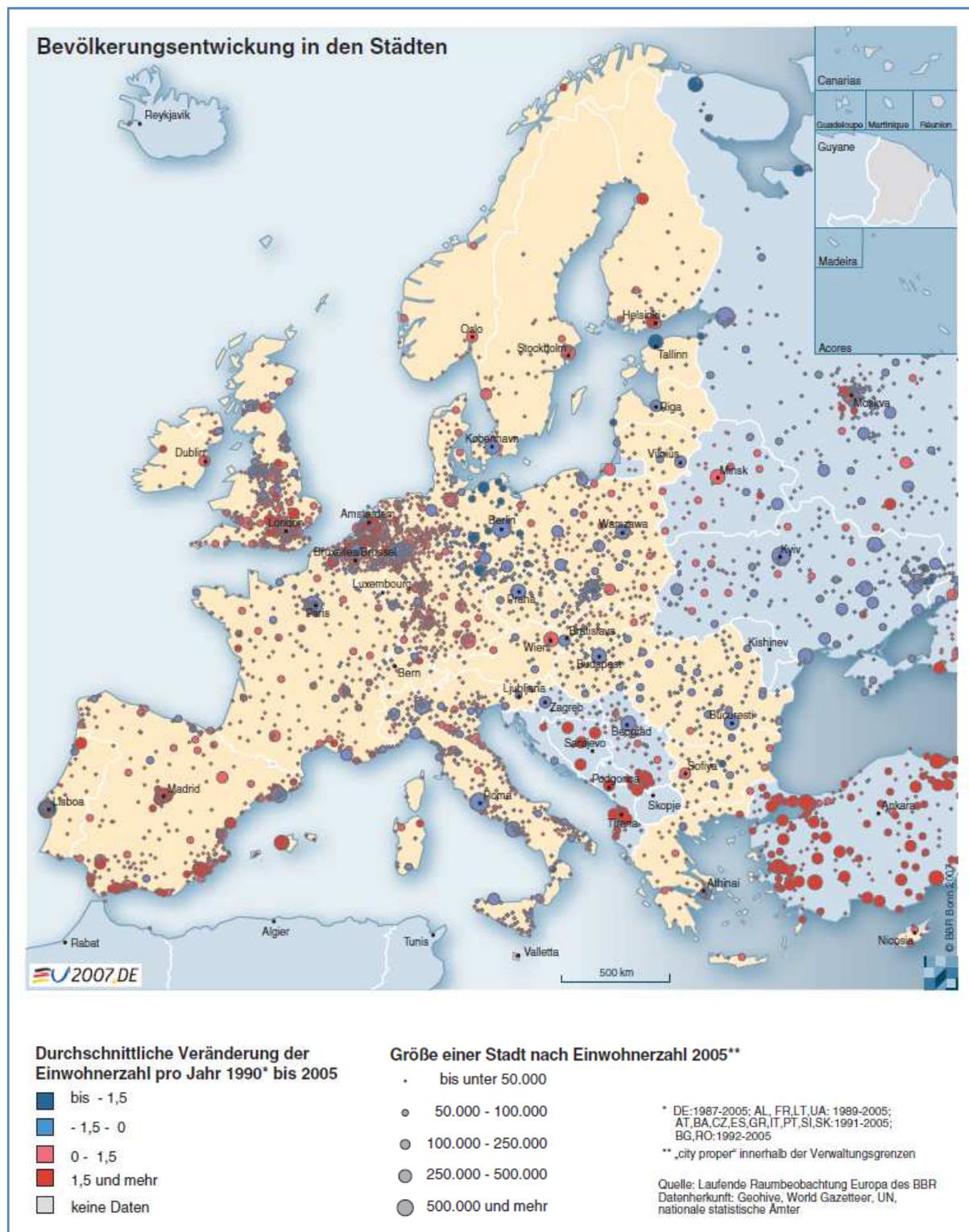
„Ob in den USA, in Großbritannien oder Belgien, ob in Finnland, Italien, Russland, Kasachstan oder China: Überall schrumpfen Städte“ (Herbold 2005: 4).

Neben der zunehmenden Bedeutung des urbanen Lebensraums sowie dessen Bevölkerungswachstums zeichnet sich auch eine gegenläufige Entwicklung ab: Der Niedergang von Städten ist keine Folge von schicksalhaften Katastrophen mehr, wie es in der Geschichte oft der Fall war (z.B. in Troja oder Pompeji), sondern wurde zu einem dauerhaften Phänomen der vergangenen 50 Jahre. In diesem Zeitraum verzeichneten weltweit etwa 370 Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern vorübergehend oder dauerhaft einen Bevölkerungsverlust von über 10%.

Auch wenn die Bevölkerungszunahme der wachsenden Städte um einiges höher ist als der Verlust in schrumpfenden Städten, so hat die Anzahl dieser Städte – insbesondere in den westlichen Industrieländern – stark zugenommen. Die meisten schrumpfenden Städte sind in Europa (27 in Großbritannien, 26 in Deutschland und 23 in Italien) und den USA (59) zu finden. Seit 1990 zeichnet sich diese Entwicklung auch in den ehemaligen Ostblock-Ländern wie Russland (13) oder der Ukraine (22) ab.

Es ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend in den nächsten Jahren weiter verstärken wird, da vor allem Europa zukünftig kaum noch vom globalen Bevölkerungsanstieg profitieren wird. Einige Staaten müssen mit einem allgemeinen Bevölkerungsverlust rechnen, da in etwa 30 Jahren nur noch 10 % der Weltbevölkerung in der westlichen Welt leben werden. (Vgl. Shrinking Cities 2002-2005a: online)





**Abb. 3: Bevölkerungsentwicklung in Europas Städten zwischen 1990 und 2005; Quelle: BMVBS 2007: 7**

Die Bevölkerungsentwicklung ist in Europa sehr heterogen (s. Abb. 3). Der Trend zum Bevölkerungsrückgang und zur Alterung betrifft viele kleinere, aber auch größere Städte in ehemaligen Industriegebieten und Regionen in den östlichen Teilen Europas.

Insbesondere die Städte Manchester und Liverpool (s. Abb. 4) in Großbritannien sowie Halle (s. Abb. 5) und Leipzig (S. Abb. 6) in Ostdeutschland sind für ihre Schrumpfungsprozesse bekannt. Während es den britischen Städten mittlerweile gelungen ist, die Stadtzentren wiederzubeleben, haben viele Stadtteile den Aufwertungsprozess dennoch nicht mitgemacht. Auch die beiden deutschen Städte stellen sich ihrer Aufgabe, mit einem Stadtumbauprozess den Anforderungen ihrer Bewohner wieder gerecht zu werden



**Abb. 4: Liverpool;** Quelle: Shrinking Cities 2002-2005c: online



**Abb. 5: Halle Neustadt;** Quelle: bpb 2005: online



**Abb. 6: Leipzig-Grünau;** Quelle: Spiegel 2003: online

In Österreich gilt Eisenerz als die am stärksten von Schrumpfung betroffene Stadt. In den letzten Jahrzehnten hat sich die Bevölkerung aufgrund von ökonomischen Transformationsprozessen von rund 13.000 auf weniger als 5.000 reduziert.

„Seit 2007 versucht die Stadt mit dem Rückbauprogramm re-design Eisenerz, den sinkenden Einwohnerzahlen gerecht zu werden“ (derStandard 2012: online). Viele

leerstehende Gebäude werden gezielt abgerissen oder saniert und neuen Nutzungen zugeführt, wie etwa die Wohnsiedlung Münichtal (s. Abb. 7), die zum Teil in eine Ferienanlage umgebaut werden soll. Das Problembewusstsein für Abwanderung, Entleerung und Alterung ist in der Gemeinde vorhanden. Gezielter Rückbau ist notwendig, um Eisenerz den Bedürfnissen seiner Bewohner anzupassen (vgl. ebd.).



**Abb. 7: Leerstehende Münichtaler Wohnungen in Eisenerz;** Quelle: derStandard 2012: online

Wo liegen nun die Ursachen für die Schrumpfung von Städten? Zur Zeit der Industrialisierung setzte im 19. Jahrhundert in Europa ein Wachstum von Städten ein. Bis ins 20. Jahrhundert sind urbane Agglomerationen zum Teil explosionsartig gewachsen; es entstanden neue Arbeitsplätze, die wiederum viele Menschen anzogen. Gleichzeitig gingen Arbeitsplätze am Land verloren. Mittlerweile hat sich das Wirtschaftsgefüge räumlich verändert, Schwerpunkte der Wirtschaftsbranchen haben sich verschoben und die Konkurrenz am Weltmarkt hat sich verschärft. In den 1970er- und 1980er-Jahren führte der wirtschaftliche Strukturwandel zum Niedergang traditioneller Industrieregionen.

„Die sich heute parallel vollziehenden Wachstums- und Schrumpfungsprozesse werden vor allem als räumliche Polarisierung erfahren“ (Shrinking Cities 2002-2005b: online) und lehnen sich somit an die Polarisierungstheorie an, die auf der Vorstellung einer ungleichgewichtigen und divergierenden Entwicklung basiert, die folglich zu einer Verstärkung von (regionalen) Unterschieden führt. Während Wachstum überwiegend in wirtschaftlich starken Ballungsräumen und deren Umfeld stattfindet, konzentrieren sich Entleerungsprozesse vermehrt in peripheren Räumen, wodurch regionale Unterschiede verstärkt werden. Das Zentrum-Peripherie-Modell von Gunnar Myrdal stellt dieses Abhängigkeitsverhältnis zwischen Zentren und Peripherien auf unterschiedlichen Maßstabsebenen dar. In diesem Fall interessiert die nationalstaatliche Ebene, welche die Beziehungen zwischen Städten und deren Hinterland beschreibt.

Abgesehen von schwindenden Einwohnerzahlen gibt es eine Reihe weiterer Merkmale, die schrumpfende Städte und Regionen ausmachen sowie eine Vielzahl an Folgewirkungen. Als Gegenbild zu den seit der Industriellen Revolution bekannten „boomtowns“, von Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum geprägten Großstädten, kämpfen schrumpfende Städte und Regionen nicht nur mit einer nachlassenden wirtschaftlichen Dynamik, sondern auch mit einer „Entdichtung der Siedlungsstruktur“ (Westphal 2008: 97). Dieser Entdichtungsprozess, der seit 1990 verstärkt in ostdeutschen Städten auftritt, resultiert einerseits aus einer rückläufigen Bevölkerung und andererseits aus Suburbanisierungsprozessen, d.h. einer gleichzeitigen Ausdehnung von Siedlungs- und Verkehrsflächen. Schrumpfung wird dabei als multidimensionaler Prozess der Auflösung bzw. des Verfalls städtischer Strukturen beschrieben (vgl. ebd.). Diese Vorgänge von Schrumpfung und Zerfall zerstören laut Pfeiffer et. al (2000: 3) „das notwendige Gleichgewicht zwischen Bevölkerung, Wohnbauten und Verkehrssystemen sowie sämtlichen Elementen der privaten und öffentlichen Infrastruktur (Dienstleistungen, Handel, Gesundheit, Schulen, Kultur)“. Die

Folgewirkungen sind demnach vielseitig, es kommt zur Abnahme von Arbeitsplätzen, gefolgt von steigender Arbeitslosigkeit und Abwanderung. Vor allem junge Menschen, qualifizierte Arbeitskräfte sowie einkommensstarke Bevölkerungsschichten suchen nach Wohn- und Arbeitsalternativen in aussichtsreicheren Regionen. Übrig bleibt - wie so oft - die ältere und ärmere Bevölkerung. Mit der demografischen Schrumpfung geht die Abnahme von Wirtschafts- und Kaufkraft einher. Investitionen bleiben aus, die Stadt verliert neben Steuereinnahmen auch an Image und Attraktivität, wodurch ein weiterer ökonomischer Niedergang bedingt wird: Wenn Gebäude leer stehen und in Stadtteile nicht mehr investiert wird, also der Abnutzung und Alterung der physischen Strukturen nicht entgegengewirkt wird, dann entsteht der sogenannte Stadtverfall. Die englische Bezeichnung „Blight“ (=Pilzbefall) veranschaulicht den Effekt der „Ansteckung“, wonach die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass in Gebäude oder Stadtteile weniger investiert wird, sobald das Nachbarhaus oder der angrenzende Stadtteil vernachlässigt wird. Stadtverfall kann dabei „von leichten Beeinträchtigungen der Funktion oder des äußeren Erscheinungsbildes bis hin zur völligen Zerstörung derselben reichen“ (Fassmann 2009: 173). All diese Prozesse führen in vielen Städten und ganzen Regionen zu einem Abwärtstrend, einem Kreislauf, der sich nicht so einfach aufhalten lässt. Eine sinkende Nachfrage in den Bereichen Bildung, Freizeit, Kultur, aber auch im Einzelhandel hat zwangsläufig ein abnehmendes Angebot und weiters ein Versorgungsdefizit zur Folge (s. Abb. 8):



**Abb. 8: Wechselwirkungen in Schrumpfungsprozessen;**  
Quelle: schrumpfende-stadt 2003: online – eigene Bearbeitung

Aus gesamtstädtischer Sicht scheint ein Verlust an Urbanität und Handlungsfähigkeit unvermeidbar. Der Schrumpfungsprozess bringt gleichzeitig auch weitreichendere Folgen für die gesamte Region mit sich: Verlust der zentralörtlichen Funktion, Bedeutungsverlust sowie sinkende Wettbewerbsfähigkeit. Positiv erscheint lediglich die Entlastung der Umwelt aufgrund einer reduzierten Inanspruchnahme von Flächen und Umweltgütern.

Wie kann und soll die Stadtpolitik mit Schrumpfungsprozessen umgehen? Es erscheint einleuchtend, dass schrumpfende Städte vor keiner leichten Herausforderung stehen. Eine Umwandlung von Schrumpfungsprozessen in Wachstumsprozesse gilt als aussichtslos. Die klassische Stadtplanung stößt dabei an ihre Grenzen, bewährte Handlungsstrategien sowie politische Instrumente gibt es bislang kaum. Außerdem braucht es oft sehr lange, um das ausbleibende Wachstum und die einsetzenden Schrumpfungsprozesse tatsächlich als Problem der Stadtentwicklung zu begreifen und rechtzeitig entsprechende Konzepte und Maßnahmen zu entwickeln (vgl. bpb 2007: online). Erwähnt werden muss zudem, dass mit abnehmender Bevölkerung nicht zwangsläufig auch ein Wirtschaftsrückgang einhergeht, der Prozess der Schrumpfung ein durchwegs heterogenes Muster zeigt und dementsprechend differente Strategien erforderlich macht. Es braucht vor allem neue städtebauliche Leitbilder und Ideen, wie das Potenzial von schrumpfenden Städten genutzt und gleichzeitig eine hohe Lebensqualität gewährleistet werden kann. Die Städte müssen durch Abriss, Umbau und Umnutzung dem geringer gewordenen Bedarf angepasst werden. „Eine ideale Stadtform wird es in Zukunft nicht mehr geben; jede Stadt wird ihren eigenen Entwicklungspfad finden müssen“ (EurActiv 2011: 54).

Keine Stadt ist gleich einer anderen, jede verfügt über ihre eigenen Ressourcen, weist ihre eigene historische Entwicklung auf, unterscheidet sich hinsichtlich ihres Standorts, ihres Umlands, ihrer wirtschaftlichen Bedeutung sowie ihrer Bevölkerungsmerkmale. Daher gibt es auch kein Patentrezept mit einheitlichen Handlungsempfehlungen, um einen erneuten Aufschwung zu bewirken. Es empfiehlt sich aber, den Wachstumsgedanken beiseite zu schieben und den Begriff der Schrumpfung nicht ausschließlich negativ anzusehen, denn Neuorientierungen bergen auch stets neue Chancen.

Aus dem Interview mit Poth-Mögele, Leiterin der Politikabteilung im Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) geht hervor, dass auch sie die Förderung von schrumpfenden Städten als sinnvoll erachtet und dazu einige positive Beispiele aus Deutschland, genau genommen aus den neuen Bundesländern kennt. Man tue gut daran, einen proaktiven

Ansatz zu verfolgen und nicht einfach abzuwarten, dass die Städte zerfallen. „Es ist ein regulierter Abbruch, eine regulierte Reduzierung der Städte und dadurch kann ja wieder in einer anderen Dimension, in einem anderen Umfang Neues entstehen und auch Besseres entstehen. Kostet natürlich Geld, aber man muss das in einer mittel- bis langfristigen Perspektive sehen.“, so Poth-Mögele.

### 2.3.5 Stadterneuerung

Der im vorangegangenen Kapitel angesprochene Stadtverfall oder „Urban Blight“ wird durch Stadterneuerung, einen weiteren Teilprozess der Stadtentwicklung, wieder zu beheben versucht. Dazu zählen sämtliche Maßnahmen der öffentlichen und privaten Hand wie Sanierung, Umbau und Modernisierung von Stadtteilen oder einzelnen Gebäuden. Hinsichtlich der Art und Weise, wie diese Maßnahmen umgesetzt werden, lässt sich zwischen harter und sanfter Stadterneuerung unterscheiden. Während die sanfte Variante, unter Rücksichtnahme auf die wohnhafte Bevölkerung, die sozialen Strukturen unverändert lässt, so scheut die harte Stadterneuerung nicht den Austausch und die Verdrängung der ansässigen Bevölkerung. Der Hauptgrund für die Durchführung letztgenannter Variante liegt darin, dass der Abriss und die Sanierung leerstehender Objekte radikaler und mit mehr Profit durchgeführt werden kann. Erfolgen Maßnahmen, die Stadtteile bei der Bewältigung des Strukturwandels unterstützen und die Folgen der Bevölkerungsabwanderung abschwächen sollen, so bezeichnet man dies als Stadtumbau (vgl. Fassmann 2009: 173f).

Wesentliche Ziele der Stadterneuerung und des Stadtumbaus sind die „Verbesserung der physischen Wohn- und Lebensbedingungen sowie die Stabilisierung der wirtschaftlichen Basis“ (ebd.: 174), die Aufwertung des innerstädtischen Bereichs sowie die Inwertsetzung alter und funktionslos gewordener Bausubstanz. Der urbane Verfall, der schlechte Zustand sowie eine mangelhafte Instandhaltung von Gebäuden führen außerdem zu einer geringen Lebensqualität, die es zu verbessern gilt. Werden die Bewohner benachteiligter Gebiete in Planungs- und Erneuerungsprozesse miteinbezogen, so trägt dies wiederum zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts bei.

Auch auf EU-Ebene wird benachteiligten Stadtvierteln Aufmerksamkeit geschenkt und werden entsprechende Aktionsstrategien verfolgt. Neben städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen gilt es die lokale Wirtschaft und die lokale Arbeitsmarktpolitik zu stärken, beispielsweise durch die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen sowie eine Erleichterung von Existenzgründungen. Zusätzlich bedarf es einer aktiven Bildungs- und

Ausbildungspolitik für Kinder und Jugendliche sowie der Förderung eines leistungsstarken und preisgünstigen Verkehrsnetzes, um benachteiligte Stadtviertel mit dem Stadt- und Regionalgefüge zu vernetzen (vgl. Europäische Kommission 2009: 20). Gleichzeitig stellen Stadterneuerungsvorhaben eine optimale Möglichkeit zur Nutzung der knappen Flächen im Stadtzentrum dar und „können dabei den weiteren Ausbreitungsdruck der Städte in die umgebenden Landwirtschafts- und Naturflächen verringern und so zu einer ausgewogeneren Stadtstruktur mit geringeren Umweltauswirkungen beitragen“ (Europäische Investitionsbank 2005: 1).

Ein geringer Flächenverbrauch sowie die effiziente Nutzung von Ressourcen sind wesentliche Bedingungen, um eine nachhaltige territoriale Entwicklung in ganz Europa gewährleisten zu können. Stadterneuerung ist daher nicht nur als positive Entwicklung in den Städten selbst zu sehen, sondern wirkt sich auch förderlich auf die gesamte Region und den ländlichen Raum aus. Es ist also ein ganzheitlicher Ansatz notwendig, bei dem nicht nur wirtschaftsstarke Regionen gefördert werden, sondern auch benachteiligte Gebiete eine stärkere Integration erfahren und am Wachstumsprozess teilhaben können.



## 2.4 Stadtregionen

Die bisher starke Fokussierung auf das rein Städtische soll in diesem Kapitel auf das Stadtumland erweitert werden. Auch wenn die Stadt als die wichtigste räumliche und gesellschaftliche Einheit bezeichnet werden kann, warnt Nils Leber (2010: 669) vor einer „überzogenen Dominanz städtischer Belange in Raumordnung sowie Landes- und Regionalplanung“. Der hohe Stellenwert der Städte wird durch zunehmende Globalisierung und den damit zusammenhängenden Enträumlichungstendenzen relativiert.

### 2.4.1 Entstehung und Definition

Die Stadt als isoliertes Konstrukt gibt es nicht mehr, sie ist vielmehr Teil eines Regionsgebildes geworden. Zwischen Stadt und Land lässt sich keine klare Grenze mehr ziehen, Stadtmauern sind weitgehend verschwunden bzw. dienen nicht mehr ihrem ursprünglichen Zweck der Abgrenzung und Verteidigung. Während die Beziehung der Städte zu ihrem Umland in der weiter zurückliegenden Vergangenheit auf dem Aspekt der Bereitstellung von Nahrungsmitteln und Ressourcen basierte, „sehen wir uns seit geraumer Zeit in einem Prozess hochgradiger Vernetzungen, auf allen Ebenen sehr komplexen Verflechtungen und einer zunehmenden räumlichen Entgrenzung gegenüber“ (ebd.).

Die Vorstellung vom Stadt-Land-Gegensatz und einer hierarchischen, von der Kernstadt dominierten Siedlungsstruktur entspricht nicht länger der Realität. Verstärkte Austauschbeziehungen und Vernetzungen sind das Ergebnis einer zunehmenden räumlichen Trennung von Aktivitäten. Die Entstehung neuer Standorte für Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Versorgung im Stadtumland führen seit den 1960er Jahren, dem Beginn der Suburbanisierung, auch zu einer Zunahme der Pendlerverflechtungen zwischen Kernstadt und Umland. Auch Poth-Mögele (RGRE) erachtet Stadt-Umland-Beziehungen in allen Bereichen als bedeutsam, da es sich um zwei aufeinander angewiesene Lebensräume handelt. In den Arbeiten und Positionen des RGRE steht das Bestreben im Vordergrund, Stadt und Umland inhaltlich zu verbinden, um ein gegeneinander Ausspielen zu verhindern, das keinesfalls zielführend wäre.

Städte verschmelzen also mit ihrem „Hinterland“ und bilden sogenannte Stadtregionen – eine wichtige Raumkategorie für die räumliche Entwicklung Europas. Das traditionelle Verständnis von Stadtregionen basiert auf einem gravitationstheoretischen Ansatz. Boustedt (1975: 432, zitiert nach ÖROK 2009: 47) versteht eine Stadtregion als „denjenigen Umlandbereich im Agglomerationsraum einer (großen) Stadt, dessen Einwohner

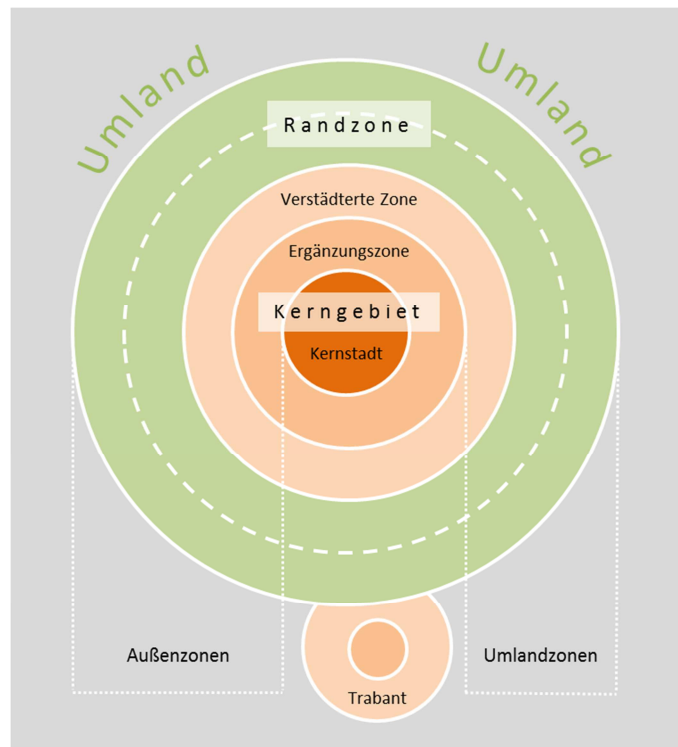


überwiegend nicht-landwirtschaftliche Berufe ausüben und von denen der überwiegende oder zumindest ein erheblicher Teil seine Existenzgrundlage in den Arbeitsstätten der Kernstadt hat“. Auf diesem monozentrischen Verständnis hat Boustedt das klassische Modell der Stadtregion (s. Abb. 9) entwickelt, das von einer Kernstadt mit direkt angrenzender Ergänzungszone ausgeht, die zusammen das Kerngebiet ergeben, welches von Umlandzonen umringt ist. Diese Umlandzonen – bestehend aus verstädterten Gemeinden, die

in starker Pendlerverflechtung mit dem Kerngebiet stehen – lassen sich in verstädterte Zone, Randzone und Umland einteilen. In diesem Umland, das bereits am Rand der Stadtregion liegt, kann eine Trabantenstadt liegen. Dabei handelt es sich um einen mit dem Kerngebiet verbundenen, nicht eigenständigen Vorort einer Großstadt, der überwiegend als Wohngebiet für Pendler fungiert.

Bei der Operationalisierung des Modells der Stadtregion lag der Schwerpunkt vor allem auf den Fragen zur Definition von Stadt und Kerngebiet sowie zur Definition der Umlandzone (Auspendleranteil in Kernstadt oder Kerngebiet). Als Indikatoren für Stadt und Kerngebiet wurden bestimmte Schwellenwerte für Verstädtierungsgrad, Beschäftigungsstruktur, Bevölkerungsdichte und Bevölkerungszahl herangezogen. Die Umlandzone wurde über die funktionale Verflechtung der Umlandgemeinden mit dem Kerngebiet definiert, welche meist durch den Auspendleranteil in die Kernstadt oder das Kerngebiet in Bezug auf die Wohnhafte Erwerbsbevölkerung zum Ausdruck gebracht wird. (Vgl. ÖROK 2009: 53).

In den vergangenen 50 Jahren haben sich die wirtschaftlichen, technologischen und kommunikativen Verhältnisse verändert. Es kommt zur Umstrukturierung im Stadtgebiet und zu Ausdehnungsprozessen, welche die Umlandgebiete verstädtern. Neben

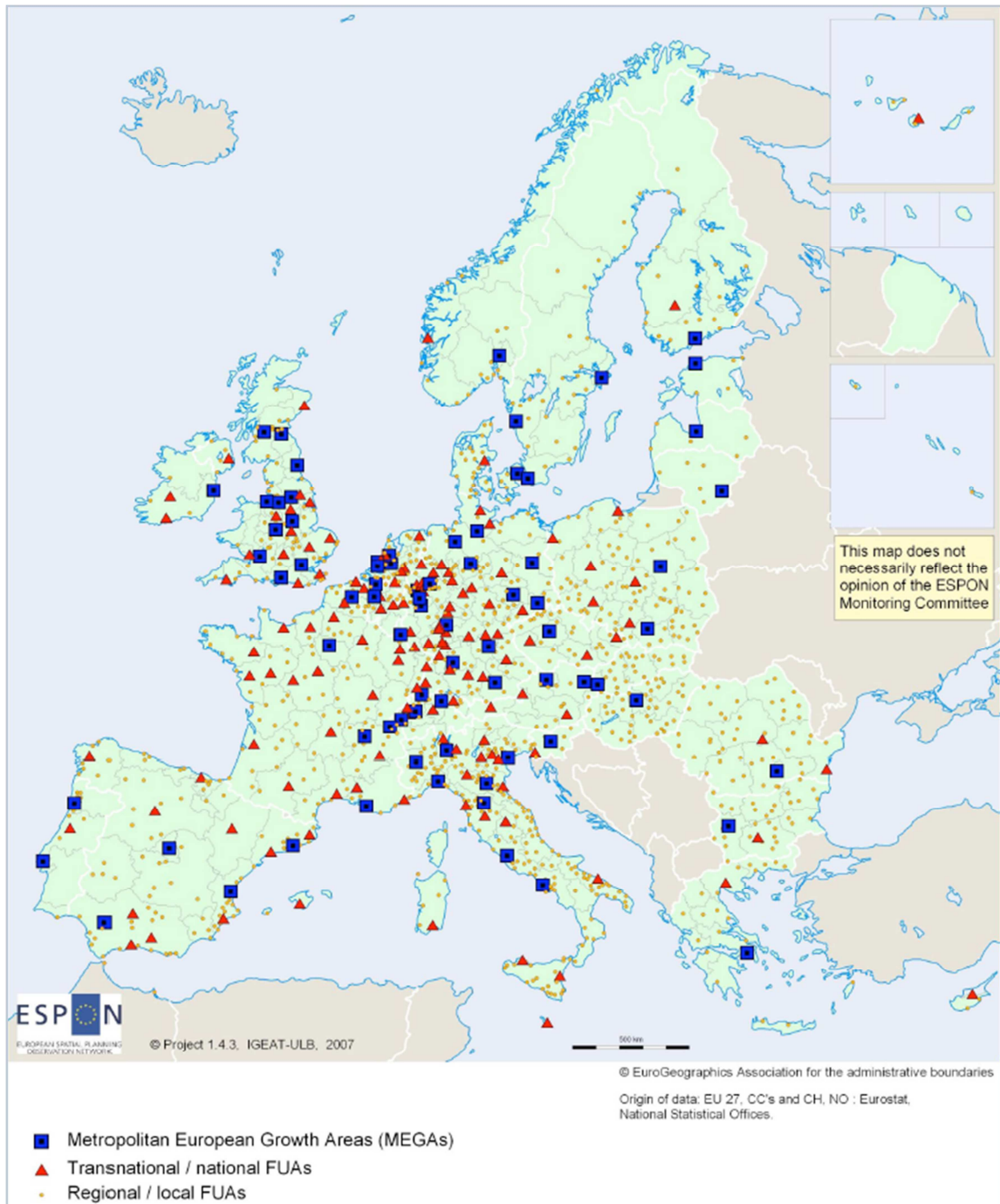


**Abb. 9: Modell der Stadtregion;**  
Quelle: Boustedt 1975: 344 – eigene Bearbeitung

Suburbanisierungsprozessen zählen hierzu auch die Entstehung neuer Zentren des Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums. Die bestehenden monozentrischen Strukturen werden durch das Zusammenwachsen sich ausdehnender Städte bzw. Zentren folglich von polyzentrischen Agglomerationen mit mehreren städtischen Kerngebieten abgelöst (vgl. ebd.: 47f). Ein sogenannter Agglomerationsraum versteht sich als Ansammlung von aneinandergrenzenden Städten, die zusammen ein verstädtertes Gebiet bilden, welches eine bestimmte Mindestgröße aufweisen muss, die wiederum von Land zu Land unterschiedlich sein kann. Lichtenberger (1998: 44) bezeichnet damit „alle Raumordnungsregionen mit einem Oberzentrum von mindestens 300.000 Einwohnern und/oder einer Bevölkerungsdichte von über 300 EW./qkm“.

Die Europäische Kommission (2011: 1) wiederum beschreibt in ihrem Bericht „Städte von morgen“ die Stadt als größeren sozioökonomischen Ballungsraum, der sich über morphologische und funktionale Gegebenheiten definieren lässt. Ballungsgebiet ist ein weiterer Agglomerationsbegriff, der weitgehend synonym zum Agglomerationsraum verwendet wird. Mit einer einwohnerbezogenen Untergrenze von 500.000 und einer Minstdichte von 1.000 Einwohnern pro km<sup>2</sup> ist der Ballungsraum damit meist größer (vgl. Fassmann 2009: 62).

Auf europäischer Ebene wird unterschieden zwischen einer morphologischen Stadtregion (Morphological Urban Area – MUA), die den kontinuierlichen Zusammenhang eines bebauten Raumes mit einer definierten Dichte beschreibt, und einer funktionalen Stadtregion (Functional Urban Area – FUA), die auch umliegende kleinere Städte und Siedlungen inkludiert und durch das Einzugsgebiet von Arbeitsmarkt und Pendler gekennzeichnet ist. Diese Functional Urban Areas wurden im Rahmen eines Projekts des ESPON-Programms (European Spatial Observation Network) definiert, um den Versuch zu starten, eine annähernde Vergleichbarkeit in das europäische Städtetz zu bringen. Insgesamt wurden 1.595 FUAs in den derzeitigen 27 EU-Mitgliedsstaaten sowie in Norwegen und der Schweiz identifiziert, welche ein zusammenhängendes städtisches Gebiet mit über 20.000 Einwohnern und einer Kernstadt von mindestens 15.000 Einwohnern bilden. Die Stadtregionen wurden nach Einwohnerzahl und funktionaler Bedeutung zunächst in sechs Bereiche (Verwaltung, Entscheidungsfunktion, Verkehr, Tourismus, Wissen und Industrie) und anschließend in drei Gruppen unterteilt. Dabei entstanden 76 Metropolitan European Growth Areas (MEGAs), 219 FUAs mit transnationaler und nationaler Bedeutung sowie 1312 FUAs mit regionaler und lokaler Bedeutung (Abb. 10). (Vgl. ÖROK 2009: 59)



**Abb. 10: Typologie der Functional Urban Areas;**  
Quelle: ESPON 2007: 200

Die FUAs verteilen sich ungleich über das Territorium, wobei eine räumliche Konzentration in Mittel- und Südengland, in den Benelux-Staaten, im Norden Frankreichs, in der Schweiz, Oberitalien, an der westlichen Mittelmeerküste, aber auch in Zentraleuropa (Österreich, Ungarn) zu erkennen ist. In den weiter nördlich, südöstlich und südwestlich gelegenen Regionen zeichnet sich ein weniger dichtes Muster ab. Dennoch gelten Slowenien, Irland, Polen, Dänemark und die Niederlande als die Länder mit dem polyzentrischesten

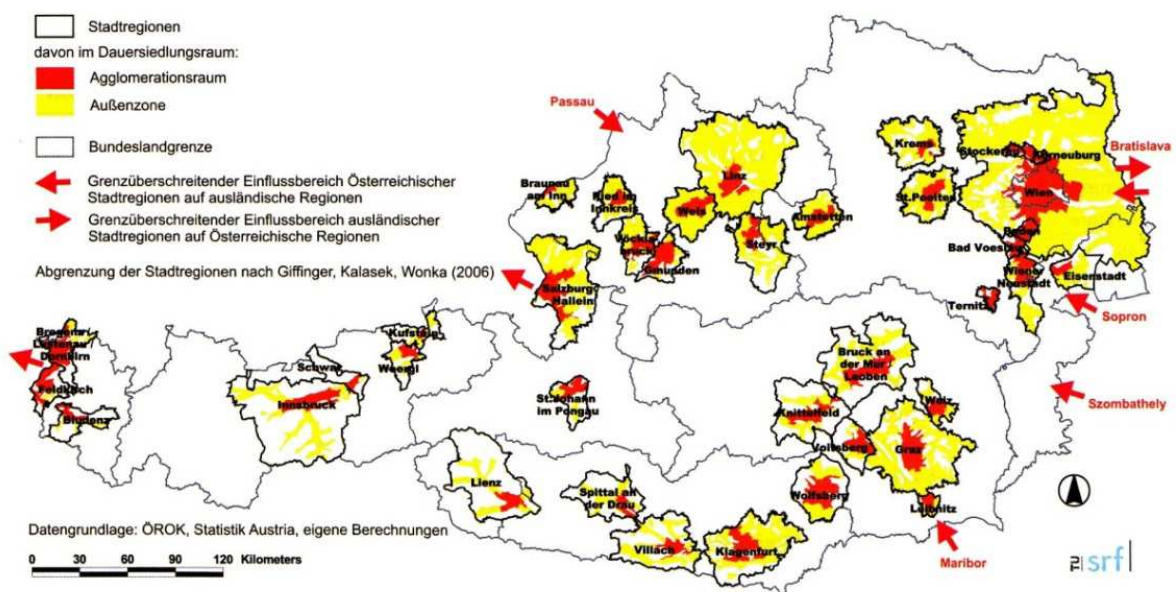
Städtesystemen, was zum einen aus einer ausgewogenen Größenverteilung (Polen) und zum anderen aus einer gleichmäßigen Verteilung der FUAs über das gesamte Territorium (Irland, Dänemark) resultiert. Flächenstaaten wie Italien, Deutschland oder das Vereinigte Königreich weisen - gemeinsam mit Frankreich und Spanien - zwar zahlenmäßig die meisten FUAs auf, doch die Städte konzentrieren sich hier überwiegend in einem Teil des Landes. In vielen kleineren Staaten ist die Anzahl im Verhältnis zur Bevölkerung allerdings deutlich höher. (Vgl. Göttsche-Stellmann et al. 2005: 459). Schon die nationalen Städtenetze sind durchwegs unterschiedlich, woraus sich auf europäischer Ebene eine ebenso ungleichgewichtige Repräsentanz der Städte ergibt. Eine Vergleichbarkeit bleibt schwierig, vor allem aufgrund der unterschiedlichen nationalen Definitionen von Stadt. Dennoch zeigt sich, wie die europäischen Stadtregionen verteilt sind und es lässt sich erahnen, welche Bedeutung sie für die räumliche Entwicklung in Europa haben. Schon alleine die Zahl von 1.595 FUAs, die funktionale Verflechtungen in sechs Bereichen auf drei Maßstabsebenen aufweisen, streicht die Notwendigkeit hervor, sich mit den Themen Städte/Stadtregionen und ausgewogenes Städtesystem zu befassen – sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene, aus Sicht der Raumordnung, Stadt- und Regionalentwicklung sowie im politischen Kontext.

#### 2.4.2 Stadtregionen in Österreich

Zur Abgrenzung österreichischer Stadtregionen wurden im Lauf der letzten Jahrzehnte verschiedene Ansätze verwendet und modifiziert. Für die aktuelle Abgrenzung berücksichtigt die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) Homogenitäts- und Funktionskriterien und verwendet in städtischen Agglomerationen folgende Raumkategorien (ÖROK 2009: 53f):

- > Agglomerationsraum: jenes Gebiet, das durch relative gleichmäßige Verdichtung als städtischer Siedlungsraum zu betrachten ist (= Kernraum);
- > Kernsiedlungsgebiet: räumlich geschlossenes Teilgebiet des städtischen Agglomerationsraums, das eine entsprechende Größe und relativ homogene Dichte aufweist;
- > Ergänzungsgebiet: jene weniger dichten und räumlich geschlossenen Gebiete von Gemeinden, deren Bevölkerung und Beschäftigte mehrheitlich dem Kernsiedlungsgebiet zugerechnet werden;
- > Außenzone: geschlossene Gebiete in der Umgebung des Agglomerationsraumes, die mit diesem funktional eng verknüpft sind (= Umlandzone nach Boustedt);

- > Stadtregion: funktionale räumliche Einheiten, die sich aus dem städtisch verdichteten Agglomerationsraum und dessen Außenzone zusammensetzen.



**Abb. 11: Stadtregionen in Österreich; Quelle: ÖROK 2009: 55**

Die Bezeichnungen der Stadtregion beziehen sich auf die Gemeinde(n) mit der größten Einwohner- und Beschäftigtenzahl im Agglomerationsraum. Grenzüberschreitende Einflussbereiche von Stadtregionen (z.B. Wien oder Salzburg/Hallein) sind mit Pfeilen gekennzeichnet. Auffallend im Osten ist die große Reichweite des Agglomerationsraums Wien, der wichtige niederösterreichische Zentren (Stockerau, Korneuburg, Baden, Bad Vöslau) mit eigener kleinräumiger zentralörtlicher Funktion einschließt. Dieser polyzentrale Agglomerationsraum erstreckt sich somit weit über die Wiener Stadtgrenze und dehnt seinen funktionalen Einflussbereich sogar über die Staatsgrenze in das slowakische Nachbarland aus. Obwohl die Stadtregionen Österreichs nur etwa ein Drittel der Gesamtfläche einnehmen, liegt hier – mit einem Anteil von 69 Prozent – eindeutig der Bevölkerungsschwerpunkt. Wie in der nachfolgenden Tabelle (Tab. 1) ersichtlich ist, leben 54,3 Prozent der österreichischen Bevölkerung in Agglomerationsräumen und knapp 15 Prozent in Außenzonen. Bemerkenswert ist zudem, dass sich 59,7 Prozent der Haushalte in Agglomerationen konzentrieren und dieser Anteil damit fast 6 Prozentpunkte über dem dortigen Bevölkerungsanteil liegt. Dies lässt auf eine hohe Konzentration von Kleinhaushalten in Agglomerationsräumen und auf merklich größere Haushalte in den Außenzonen sowie in den restlichen Gebieten schließen.

	Agglomeration		Außenzone		Stadtregionen		Österreich
	absolut	Anteil Ö	absolut	Anteil Ö	absolut	Anteil Ö	absolut
Gemeinden	322	13,5%	642	27,0%	964	40,5%	2.381
Bevölkerung	4.360.692	54,3%	1.182.506	14,7%	5.543.198	69,0%	8.032.926
bis 15 Jahre	684.270	50,6%	218.234	16,1%	902.504	66,7%	1.353.482
bis 45 Jahre	1.889.397	54,1%	521.145	14,9%	2.410.542	69,0%	3.494.701
bis 60 Jahre	853.853	57,2%	211.861	14,2%	1.065.714	71,4%	1.492.007
über 60 Jahre	933.172	55,1%	231.266	13,7%	1.164.438	68,8%	1.692.736
Haushalte	1.998.180	59,7%	433.362	13,0%	2.431.542	72,7%	3.344.525
GemeindeauspendlerInnen <sup>2</sup>	1.184.718	51,8%	407.579	17,8%	1.592.297	69,7%	2.285.581
GemeindeeinpenderInnen <sup>3</sup>	1.631.263	73,2%	146.037	6,6%	1.777.300	79,8%	2.227.680
Beschäftigte	2.394.105	70,0%	248.468	7,3%	2.642.573	77,3%	3.420.788
Zentrale Dienste <sup>1</sup>	1.038.053	77,9%	69.905	5,3%	1.107.958	83,1%	1.332.567
Arbeitsstätten	239.029	60,3%	43.517	11,0%	282.546	71,3%	396.268

1 Wirtschaftsdienstleistungen (Abschnitt „K“ nach ÖNACE) und Öffentliche Dienstleistungen (Abschnitt „L“).

2 Als GemeindeauspendlerInnen werden jene Erwerbstätigen am Wohnort gezählt, deren Arbeitsplatz außerhalb der Gemeinde (in Wien: Stadtbezirk) ihres Wohnortes liegt.

3 Als GemeindeeinpenderInnen werden jene Erwerbstätigen am Arbeitsort gezählt, deren Wohnort außerhalb der Gemeinde (in Wien: Stadtbezirk) ihres Arbeitsplatzes liegt.

Quelle: Statistik Austria (Volkszählung, Arbeitsstättenzählung 2001), eigene Berechnungen

**Tab. 1: Bedeutung der österreichischen Stadtregionen;** Quelle: ÖROK 2009: 56

Deutlich stärker als die Bevölkerung sammeln sich wirtschaftliche Aktivitäten in den Stadtregionen, insbesondere in den Agglomerationsräumen. Arbeitsstätten sind in den Stadtregionen wiederum schwächer vertreten, was auf eine vermehrte Ansiedlung von



Großbetrieben hindeutet. Dahingegen werden zentrale, typisch städtische (wirtschaftsnahe und öffentliche) Dienste besonders häufig in den Agglomerationsräumen angeboten.

Wie bereits aus der Definition von Stadtregionen hervorgeht, spielen Pendlerströme aufgrund des Wohn- und Arbeitsschwerpunktes dieser Raumkategorie eine wesentliche Rolle. Dies lässt sich auch aus der Tabelle ablesen, wonach rund 80 Prozent aller Einpendler innerhalb von Stadtregionen gezählt werden und etwas mehr als 70 Prozent alleine in Agglomerationsräumen. Im Gegensatz dazu ist der Auspendleranteil aus den städtischen Agglomerationen mit fast 52 Prozent nicht ganz so groß. (Vgl. ÖROK 2009: 55 f)

Diese Zahlen veranschaulichen und bekräftigen die Aussage, dass Stadtregionen mit ihren Kernräumen und Außenzonen durchaus Zentren von Wirtschaft, Beschäftigung und des Wohnens sind. Dass Stadtregion jedoch nicht gleich Stadtregion ist, zeigt eine Typisierung, die mit Hilfe dreier regionaler Merkmale vorgenommen wurde. Anhand von Größe, Wirtschaftsstruktur und Einbettung in das Siedlungssystem wurden neun Typen österreichischer Stadtregionen festgelegt (s. Abb. 12). Diese unterscheiden sich zunächst hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl in Metropolregion (Wien), Mittel- und Kleinstadtregion. In Bezug auf die Wirtschaftsstruktur wurde nach industrieller und touristischer Bedeutung sowie nach dem Anteil urbaner Dienstleistungen klassifiziert. Als drittes Unterscheidungsmerkmal ist die Lage der Stadtregion ausschlaggebend, wobei das Angrenzen an andere Stadtregionen bzw. die Entfernung zu diesen und die Bevölkerung im gesamten Siedlungsverband als Kriterium herangezogen wurden (vgl. ÖROK 2009: 57).

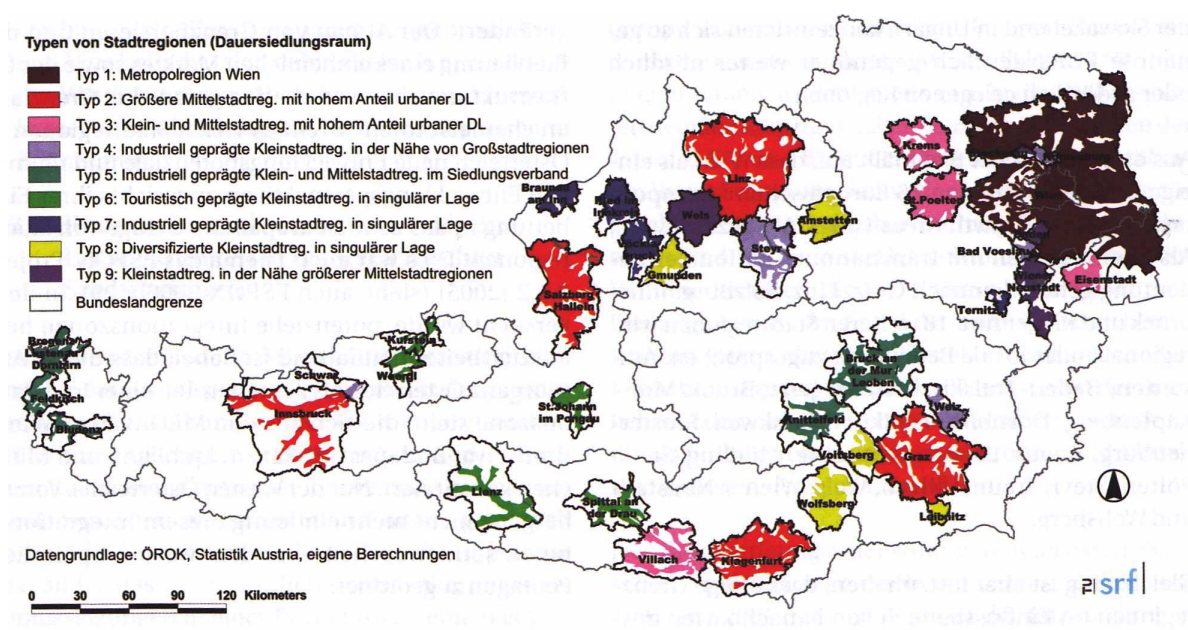


Abb. 12: Typisierung der Stadtregionen in Österreich; Quelle: ÖROK 2009: 59

Diese Klassifizierung zeigt bereits sehr deutlich die Individualität der einzelnen Stadtregionen und den daraus folgenden heterogenen Raumcharakter. Und genau diese Merkmale erschweren es, einheitliche Konzepte und Instrumente für die unterschiedlichen Problemstellungen der Regionen zu erarbeiten. Stellt man sich diese städtische Heterogenität auf europäischer Ebene vor, die womöglich weitaus mehr Typen von Stadtregionen zum Vorschein bringt, so ist dies eine noch umfassendere Aufgabe für Planung und Politik.

Aus österreichischer Sicht kommt hinzu, dass Stadtregionen nun zwar als begrifflich konzeptionelle Raumeinheiten konkretisiert wurden, in der politischen Diskussion jedoch immer noch eine untergeordnete Rolle spielen, weil das Phänomen Stadtregion in der österreichischen Planungspraxis ein relativ neues ist. Um die Potenziale tatsächlich in umfassendem Ausmaß nutzen und ausbauen zu können, müssen „die Stadtregionen neben dem ländlichen Raum als eigenständige Raumeinheit wahrgenommen, gezielt unterstützt und gefördert werden“ (Hödl & Wirth 2009: 10).

Obwohl Österreich mit zahlreichen strukturschwachen und unterdurchschnittlich entwickelten Regionen konfrontiert ist, sollte der Blick auch verstärkt auf städtische Wachstumspole fallen. Dazu gilt es zunächst, als eine der grundlegenden Aufgaben, *Bewusstsein für die Stadtregionen* zu schaffen. Denn nur als akzeptierte und etablierte Raumeinheit können die zahlreichen Herausforderungen (z.B. Bevölkerungszuwachs, Sicherung des Wirtschaftsaufschwungs und der Lebensqualität) auch bewältigt werden.

Als weitere wichtige Aufgabe sehen Hödl und Wirth (2009: 11) den Ausbau von *Kooperationen in den Stadtregionen*, die einerseits funktional stark verflochten sind, andererseits dennoch aus eigenständigen Gemeinden bestehen. Der Ballungsraum Wien besteht beispielsweise aus der Kernstadt sowie rund 60 Umlandgemeinden, von denen 13 selbst Städte sind (vgl. Zuckerstätter-Semela 2013).

Die Schwierigkeit liegt darin, trotz der weitgehenden Gestaltungskompetenzen der Gemeinden, eine Zusammenarbeit im Sinne der gesamten Stadtregion zu erreichen. Gemeinsames Handeln, d.h. gemeinsames Erarbeiten, Beschließen und Umsetzen strategischer Entwicklungsplanungen ist insbesondere in der Bereitstellung kommunaler Leistungen, vor allem der Daseinsvorsorge, aber auch in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Verkehr, Infrastruktur, Wirtschafts- und Standortpolitik erforderlich (vgl. Hödl und Wirth 2009: 11). Mehr Kooperation kann allerdings nur dann funktionieren, wenn die politisch Verantwortlichen nicht primär den Nutzen für die eigene Gemeinde im



Kopf haben, doch die Skepsis gegenüber verpflichtender Kooperation ist in österreichischen Städten und Gemeinden nach wie vor sehr hoch und „[d]ie Kirchturmmentalität wird erst langsam überwunden“ (Zuckerstätter-Semela 2013).

Eine verbindliche Zusammenarbeit brauche laut Hödl und Wirth (2009: 12) außerdem neue *Governancestrukturen*. Während es oft ausreicht, Kooperation über Verträge zu fixieren (weiche Form), bedarf es für stärker strategische Planungsaufgaben oftmals verbindliche Programme (harte Form), Institutionen und Entscheidungsgremien, die für eine faire und gesellschaftlich verantwortliche Lösung der stadtreionalen Aufgaben sorgen. Best-Practice-Beispiele für die harte Form – die eine hohe Wirksamkeit aufweist, aber auch entsprechende rechtliche Grundlagen voraussetzt (vgl. Weichhart 2009: 19) – sind insbesondere aus Deutschland bekannt, wie etwa jenes des Regionalverbands Stuttgart.

Was neue Governancestrukturen anbelangt, sieht Renate Zuckerstätter-Semela vom Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich (Nord) die Lösung jedoch nicht im Einziehen einer neuen, formalen stadtreionalen Ebene, da es für ein kleines Land wie Österreich ohnehin zahlreiche für Raumentwicklung zuständigen Ebenen gibt. Schon alleine im Ballungsraum Wien wird derzeit auf den unterschiedlichsten Ebenen (Bund, Länder, politische Bezirke und Gemeinden, niederösterreichische Hauptregionen, niederösterreichische Kleinregionen, Leader-Regionen, Regionalverbände, Tourismusdestinationen und Stadt-Umland-Management) agiert, sodass es viel mehr „des politischen Willens und Auftrags der Länder und der Umlandgemeinden zu einer zielgerichteten Zusammenarbeit u.a. auf Ebene der Stadtregionsentwicklung [sowie] [...] der entsprechenden, lösungsorientierten formellen und informellen Umsetzungsstrukturen“ bedarf, so Zuckerstätter-Semela.

Was zu guter Letzt dennoch unumgänglich erscheint, um die Entwicklung der Stadtregionen zu einer gesamtösterreichischen Aufgabe zu machen, ist eine *bundesweite Politik zur Förderung der Stadtregionen*. Dies scheint in Österreich nicht einfach zu bewerkstelligen zu sein, da die Kleinteiligkeit der politisch-administrativen Gemeindestrukturen von einem stark verflochtenen Governancesystem überlagert wird. Erschwerend kommt hinzu, dass die Kompetenzverteilung in der Raumordnung mit schwacher Bundeskompetenz, grundsätzlicher Länderkompetenz und weitreichender Planungshoheit der Gemeinden, ein gemeinsames Handeln mit übergeordneten Leitlinien kaum zulässt. Daher bedarf es einer „verbesserten Abstimmung der Fachplanung auf Bundes- und Landesebene und deren Verknüpfung mit den stadtreionalen Entwicklungskonzepten“ (Hödl & Wirth 2009: 12).

Im ÖREK 2011 (Österreichisches Raumentwicklungskonzept) wurden Stadtregionen bereits verstärkt in den Fokus gerückt, indem ihnen ein eigenes Kapitel bzw. ein sogenanntes Handlungsfeld gewidmet wurde. Darin geht es um die „Entwicklung einer österreichweiten Agglomerationspolitik, mit der der besonderen Rolle der Stadtregionen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit Österreichs Rechnung getragen werden soll“ (Zuckerstätter-Semela 2013). Folgende Aufgabenbereiche sind dabei von Relevanz (vgl. ÖROK 2011a: 84 ff):

- > *Stadtregionen zukunftsorientiert positionieren*, um einen fairen Interessensausgleich zwischen Kernstadt und Umland zu schaffen. Dies beinhaltet eine kooperative Verkehrs- und Siedlungsentwicklung; Sicherung und Stärkung der Funktionsfähigkeit der Kernstadt sowie Aufwertung und funktionale Anreicherung des Umlandes.
- > *Kooperationsplattform „Stadtregion“ installieren*, um den Stadtregionen die Möglichkeit zum Interessensaustausch und zur Vernetzung zu bieten, und den Begriff Stadtregion in Politik und Verwaltung zu verankern. Zu den Mitgliedern der mittlerweile gegründeten Plattform zählt auch das Stadt-Umland-Management. Im Mai 2013 fand in Graz bereits der „1. Österreichische Stadtregionstag“ statt, der von der Plattform organisiert wurde.
- > *„Smart Cities“ – Forschung und Entwicklung in Städten und Städtenetzwerken gezielt fördern*. Dabei stehen Innovationen in den Bereichen Verkehr, Energie, Wirtschaft und E-Government ebenso im Zentrum wie die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und ein ausgewogenes Zusammenspiel von Wachstum, sozialem Zusammenhalt, Ressourcenverbrauch und Mobilität.

Wird den österreichischen Stadtregionen in Zukunft mehr Aufmerksamkeit geschenkt und die Handlungsempfehlungen angenommen und auch umgesetzt, so kann erwartet werden, dass der Standort Österreich an Bedeutung gewinnt.

## 2.5 Die Stadt in der Regionalentwicklung

„Mit der Herausbildung der ersten Städte entstand eine wechselseitige Beziehung zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region und ihrer Verstädterung“. Laut Kermer (2007: 78) hat sich diese Verflechtung von Verstädterungsprozess und Wirtschaftsentwicklung insbesondere in den letzten beiden Jahrhunderten stark verstärkt. Nicht nur natürliche Voraussetzungen, sondern die politische Machtstruktur, die Stellung einzelner Gesellschaftsgruppen und die Anbindung an interregionale Handelswege spielten für die Entwicklung einer Stadt eine wichtige Rolle. Weiters merkt er an, dass „die Stadt während ihrer Entfaltung den wirtschaftlichen Strukturwandel, die Integration in den interregionalen Handel und den technischen Fortschritt ebenso wie den gesellschaftlichen Wandel und die Demokratisierung“ (ebd.) förderte. Die Stadt kann daher zugleich als Teil der regionalen Entwicklung sowie als deren treibende Kraft bezeichnet werden.

Während also die Stadt und ihr Umland in enger Beziehung miteinander stehen, liegt es auf der Hand, dass auch die Stadtentwicklung einen bedeutenden Stellenwert im Rahmen der Regionalentwicklung hat. Unter Regionalentwicklung ist die Dynamik von Entwicklungsprozessen bestimmter Regionen zu verstehen. Dabei handelt es sich einerseits um regionale wirtschaftliche Entwicklungen, aber auch um jene in den Bereichen Wohnen, Arbeiten, Verkehr, Umwelt, Bildung, Erholung und Tourismus. Ziel ist es, Regionen nachhaltig zu stärken, regionale Disparitäten abzubauen und in allen Regionen für gleichwertige Lebensbedingungen zu sorgen. Um das zu erreichen, sind Konzepte und Maßnahmen zur Unterstützung der regionalen Wirtschaft sowie eine gezielte Koordinierung von Regionalplanung und Regionalpolitik notwendig (vgl. Gabler Verlag 2013b: online).

Während die Regionalentwicklung in den 1970er Jahren stark auf den ländlichen Raum fokussiert war, hat sie sich im Laufe der Jahrzehnte zu einer komplexen Materie entwickelt. Die vielfältigen funktionalen Verflechtungen reichen über die Gemeindegrenzen hinaus und stärken die Bedeutung von regionaler, räumlicher Abstimmung und Zusammenarbeit. „Gleichzeitig steigen auch Komplexität und Steuerungserfordernisse in städtischen Ballungsräumen und Stadtumlandregionen, aber auch in abwanderungsgefährdeten Randgebieten“ (regionalentwicklung.at 2013: online).

Welche Rolle spielt nun die Stadt in der Regionalentwicklung beziehungsweise in den Regionalentwicklungstheorien? Oder besser gefragt: welche Rollen? Diese Rollen oder auch Funktionen sind vielfältig und bestehen darin, dass Städte Zentren für Bildungseinrichtungen,

Beschäftigung, Unternehmen, Innovation, Produktion, Macht etc. sind. Laut Europäischer Kommission (2009: 18), genauer gesagt dem Referat für Stadtentwicklung und Territoriale Kohäsion, spielen Städte die Schlüsselrolle in den regionalen Wirtschaften. Europäische Städte ziehen Arbeitsplätze und Investoren an, schaffen Wachstum und bieten Lebensqualität. Einen bedeutenden Einfluss der Städte auf die Regionalentwicklung sieht Stephen Duffy von der Generaldirektion für Regionalpolitik und Stadtentwicklung insofern, als sie wichtige Dienstleistungszentren für das Umfeld darstellen. Zieht man Hauptstädte in Betracht, so lässt sich erkennen, dass Wissen (Forscher etc.) von diesen Regionen angezogen wird. Anschaulich wird dies unter anderem durch die Tatsache, dass in den meisten Hauptstadtregionen mehr Patentanmeldungen registriert werden als im Rest des Landes.

Angesichts des Wettbewerbs zwischen den Städten, setzen viele Städte auf engere Zusammenarbeit mit Behörden und Verwaltungen des Umlandes, um sich als Stadtregion stärker behaupten zu können. Die Verbesserung der regionalen Verbindungen zwischen Stadt und Land gilt daher in der aktuellen Förderperiode der europäischen Kohäsionspolitik<sup>1</sup> (2007-2013) als wesentliche Aufgabe, denn der Erfolg von Regionen hängt vom Erfolg ihrer Kernstädte ab. Ein gegenseitiges Profitieren und Stärken braucht funktionierende Partnerschaften. Stadt-Region-Beziehungen werden so verstanden, dass die umliegenden Regionen die Ressourcen für das Wirtschaftswachstum in den Städten bereitstellen und im Endeffekt auch davon profitieren. (Vgl. Kommission 2009: 18)

### 2.5.1 Zentrum versus Peripherie

Die eben erwähnte Vorstellung basiert auf dem Zentrum-Peripherie-Modell, das von sogenannten Entzugseffekten (*backwash effects*) und andererseits von Ausbreitungseffekten (*spread effects*) ausgeht. Es handelt sich dabei um einen polarisationstheoretischen Ansatz, beruhend auf Arbeiten von Friedmann, Myrdal, Hirschman und Perroux. Demnach würde eine regionale Polarisierung Entwicklungsunterschiede in Regionen hervorrufen und im Gegensatz zum neoklassischen Verständnis zu keinem Ausgleich führen. Auf nationalstaatlicher Ebene würde dies eine Verstärkung von Unterschieden zwischen wirtschaftsstarken Städten und ihren Hinterländern bedeuten. Die Stadtgeografie schließt hier an die Wirtschaftsgeografie an, welche die Stadt als Standort, insbesondere als Wirtschaftsstandort betrachtet und in der Regionalentwicklung von Bedeutung ist.

---

<sup>1</sup> Politik der Europäischen Union zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhangs (Kohäsion), deren Ziel eine ganzheitlich harmonische Entwicklung der Gemeinschaft und die Verringerung der regionalen Unterschiede ist.

Die zuvor angesprochenen Entzugs- oder Sogeffekte entziehen der Peripherie Ressourcen und führen diese dem Zentrum zu. Dazu zählen etwa Humanressourcen in Form von meist jungen und leistungswilligen Arbeitskräften, die aus der Peripherie in die Stadt oder das Stadtumland abwandern und den dortigen Unternehmen höhere Produktivität, Arbeitsmarktausweitung und Kostenersparnis ermöglichen. Die Stadt gewinnt als Standort an Attraktivität und zieht neue Zuwanderer an, wodurch ihre Wettbewerbssituation begünstigt wird. Es handelt sich also um einen selbstverstärkenden Prozess, der auf Kosten der Peripherie geht, wo es schließlich an Arbeitskräften und Attraktivität fehlt, um eine wirtschaftliche Entwicklung in Gang zu bringen. Folglich zeichnet sich hier eine Negativspirale ab, die durch Abwanderung, sinkende Nachfrage, ausfallende Steuereinnahmen, vernachlässigte Infrastruktur, Image von Rückständigkeit, fehlende Investitionsbereitschaft und Arbeitslosigkeit geprägt ist, und einen kumulativen Verfallsprozess in der peripheren Region bewirkt. Dieser kann selbst durch ein niedriges Lohnniveau und günstige Bodenpreise nicht aufgehalten werden, denn durch die fehlenden jungen, qualifizierten Arbeitskräfte wird die Region auch vom Innovationsprozess abgetrennt. Diese Entzugseffekte umfassen demgemäß „alle Effekte, durch die sich ein positiver Entwicklungsimpuls negativ auf seine Umgebung auswirkt; etwa den [...] Entzug qualifizierter Arbeitskräfte, von innovativem Potential, negative Umwelteinflüsse, oder die Konkurrenz durch die Unternehmen des Zentrums“ (Maier et al. 2012: 83).

Im Gegensatz dazu stehen die sogenannten *spread effects*, die eine räumliche Ausbreitung von Entwicklungsimpulsen bewirken und auf diese Weise einen positiven Anstoß in die Nachbarregionen bringen. Diese beinhalten etwa die Verbreitung von Wissen und Technologie, aber auch die Nachfrage der Stadtbewohner nach Produkten oder Dienstleistungen (z.B. Tourismus) der Peripherie. Myrdal geht allerdings von der Annahme aus, dass die Entzugseffekte die Ausbreitungseffekte übertreffen und die räumliche Polarisation anhält, solange der Staat nicht eingreift. (Vgl. Fassmann 2004: 213 ff und Maier et al. 2012: 77 ff)

Dem ist jedoch zu entgegnen, dass Ressourcen begrenzt sind, Zentren nicht unendlich wachsen und Peripherien nicht unendlich schrumpfen können. Hier knüpft nun das Phasenmodell der Stadtentwicklung an. So wie sich in der Phase der Desurbanisierung sowohl Wohnbevölkerung als auch Arbeitsplätze von der Kernstadt lösen und neue Subzentren bilden, werden ebenso wirtschaftliche Aktivitäten in das Umland der Zentren verlagert. Ausgelöst von Wachstumskrisen – „Die Grundstückspreise werden vielleicht zu

hoch oder die Infrastruktur kann mit dem Wachstum nicht Schritt halten“ (Fassmann 2004: 215) – entstehen kleinere Zentren im Umland von wachstumsstarken Städten und folglich auch in der Peripherie. Dadurch kann ansatzweise ein Ausgleich zwischen Stadt und Land erzielt werden. Dies verdeutlicht, welche tragende Rolle kleine und mittelgroße Städte in der regionalen Entwicklung spielen. Die Europäische Kommission (2011: 5) verweist in diesem Zusammenhang auf Farr (2008), für den die typischen Eigenschaften von Klein- und Mittelstädte, wie etwa „ihr menschliches Maß, ihre Lebensqualität, das nachbarschaftliche Miteinander sowie ihre geografische Einbettung und ihr historischer Charakter [...] in vielerlei Hinsicht das Ideal eines nachhaltigen Urbanismus“ darstellen.

Die Bedeutung der Kleinstädte, welche die Siedlungsstruktur Niederösterreichs stark prägen, betont auch Hermann Hansy in seiner Funktion als Regionalmanager des Weinviertels. Ursprünglich waren Klein- und mittelgroße Städte in der klassischen Regionalentwicklung kein Thema, doch mittlerweile sind sie in ihrer Beziehung zur Region eine wichtige Komponente. Eine Region oder Teilregion könnte ohne Stadt, die mit Kompetenzen ausgestattet ist, nicht wirklich leben. So wie eine Region ein Leitprojekt braucht, so braucht sie auch eine Leitstadt, an der sie sich festhält, die ihr Profil verstärkt und Kompetenzen besitzt – egal ob als Handels-, Verwaltungs- oder Industriestadt, als Tourismusort oder Schulstandort. Der Regionalmanager sieht es daher als seine Aufgabe, in sämtlichen Regionalentwicklungsprozessen den Städten ein Profil zu geben. Gerade das Weinviertel, das im Sog des Städtedreiecks Wien-Brünn-Bratislava liegt, braucht Kleinstädte, die „ein wirtschaftliches Rückgrat in der Region bilden und die Spannung, die zwischen den Großstädten herrscht, kanalisieren und lenken können“, so Hansy. Es brauche zumindest einen Knoten, der bereits mit dem Kleinstädte-Dreieck Poysdorf-Mistelbach-Zistersdorf geschaffen wurde, denn ansonsten würde sich die Region zwischen Wien und Brünn entleeren.

Kleinstädte haben also einen wirtschaftlichen sowie arbeitsplatzpolitischen Effekt und übernehmen oft auch Identitäten in einer Region. Sie sind nicht nur Wohnraum für einen Großteil der städtischen Bevölkerung, sondern auch Zentren für Dienstleistungen, Infrastruktur, Wissensproduktion und Innovation, und daher vor allem für die ländliche Bevölkerung unentbehrlich, wenn sich keine Großstadt in unmittelbarer Nähe befindet.

### 2.5.2 Zentrale Orte

Durch ihre Funktionen verhindern Klein- und Mittelstädte eine Entvölkerung des ländlichen Raumes und tragen zu einer ausgewogenen Raumentwicklung bei. Dieser Annahme liegt die Zentrale-Orte-Theorie zugrunde, jene Theorie der räumlichen Siedlungsstruktur, die 1933 von Walter Christaller begründet wurde und die Größe, Anzahl und Verteilung der Städte erklären soll. Diese werden dabei typologisch eingeordnet in Klein- oder Nahzentren, Mittelzentren und Oberzentren – basierend auf ihrer Ausstattung und dem Grad der Bedarfsdeckung, den die Orte für ihre Umlandbewohner erfüllen. Ein zentraler Ort ist gekennzeichnet durch den Bedeutungsüberschuss im Vergleich zu seinem Umland (Ergänzungsgebiet), das er mit zentralen Gütern und Dienstleistungen über den eigenen Bedarf hinaus versorgt. Zentrale Orte stehen in hierarchischer Beziehung zueinander, wobei jedes höhere Zentrum auch die Funktionen der Orte niedriger Stufe übernimmt. Abhängig von der Zentrumsgröße handelt es sich dabei um Waren und Dienste des täglichen Bedarfs in Kleinzentren (z.B. Volksschule, Arztpraxis, Bäckerei), ferner um jene in Mittelzentren, die über die Grundversorgung hinausreichen (z.B. weiterführende Schulen, Krankenhaus) und schließlich um das Angebot in Oberzentren, womit spezifische und langfristige Bedürfnisse befriedigt werden (z.B. Verwaltungsinstitutionen, Theater, Universität). (Vgl. Fassmann 2009: 71 und 197 ff)

Aus der Reichweite der zentralen Güter ergeben sich die Größe des jeweiligen Ergänzungsgebietes sowie eine Rangordnung ebendieser Güter und der zentralen Orte. Die Theorie ist selbstverständlich viel komplexer als hier dargestellt, beinhaltet detailreichere Überlegungen und Indikatoren (Kaufverhalten, Einkommensunterschiede, Transportkosten, Verkehrsverbindungen etc.), wurde sowohl kritisiert als auch weiterentwickelt und gilt nichtsdestoweniger als grundlegendes Konzept der Raumordnung, die aus dem Modell der zentralen Orte ein Instrument gemacht hat. In den meisten österreichischen Bundesländern sind zentrale Orte – oft ergänzt und überarbeitet – in den Landesentwicklungsprogrammen oder eigenen Raumordnungs-programmen verankert.

„Zentrale Orte stellen die ‚natürlichen‘ Zentren für ihr Umland dar. Infrastrukturen und Investitionen der öffentlichen Hand sind daher auf diese Zentren hin zu konzentrieren, denn diese versorgen in weiterer Folge ihr Umland“ (Fassmann 2009: 206). Dennoch ist in der Realität zu beobachten, dass sich hierarchisch zentralörtliche Strukturen zusehends auflösen. Während im Stadtumlandbereich neue Formen von Zentralität in Form von Fachmarkt- und Einkaufszentren entstehen, gehen im ländlichen Raum durch den Rückzug öffentlicher

Einrichtungen (z.B. Bezirksgerichte, Postämter) wichtige Funktionen verloren (vgl. ÖROK 2010a: online). Diesen Trend zur Zentralisierung sieht auch Regionalmanager Hansy. Post, Gericht und Bezirkshauptmannschaft sind in Städten zu finden, d.h. eine Region profitiert nur dann, wenn auch eine Stadt in der Nähe ist, die zudem über eine gute Verkehrserreichbarkeit verfügt. Städte müssten außerdem in der Regionalentwicklung viel stärker als Konzentrationspunkte wahrgenommen werden. Hansy spricht dem zentralörtlichen Konzept zwar durchaus seine Berechtigung zu, doch als Praktiker argumentiert er, dass dem Konzept die Identitätsrolle und die Spezifizierung im wirtschaftlichen Bereich fehle. Das zentralörtliche System sei eine raumordnerische Festlegung, die auch gefüttert werden müsse. „Das Städtekonzept wird den Trend der Abwanderung in peripheren Regionen nicht verhindern können, aber es könnte sehr wichtige Impulse setzen“ (Hansy 2013). Als Beispiele gelten die Städte Poysdorf und Laa an der Thaya, die zwar peripher liegen, aber Standorte für sehr starke, produzierende Betriebe (Kabelwerk und Fahrzeugbau) sind, die wichtige Netzwerke bilden. Das Zentrale-Ort-Konzept kann der Abwanderung hier in gewissen Maßen entgegenwirken.

### 2.5.3 Die Stadt als Wachstumspol

Zentrale Orte können auch die Funktion eines regionalökonomischen Wachstumspols übernehmen. Vertreter der Wachstumspolkonzepte stehen dem Polarisationsansatz positiver als Myrdal gegenüber und gehen bei sehr wirtschaftsstarken Zentren von der Überlegenheit der Ausbreitungseffekte gegenüber den Entzugseffekten aus. Für die Entstehung eines Wachstumspols benötigt dieser die vielfältigen Funktionen und Agglomerationsvorteile einer Stadt, also jene positiven Effekte, die durch die Ansammlung von Bevölkerung, Betrieben, Infrastruktur und Kapital entstehen, und die Qualität von Standorten ausmachen. Dazu zählen etwa gute Erreichbarkeit und niedrige Transportkosten, ein großes sowie differenziertes Arbeitskräfteangebot, gute Absatzmöglichkeiten, Ballung von Wissen und die Nähe zu Behörden, zu Forschungs- und Infrastruktureinrichtungen. „Um Wachstumsimpulse an das Umland weiterzugeben – um also seine Funktion als Wachstumsmotor zu erfüllen –, muss die Stadt weiters in ein funktional verflochtenes Siedlungssystem eingebettet sein“ (Maier et al. 2012: 87). Wachstumsimpulse folgen somit der zentralörtlichen Hierarchie und breiten sich von Städten der höchsten Zentralitätsstufe zu jenen der nachfolgenden Stufe aus. Das städtische Siedlungsmuster und die Urbanisierung



stehen demgemäß in engem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Wachstum. Das räumliche Gefüge gilt als Ergebnis eines Entwicklungsprozesses.

Es steht außer Zweifel, dass Städte im Stande sind, aufgrund ihrer Agglomerationsvorteile und Verflechtungen, die Funktion eines Motors für Wirtschaftswachstum und regionale Entwicklung zu übernehmen. Es braucht Zentren, in denen sich Infrastruktur und Investitionen konzentrieren, sodass für die Umlandbevölkerung der größtmögliche Nutzen in Form von optimaler Versorgung entsteht. Auf diese Weise werden zudem Verkehrserschließungen erleichtert und der Flächenverbrauch möglichst gering gehalten. Kompakte Strukturen wirken sich wiederum positiv auf die Umwelt aus.

Die Wachstumspolkonzepte verfolgen im Gegensatz zu den Zentrum-Peripherie-Modellen eine stark ökonomisch orientierte Betrachtungsweise. Marktmechanismen werden in den Vordergrund gerückt, während gesellschaftliche und politische Aspekte unberücksichtigt bleiben (vgl. ebd.). In der Realität nimmt die öffentliche Hand jedoch eine entscheidende Position ein, denn sie kann bei der Vergabe von zentralörtlichen Funktionen gezielt steuern. Dass dies nicht immer nur Vorteile bringt, weiß Poth-Mögele (RGRE) aus der Kommunalpolitik ihres Heimatlandes Deutschland. Viele Städte sehen sich zwar selbst gerne als Motoren der Regionalentwicklung, doch wenn es um die Zusammenarbeit mit den Umlandgemeinden geht, so steht das Konkurrenzdenken im Vordergrund. Wenn Städte sich als Motor des Umlands sehen wollen, braucht es ein kooperativeres Miteinander. Konkurrierende Verhältnisse und die fehlende Bereitschaft, über den eigenen Tellerrand zu blicken gelten dabei als Hindernis. Neue Formen der Kooperation sind notwendig, um eine weitreichende Wirkung städtischer Funktionen über die Gemeinde-/Stadtgrenze hinaus zu erzielen. Auch die Miteinbeziehung und Mitwirkung der Bevölkerung werden zunehmend relevanter, da eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Städten und Umlandgemeinden vor allem für die Bewohner von großem Interesse ist. (Vgl. Poth-Mögele 2013)

#### 2.5.4 Innovation und Wissen

Zwei weitere, wesentliche Aspekte – speziell im Hinblick auf Wachstumszentren und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit –, denen bislang kaum Beachtung geschenkt wurde, stellen Innovation und Wissen dar. Städte können aufgrund ihrer Ballung von Aktivitäten leichter Innovationen aufnehmen und entwickeln, dadurch von weiteren Wachstumsimpulsen profitieren und ihren Entwicklungsvorsprung ausbauen. Für strukturschwache Regionen ist es schwieriger, Innovationen aufzunehmen, wodurch ihre Chancen für zukünftige

Entwicklungen zunehmend geringer werden. Dies trägt zur weiteren Divergenz zwischen wachstumsstarken Städten und peripheren ländlichen Regionen bei. Es besteht also auch in diesem Fall eine Beziehung zwischen der Ausbreitung von Innovationen und der Raumstruktur, die auf folgenden zwei Argumenten aufbaut (Maier et al. 2012: 88):

1. Die zu einem bestimmten Zeitpunkt beobachtbare Raumstruktur – insbesondere das zentralörtliche System – ist das Ergebnis und damit der räumliche Ausdruck früherer Innovationsschübe.
2. Innovationen werden in entwickelteren und urbaneren Regionen besser und schneller aufgenommen und breiten sich daher in diesen Gebieten besser aus.

Es entsteht somit ein selbstverstärkender Prozess. Doch zunächst einmal zum Grundlegenden: Was ist eigentlich unter dem Begriff Innovation zu verstehen? Als Innovationen werden Neuerungen im Bereich der Produkte, ihrer Entwicklung, der Herstellungsverfahren, der Märkte sowie der Organisation von Unternehmen bezeichnet. Neben ihrer Art unterscheiden sich Innovationen auch hinsichtlich ihres Ausmaßes und ihrer Auswirkungen auf andere Wirtschaftszweige und die Gesellschaft. Werden Produkte und Verfahren laufend und in kleinerem Umfang verbessert, so handelt es sich um sogenannte inkrementale Neuerungen.

Im Gegensatz dazu stehen radikale Innovationen, demgemäß weitaus seltener vorkommende, herausragende Neuerungen wie „neue Produkte, die vorher unbekannt waren, und der Einsatz von völlig neuen Verfahren im Produktionsprozess“ (Maier et al. 2012: 108). Die Entwicklung einer Vielzahl neuartiger Produkte und Verfahren kann so weit führen, dass neue Industrien entstehen, andere Branchen beeinflusst werden und man schließlich von technologischen Revolutionen und von Basisinnovationen spricht (z.B. Dampfmaschine, Stahlerzeugung, Biotechnologie).

Innovationen haben ihren Ursprung zwar meist in der Wissenschaft und Forschung, doch auch „Kunden, Technologie-Anwender, Lieferanten und Kooperationspartner können wichtige Impulse für Neuerungen geben und Innovationen initiieren“ (ebd.: 110). Eine wichtige Rolle spielen daher nicht nur wissenschaftliche Inputs von Universitäten und anderen Forschungsinstitutionen, sondern auch der Wissensaustausch zwischen Akteuren unterschiedlicher Bereiche sowie das „learning by doing“-Prinzip der Beschäftigten im Produktionsprozess.

Für die Entstehung von Innovationen ist jedoch zunächst einmal Wissen notwendig, das generiert, verbreitet und auch angewendet werden muss. Hier wird wiederum

unterschieden zwischen explizitem und implizitem Wissen. Ersteres umfasst sowohl Faktenwissen als auch wissenschaftliches Verständnis von Prinzipien und Theorien, also die Fähigkeit, Zusammenhänge zu erkennen. Implizites Wissen ist als situationsabhängiges Hintergrundwissen zu verstehen, das Erfahrungen, Qualifikationen, praktische Fähigkeiten, aber auch die Kenntnis über Fachleute beinhaltet und daher vor allem auf sozialen Fähigkeiten, Beziehungen und Interaktionen basiert. Innovation und Wissen sowie der damit einhergehende technologische Fortschritt gelten als bedeutsame Faktoren für Wirtschaftsentwicklung und -wachstum. Neue Produkte erobern neue Märkte, Umsatz und Beschäftigung wachsen, höhere Gewinne werden erzielt und die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen wie auch von regionalen und nationalen Wirtschaften steigt.

Es gibt aber auch eine negative Seite dieser wissensbasierten Regionalentwicklung. Das Aufkommen von neuen Produkten und Verfahren bewirkt oft strukturelle Umbrüche, die gleichzeitig bestehende Produkte und Technologien überflüssig und überholt erscheinen lassen. Alte Industrien verlieren an Bedeutung und neue Branchen entstehen.

(Vgl. Maier et al. 2012: 108 ff)

Nichtsdestoweniger konzentriert sich der Großteil an Aktivitäten im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation in größeren Agglomerationen. Städte verfügen über Innovationsvorteile, die sich durch eine hohe Unternehmensdichte, breite Branchenstreuung sowie hohe Bevölkerungszahl und Nachfrage ergeben. Städte sind außerdem wesentliche Standorte für Forschungs- und Bildungseinrichtungen, die in Interaktionsstrukturen miteinbezogen werden und in engem Kontakt mit Unternehmen stehen. Es werden Netzwerke zwischen Partnern im Innovationsprozess aufgebaut, wodurch Wissen schnell und einfach weitergegeben werden kann. Generell ist eine Kommunikationsstruktur mit face-to-face-Kontakten, zufälligen informellen Treffen und direktem Wissensaustausch in Städten aufgrund der räumlichen Ballung wahrscheinlicher als in anderen Regionen. Auf regionaler Ebene spielen verstärkt auch Spillovereffekte, sogenannte Wissensspillovers eine Rolle. Die Wissensweitergabe ist in diesem Fall nicht vertraglich oder finanziell geregelt (wie in Marktbeziehungen), sondern durch mobile Arbeitskräfte, persönliche Kontakte, Beobachtungen oder Strategieimitation (vgl. Maier et al. 2012: 121).

Als „die“ Zentren der Innovation wollen Egeln und Spielkamp (1998: 75) die Städte aufgrund empirischer Studien, basierend auf den Daten des „Mannheimer Innovationspanels“<sup>2</sup>, zwar nicht bezeichnen, dennoch sind sie „eindeutig Magnet für innovative Branchen mit hohen Forschungsintensitäten, sie sind bevorzugter Arbeitsort hochqualifizierter Beschäftigter [und] [d]ank hoher Arbeitsproduktivität können in den Städten offensichtlich hohe Löhne gezahlt werden“ (ebd.: S. 99). Im Vergleich dazu finden in peripheren Regionen weniger Aktivitäten im Bereich der Forschung und Entwicklung statt und die Innovationsintensität ist geringer. Innovationsprozesse sind ungleich im Raum verteilt und Innovationssysteme bauen stark auf Vernetzungen auf. Das regionale Innovationsgeschehen hängt auch von den Beziehungen zur nationalen und internationalen Politikebene ab und wird von politischen Instrumenten und Akteuren beeinflusst. Während sich die regionale Ebene vor allem um die Errichtung von Innovationszentren und die Clusterpolitik<sup>3</sup> kümmert, ist die nationale Ebene für Universitäten und die Subventionierung von Forschung, Entwicklung und Innovationen zuständig. Nicht zu vergessen sind außerdem die Steuerungsinstrumente der Europäischen Union, wie etwa die Strukturfonds und die Rahmenprogramme für den F&E-Bereich. Diese Politikinstrumente und Innovationsbeziehungen sind insofern wichtig, als sie einen Zugang zu Wissen, Kompetenzen und Ressourcen ermöglichen, die in der Region nicht vorhanden sind (vgl. Maier et al. 2012: 118 und 123).

So ergeben sich nun viele Vorteile für Städte, die aufgrund ihres Standorts und der räumlichen Ballung von Aktivitäten von einer positiven Entwicklung in vielerlei Hinsicht profitieren. Doch welche Lösungsansätze gibt es für strukturschwache Städte und Regionen?

#### 2.5.5 Kooperation, Vernetzung und Management

Die Polarisierung der Städte und Regionen zieht, wie soeben erläutert, das Herausbilden von Entwicklungsunterschieden mit sich. Während die einen florieren, kämpfen die anderen um wirtschaftliche Stabilität und Eigenständigkeit. Traditionelle Entwicklungskonzepte fördern vor allem Betriebsansiedlungen von außerhalb oder die von außen kommende Nachfrage nach regionsspezifischen Ressourcen. Diese „einseitige ökonomisch-funktionale Spezialisierung“ (Krätke 1995: 254) hatte zur Folge, dass periphere Regionen und Städte

---

<sup>2</sup> Das Mannheimer Innovationspanel (MIP) liefert wichtige Informationen zur Einführung neuer Produkte, Dienstleistungen und Verfahren in Unternehmen, den Aufwendungen für Innovationen, und den Erfolg, den Unternehmen mit neuen Produkten, neuen Dienstleistungen und verbesserten Verfahren erzielen. (ZEW 1999-2013: online)

<sup>3</sup> Maßnahmen zur Förderung der Entstehung und Entwicklung von Clustern (räumliche Ballung von Unternehmen, Institutionen, Menschen, Dienstleistungen, Infrastruktur, Ressourcen, Wissen etc.); Vernetzung von Wirtschaft und Wissenschaft zur Begünstigung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Entstehung von Wissen und Innovationen.

beispielsweise als „Billiglohnstandorte mit ‚verlängerten Werkbänken‘, als Erholungsräume und Behälter natürlicher Ressourcen, oder auch als Müllablageplätze der wachstumsstarken Regionen und metropolitanen Zentren ausgebaut“ (ebd.) wurden. Um der dadurch entstehenden Abhängigkeit von äußeren Impulsen und Entscheidungen (Eingriffe von Staat oder anderen Regionen) zu entkommen, haben sich mittlerweile neue, alternative Ansätze der Regionalentwicklung bewährt, die die Nutzung der regionseigenen Potenziale – seien sie ökonomischer, politischer, sozialer, kultureller oder ökologischer Natur – in den Vordergrund stellen. Ziel ist es dabei, die regionale Wirtschaftsstruktur zu stärken, regionale Kreisläufe zu fördern und die Lebensbedingungen zu verbessern. Eine wesentliche Rolle spielt in diesem Zusammenhang ein Netzwerk an lokalen Akteuren (politisch, gesellschaftlich und wirtschaftlich), deren Aufgabe die Mitgestaltung von Entwicklungsstrategien für die Region ist. Dazu zählen die öffentliche Hand, private Einrichtungen sowie Individuen.

Die Region wird nun nicht nur als rein wirtschaftlicher Nutzraum betrachtet, sondern versteht sich als „Kultur- und Lebensraum, sowie als politischer Entscheidungsraum“ (Krätke 1995: 254). Die Grenzen dieses Handlungsraumes unterliegen nicht administrativen Vorgaben, sondern werden von den jeweils beteiligten Akteuren gezogen.

Ein wesentlicher Begriff, der hier mit ins Spiel kommt, ist *Regional Governance*. Darunter versteht Fürst (2001: 370) „schwach institutionalisierte, eher netzwerkartige Kooperationsformen regionaler Akteure für Aufgaben der Regionalentwicklung.“

Es geht im Wesentlichen um die Selbstbestimmung und Selbststeuerung einer Region oder eines städtischen Raumes (*Urban Governance*), die sich durch eine Kombination an Steuermodi ohne Regulierung und Zwang auszeichnet (vgl. ARL 2005: 406 f). Diese Art der Steuerung kommt sowohl in peripheren Regionen als auch in städtischen Zentralräumen sowie im Stadt-Umland-Bereich zur Anwendung, wo es vor allem um die Koordinierung unterschiedlicher Interessen geht. Netzwerke dienen dabei als grundlegende Struktur und neue Organisationsform, basierend auf einer vertrauensgestützten Kooperation zwischen zentralen Akteuren und Organisationen der Region. Kollektives Handeln und Lernfähigkeit stehen ebenso im Mittelpunkt wie regionale Identität. Das Zugehörigkeitsgefühl zu einer Region oder Stadt ist ausschlaggebend für die „Mobilisierung von verborgenen Reserven der Akteure“ (Krätke 1995: 258) und beeinflusst sowohl das Innovationsklima als auch die Kooperationsstrukturen.

Da Kooperationen nicht selbstverständlich sind, Rahmenbedingungen brauchen, sowie initiiert, geleitet und gefördert werden müssen, bedarf es unterstützender Strukturen wie

Regional- und Stadtmanagements. Dabei handelt es sich um „Institutionen der Professionalisierung von Regionalentwicklung im ländlich-peripheren, suburbanen oder im Zentralraum“ (Heintel 2005a: 123). Ihre Aufgabe ist es, regionale Entwicklungsprozesse aktiv zu steuern, sektorenübergreifende Aktivitäten zu bündeln und Akteure zusammenzuführen. Sie dienen als Schnittstelle zwischen den Akteuren einer Region sowie Verwaltungseinrichtungen auf Gemeinde-, Landes-, Bundes- und EU-Ebene, und gelten als unterstützendes Instrument „zu gesamtstaatlichen und kommunalpolitischen Maßnahmen der Raum- und Regionalpolitik“ (ebd.: 124).

Heidi Sinning (2011: 208), die sich vor allem mit dem städtischen Aspekt beschäftigt, beschreibt Stadtmanagement als „ein auf Nachhaltigkeit hin orientiertes, ressortübergreifendes und strategisches Management von städtischen Ressourcen unter Zuhilfenahme moderner Methoden und kommunikativer Verfahrensweisen.“

Den Begriff „Management“ gilt es indes von Planung und Entwicklung zu unterscheiden. Die Bedeutung von „managen“ kann mit *leiten, handeln, organisieren, unterstützen* oder *verwirklichen* umschrieben werden. Der Tätigkeitsbereich eines Managements geht demnach über die Planung und Konzeptentwicklung hinaus und betont insbesondere das Handeln und die Umsetzung. Durch diese Verschiebung der Schwerpunktsetzung kommen ergänzende Methoden und Instrumente hinzu. „Projektmanagement, kommunikative Prozessgestaltung und Organisationsentwicklung“ nennt Sinning (2011: 214) als Beispiele dafür.

Als regionale Dienstleistungsinstitutionen übernehmen Stadt- und Regionalmanagements die Funktionen der Informations- und Wissensvermittlung, setzen sich aber auch weiterhin klassische Aufgaben wie etwa die Optimierung der regionalen Infrastruktur zum Ziel. Neben diversen Vernetzungstätigkeiten und Kommunikationsdiensten sind sie außerdem zuständig für die Durchführung von Evaluierungsverfahren, die Planung von Diskussionsrunden, das Erstellen von Leitbildern sowie für Regional- und Stadtmarketing (vgl. Heintel 2005b: 383). Die Region gewinnt dadurch in vielerlei Hinsicht an Bedeutung, sei es wirtschaftlich oder bildungspolitisch, touristisch oder kulturell, für den Arbeitsmarkt, die Wohnsituation oder die Ver- und Entsorgung. Die Renaissance des Regionalen, also die zunehmende Regionalisierung – oft als Dezentralisierung verstanden –, nimmt als Gegentrend zur Globalisierung eine besondere Stellung ein. Für Städte bedeutet dies die engere Einbindung ins Umland, wovon nicht nur die Stadt selbst profitiert, sondern auch der ländliche Raum einen Nutzen zieht.

Trotz verstärkter Kooperationen – regional und überregional – zeichnet sich gleichzeitig ein Wettbewerb zwischen den Regionen ab, für den nicht zuletzt die Erweiterung der Europäischen Union mitverantwortlich ist. Doch die Europäische Union ist es auch, die sich für die Sicherung der Konkurrenzfähigkeit von Regionen mit Klein- und Mittelzentren sowie für den Ausgleich regionaler Entwicklungsunterschiede einsetzt. Für die Regionalentwicklung ist die europäische Regionalpolitik insofern von Interesse als unterschiedliche Förderprogramme Anreize für Projektinitiativen (auch grenzüberschreitend) und neue Kooperationsformen (z.B. Städtenetzwerke und -partnerschaften) darstellen. Es ist die Aufgabe von Stadt- und Regionalmanagements, all diese Entwicklungen zu koordinieren. Heintel (2005a: 140 f) fasst zusammen, dass Stadt- und Regionalmanagements einen wesentlichen Beitrag zur Professionalisierung in der Regionalentwicklung geleistet haben, an lernorientierten Ansätzen interessiert sind sowie die Regionalisierung, Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivitätssteigerung der jeweiligen Region geprägt haben. Während die anfänglichen Regionalentwicklungskonzepte ihren Ausgangspunkt in den 1980er Jahren vor allem in touristisch-ländlichen Regionen hatten, so erweist sich das thematische und räumliche Spektrum heute als weitreichender. Mittlerweile gibt es in Österreich eine fast flächendeckende Versorgung mit regionalen Managementeinrichtungen, auch wenn die Bedeutung im urbanen Raum noch deutlich geringer ist. Dies lässt sich auf eine tendenzielle wirtschaftliche Begünstigung von Zentralräumen zurückführen, die nach und nach erst die Vorteile von Kooperationen mit dem Umland erkennen. Die durch zunehmende Suburbanisierungstendenzen hervorgerufenen Konflikte in wirtschaftlichen, umweltbezogenen oder verkehrspolitischen Fragestellungen sowie der Bedarf an Stadterneuerung und –sanierung, Integration oder Stadtmarketing sprechen für die Notwendigkeit eines handlungsorientierten Managements (vgl. ebd.: 130). „Gerade im Stadtumland-Bereich bzw. in den urbanen Großräumen (z.B. Salzburg und Wien) könnte ein themenfokussierter Einsatz von regionalen Dienstleistern im Sinne eines Regionalmanagements Koordinierungsarbeiten tätigen“ (Heintel 2005b: 377) und so zur Lösung sämtlicher Probleme beitragen.

### 2.6.5.1 Exkurs: Stadt-Umland-Management Wien - Niederösterreich

Für die Stadt Wien und die niederösterreichischen Gemeinden im Umland gibt es mittlerweile ein Stadt-Umland-Management, dessen Anfänge im Jahr 1998 in Form des Regionalmanagements Wien Umland (Süd) in Niederösterreich liegen. Aufbauend auf den Erfahrungen im Süden kam 2001 das Regionalmanagement Wien Nord-Ost hinzu, bis schließlich 2002 das Projekt „Neukonzeption Stadt-Umland-Management“ gestartet und in den beiden darauffolgenden Jahren konzipiert wurde. Mitte des Jahres 2006 erfolgte dann die Institutionalisierung des SUM, das nun eine gemeinsame Einrichtung der Länder Wien und Niederösterreich ist. Als zentrale Informationsdrehscheibe und Ansprechstelle für die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land umfasst sein Aufgabengebiet einerseits Kooperation und Vermittlung im Sinne einer gemeinsamen strategischen Regionalentwicklung und andererseits Vernetzung und Unterstützung der Akteure bei Problemlösung und Entscheidungsfindungen. Thematisch beschäftigt sich das SUM vorrangig mit Siedlungs-, Standort- und Verkehrsentwicklungen in der Stadtregion, aber auch mit Natur- und Erholungsräumen sowie Land- und Forstwirtschaft. Im Vordergrund stehen dabei stets das gemeinsame Handeln und die regionale Zusammenarbeit über die Grenzen (auch in Politik, Verwaltung, Finanzierung und organisatorischen Angelegenheiten) hinweg – zum Nutzen der Menschen, die in der Stadtregion leben. (Vgl. SUM 2013: online)



Abb. 13: Region Stadt-Umland-Management Wien - NÖ; Quelle: SUM 2013: online



Die SUM-Region mit der Kernstadt Wien und ihren rund 60 Umlandgemeinden ist dabei nicht exakt geografisch abgegrenzt, sondern bildet einen funktionalen Verflechtungsraum, der für viele Menschen eine als Einheit wahrgenommene Lebenswelt darstellt. Die Donau teilt die Region in die zwei Teilgebiete SUM-Nord und SUM-Süd (s. Abb. 13).

Renate Zuckerstätter-Semela (Stadt-Umland Managerin Nord) hält fest, dass insbesondere in Bezug auf Arbeitsmarkt und wirtschaftlichen Austausch eine intensive Beziehung zwischen Kernstadt und Umland besteht, die durch starke Pendlerverflechtungen abgebildet wird. Während die Kernstadt Wien die meisten Pendler anzieht, pendeln auch viele Wiener ins Umland und viele Bewohner der Umlandgemeinden in andere Umlandgemeinden. Gleichzeitig verfügen zahlreiche Wiener über einen Zweitwohnsitz in einer Umlandgemeinde und viele Niederösterreicher über eine Zweitwohnung in Wien. Die Kernstadt Wien spielt für die Umlandbevölkerung außerdem eine große Rolle als Ausbildungs- und Einkaufsstandort, Kulturmetropole mit umfassendem Freizeitangebot sowie für die hochrangige medizinische Versorgung. Auf der anderen Seite nutzt die Kernstadtbevölkerung die Freizeit- und Naherholungsmöglichkeiten im Umland, aber auch Einkaufszentren (z.B. SCS und G3) und nicht zuletzt den Flughafen Schwechat.

Aufgrund gemeinsamer Verkehrsinfrastruktur sowie Ver- und Entsorgungseinrichtungen bestehen zudem enge technisch-infrastrukturelle Beziehungen. Auch aus standortpolitischer Sicht gilt der Ballungsraum Wien als zusammengehöriger Standortraum, der auch international als solcher vermarktet wird. Die Intensität der räumlich-funktionalen Beziehungen variiert je nach Struktur und Lage der einzelnen Teilräume der Region. „In Teilräumen, insbesondere an den Achsen Wien-Baden, Wien-Purkersdorf, Wien-Klosterneuburg, Wien-Stockerau, Wien-Großenzersdorf und Wien-Schwechat, bildet die Stadt Wien gemeinsam mit den Umlandgemeinden bereits einen weitgehend zusammenhängenden Siedlungskörper mit den entsprechenden nähräumlichen Verflechtungen.“, so Zuckerstätter-Semela.

Eine Herausforderung spielen die Gemeindegrenzen in der Stadtregion Wien, da diese zumeist aus einer Zeit stammen, in der die Grundherrschaftsverhältnisse und die Notwendigkeiten einer nicht-motorisierten Agrarwirtschaft die Abgrenzung festlegten, die vielfach nicht mehr den Erfordernissen und Logiken der heutigen Zeit entspricht. Gewachsene Ortsgemeinschaften, lokale politische Selbstbestimmung und Identitäten spielen dennoch eine große Rolle.

Eine zusätzliche Schwierigkeit stellt die Kompetenzverteilung im Ballungsraum Wien dar, denn Raumordnung ist Ländersache und die Wiener Stadtgrenze gleichzeitig Landesgrenze. Wien agiert daher im Zusammenspiel mit den Nachbarn einerseits als Land, andererseits als Gemeinde. Raumplanung funktioniert in Wien daher deutlich anders als in den niederösterreichischen Umlandgemeinden. Die Stadtregion betreffende Planungsentscheidungen müssen letztlich ohne eine gemeinsam erarbeitete Agglomerationsstrategie getroffen werden, denn es gibt kein gemeinsames, verbindliches politisches Entscheidungsgremium und daher auch kein gemeinsames Stadtregionsbudget. Tatsache ist allerdings, dass einerseits die Umlandgemeinden von den Entscheidungen Wiens betroffen sind und andererseits die Stadt Wien von den Entwicklungen der Umlandgemeinden beeinflusst wird, im jeweiligen Fall aber keine Möglichkeit der formalen Mitentscheidung besteht.

Eine Zusammenarbeit erweist sich aufgrund der extremen Unterschiede hinsichtlich der Einwohnerzahlen zwischen Wien und den umliegenden Gemeinden als grundsätzlich schwierig und ist zum Teil auch sehr personenabhängig. Sie wird von unterschiedlichen Planungskulturen und politischen Strukturen in Wien und Niederösterreich sowie durch die Bedingungen des Finanzausgleichs erschwert. Lokalpolitiker erkennen außerdem den Nutzen, der durch gemeinsame strategische Planung für beide Kooperationspartner entsteht, oftmals nicht als Nutzen für die eigene Gemeinde. Das SUM ist daher stets „um Vertrauensbildung und die Förderung eines Selbstverständnisses der Gemeinden als Verantwortungsträger für das Gelingen der Region“ bemüht und erachtet Zusammenarbeit als „wesentliche[n] Faktor für den Erfolg und die Lebensqualität der gesamten Stadtregion“ (Zuckerstätter-Semela 2013).

Die Möglichkeiten für eine verbesserte Kooperation sind vielseitig. Dazu zählen Anreize seitens des Bundes, regionalpolitische Initiativen der Länder Wien und Niederösterreich oder auch ein Finanzausgleich, der die besondere Rolle von Stadtregionsgemeinden berücksichtigt. Grundlegende Komponenten sind zudem Vertrauensbildung, das Schaffen von Problembewusstsein und das Aufzeigen von Lösungsoptionen. (Vgl. Zuckerstätter-Semela 2013)

Das Stadt-Umland-Management Wien – Niederösterreich gilt als Good-Practice-Beispiel der im ÖREK 2011 formulierten Säule „Kooperative und effiziente Handlungsstrukturen“, vor allem hinsichtlich der Erarbeitung regionaler Governance-Modelle (vgl. ÖROK 2011b).

#### 2.6.5.2 Exkurs: Regionalmanagement Weinviertel

Der Regionalmanager des Weinviertels Hermann Hansy hat in seiner Tätigkeit zwar nichts mit Großstädten zu tun, aber immerhin weisen 50 Prozent seiner Arbeit einen Bezug zu Kleinstädten auf, die charakteristisch für die niederösterreichische Siedlungsstruktur sind. Gerade in raumordnerischen Fragen, vor allem in der Mobilität, stellen diese eine wichtige Vernetzung dar und sind somit zu wesentlichen Playern in der Regionalentwicklung geworden.

Kleinstädte brauchen in jedem Fall eine Spezifikation und eine Entwicklungsstrategie, um sich gemeinsam mit und in ihrer Region zu positionieren, denn Positionierungen ziehen schließlich Menschen an und sind in der Lage, mögliche Schrumpfungsprozesse zu verhindern. Zusätzlich ist ein effektives Marketing erforderlich und nicht zuletzt der Mut, um auch extreme Standorte gut zu positionieren. Grundsätzlich steht fest, dass nicht jede Region auf Tourismus setzen kann. Hier punktet auch das Weinviertel nur rudimentär, stellt der Regionalmanager klar. Viel wichtigere Faktoren sind Leitbetriebe, die die Region vernetzen, oder auch Institutionen wie das Spital in Mistelbach, das eine gewaltige Strahlkraft und Vernetzung in die Region hat. Im Prinzip haben es Städte, die im Umland Wiens liegen, vergleichbar schwieriger, sich zu positionieren, weil hier die notwendige Balance fehlt. (Vgl. Hansy 2013)

Gerade in peripheren Regionen – wie in Teilen des Weinviertels – scheinen Vernetzung und Kooperation, auch mit angrenzenden Regionen der Nachbarländer, ein zentrales Thema zu sein. Mit dem Projekt EUREGIO city.net wurde in den Jahren 2008 bis 2011 ein Städtetzwerk im Weinviertel und in Südmähren entwickelt, das den Erfahrungsaustausch und die Stärkung von Kommunikationsprozessen zwischen Städten beider Grenzregionen fördern sollte. Themen wie nachhaltige Stadtentwicklung, Kultur, Lebensqualität, Soziales und Generationen galt es grenzüberschreitend in Angriff zu nehmen. Weitere Ziele waren die Vertiefung der Kooperation von regionalen Städten im Weinviertel und in Südmähren, die Erarbeitung von Städteprofilen und das Aufzeigen von Potenzialen, die Vertiefung bzw. Gründung von Städtepartnerschaften sowie grenzübergreifende Informationsvermittlung über regionale Aktivitäten und Ereignisse. Das Projekt umfasste neben einer Auftaktveranstaltung auch Runde Tische und Arbeitsgruppen, eine Projekthomepage und einen Newsletter, Broschüre und Wanderausstellung der Städteprofile, einen Mitarbeiteraustausch und schließlich eine Abschlusskonferenz. (Vgl. EUREGIO city.net 2013: online)

Den Profit für das Weinviertel sieht Regionalmanager Hansy darin, dass die Region in den Städten Südmährens schlichtweg bekannt geworden ist, dass Anknüpfungspunkte für kulturelle und betriebliche Kooperationen, Kontakte und Besuche geschaffen wurden, Lernprozesse in Gang gesetzt werden konnten und der Tourismus angekurbelt wurde. Viele Herausforderungen lassen sich außerdem in einem Netzwerk besser lösen, da hier die Lernfähigkeit eine vorrangige Stellung einnimmt. Das Funktionieren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist im Allgemeinen stets anlassbezogen und kann zum Teil auch zäh sein. Kooperationen müssen immer eine Win-Win-Situation sein, doch gewisse Felder eignen sich nicht dafür. So gilt etwa der Tourismus in der grenzübergreifenden Region als nicht sehr kooperationsfreundlich, weil die Touristiker den Nachbarn immer als Konkurrenten sehen und die Besucher lieber in die eigene Region ziehen wollen. Oftmals wird die Zusammenarbeit mit den Nachbarländern auch unterschätzt und die Auswirkungen werden erst im Nachhinein spürbar. Nichtsdestoweniger stehen die eigenen Aufgaben im Vordergrund, ehe Zeit für die grenzüberschreitende Kooperation investiert wird. Die generelle Zusammenarbeit zwischen Kleinstädten und deren Umland funktioniert besser als bei Großstädten, weil Kleinstädte meist in einer kleinregionalen Vernetzung verankert sind, die bereits auf einer Kooperation aufgebaut ist. Bei Großstädten hingegen herrscht ein größeres Spannungsverhältnis mit dem Umland, da hier schon alleine die Entscheidungsstrukturen und Mentalitäten sehr stark voneinander abweichen. Entscheidend für eine gute Kooperation ist auch die Größe einer Stadt, wonach Kleinstädte und Dörfer besser harmonisieren können, doch laut Hansy sei ein Bürgermeister immer ein Kirchturmdenker. Die Herausforderung für einen Kleinstadtbürgermeister ist es daher, über den eigenen Tellerrand zu blicken und zum Regionaldenker zu werden.

Die Rolle der Europäischen Union in der Stadt- und Regionalentwicklung sieht der Regionalmanager als bedeutsam, da sie entsprechende Fördermittel bietet und Strategien vorgibt. Ausschlaggebend ist für ihn jene Erkenntnis der EU-Regionalpolitik, dass der ländliche Raum zu Tode gefördert werde, sich aber trotzdem nicht erhole. Deshalb müsse man die Städte pushen, weil durch die Städte auch die Region eine Aufwertung erfahre. Die europäische Regionalpolitik habe sich also klar zur Stadt-, Wirtschafts- und damit auch zur Regionalentwicklung bekannt. Ein weiterer Vorteil, den die EU-Regionalpolitik bietet, sei die Offenheit zu erfahren, auf welche Weise andere Länder sich dem Thema der Stadtentwicklung widmen. Bedenken, dass durch eine verstärkte Förderung von städtischen Themen der ländliche Raum vernachlässigt wird, habe Hansy keine, denn die

Landwirtschaftsförderung sei nach wie vor die bedeutend stärkere. Entscheidend sei aber die strategische Ausrichtung zu sagen bzw. zu predigen, dass Stadtentwicklung in den Regionen wichtig ist, denn der Trend gehe schließlich dahin, dass mehr Menschen im urbanen als im ländlichen Raum leben. Auch das Weinviertel würde immer mehr zur Stadtregion und zum Zuzugsraum. Menschen, die hierher siedeln, sind gleichzeitig im Grünen und in Stadtnähe. Daher gelte die Sicherung von Grünräumen als wichtiger Planungsauftrag in der Region und Bauland müsse dementsprechend konzentriert angesiedelt werden.

Zusammenfassend schätzt Regionalmanager Hansy die zukünftige Entwicklung des Weinviertels positiv ein, denn es sei eine Region der Zunahme. Wünschen würde er sich in erster Linie, dass sich die Gemeinden ihrer Aufgabe noch mehr bewusst werden, dass sie kooperieren müssen, um sich in eine gute Richtung zu entwickeln. Doch davon seien sie derzeit noch weit entfernt. (Vgl. Hansy 2013)

## 2.6 Zwischenresümee und städtische Herausforderungen

Das hierarchische Verhältnis von Stadt und Umland hat sich also gewandelt, der Gegensatz dieser beiden Raumkategorien ist aufgebrochen und es entstand im Laufe der Jahre ein Netzwerkgefüge. Hinzu kommt das Phänomen der Stadtregion. Durch die räumliche Trennung der Daseinsfunktionen Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Bildung haben sich vielfältige Beziehungen zwischen der Stadt und ihrem Umland neu entwickelt: im politisch-administrativen Bereich, in der Wirtschafts- und Arbeitswelt, bei Ver- und Entsorgung sowie im Bildungs- und Erholungssektor. Gleichzeitig hat sich das Mobilitätsverhalten geändert, die Flexibilität (z.B. am Arbeitsmarkt) ist gestiegen, Technologien und Kommunikationsformen sind stets im Wandel begriffen und unsere Gesellschaft ist zu einer Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft geworden. „Neben den Standortmustern und Entwicklungsprozessen haben sich auch neue Formen des regionalen Interessenausgleichs und der Abstimmung zwischen der Kernstadt und dem Umland herausgebildet. Diese sind gekennzeichnet durch eine Erweiterung des Akteurskreises sowie neue Verhandlungs- und Steuerungsformen.“ (Beier & Matern 2007: 1)

All das führt zu neuen Herausforderungen und Chancen, aber auch zu neuen gesellschaftlichen Ansprüchen und Problemen, die über die Stadtgrenzen hinausgehen und eine „zunehmende Bedeutung der Region als Handlungs- und Entscheidungsebene“ (Leber 2010: 665) bewirken.

Globalisierung ist mittlerweile kein neues Phänomen mehr, dennoch sind Städte mehr denn je von globalen Veränderungen betroffen. Die zunehmenden Verflechtungen in Bereichen wie Wirtschaft, Politik, Kultur, Forschung, Umwelt und Kommunikation, sowie die steigende Mobilität von Gütern und Dienstleistungen, Finanzmittel, Investitionen und Arbeitskräften bringt einerseits zahlreiche Vorteile für Städte, stellt sie aber zugleich vor neue Herausforderungen. Die vernetzte und arbeitsteilige Organisation der Weltwirtschaft lässt Städte und Regionen spezifische Aufgaben und Funktionen übernehmen. Diese hochgradige Vernetzung kann jedoch auch nachteilige Effekte bewirken, wie am Beispiel der globalen Finanz- und mittlerweile Wirtschaftskrise zu beobachten war. „Es gilt dabei für die Städte und Gemeinden die Auswirkungen der Globalisierung zu bewältigen, ihre Chancen zu nutzen, eine Balance im funktionalen Verflechtungsbereich der Region zu finden und dies kommunal umzusetzen.“ (ebd.: 666)

Im Zuge des Globalisierungsprozesses kommt der Regionalisierung als komplementäre Entwicklung immer größere Aufmerksamkeit zu. Regionale Identität, gemeinsame Geschichte und Kultur, Entscheidungsfindung auf regionaler Ebene sowie regionale Märkte sind nur einige Aspekte, die zunehmend in den Vordergrund rücken. Auch Poth-Mögele nennt die Europäisierung, die Städte – z.B. aufgrund der Niederlassung internationaler Unternehmen – immer ähnlicher werden lässt, als große Herausforderung. Sie bedauert dabei den Trend der Harmonisierung, der gewisse kulturelle Elemente ins Hintertreffen geraten lässt. Doch auf der anderen Seite gibt es auch positive Beispiele von Städten, die ihr endogenes Potenzial wiedererwecken und versuchen, das historische Erbe zu erhalten und mit modernen, neuen Elementen zu kombinieren. Darin sieht Poth-Mögele sowohl eine große Stärke als auch eine Herausforderung.

Eine weitere Thematik, die nicht außer Acht gelassen werden kann, ist der demografische Wandel. Die städtische Bevölkerungsentwicklung in Europa ist komplex und vielfältig: Bevölkerungswachstum, Bevölkerungsstagnation und Bevölkerungsrückgang lassen sich zeitgleich beobachten. Hinzu kommt der Trend zur zunehmenden Alterung der Gesellschaft, wobei Städte mit hohen Wachstumsraten den geringsten Anteil an älteren Menschen aufweisen und dementsprechend hohe Anteile an Kindern und Jugendlichen haben. Dazu zählen Städte wie London, Dublin und Madrid (vgl. Sinning 2011: 210).

Für die Bevölkerungsentwicklung ist allerdings nicht ausschließlich das natürliche Wachstum ausschlaggebend, sondern in erster Linie die Migration. In diesem Punkt stellt die Integrationspolitik der Städte eine zentrale Aufgabe dar, die es zu bewältigen gilt, denn „[d]ie steigende Zuwanderung hat in Verbindung mit dem Verlust von Arbeitsplätzen Integrationsprobleme verursacht und die Zunahme von rassistischen und fremdenfeindlichen Einstellungen bewirkt, durch die sich diese Probleme zuspitzen.“ (Europäische Kommission 2011: 5)

Städte weisen zudem starke Ungleichheiten am Arbeitsmarkt auf. „Hochqualifizierte Arbeitskräfte sind [...] ebenso überrepräsentiert wie Arbeitskräfte mit sehr geringen Fähigkeiten und Qualifikationen.“ (Europäische Kommission 2009: 8)

Gleichzeitig sind aber auch die Arbeitslosenquoten in Städten meist höher, obwohl hier die Arbeitsplatzkonzentration sogar noch stärker als jene der Einwohner ist. Viele europäische Städte gelten zwar als Zentren der Beschäftigung, doch auch zwischen einzelnen Stadtteilen sind nach wie vor große Unterschiede bei den Arbeitslosenquoten erkennbar (vgl. ebd.).

Ferner problematisch ist der zunehmende Verfall vieler Innenstädte, die ihre traditionelle Rolle verloren haben. Unternehmen sowie Bewohner des Stadtkerns sind in Außenbezirke gezogen, was eine Zersiedlung der Städte sowie Suburbanisierungsprozesse zur Folge hatte, deren Eindämmung für die Stadtplanung nach wie vor eine große Schwierigkeit darstellt.

Auch das durch die Massenmotorisierung, den Wohlstand der Mittelklasse und die Suburbanisierung entstandene Phänomen der Stadtregion stellt für die Planungspraxis eine Herausforderung dar. Meist steht eine dominierende Kernstadt vielen kleinen Gemeinden gegenüber, die Entscheidungs- und Finanzstrukturen sind komplex, und Kooperationen oft zeitaufwändig und unbequem. Hinzu kommt, dass Stadtregionen auf internationaler Ebene miteinander konkurrieren. Daher ist es umso wichtiger, dass sie zunächst als Ganzes funktionieren (vgl. Zuckerstätter-Semela 2013). Das wird jedoch in Österreich durch die Tatsache erschwert, dass die Ebene der Stadtregion keine eigene Kategorie in der Raumordnungsgesetzgebung ist.

Im Übrigen sind der Klimawandel und die steigende Umweltbelastung durch Verkehr, Luft- und Lärmverschmutzung nicht zu unterschätzen. Bis zu 70 Prozent der CO<sub>2</sub>-Emissionen werden in städtischen Gebieten erzeugt, wobei zugleich gesagt werden muss, dass die städtische Lebensweise sowohl Teil dieses Problems als auch Teil der Lösung ist; immerhin ist der Pro-Kopf-Ausstoß an CO<sub>2</sub> im Stadtgebiet – aufgrund von effizienterer Form von Wohnen, Verkehr und Dienstleistungen – wesentlich geringer als in nicht-städtischen Gebieten (vgl. Europäische Kommission 2011: ff). Dennoch sollte der Schutz der Umwelt weiterhin als prioritäre Aufgabe der Städte wahrgenommen werden.

Die Herausforderungen der Städte sind sichtlich umfangreich und noch lange nicht bewältigt. Für die Lösung der Probleme ist eine Zusammenarbeit auf mehreren Ebenen erforderlich.

Im weiteren Verlauf dieser Arbeit steht die europäische Ebene im Vordergrund. Es wird untersucht, wie die Stadtthematik in der europäischen Regional- und Stadtpolitik behandelt wird, wie die Vorstellung der europäischen Stadtentwicklung aussieht und welche Instrumente angewendet werden, um diese Entwicklung im Sinne von Nachhaltigkeit und Ausgewogenheit zu garantieren.



### 3. Europäische Stadtpolitik oder die städtische Dimension der EU-Regionalpolitik

Der Begriff „Europäische Stadtpolitik“ erscheint zunächst insofern irreführend als die Europäische Union keine formale Kompetenz in städtischen Angelegenheiten besitzt. Die EU-Ebene kann zwar städtische Probleme identifizieren und bei Lösungs-Strategien unterstützend eingreifen, rechtliche verbindliche Vorgaben kann sie den Städten jedoch nicht machen. Poth-Mögele (RGRE) hält es allerdings für „ein müßiges und kunstvolles Unterfangen, wenn man sagt, die EU habe hier keine Zuständigkeit. Sie macht zwar keine konkreten Gesetze, aber sie macht viele Gesetze, die Auswirkungen auf das Territorium und die Städte haben.“ Indirekt beeinflusst die EU-Ebene nämlich schon seit Jahren die Entwicklung und Planung von Städten, speziell durch die europäische Kohäsions-, Umwelt-, Verkehrs- und Wirtschaftspolitik. Anhand eines Leitfadens, der von Vertretern aus sämtlichen Generaldirektionen entwickelt wurde, wird die städtische Dimension aller Politikbereiche der Europäischen Union im Zeitraum 2007-2013 aufgezeigt. Dazu werden zunächst alle Initiativen in den einzelnen Politikbereichen ermittelt, die einen direkten oder indirekten Einfluss auf die Stadtentwicklung haben. Es geht darum, welche Auswirkungen die EU-Politiken in Städten haben, wie sie den Städten zugutekommen und wie sich die Städte an der Umsetzung der Politiken beteiligen können. (Vgl. Europäische Kommission 2010b: 6)

In den letzten Jahrzehnten hat die Europäische Union die Entwicklung der Städte in erster Linie im Rahmen der Kohäsions- und Strukturpolitik<sup>4</sup> beeinflusst. Direkte Auswirkungen ergeben sich insbesondere durch die finanzielle Unterstützung bestimmter Investitionen und Projekte. Laut Europäischer Kommission werden in der Programmperiode 2007-2013 rund 21,1 Milliarden Euro für die Stadtentwicklung bereitgestellt, was etwa 6,1 Prozent der gesamten Mittel für die Kohäsionspolitik ausmacht. Damit werden die Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete, die Entwicklung sauberer Verkehrsträger, die Sanierung von Industriestandorten und kontaminierten Flächen sowie der Wohnungsbau gefördert. Auch Investitionen in Forschung und Innovation, im Bereich Umweltschutz, in das Bildungs-

---

<sup>4</sup> Die Europäische Kohäsions- und Strukturpolitik verfolgt drei wesentliche Ziele (vgl. ÖROK 2013a: online):

- „Konvergenz“: Förderung von Wachstum und Beschäftigung in den Regionen mit größtem Entwicklungsrückstand
- „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ in allen Gebieten der EU außerhalb der Konvergenzregionen
- „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ zwischen Regionen und Städten in verschiedenen Mitgliedstaaten

Für die Umsetzung der Kohäsionspolitik stehen in der Periode 2007-2013 folgende Fonds zu Verfügung:

- Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)
- Europäischen Sozialfonds (ESF)
- Kohäsionsfonds

und Gesundheitswesen wie auch in Kulturprojekte werden mit EU-Geldern finanziert. (Vgl. EurActive.de 2011: 44)

„Angesichts der aktuellen Gespräche über den nächsten Siebenjahreshaushalt der EU sowie die Reformen der EU-Regionalpolitik und anderer EU-Programme ist es notwendig, die Herausforderungen der Städte integrierter und effektiver anzugehen“, heißt es auf der Homepage von Johannes Hahn, dem EU-Kommissar für Regionalpolitik (Europäische Kommission 2013a: online). Die EU-Kommission schlägt dazu eine Fokussierung der Kohäsionspolitik auf ‚nachhaltige Stadtentwicklung‘<sup>5</sup> vor. Eine der Reformen ist die im Herbst 2012 vorgenommene Namensänderung der Generaldirektion für Regionalpolitik in *GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung*, die somit auch die städtische Dimension im Namen trägt. Schon allein darin sieht Poth-Mögele die Intention des EU-Kommissars, die Städtepolitik aufzuwerten.

Von Kommissionspräsident Barroso wurde die Generaldirektion zudem mit der neuen Aufgabe, der Koordinierung der EU-Initiativen für Stadtpolitik betraut. Stephen Duffy, Second National Expert der Generaldirektion, verweist außerdem auf ein allgemeines Verständnis (Acquis Urbain) zum Thema Stadtentwicklung, das sich in den letzten Jahrzehnten herausgebildet hat und von den Grundsätzen der Integration, Nachhaltigkeit und Partnerschaft untermauert wird. Die Generaldirektion bezeichnet er als „key driver“, gleichsam als entscheidenden Faktor hinsichtlich der Stadtentwicklung, auch wenn sie über keine explizite, politische Kompetenz verfügt.

Die ‚städtische Dimension‘ der Regionalpolitik wird also zunehmend deutlicher. Darunter versteht sich der „Ausdruck des Bewusstseins, dass Städte und städtische Regionen nach einem besonderen Platz in der Regionalpolitik der EU sowie in allen wachstums- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen verlangen“ (Regionalmanagement Burgenland 2013: online). Die Europäische Kommission definiert die städtische Dimension nach drei Arten von Projekten (Österreichischer Städtebund 2013: online):

- > Aktionen zur Förderung des internen Zusammenhalts benachteiligter Stadtteile;

---

<sup>5</sup> "Nachhaltigkeit" ist das zentrale Leitbild der Stadtentwicklung im 21. Jahrhundert, was so viel bedeutet wie umweltorientiert und ressourcenschonend planen, wirtschaftlich kalkulieren und sozial verantwortlich handeln. Nachhaltige Stadtentwicklung ist insofern ein Balanceakt, bei dem ökologische, ökonomische und soziale Belange miteinander verbunden und nicht gegeneinander ausgespielt werden. Es handelt sich um eine prozesshafte Entwicklung, die darauf ausgerichtet ist, die Lebensgrundlagen der heutigen Generation dauerhaft zu sichern und sie für künftige Generationen zu erhalten. (Vgl. Erfurt.de 2013: online)

- > Aktionen zur Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung, die keinem ganzheitlichen, sondern häufig einem rein sektoralen Ansatz folgen;
- > Aktionen zur Förderung einer ausgewogeneren, polyzentrischen Entwicklung, die den Aufbau von Städtenetzwerken und die Schaffung von Verbindungen zwischen städtischen Gebieten betreffen.

Stadtentwicklung ist eine wichtige Aufgabe für das Gemeinschaftsziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, weshalb die städtische Dimension in den Europäischen Verordnungen der Strukturfondspolitik verankert ist. So wird in der Allgemeinen Strukturfondsverordnung (Nr. 1083) die Unterstützung einer nachhaltigen Stadtentwicklung als Ziel angeführt (vgl. Europäischer Rat 2006: 37) und die Kommission (2006) schlägt in der Mitteilung „Die Kohäsionspolitik und die Städte – Der Betrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen“ sämtliche Aktionsleitlinien dafür vor. Sie plädiert außerdem für die Konzentration der Finanzmittel, um eine Verteilung nach dem „Gießkannenprinzip“ zu vermeiden sowie für eine Transparenzsteigerung der Aktivitäten der Gemeinschaft.

Die Kohäsionspolitik muss sich um ein Gleichgewicht zwischen den Zielsetzungen des Wachstums, der Beschäftigung und der territorialen Kohäsion bemühen. Für die Europäische Union stellen Städte in diesem Sinne eine doppelte Herausforderung dar, denn es gilt einerseits die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und andererseits den sozialen und ökologischen Anforderungen gerecht zu werden. Die gemeinschaftlichen strategischen Leitlinien der Kohäsionspolitik befürworten daher ein „integratives Konzept“ und weisen darauf hin, dass die Programme im Bereich der Stadtentwicklung auf unterschiedliche Art durchgeführt werden können – je nach spezifischen Merkmalen und Bedürfnissen städtischer Gebiete (Europäische Kommission 2010b: 13):

- Mit Maßnahmen, die Städte als Motor der regionalen Entwicklung fördern und auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit abzielen. Dazu zählt die Förderung von Unternehmergeist, Innovationen und der Entwicklung von Dienstleistungen, um hoch qualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen;
- Mit Maßnahmen, die den inneren Zusammenhalt städtischer Gebiete stärken, indem sie sich auf die Verbesserung von Problembezirken konzentrieren. Das geschieht etwa durch die Sanierung der baulichen Umgebung, die Wiedererschließung von Industriebrachen und die Erhaltung des historischen und kulturellen Erbes;

- Mit Maßnahmen, die eine ausgewogenere und polyzentrische Entwicklung der EU fördern, indem Städte auf nationaler und europäischer Ebene in physischer wie menschlicher Hinsicht vernetzt werden. Zusätzlich soll den Beziehungen zwischen städtischen und ländlichen Gebieten besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

All diese Maßnahmen und Aktionen werden in den Mitgliedstaaten in Form von Operationellen Programmen<sup>6</sup> (OP) durchgeführt, die mit Mitteln aus den Strukturfonds kofinanziert werden können. Insbesondere der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) spielt eine zentrale Rolle, da die städtische Dimension seit 2007 vollständig in die Operationellen Programme dieses Fonds integriert wurde. Die EFRE-Verordnung (Nr. 1080) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 greift bewusst die Bedeutung der nachhaltigen Stadtentwicklung auf und schafft hierfür mit Artikel 8 die rechtliche Grundlage. Darin ist „die Förderung der Entwicklung partizipativer, integrierter und nachhaltiger Strategien [...] in den städtischen Gebieten“ (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2006: 6) vorgesehen.

Die verfügbaren Finanzmittel für Städte wurden im Programmzeitraum 2007-2013 ausgeweitet und erstmals sind alle Städte potenzielle Begünstigte der EFRE-Unterstützung. Als Finanzierungshilfe für Verwaltungsbehörden der Strukturfondsprogramme hat die Kommission gemeinsam mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Entwicklungsbank des Europarates folgende Initiativen ins Leben gerufen (vgl. Europäische Kommission 2010b: 26):

- > JESSICA: Gemeinsame europäische Unterstützung für nachhaltige Investitionen in Stadtgebieten;
- > JASPERS: Gemeinsame Hilfe bei der Unterstützung von Großprojekten im Infrastrukturbereich in europäischen Regionen;
- > JEREMIE: Gemeinsame europäische Ressourcen für kleinste bis mittlere Unternehmen.

Die Thematisierung der Stadtentwicklung und der verstärkte Fokus auf die städtische Dimension der EU-Politik sind keineswegs ausschließlich aktueller Diskussionsgegenstand im Hinblick auf die derzeitige und künftige Strukturfondsperiode, sondern gewinnen seit den

---

<sup>6</sup> Ein Operationelles Programm ist ein von einem Mitgliedstaat vorgelegtes und von der EU-Kommission angenommenes Dokument zur Durchführung eines gemeinschaftlichen Förderkonzepts innerhalb der Strukturfonds. Im OP werden Ziele, Strategien und Umsetzungsprioritäten festgelegt. Je nach Programm sind ein oder mehrere Fonds an der Finanzierung beteiligt. (Vgl. ÖROK 2010b: online)

1990er Jahren in allen EU-Mitgliedsstaaten an Bedeutung. Erste Initiativen zu städtischen Anliegen fanden im Bereich des Umweltschutzes statt, wofür die Europäische Kommission schon Mitte der 1980er Jahren zusätzliche Befugnisse erhielt.

Die umfassende Bedeutung des englischen Begriffs *environment* meinte mit städtischer Umwelt neben der urbanen Biosphäre auch kulturelle, soziale und wirtschaftliche Aspekte. Mit dem 1990 veröffentlichten „Grünbuch über die städtische Umwelt“ wurden einerseits Ziele zur Erhaltung der europäischen Stadt und andererseits ein Anspruch auf Stadtentwicklungsgestaltung der für Umweltthemen zuständigen Generaldirektion formuliert. Die Veröffentlichung löste Kontroversen aus und etablierte Stadtentwicklung als europäisches Thema. (Vgl. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2013: online)

Mit der Mitteilung „Wege zur Stadtentwicklung“ betonte die Europäische Kommission 1997 den impliziten Einfluss der Europäischen Union auf die städtische Entwicklung. Städte wurden darin als die wichtigsten Orte der europäischen Wirtschaft und des gesellschaftlichen Zusammenseins bezeichnet. Im Jahr 1998 folgte mit der Mitteilung „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen“ ein umfassender Ansatz zur Beschreibung einer europäischen Stadtpolitik. Bis heute gilt dieser Aktionsrahmen als Grundlage der Kommission, wenn es um EU-Stadtpolitik geht. (Vgl. Eltges & Nickel 2007: 479)

Mittlerweile wurde die Bedeutung nachhaltiger Stadtentwicklung während aller EU-Ratspräsidentschaften seit dem Jahr 2000 betont und in den Beschlussfassungen der informellen Ministerräte zur Stadtentwicklung zum Ausdruck gebracht. Es herrscht zwar weitgehende politische Übereinstimmung über die grundlegenden Ziele der europäischen Stadtpolitik, doch die Realisierung entsprechender Politiken, Programme und Maßnahmen gestaltet sich vielerorts schwierig, weil es in Europa kein einheitliches Stadtmodell gibt und die Städtepolitik in den Mitgliedstaaten einen unterschiedlichen Stellenwert hat.

Dennoch wird Wert darauf gelegt, politische Herausforderungen zu formulieren, die in unterschiedlicher Gewichtung in allen europäischen Städten relevant sind. (Vgl. Difu 2007: 5 ff)

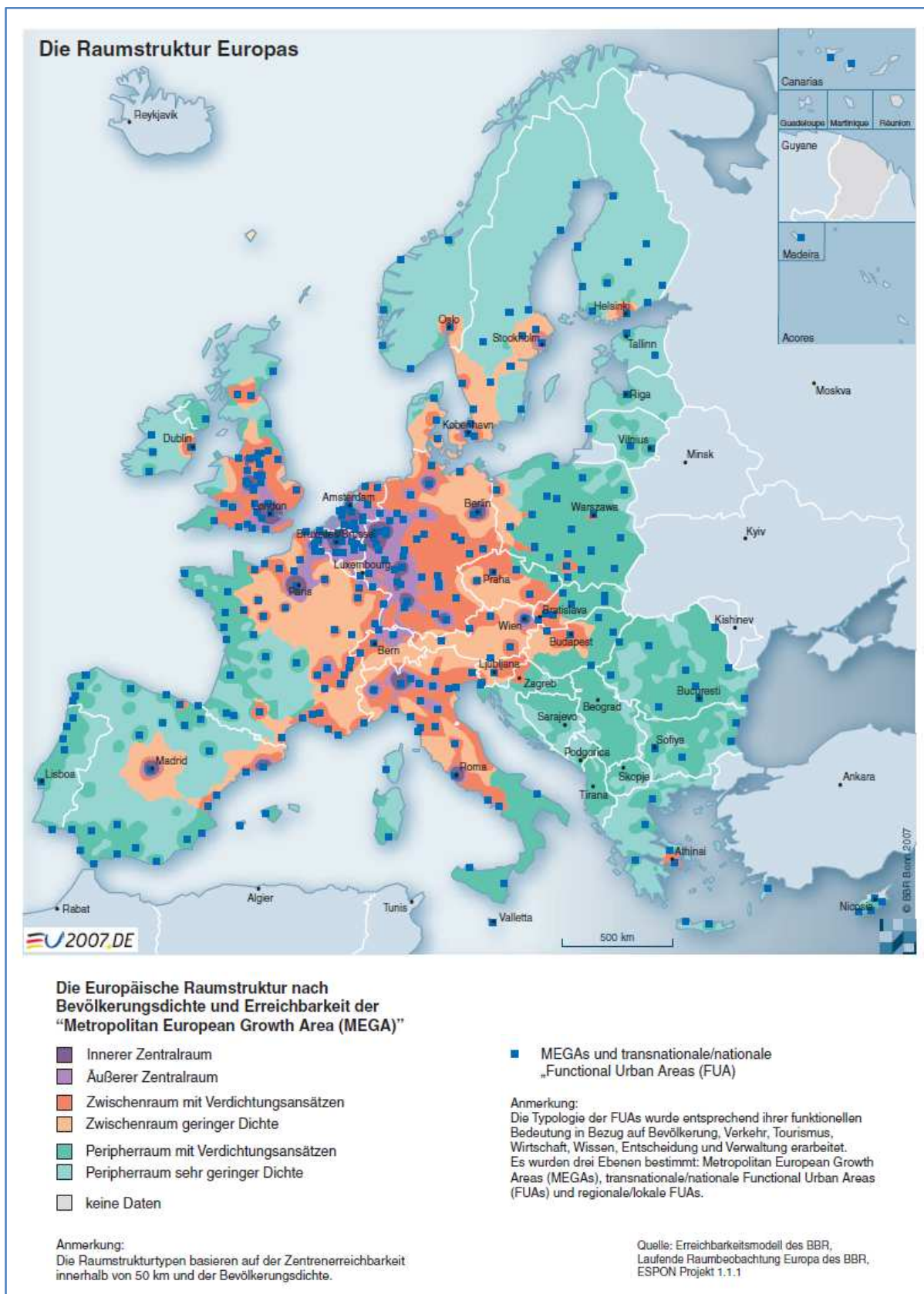
Die folgenden Abschnitte widmen sich sämtlichen raumordnungsrelevanten Dokumenten und städtischen Programmen und analysieren deren Bemühungen um die Stadtentwicklung auf EU-Ebene.

### 3.1 Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)

Die für Raumordnung zuständigen Minister der EU-Mitgliedstaaten und das für Regionalpolitik zuständige Mitglied der Europäischen Kommission verabschiedete 1999 in Potsdam das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK), das als Orientierungsrahmen für die Fachpolitiken der Gemeinschaft sowie für nationale Raumentwicklungspolitiken dienen soll. Mitgliedstaaten und Kommission verständigten sich damit auf gemeinsame räumliche Ziele und Leitbilder für die zukünftige Entwicklung des Territoriums der Europäischen Union. Eines der drei Leitbilder zielt auf eine polyzentrische Raumentwicklung und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land ab. (Vgl. Europäische Kommission 1999: 21)

In Abbildung 14 wird die Raumstruktur Europas durch die Bevölkerungsdichte sowie durch funktionale Stadträume (FUAs) und Metropolregionen (MEGAs) dargestellt. Im gesamteuropäischen Rahmen ist eine stark zentral-peripher ausgerichtete Struktur erkennbar, wobei sich das Kerngebiet von Südengland über die Benelux-Länder bis nach Paris und den Süd- und Nordwesten Deutschlands erstreckt. Ergänzt wird dieser zusammenhängende Raum von isolierten Wachstumsinseln wie Madrid, Rom, Wien, Berlin oder Stockholm, deren Wirtschaftskraft noch nicht ganz ausreicht, um eine ausgewogene räumliche Entwicklung zu erreichen (siehe auch Abb. 15). Hochwertige und globale Funktionen sind demnach nur auf wenige Kernzonen verteilt. In diesen europäischen Kernregionen befinden sich 31 der insgesamt 76 im ESPON-2006-Programm identifizierten MEGAs. (Vgl. BMVBS 2007: 16)

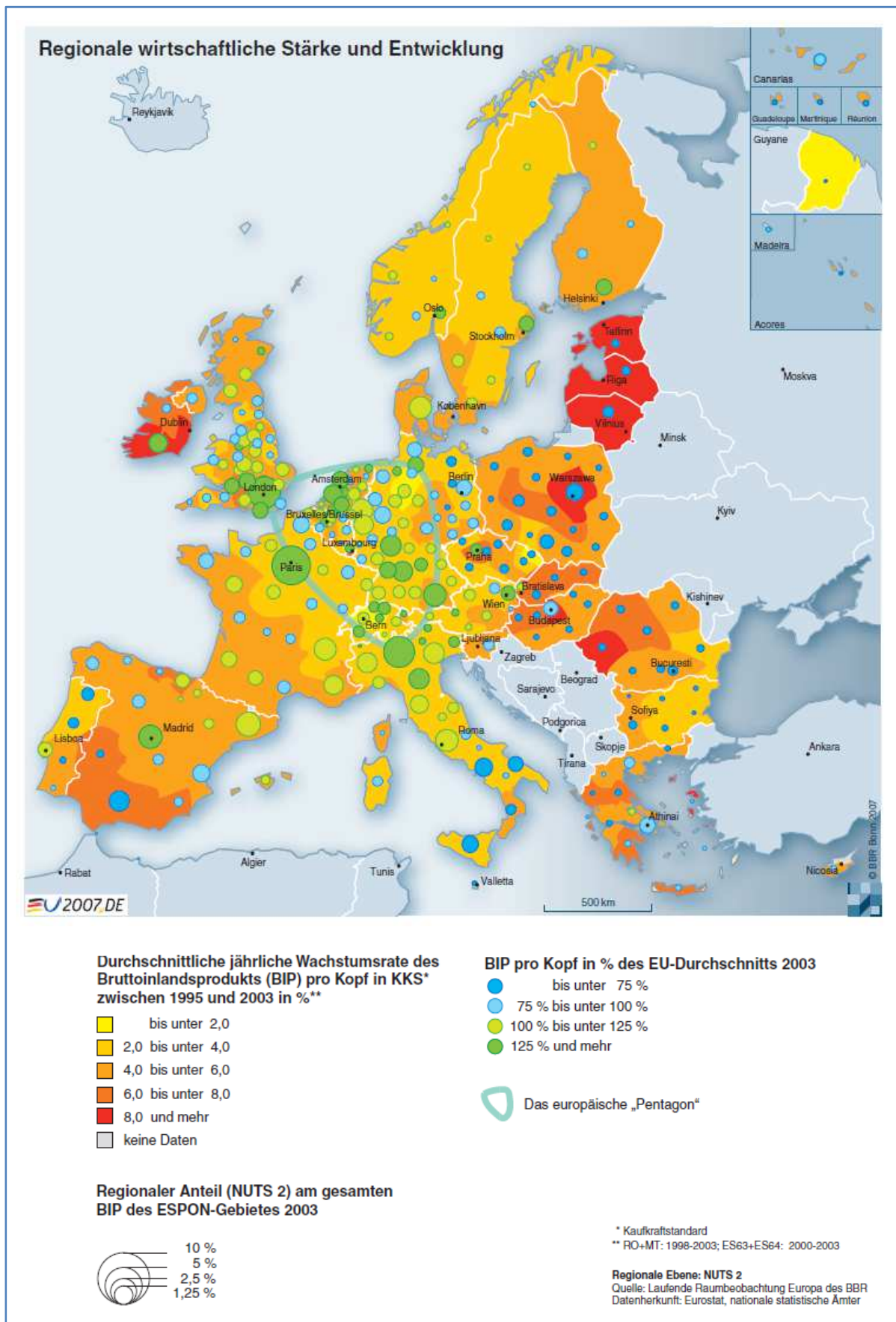
Das Pentagon der EU-15, das von den Metropolen London, Paris, Mailand, München und Hamburg begrenzt wird, umfasst 20 Prozent des Territoriums, in dem 40 Prozent der EU-Bevölkerung leben und 50 Prozent des BIP erwirtschaftet werden. Dieser Kernbereich, d.h. der Norden und die Mitte der EU, ist von einer wirtschaftlichen und demografischen Konzentration geprägt. Mit der Erweiterung auf 27 Mitgliedsländer verlagerte sich die hohe Konzentration der Aktivitäten verstärkt in den zentralen Bereich – das große regionale Gefälle ist dennoch geblieben. (Vgl. Europäisches Parlament 2007: 42) Auch die hohen, durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten des BIP, welche die jüngsten Mitgliedstaaten vor ihrem Beitritt zur EU verzeichneten, erfuhren mit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise eine erneute Dämpfung (vgl. eurostat 2012: online).



**Abb. 14: Europäische Raumstruktur;**

Quelle: BMVBS 2007: 17





**Abb. 15: Regionale wirtschaftliche Stärke und Entwicklung;**  
 Quelle: BMVBS 2007: 9



Um die starke Konzentration im Kernbereich der EU abzuschwächen und die Peripherie an den Kernraum anzubinden, plädiert das EUREK u.a. für:

- die Schaffung mehrerer weltwirtschaftlicher Integrationszonen, die mit bedeutsamen Funktionen und Dienstleistungen ausgestattet sind und periphere Gebiete miteinbeziehen;
- die Stärkung eines ausgewogenen Systems von Metropolregionen, Stadtgruppen und Städtenetzwerken durch die Verbesserung von lokalen bis internationalen Verkehrsverbindungen;
- die Integration des ländlichen Umlands großer Städte in stadtreionale Entwicklungsstrategien, um Flächennutzung effektiv zu planen und die Lebensqualität im städtischen Umland zu verbessern;
- die Stärkung der kleineren und mittleren Städte in ländlichen, dünner besiedelten und wirtschaftsschwächeren Regionen sowie deren Vernetzung;
- die Vertiefung der fachlichen Zusammenarbeit in grenzübergreifenden und transnationalen Städtenetzwerken und -kooperationen;
- die Berücksichtigung der strategischen Rolle der Metropolregionen und der "Gateway-Städte", die den Zugang zur EU bilden;
- die Verbesserung der wirtschaftlichen Basis, der Umwelt und der Dienstleistungsinfrastruktur in Städten sowie die Förderung von deren wirtschaftlicher Diversifikation;
- die Mischung von Funktionen und sozialen Gruppen, um die soziale Segregation bestimmter Bevölkerungsgruppen zu bekämpfen und benachteiligte Stadtviertel neu zu nutzen;
- die Reduzierung unkontrollierter städtischer Expansion und zu starken Siedlungsdrucks durch die Anwendung des Konzepts der *kompakten Stadt* bzw. *der Stadt der kurzen Wege*;
- die Verbesserung der Erreichbarkeit mit effizienten und umweltfreundlichen Verkehrsmitteln.

(Vgl. Europäische Kommission 1999: 21 ff)

Das EUREK beinhaltet damit zahlreiche auf Städte und Verdichtungsräume bezogene Vorschläge zur Erreichung einer gesamteuropäisch nachhaltigen und polyzentrischen Entwicklung und bildet die Grundlage für weitere Dokumente, Strategien und Projekte, deren Zielvorstellung eine ausgewogene Stadtentwicklung ist.

### 3.2 Instrumente, Initiativen und Programme zur Förderung europäischer Städte

Die europäischen Institutionen, allen voran die Europäische Kommission in Unterstützung vom Europäischen Parlament, zeigen großes Interesse an städtepolitischen Themen und nehmen anhand von Initiativen, Instrumenten und Programmen Einfluss auf die Entwicklung und Tätigkeiten von Städten. Im Rahmen der Kohäsionspolitik wurde seit den 1990er Jahren eine Reihe von Aktivitäten unternommen, um gezielt spezifische Problemlagen der Städte zu bekämpfen.

#### 3.2.1 Städtische Pilotprojekte 1990-1999

Das städtische Pilotprogramm wurde von der Europäischen Kommission initiiert und gliedert sich in zwei Programmphasen. Zwischen 1990 und 1993 wurden insgesamt 33 städtische Pilotvorhaben in 11 Mitgliedstaaten umgesetzt. 1997 wurde dann von der Kommission eine weitere Phase des städtischen Pilotprogramms genehmigt, in der 26 Vorhaben aus 14 Mitgliedsländern ausgewählt und bis 1999 finanziell aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) gefördert wurden. (Vgl. Europäische Kommission 2009: 10)

Aus Österreich erhielt die Stadt Graz für ihr Pilotprojekt e.l.m.a.s. („Ein Leben mit allen Sinnen“) Unterstützung von der EU und konnte dem dichtest besiedelten Stadtteil Jakomini ein neues Gesicht verleihen. Hohe Bevölkerungsdichte, große Anzahl an Einpendlern, die Verdrängung von Nahversorgern und Kleingewerbe sowie die Überlastung des Augartens als zentraler Ort für innerstädtische Naherholung kennzeichneten die Situation des Stadtteils.

Mittels zahlreicher Initiativen rund um den Augarten, baulicher Renovierungs- und Erweiterungsmaßnahmen (Marienbad, Tröpferlbad und Museum der Wahrnehmung) sowie der Rückgewinnung von Grünraum konnte der Stadtteil Jakomini neu gestaltet und die Lebensqualität verbessert werden. Zusätzlich fanden multikulturelle Veranstaltungen statt, die das Zusammentreffen und den Meinungsaustausch der Bewohner förderten und gleichzeitig zum Abbau von Konfliktpotenzial beitrugen. (Vgl. Graz 2013: online)

Das Stadtentwicklungsprojekt e.l.m.a.s nimmt damit nicht nur durch seinen Pilotcharakter eine Vorreiterrolle ein, sondern zeichnet sich durch Initiativen aus, die weit über bloße Bautätigkeiten hinausgehen und das Miteinander der lokalen Bevölkerung fördern.

### 3.2.2 Die Gemeinschaftsinitiativen URBAN 1994-2006

Die erste URBAN-Initiative wurde 1994 von der Kommission ins Leben gerufen und markierte den Beginn integrierter, d.h. sektorübergreifender Planungsansätze mit Sozialraumbezug auf europäischer Ebene. Bis 1999 konnten mit einer gemeinschaftlichen Beihilfe von 900 Millionen Euro innovative Projekte in 118 städtischen Gebieten finanziert und neue Formen von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklungsmaßnahmen erprobt werden. Der Erfolg und die dadurch gewonnenen positiven Erfahrungen veranlassten die Kommission, die Bemühung und Unterstützung in Sachen europäischer Stadtentwicklung im Rahmen der URBAN II-Initiative fortzuführen. Zwischen 2000 und 2006 wurden weitere 730 Millionen Euro in Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen in 70 städtischen Gebieten investiert. Der Schwerpunkt lag in beiden Programmzeiträumen bei der physischen und sozialen Erneuerung benachteiligter Stadtteile, der Belebung der lokalen Wirtschaftsentwicklung, beim Umwelt-, Mobilitäts- und Beschäftigungsthema sowie bei der Beteiligung lokaler Akteure. Das Konzept konzentrierte sich vorrangig auf die am meisten benachteiligten Gebiete der Europäischen Union. (Vgl. Europäische Kommission 2009: 10)

Verbesserungen gab es in der zweiten Periode in Form von rationalisierter Verwaltung, Einbeziehung kleiner und mittlerer Städte, mehr Transparenz bei der Auswahl der Städte sowie eines Netzwerkprogramms für den Erfahrungsaustausch. Eines dieser Städtenetzwerke ist das deutsch-österreichische URBAN-Netzwerk mit Wien und Graz.

Die Gemeinschaftsinitiative URBAN II wurde schließlich einer Ex-post Bewertung unterzogen, wobei sämtliche Daten, Erhebungen, Trends und Änderungen über den Programmzeitraum hinweg geprüft und mehr als 120 Akteure befragt wurden. „Insgesamt leistete URBAN II einen positiven Beitrag zur Wiederbelebung städtischer Krisengebiete“ (ECOTEC 2010: II). Obwohl nicht alle Projekte erfolgreich waren, setzte URBAN II wichtige Impulse für Stadterneuerungsprozesse und die Integration der lokalen Bevölkerung. Zu den wichtigsten Leistungen zählen (ebd.: III f):

- > 372 Renovierungsprojekte
- > 2,3 Millionen m<sup>2</sup> öffentliche Flächen mit Neunutzung
- > 3,2 Millionen m<sup>2</sup> neue Grünflächen
- > 80 km Rad- und Gehwege
- > 982 Schulungsprojekte
- > 246 Sicherheitsprojekte gegen Kriminalität und die Angst vor Kriminalität

- > 593 Initiativen zum Gemeinschaftsaufbau
- > 16 Arbeitsämter und 22 medizinische Versorgungs- und Gemeindezentren
- > 949 Kulturprojekte
- > 5.984 Interventionen in puncto Geschäftsunterstützung und –beratung
- > 7 Innovationsprojekte
- > 7 IT-Projekte und –Dienstleistungen
- > 43.942 m<sup>2</sup> neue Gewerbefläche

Beide Gemeinschaftsinitiativen trugen effektiv zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in städtischen Gebieten bei und prägten den Ansatz der „integrierten Stadtentwicklung“, der mittlerweile zu einem Grundsatz der EU geworden und aus der heutigen Städtediskussion nicht mehr wegzudenken ist. (Vgl. Europäische Kommission 2008: 12)

Bei integrierten Ansätzen geht es insbesondere um eine „räumliche, zeitliche und sachliche Abstimmung und Vernetzung unterschiedlicher politischer Handlungsfelder und Fachplanungen [...], bei der unter Vorgabe bestimmter (finanzieller) Instrumente definierte Ziele erreicht werden sollen“ (Difu 2007: 15).

Poth-Mögele (RGRE) erachtet den integrierten Ansatz als erfolgversprechend und weist darauf hin, dass dabei „das ganze Spektrum der verschiedenen Ebenen Umwelt, Wirtschaft, Soziales und als horizontales Thema eben auch die Governance – und viele nehmen mittlerweile auch die kulturelle Dimension dazu – gemeinsam betrachtet und vor allem die jeweiligen Interdependenzen berücksichtigt“ werden müssen. Duffy (GD REGIO) sieht darin nicht nur physische Erneuerungen, sondern betont die Notwendigkeit einer Verbindung zu Maßnahmen, welche wirtschaftliche Entwicklung, Energieeffizienz, Bildung, Gesundheit, soziale Integration etc. fördern. „A ‚broad church‘“ wie er sagt, also ein sehr breiter und vielseitiger Ansatz.

Darüber hinaus besteht die Notwendigkeit, bei kommunalem Handeln auch regionale Bedürfnisse zu beachten und alle (auch außerhalb von Politik und Verwaltung) für die nachhaltige Stadtentwicklung relevanten Akteure einzubinden. Für eine nachhaltige Regionalentwicklung ist auch die Einbeziehung der Nachbargemeinden von großer Bedeutung. Eine integrierte Stadtentwicklungspolitik ermöglicht es, Finanzmittel einzusparen, Wissen zu bündeln und durch die Einbindung von Akteuren die Planungssicherheit und Transparenz zu erhöhen.

Dieser integrierte Ansatz ist gekennzeichnet durch:

- eine Stärkung des „bottom-up“-Ansatzes, d.h. einer stärkeren Beteiligung der lokalen Bevölkerung;
- die Orientierung von Zielen, Strategien, Maßnahmen und Projekten an spezifischen Stadtteilen im Kontext gesamtstädtischer und auch regionaler Ansätze;
- eine stärkere Orientierung an Problemen und Potenzialen in den jeweiligen städtischen Teilräumen;
- Ressourcenbündelung sowie den Aufbau geeigneter Management- und Organisationsstrukturen.

(Vgl. Difu 2007: 17 f)

### 3.2.3 URBAN Mainstreaming

Nach dem Ablauf der beiden Gemeinschaftsinitiativen wurde die städtische Dimension vollständig in die durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) kofinanzierten Programme integriert. Diese wichtige Änderung ermöglicht allen europäischen Städten und Regionen in der Programmperiode 2007-2013, maßgeschneiderte integrierte Stadtentwicklungsvorhaben zu planen und umzusetzen. Die Operationellen Programme (OP) des EFRE bilden dabei die Grundlage für zahlreiche städtische Aktivitäten (Vgl. Europäische Kommission 2009: 12). Eine vorläufige Bewertung der 316 Operationellen Programme ergab, dass mehr als die Hälfte (56,3 Prozent) eine städtische Dimension beinhalten und 3 Prozent des EFRE-Budgets (10 Mrd. Euro) ausmachen. Dennoch sind urbane Maßnahmen noch stark sektoral und weniger integrativ orientiert (vgl. Nickel 2009: 399). Obwohl ein 3-prozentiger Mitteleinsatz der städtischen Dimension eine deutliche Steigerung gegenüber den URBAN-Programmen bedeutet, bezeichnet der Österreichische Städtebund den Anteil der Strukturfondsmittel für Stadtentwicklung weiterhin als bescheiden. Auch „[w]as die Einbindung der Städte bei der Programmaufstellung und die Autonomie bei der Programmabwicklung angeht, scheint die EU im Vergleich zu URBAN wieder einen Schritt zurück gemacht zu haben“ (Österreichischer Städtebund 2013: online). Diese Ansicht teilt auch Poth-Mögele. Die Europäische Kommission habe sich mit Fördermaßnahmen weiter in die städtische Dimension hineinbegeben als es ihr tatsächlich zugestanden wurde, denn mit dem URBAN-Programm habe sie konkret stark Entwicklungspolitik betrieben. Vertreter aus jenen Städten, die davon profitiert haben, konnten wertvolle Erfahrungen machen und standen diesem Finanzinstrument positiv

gegenüber, weil es Städte insbesondere bei der Behandlung von benachteiligten Gebieten unterstützt hat. Aus Sicht der Mitgliedstaaten oder Regierungen wurde diese Vorgehensweise allerdings weniger positiv gesehen, weil sie als zu weiten Eingriff in ihre Kompetenzen erachtet wurde. Während die Mittel von URBAN verbindlich für die Stadtentwicklung vorgesehen waren, konnten die Mitgliedstaaten im „Mainstreaming“ nun freiwillig über die Ausstattung der städtischen Dimension entscheiden. Nur ganz wenige haben auch tatsächlich einen bestimmten Prozentsatz dafür verwendet. (Vgl. Poth-Mögele 2012) In den nationalen OPs wurde also nur selten eine Mindestgrenze zur Konzentration von Fördermitteln festgelegt, „obwohl die Erfahrungen mit URBAN lehren, dass das Erreichen einer kritischen Masse für urbanartige Vorhaben von großer Bedeutung ist“ (Österreichischer Städtebund 2013: online). Hinsichtlich der Anwendung von Governance-Instrumenten fällt die Bewertung ebenso skeptisch aus, denn die OPs der auslaufenden Periode weisen nur wenige Indizien für eine direkte Einbindung der Städte auf. Dabei waren die Einbindung lokaler Behörden und die Delegation von Befugnissen auf lokale Behörden wichtige Erfolgsfaktoren von URBAN. Ein anderes wesentliches Element integrierter Planung stellt die Einbeziehung der Bevölkerung dar, doch auch diese wurde kaum berücksichtigt. (Vgl. ebd.) Es erscheint daher notwendig, der städtischen Dimension in der neuen Förderperiode mehr Beachtung zu schenken.

#### 3.2.3.1 Exkurs: URBAN PLUS - Stadt-Umland-Entwicklung im Süden von Graz

Die Stadt Graz hat sich in der auslaufenden Periode mit aktuellen Herausforderungen in der Stadtregion auseinandergesetzt und ein integriertes Entwicklungskonzept entworfen. Bei URBAN PLUS handelt es sich um ein Aktionsfeld des Programmes 'Regionale Wettbewerbsfähigkeit Steiermark 2007-2013', das zu 50 Prozent (2,79 Millionen Euro) vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung gefördert wird. Ziel von URBAN PLUS ist die Förderung einer integrierten, nachhaltigen Stadt-Umland-Entwicklung in vier südlichen Grazer Stadtbezirken und 16 Umlandgemeinden in der Stadtregion. Damit ist Graz aktuell die einzige Stadtregion im deutschsprachigen Raum, die in den EFRE-OPs 2007-2013 eine eigene Aktivitätsachse zuerkannt bekommen hat, weiß Christian Nußmüller von der Stadtbaudirektion Graz (Referat für EU-Programme und internationale Kooperation).

Das Aktionsfeld gilt als Fortsetzung der beiden EU-Programme URBAN I (Bezirk Gries) und URBAN II (Graz-West), die erstmals explizit integrierte und interdisziplinäre Betrachtungsansätze in die Stadtplanung brachten und in den damals ausgewiesenen

innerstädtischen Fördergebieten viele positive und inhaltlich miteinander vernetzte Impulse setzen konnten, die noch bis heute nachwirken.

URBAN PLUS geht sogar einen Schritt weiter und beschränkt sich nicht mehr nur auf den städtischen Raum, sondern thematisiert stadtgrenzenübergreifende Fragen und stellt damit die Förderung interkommunaler Zusammenarbeit auf Projektebene in den Vordergrund. „Auch hier war man mit dem Thema und der weiterhin zugrundeliegenden integrierten Strategie in Graz wieder Avantgarde.“, betont Nußmüller. Dennoch ist seiner Ansicht nach das Konzept der integrierten Stadtentwicklungsprogramme nach Beendigung der Gemeinschaftsinitiative URBAN II und dem sogenannten Mainstreaming zugunsten sektoral orientierter Ansätze (z.B. Wirtschaftsförderung) wieder etwas in den Hintergrund gedrängt worden.

Um die Entwicklung der gesamten Region „Graz – Graz Umgebung“ voranzutreiben, förderte URBAN PLUS innovative Projekte in folgenden Bereichen (URBAN PLUS 2013: online):

- Integrierte, grenzüberschreitende Standortentwicklung zur Vorbereitung einer vorausschauenden, koordinierten Entwicklung des Gesamttraumes
- Verkehrs- und Mobilitätsmaßnahmen im Schnittstellenbereich Stadt-Umland
- Grünraumentwicklung, Naherholung und ökologische Ausgleichsmaßnahmen
- Lokale Partnerschaften zur Verbesserung der Standortqualität als Lebens-, Arbeits- und Erholungsraum

Mittlerweile wurden 26 regionale Kooperationsprojekte genehmigt und davon 14 bereits abgeschlossen. Als wesentliche Unterstützung bei der Projekteinreichung und -umsetzung diente das „Regionalmanagement Graz & Graz-Umgebung“. Auch wenn die EFRE-Fördermittel bescheiden waren, konnten wichtige Impulse in der Region gesetzt werden, um neue Kooperationsformen zu schaffen. Gerade in Zeiten immer knapper werdender öffentlicher Gelder erachtet der EU-Programm-Manager Kooperationsprojekte im Umfeld von Städten als zunehmend wichtig. Insbesondere der Verkehrsbereich stellt eine große Herausforderung dar, die nur gemeinsam bewältigt werden kann. Daher befürwortet er vor allem von Seiten des Bundes (aber auch des Landes und der EU) zukünftig mehr Unterstützung für innovative Konzepte und Projekte im Bereich der stadtreionalen Zusammenarbeit, aber auch im Bereich CO<sub>2</sub>-einsparende Stadt- oder Regionalentwicklung.

Aufgrund einer fehlenden nationalen Stadtentwicklungspolitik (wie etwa in Deutschland) bzw. nur weniger explizit für Städte vorgesehener nationaler Förderungsmöglichkeiten sieht Nußmüller EFRE-geförderte Programme oder Aktionsfelder bisher als einzige Möglichkeit für die Stadt, innovative sowie integrierte Strategien auszuprobieren und pilothaft auch Umsetzungsmaßnahmen kofinanzieren zu können. Erschwerend komme hinzu, dass nationale Förderfähigkeitsregeln für den EFRE teilweise rigide und unklar formuliert seien. Eine Vereinfachung in den EU-Fördersystemen sei ab 2014, entgegen der Ankündigung, nicht zu erwarten. Die Anforderungen an Projektwerber blieben demnach hoch, doch bei geringerem Förderbudget könnte dieser Umstand auch positive Auswirkungen auf die Projektqualität haben, vermutet Nußmüller. Generell wünschenswert wäre für ihn allerdings eine verstärkte Förderung von Exzellenz, anstelle von regionaler Flächenförderung nach dem „Gießkannenprinzip“. Demnach sollten „Wachstumsregionen als vitales Herz von Gesamträumen“ mehr Aufmerksamkeit geschenkt bekommen. Hier liegt seines Erachtens die Chance, dass z.B. durch Optimierung des ÖPNVs oder des IKT-Bereichs auch wieder periphere Regionen an Zentralräume andocken können. Dies entspricht ganz den Forderungen des EUREK, periphere Gebiete in Wachstumszonen zu integrieren und an stadtreionalen Entwicklungsprozessen teilhaben zu lassen. URBAN PLUS liefert dazu einen wertvollen Beitrag und gibt Anlass, dieses Thema in der kommenden Förderperiode 2014-2020 verstärkt in die OPs aufzunehmen. Da die EU-Vorhaben (laut 2020-Strategie) so ambitioniert wie noch nie seien, erwartet Christian Nußmüller spannende Monate, die in nächster Zeit auf die Städte zukommen werden.



### 3.2.4 URBACT-Programm 2002-2013

URBACT ist ein Netzwerk- und Lernprogramm zur Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Ziel ist es, in ganz Europa den Austausch von Wissen und Erfahrungen zwischen den Akteuren der Städtepolitik zu fördern und bewährte Praktiken zwischen URBACT-Partnern weiterzugeben. Das Programm richtet sich an alle, die sich in irgendeiner Weise mit städtepolitischen Fragen befassen, seien es politische Entscheidungsträger, Fachleute, Wissenschaftler oder Vertreter gemeinnütziger Vereine. Es dient als Unterstützung bei der Definition von Maßnahmen und der Ausarbeitung von Aktionsplänen zur nachhaltigen Entwicklung städtischer Gebiete.

Das URBACT I-Programm (2002-2006), das im Rahmen von URBAN II durchgeführt wurde, adressiert zunächst jene Städte, die entweder bereits ein städtisches Pilotprojekt oder ein URBAN I-Programm umgesetzt hatten. 2004 wurde es zusätzlich für alle Städte der neuen Mitgliedstaaten geöffnet, um ihnen Orientierungshilfen zu geben. Insgesamt nahmen 217 Städte in 38 Projekten teil, denen 24,76 Millionen Euro zur Verfügung gestellt wurden. Für das URBACT II-Programm (2007-2013) wurde das Budget auf fast 68 Millionen Euro aufgestockt, wovon 78 Prozent durch den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung kofinanziert werden. Eine weitere Veränderung zum vorangegangenen Zeitraum ist der Bereich der Förderfähigkeit, der auf alle Städte der EU-27 sowie auf nationale und regionale Behörden, Universitäten und Forschungszentren erweitert wurde: 46 thematische Netzwerke und 14 Arbeitsgruppen sollen insgesamt gefördert werden, wobei an jedem Projekt zwischen 6 und 12 Städte oder andere Partner teilnehmen. Die einzelnen URBACT-Projekte konzentrieren sich auf Themen wie Unternehmertum, Innovation, Beschäftigung, wissensbasierte Wirtschaft, Umwelt oder soziale Integration. Im Vordergrund stehen der Erfahrungsgewinn sowie die maximale Nutzung und Verbreitung von vorhandenem Wissen. Alle Projektpartner sind verpflichtet, eine lokale Unterstützungsgruppe einzurichten, um lokale Akteure miteinzubeziehen, und einen Lokalen Aktionsplan ausarbeiten, um den Austausch von Wissen zu verstärken und dessen Umsetzung in konkrete Maßnahmen zu gewährleisten.

Eine weitere Verbesserung im Vergleich zu URBACT I besteht in der Einführung eines federführenden Partners, meist einer Stadt, der an einem Projekt teilnimmt und gleichzeitig die Koordination und Organisation der Arbeiten übernimmt. (Vgl. Europäische Kommission 2009: 12 f und 2010b: 22 f)

Als Beispiel kann das im Rahmen von URBACT II unter österreichischer Projektkoordination zwischen 2010 und 2012 umgesetzte Projekt „Active Travel Network“ angeführt werden, dessen Projektträger die Stadt Weiz war.

Insgesamt waren 11 Partner aus den Ländern Dänemark, Griechenland, Italien, Polen, Österreich, Rumänien, Spanien und Slowenien beteiligt. Als österreichischer Partner war die Universität Graz mit dem Institut für Geografie und Raumforschung involviert, dessen Projektaufgabe die integrierte Mobilitätsforschung war.



**Abb. 16: Stadt Weiz als Lead Partner;**  
Quelle: URBACT 2012: 9

Allgemeines Ziel war es, die Verkehrsbelastung in kleinen und mittleren Städten zu vermindern, indem die Bewohner motiviert werden, kurze Distanzen mit dem Rad zurückzulegen oder mehr zu Fuß zu gehen. Mit Aktionen wie der Errichtung eines Radverleihsystems, Informationskampagnen oder dem Ausbau von Radwegen wurde darauf hingearbeitet, den nicht motorisierten Individualverkehr nachhaltig im Alltag zu verankern. Das gesamte Projektvolumen belief sich auf 647.660 Euro, wovon rund 74 Prozent mit Mitteln des EFRE finanziert wurden. (Vgl. ÖROK 2012: online und URBACT 2012)

### 3.2.5 Urban Audit und Urban Atlas

Das europäische Städteaudit wurde 1998 von der Generaldirektion Regionalpolitik initiiert, um den Zustand verschiedener europäischer Städte bewerten zu können. Das erste umfassende Städteaudit fand 2002 für die damals noch 15 EU-Mitgliedstaaten sowie für die Beitrittsstaaten statt. Das zweite Städteaudit wurde zwischen 2006 und 2008 durchgeführt und sammelte gemeinsam mit den nationalen Statistikbehörden unter der Leitung von Eurostat<sup>7</sup> statistische Daten über die Lebensbedingungen in über 300 europäischen Städten der 27 EU-Mitgliedsstaaten, Norwegens, der Schweiz und der Türkei. Mithilfe von mehr als 330 Indikatoren wurden Informationen zu Demografie, Wohnsituation, Gesundheit, Bildung, Arbeitsmarkt, Einkommensunterschiede, Kriminalität, Wirtschaftstätigkeit, Verwaltung, Bürgerbeteiligung, Umwelt, Verkehr, Kultur und Tourismus erhoben. Die Ergebnisse der Erhebungen wurden bisher in zwei Berichten zum Zustand der europäischen Städte (2007 und 2010) verarbeitet. Zur besseren Vergleichbarkeit der Städte wurde eine Klassifizierung von 4 Stadttypen (Metropolen, regionale Zentren, kleinere Zentren und Städte in strukturschwachen Regionen) mit jeweils 9 Untertypen vorgenommen. Zusätzlich wurde im November 2009 eine Meinungsumfrage über die Lebensqualität in 75 europäischen Städten durchgeführt. Mit dieser umfangreichen Datensammlung über europäische Städte bietet das Audit eine statistische Grundlage für Vergleichsstudien sowie für die Gestaltung der Städtepolitik. (Vgl. RWI 2010: 21 ff)

Folgende Kernaussagen wurden im zweiten Bericht, dem Second State of European Cities Report getroffen (vgl. ebd.: 139):

- > Die Stadttypologie des Städteaudits bildet eine wertvolle Grundlage für den Vergleich europäischer Städte.
- > Bevölkerungswachstum und -rückgang sind zwei parallel stattfindende Prozesse im europäischen Städtesystem.
- > Eine alternde Bevölkerung bringt sowohl Herausforderungen als auch Potenziale.
- > Der wirtschaftliche Wohlstand ist stark konzentriert, aber das Potenzial für Wachstum existiert in allen Regionstypen.
- > Florierende Städte haben einen hohen Qualifizierungsstandard: je größer der Anteil hochqualifizierter Arbeitskräfte, desto besser die wirtschaftliche Leistung einer Stadt.

---

<sup>7</sup> Statistisches Amt der Europäischen Union

- > Soziale Integration gilt als wichtige Priorität in der städtischen Dimension der Kohäsionspolitik.
- > Das städtische Paradoxon hält an: hohe Arbeitslosigkeit trotz großen Arbeitsplatzangebots.
- > Der Geltungsbereich der meisten Stadtverwaltungen ist stärker von der politischen Autonomie abhängig, als von der Größe und vom Budget der Stadt.
- > Qualität und Umgang mit der städtischen Umwelt variieren stark in den Städten des Urban Audit.
- > Die europäische Stadt-Statistik ist ein wichtiges Instrument für die europäische Politik.

In Ergänzung zur Datensammlung des Städteaudits, stellt der Städteatlas „Urban Atlas 2008-2010“ digitales Kartenmaterial aus Satellitenaufnahmen zur Verfügung, das jene Gebiete enthält, die am Städteaudit beteiligt waren. Dadurch werden sowohl die Kenntnisse zur Städtestruktur verbessert als auch die Vergleichbarkeit städtischer Regionen erleichtert. Für die Stadtplanung bietet sich die Möglichkeit, durch die gewonnenen Raumdaten über Flächennutzung und Landbedeckung, Risiken und Chancen besser zu bewerten und Entwicklungstendenzen zu überwachen. Stadtplaner können somit nicht nur Überschwemmungsgefahren und Auswirkungen des Klimawandels abschätzen, sondern auch den neuen Bedarf an Infrastruktureinrichtungen und öffentlichen Verkehrsmitteln schneller eruieren. (Vgl. Europäische Kommission 2009: 15)

### 3.3 Leipzig Charta

Beim Informellen Ministertreffen zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt, das im Zuge der deutschen EU-Ratspräsidentschaft am 24./25. Mai 2007 in Leipzig abgehalten wurde, stand das Thema *Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt* zur Diskussion. Als Ergebnis wurde die „LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt“ angenommen, in der sich alle Ministerinnen und Minister dazu verpflichten, „das Instrument der integrierten Stadtentwicklung voranzubringen, die Governance-Strukturen für deren Umsetzung zu unterstützen und die hierfür erforderlichen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene zu schaffen“ sowie „eine ausgeglichene räumliche Entwicklung auf der Basis eines europäischen polyzentrischen Städtesystems zu befördern“ (Leipzig Charta 2007: 1). Hier lässt sich ein Bezug zu den Zielsetzungen des Europäischen Raumentwicklungskonzepts erkennen.

Bereits seit Mitte der 1990er Jahre sehen sich die EU-Mitgliedstaaten mit zwei zentralen Fragen konfrontiert, deren Beantwortung relevant für die Zukunft der europäischen Städte erscheint (vgl. Difu 2007: 5):

1. Wie können lokales Wirtschaftswachstum, internationale und interregionale ökonomische Konkurrenzfähigkeit und – damit verbunden – die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten als ein Pfeiler der Zukunftsfähigkeit und –sicherung europäischer Städte erreicht werden?
2. Wie können dabei Bevölkerungsgruppen und städtische Teilräume, denen eine Abkopplung von lokaler Wirtschaftsentwicklung, dem städtischen Arbeitsmarkt und sozialräumlichen Zusammenhängen droht, an den angestrebten Entwicklungen beteiligt werden, um die Städte als gesellschaftliche und räumliche Einheit zu erhalten und zu stärken?

Diese beiden Aspekte fassen die wesentlichen Anliegen der Leipzig Charta zusammen und gelten als wichtige Ausgangsbasis für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Während des Entstehungs- und Abstimmungsprozesses der Charta kam es vorerst zu einer Akzentverschiebung von der sozialen Stadt hin zur nachhaltigen europäischen Stadt und es wurde auf den stetigen Bedeutungsgewinn der Städte als Wachstumsmotoren hingewiesen. Die Mitgliedstaaten haben schließlich ein Dokument verabschiedet, in dem die Gemeinschaftsziele der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion gleichwertig zum Ausdruck kommen. Damit „formuliert die Charta mit dem Instrument der integrierten

Stadtentwicklungsplanung ein starkes Leitbild, um beiden städtischen Realitäten – der Stadt als wirtschaftlicher Wachstumsmotor sowie Kristallisationspunkt sozialer Disparitäten – und den daraus abgeleiteten Maßnahmen gerecht zu werden“ (Nickel 2009: 398). Sie versucht dabei zwei gegensätzliche Politikansätze zu verbinden und auf diese Weise die territoriale Kohäsion zu stärken. Nebenher werden Themenfelder wie Stadt-Umland-Beziehungen, Erfahrungsaustausch, der gleichwertige Umgang von Klein-, Mittel- und Großstädten sowie die Miteinbeziehung der Bürger thematisiert.

Nickel (2009: 396 f) hebt in ihrer Analyse die Qualität der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit im Entstehungsprozess der Charta hervor und zitiert Interessensvertreter, die den stark partizipativen Charakter als positiv und im Bereich der Stadtentwicklung beispiellos beurteilten. Die Zurückhaltung der Mitgliedstaaten gegenüber städtischen Themen scheint sich aufgelöst zu haben. Die Leipzig Charta markiert demnach einen Paradigmenwechsel, mit dem die Öffnung zum Dialog in der europäischen Stadtentwicklung eingesetzt hat.

Als Schwachpunkt dieses politischen Dokuments wird oft angemerkt, dass es nicht bindend ist, keine konkreten Maßnahmen enthält und damit keinen direkten Einfluss auf die Politikimplementierung hat. Die Bedeutung der Charta ist trotzdem nicht zu unterschätzen, „weil sich die Minister dazu verpflichtet haben, im eigenen Land eine Diskussion darüber auszulösen, wie die städtische Dimension in die verschiedenen Politikbereiche integriert werden kann“ (Europäisches Parlament 2007: 3). Erschwerend kommt allerdings hinzu, dass das Spektrum an stadtentwicklungspolitischen Traditionen, entsprechenden Programmen und Maßnahmen sowie an Problemen und Potenzialen in den 27 EU-Mitgliedstaaten sehr heterogen ist. Aus diesem Grund ist „[d]ie Umsetzung der in der Leipzig Charta verankerten Strategien [...] im Kontext eines *Europas der unterschiedlichen Geschwindigkeiten* zu sehen“ (ebd.: 399).

Im Juni 2010 haben die Mitgliedstaaten in der Erklärung von Toledo festgestellt, dass die Ziele der Leipzig Charta noch nicht ausreichend in die Praxis umgesetzt wurden und forderten ein stärkeres gemeinsames Verständnis integrierter Stadtentwicklung.

Fünf Jahre nach Annahme der Charta beauftragte das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) mit der Frage, „inwieweit von der Charta Impulse für eine integrierte Stadt(teil)entwicklung in den 27 Mitgliedstaaten der EU, ihren sechs Beitrittskandidaten Island, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Serbien und Türkei sowie in den beiden EFTA-Staaten Norwegen und Schweiz

ausgegangen sind bzw. wie der jeweilige Status quo entsprechender Politiken dort ist.“ (Difu 2012: online)

Folgende Trends konnten festgestellt werden (vgl. BMVBS 2012: 87 ff):

- > In Westeuropa spielen integrierte, gebietsbezogene Strategien zu Stadt(teil)entwicklung bereits eine große Rolle, während sie in Mittel- und Osteuropa erst zunehmend an Bedeutung gewinnen.
- > Aus gesamteuropäischer Sicht kann zwischen Ländern unterschieden werden,
  - in denen auf nationaler Ebene Programme zur integrierten Stadtentwicklung aufgelegt wurden (z.B. Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Schweiz),
  - in denen auf nationaler oder regionaler Ebene Programme aufgelegt oder auf nationaler Ebene Leitlinien zur integrierten Stadtentwicklung entwickelt wurden (z.B. Norwegen, Österreich, Rumänien),
  - in denen vorwiegend kommunale Ansätze realisiert werden (z.B. Estland, Griechenland, Luxemburg).
- > Diese Unterteilung hat jedoch fließende Grenzen, da in vielen Ländern die Bedeutung integrierter Stadt(teil)entwicklung steigt. So haben im Vergleich zum Jahr 2007 „deutlich mehr Länder den integrativen Gedanken auf der nationalen Ebene verankert, und auch in den Kommunen werden integrierte Entwicklungsstrategien häufiger umgesetzt, was zum Teil auf die Anforderung der EU-Förderpolitik zurückzuführen ist“ (ebd.).
- > In den Ländern der ersten Gruppe hat sich herausgestellt, dass die nationale Ebene eine wichtige Impulsgeberin für die integrierte Entwicklung in benachteiligten Stadtteilen darstellt.
- > Viele EU-Mitgliedstaaten und –Beitrittsländer, vor allem in Mittel- und Osteuropa, konzentrieren sich bei Stadtentwicklungsvorhaben immer noch vorwiegend auf städtebauliche Maßnahmen.
- > Im Gegensatz dazu beschäftigt sich der Großteil der westeuropäischen Staaten auch mit sozialen und lokalwirtschaftlichen Themen, Umweltbelange sowie Integrations- und Bildungsfragen.
- > Die Fördermöglichkeiten der EU sensibilisieren insbesondere in mittel- und osteuropäischen Ländern (Bulgarien, Estland, Rumänien, Slowenien, Ungarn) sehr stark für das Thema der integrierten Stadt(teil)entwicklung.
- > Lokale Entwicklungspläne und –konzepte bilden in vielen Ländern die Basis bzw. ein grundlegendes Instrument für nachhaltige Stadtentwicklung.

- > In einem Großteil der untersuchten Länder wurden spezielle Management- und Organisationsstrukturen wie etwa ressortübergreifende Gremien auf nationaler, regionaler, kommunaler und auf Quartiersebene eingerichtet.
- > Empowerment, Aktivierung und Beteiligung der lokalen Bevölkerung spielen mittlerweile in ganz Europa eine große Rolle.
- > In relativ wenigen Ländern wird explizit auf die Bedeutung von Verstetigungsansätzen (Dänemark und Deutschland) und Monitoring (Deutschland, Frankreich, Island, Montenegro, Niederlande, Schweden) hingewiesen.

Insgesamt wurde in Erfahrung gebracht, dass angesichts der Wirtschaftskrise und der damit verbundenen Sparzwänge Ansätze der integrierten Stadt(teil)entwicklung in vielen EU-Mitgliedstaaten enorm an Bedeutung gewonnen haben.

In Österreich zählen Stadtentwicklung und –erneuerung vor allem zu den Aufgaben der kommunalen Ebene. Bislang wurde weder ein nationales Förderprogramm aufgelegt noch wurden entsprechende Ansätze auf Ebene der Bundesländer verfolgt. Jedoch hat die verstärkte Zusammenarbeit in Stadtentwicklungsfragen im europäischen Kontext die Akteure in Österreich für die Notwendigkeit einer besseren Koordinierung in diesem Bereich sensibilisiert. Im aktuellen Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2011 wird die Stadtentwicklungspolitik daher zum ersten Mal als eigenes Handlungsfeld (4.2 – Entwicklung einer österreichischen Agglomerationspolitik) aufgegriffen. (Vgl. BMVBS 2012: 51 f)

Auch wenn eine vollständige Umsetzung der Leipzig Charta in Europa noch einen langwierigen Prozess mit großen Herausforderungen darstellt, so gilt sie dennoch als wichtiges Referenzdokument, das weitreichende Impulse für integrierte nachhaltige Stadtentwicklung setzt, die in vielen europäischen Ländern bereits erfolgreich angekommen sind.



### 3.4 Territoriale Agenda

Zeitgleich mit der Leipzig Charta wurde im Mai 2007 auf dem informellen Ministertreffen zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt<sup>8</sup> in Leipzig die *Territoriale Agenda der Europäischen Union: Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen* (Territoriale Agenda) verabschiedet. Sie baut größtenteils auf dem Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) auf und hat im Vergleich zur Leipzig Charta das gesamte Territorium der EU zum Gegenstand. Sie wurde 2011 überarbeitet, um den neuen Herausforderungen und politischen Schwerpunkten, insbesondere der Europa-2020-Strategie<sup>9</sup>, gerecht zu werden. Das Ergebnis war die *Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020* (TA2020), die eine polyzentrische räumliche Entwicklung fördert und auf integrierte Entwicklungsansätze in Städten, ländlichen Gebieten und besonderen Regionen setzt. (Vgl. Europäische Kommission 2011: 8)

Die Territoriale Agenda kann daher als übergreifendes Dokument angesehen werden, das den Städten eine zentrale Rolle bei der Sicherstellung einer ausgewogenen Raumentwicklung zuweist.

### 3.5 Referenzrahmen für nachhaltige europäische Städte (RFSC)

Um die Forderungen der Leipzig Charta in die kommunale Praxis umzusetzen, wurde während der französischen Ratspräsidentschaft im Jahr 2008 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die es zur Aufgabe hatte, einen europäischen Referenzrahmen zu entwickeln. Daran beteiligt waren Vertreter der Mitgliedstaaten, des Rats für Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), EUROCITIES<sup>10</sup> und der Kommission, die zwischen 2009 und 2010 ein freiwilliges, internetbasiertes Instrument erarbeiteten, das den lokalen Behörden und beteiligten Akteuren helfen soll, integrierte und nachhaltige Projekte in ihren Städten zu planen.

---

<sup>8</sup> Territorialer Zusammenhalt steht für eine ausgewogenere und nachhaltigere Entwicklung. Dabei geht es in erster Linie darum, dafür zu sorgen, dass die Bürger die jeweiligen Gegebenheiten der verschiedenen Gebiete optimal nutzen können. Beim Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, Wohnraum oder Beschäftigungsmöglichkeiten darf kein europäischer Bürger dadurch benachteiligt sein, dass er in einer bestimmten Region lebt. (Europäische Kommission 2012a: online)

<sup>9</sup> Europa 2020 ist die Strategie der EU für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Die Kohäsionspolitik liefert den erforderlichen Investitionsrahmen und das System, um die Strategie umzusetzen und deren Ziele zu verwirklichen. (Europäische Kommission 2012b: online)

<sup>10</sup> EUROCITIES: Netzwerk europäischer Großstädte mit über 130 Mitgliedsstädten

Poth-Mögele (RGRE) erklärt, dass anhand von Fragenkatalogen, die sich auf die unterschiedlichen Dimensionen der nachhaltigen städtischen Entwicklung beziehen, Städte entweder für sich selber eine nachhaltige Stadtentwicklungspolitik entwickeln können oder, wenn sie das bereits haben, ein konkretes Projekt anhand dieses Instruments testen, inwieweit es den Prinzipien der nachhaltigen Stadtentwicklung entspricht. Zunächst wurde der Prototyp des Referenzrahmens in 66 Städten (u.a. in Wien) aus 23 EU-Mitgliedsländern bis August 2011 getestet und ein Feedback erstellt. Beinahe 90 Prozent der Teststädte meinten, es wäre bedauernd, wenn der Prototyp nicht zu einer verbesserten Finalversion ausgebaut würde. Das Feedback wurde ausgewertet und in der Weiterentwicklung des Prototyps berücksichtigt. Alle Mitgliedstaaten haben sich zudem bereit erklärt, den Reference Framework in ihre Landessprache zu übersetzen und nun ist eine weitere Phase von 1-2 Jahren geplant, in dem der Referenzrahmen in mehr als 500 Städten Europas angewendet werden soll. Ein wichtiges Element dabei, so Poth-Mögele, ist insbesondere die Möglichkeit des Austausches. Städte können Best-Practice-Beispiele hochladen, um zu zeigen, was sie konkret machen wollen. Falls notwendig, können Modifikationen vorgenommen werden, um das Vorhaben schließlich zu finalisieren und als Endprodukt anderen Städten zur Verfügung zu stellen.

Der Referenzrahmen setzt damit einen weiteren Impuls, um die Diskussion über integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung anzukurbeln. Er regt teilnehmende Städten an, neue Zugänge in Betracht zu ziehen und hilft ihnen, städtische Politiken, Strategien und Projekte mittels E-Learning, Erfahrungsaustausch und Capacity-Buildung, d.h. Kompetenzentwicklung und Hilfe zur Selbsthilfe, zu verbessern (vgl. EMI 2012a: online).

### 3.6 Ausblick auf die EU-Kohäsionspolitik 2014-2020

Die Europäische Kommission (2010a: 237) schreibt im Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhang, dass mehr als die Hälfte der EFRE-Programme eine deutliche städtische Dimension aufweist und explizit städtische Probleme aufgreift und auch der Europäische Sozialfonds (EFS) für städtische Belange eingesetzt wird. In der aktuellen Förderperiode 2007-2013 ist die Bemühung um eine stärkere Fokussierung auf Städte zwar deutlich gegeben, doch die Umsetzung zeigt sich teilweise als nicht umfassend zufriedenstellend. Für die Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-2020 wurden daher neue Vorschläge zur integrierten nachhaltigen Stadtentwicklung verabschiedet.

Neben der Befürwortung eines stärker integrierten und effektiveren Ansatzes bei der Stadtentwicklung sollen mindestens 5 Prozent der gesamten EFRE-Mittel in den Mitgliedstaaten für die integrierte nachhaltige Stadtentwicklung bereitgestellt werden und zwar in Form einer Zweckwidmung. Seit 2007 wurden etwa 92 Mrd. Euro (fast 40 Prozent der regionalpolitischen Mittel der EU) für Projekte in Städten ausgegeben, die aber größtenteils einen sektoralen Schwerpunkt hatten (z.B. Verkehr, soziale Integration) und Städten keine Mitsprache ermöglichten. Die Kommission drängt daher auf einen ganzheitlichen und integrativen Ansatz, der Städten die Mitentscheidung bei Investitionen ermöglicht. Eine wichtigere Rolle der städtischen Behörden bei der Umsetzung von urbanen Projekten sowie eine stärkere Beteiligung der lokalen Ebene an der Programmplanung und der Durchführung der Fonds werden angestrebt. (Vgl. Europäische Kommission 2013b: online)

Es wird außerdem die Möglichkeit geben, die Förderfonds zu bündeln, sodass ein komplexes themenübergreifendes Projekt mit verschiedenen Finanzmitteln aus unterschiedlichen Operationellen Programmen gefördert werden kann. Zudem wird es keine Definition von Stadt oder städtischer Agglomeration als räumlich abgegrenzte förderfähige Einheit mehr geben. (Vgl. Valdesolo 2013)

Auf nationaler Ebene ist erstmals die Erstellung einer Partnerschaftsvereinbarung vorgesehen, die das Bindeglied zwischen dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR) auf EU-Ebene und den nationalen bzw. regionalen Operationellen Programmen bildet. Darin werden der nationale Beitrag zu den EU-Zielen sowie konkrete Maßnahmen zu deren Erreichung festgehalten. Der Vertrag legt weiters die Verwendung der Strukturfonds in den Mitgliedstaaten fest.

Der Erstellungsprozess (s. Abb. 17) der österreichischen Partnerschaftsvereinbarung (STRAT.AT 2020) wird von der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) getragen und erstreckt sich über den Zeitraum von Frühjahr 2012 bis Herbst 2013 (Vgl. ÖROK 2013b: online).



**Abb. 17: Erstellungsprozess des STRAT.AT 2020;**  
Quelle: ÖROK 2013b: online

Ein wesentliches Element zur Anwendung des Partnerschaftsprinzips stellen die sogenannten Fokusgruppen dar, die einerseits zur vertiefenden Bearbeitung konkreter Fragestellungen dienen und andererseits Partizipationsmöglichkeit für Interessensgruppen bzw. Stakeholder bieten. Auf Antrag des Österreichischen Städtebundes sowie des BMVIT wurde die Fokusgruppe „Städtische Dimension“ eingerichtet, die am 15. Jänner 2013 stattfand. Dabei wurden wesentliche Fragen zur Verankerung von Maßnahmen auf Städteebene in den zukünftigen EU-Strukturfondsprogrammen sowie zur Umsetzung integrierter Stadtentwicklung diskutiert. Als nicht zufriedenstellend wurde im Protokoll (Vgl. STRAT.AT 2020, 2013: 3-7) angemerkt, dass Städte in Österreich bisher kaum in den OPs repräsentiert und die meisten Landeshauptstädte von der Nutzung der EFRE-Mittel zur Finanzierung von Stadtentwicklungsmaßnahmen praktisch ausgeschlossen waren. Dieser Umstand soll in der kommenden Periode durch die 5-prozentige Mindestquote geändert werden, über deren Umsetzung jedoch noch kein Konsens gefunden werden konnte. Eine Verteilung nach dem „Gießkannenprinzip“ wird jedenfalls als nicht sinnvoll erachtet. Weiters wurde in der Diskussion hervorgehoben, dass Innovationspotenziale gestärkt, Kooperationen gefördert, Regeln zur Projektumsetzung vereinfacht und Stadt-Umland-Aspekte mitberücksichtigt werden müssen. „Übereinstimmend wurde die große und gestiegene Bedeutung städtischer Entwicklung für die Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen Österreichs und die Erreichung der EUROPA 2020 Ziele festgestellt“ (STRAT.AT 2020, 2013: 5).

Stephen Duffy (GD REGIO) beschreibt die kommende Strukturfondsperiode als ambitionierter und innovativer als die derzeitige. Veränderungen sollen vor allem folgende Vorschläge bringen:

- > Stärkung der städtischen Ebene durch **die integrierte territoriale Investition (ITI – Integrated Territorial Investments)**, die eine flexible und sektorübergreifende Umsetzung der operationellen Programme erlaubt. Sie ermöglicht eine Kombination der „Finanzmittel aus verschiedenen Prioritätenachsen eines oder mehrerer operationeller Programme zu multidimensionalen und bereichsübergreifenden Interventionen“ (Europäische Kommission 2012a: 3). Dadurch können Gelder aus dem EFRE, ESF sowie dem Kohäsionsfonds für verschiedene thematische Ziele zusammengefasst und integrierte Maßnahmen in Stadtgebieten gefördert werden. Für die Verwaltung und Durchführung sollen die Städte selbst verantwortlich sein.
- > Für den gegenseitigen Erfahrungsaustausch wird ein **Stadtentwicklungsforum (UDP – Urban Development Platform)** aufgebaut, das auf einer Liste von Städten basiert, welche die Mitgliedstaaten ihrer Partnerschaftsvereinbarung beilegen werden. Das Forum soll einen politikorientierten Dialog über Stadtentwicklung zwischen den europäischen Städten und der Kommission ermöglichen.
- > **Innovative Maßnahmen für nachhaltige Stadtentwicklung (UIA – Urban Innovation Actions)** können mit bis zu 0,2 Prozent der EFRE-Gesamtzuweisung gefördert werden. Dabei handelt es sich um Pilotprojekte, Demonstrationsprojekte und damit zusammenhängende Studien von europäischem Interesse, die sich auf alle thematischen Ziele und Prioritäten beziehen können (vgl. Europäische Kommission 2012a: 2).
- > Kein gänzlich neues Element sind die **von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen zur lokalen Entwicklung (CLLD – Community-Led Local Development)**, die auf dem LEADER<sup>11</sup>-Prinzip zur Unterstützung der lokalen Ebene basieren. Neu dabei ist allerdings, dass dieses Konzept in die Kohäsionspolitik aufgenommen wird und neben dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) auch über die übrigen Struktur- und Investitionsfonds („ESI-Fonds“<sup>12</sup>) gefördert werden kann. Durch die Bündelung der Finanzmittel ergibt sich ein größeres Zielspektrum,

---

<sup>11</sup> LEADER (Liaison entre Actions de l'Economie Rural) ist eine Initiative der Europäischen Kommission für die Entwicklung des ländlichen Raumes

<sup>12</sup> Vorschlägen der Europäischen Kommission zufolge, werden ab 2014 alle bisherigen strukturellen EU-Fonds unter dem Dach des Gemeinsamen Strategischen Rahmens als Europäische Struktur- und Investitionsfonds „ESI-Fonds“ geführt. Dazu zählen (vgl. ÖROK 2013c: online):

- EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
- ESF: Europäischer Sozialfonds
- ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
- EMFF: Europäischer Meeres- und Fischereifonds
- KF: Kohäsionsfonds

wodurch CLLD auch im urbanen Bereich implementiert werden kann und Verbindungen zwischen städtischen, ländlichen und Fischereigebieten herstellt. Hauptelemente sind nach wie vor lokale Aktionsgruppen (LAGs), die für ein bestimmtes subregionales Gebiet eine lokale Entwicklungsstrategie entwerfen. Zu den wichtigsten Zielen zählen die Berücksichtigung lokaler Bedürfnisse, die Förderung von Eigenverantwortung und Engagement in den Gemeinden sowie das Erkennen und Entwickeln der lokalen Potenziale. (Vgl. Europäische Kommission 2012b: 2 ff)

All diese Instrumente knüpfen an die Erfahrungen aus den Instrumenten der vorangegangenen Förderperiode (städtische Pilotprojekte, URBAN, URBACT etc.) an und sind gekennzeichnet durch einen stadtspezifischen Fokus und einen „Bottom-up“-Ansatz. Multifonds-Strategien ermöglichen verstärkt integrative und grenzüberschreitende Maßnahmen.

Das Europäische Parlament steht der Idee eines Stadtentwicklungsforums jedoch kritisch gegenüber. Demnach sollen bestehende Städtenetzwerke wie URBACT, EUROCITIES oder EUKN (European Urban Knowledge Network) weiterhin genutzt werden, anstatt eine neue Plattform zu gründen (vgl. EMI 2012b: online).

Betreffend der innovativen städtischen Maßnahmen gibt EUROCITIES (2012: 4) zu bedenken, dass mit 0,2 Prozent der EFRE-Mittel nur eine begrenzte Anzahl an Projekten gefördert werden könne. Die Umsetzung weniger größerer Projekte würde hierbei Potenzial sowie positive Auswirkungen der Projekte erhöhen. Des Weiteren sollte der Anwendungsbereich auch auf soziale Innovationen erweitert werden, um alle städtischen Bedürfnisse abzudecken.

Dahingegen begrüßt EUROCITIES (2012: 3) den Vorschlag zu den ITIs, die mehr Flexibilität hinsichtlich des geografischen Maßstabs bei der Programmgestaltung und Implementierung der Fonds erhoffen lassen. Der festgelegte Mindestbetrag bei der Zweckbindung der Fonds für integrierte nachhaltige Stadtentwicklung sei aber mit Vorsicht zu genießen. Dieser hilft vor allem in jenen Regionen, deren Stadtentwicklungspolitik bislang wenig effektiv, schwach gefördert oder schlichtweg vernachlässigt wurde. Eine vorgegebene Mindestsumme der zuzuweisenden Mittel sollte aber nicht zu einer verminderten Vergabe für Regionen führen, die ohnehin bereits mehr Geld für städtische Maßnahmen ausgeben (z.B. Malmö: 25 Prozent). Daher müsse klar kommuniziert werden, dass städtische Gebiete im Vergleich zur

vorangegangenen Periode verlören, wenn alle Mitgliedstaaten lediglich den Mindestbetrag investieren würden.

Eine vom KDZ (Zentrum für Verwaltungsforschung) durchgeführte Einschätzung zeigt darüber hinaus, dass ITIs im Vergleich zu Einzelmaßnahmen geringeres Potenzial aufweisen, da bei integrierten Maßnahmen eine höhere Komplexität betreffend Programmierung und Management angenommen wird (vgl. Prorok und Schantl 2012: 9).

Für eine erfolgreiche Umsetzung der ITIs braucht es außerdem klare Definitionen der Begriffe *integriert*, *partizipativ* sowie *nachhaltig*, denn das Interpretationsspektrum ist breit und „Verpflichtungen zu ‚Integration‘ und ‚Nachhaltigkeit‘ können in großen Teilen zu Schönfärberei einer in Wirklichkeit nicht verknüpften Liste einzelner Investitionen [...] verkommen“, warnen Soto et al. (2012: 2). Dennoch stellt die Idee der ITIs eine bedeutende Neuerung für die künftige Kohäsionspolitik dar und hat Potenzial, „Stadtentwicklung mehr auf integriertere Gebiets- und sektorenübergreifende Lösungen auszurichten, die unter Einbeziehung verschiedener Akteure in einer breiten Partnerschaft entwickelt wurden“ (ebd.: 10).

In den neuen Verordnungsvorschlägen zur Strukturfondsperiode 2014+ werden den Mitgliedstaaten die erforderlichen Instrumente vorgelegt, um Städte und Agglomerationsräume stärker zu fördern. „Nun liegt es an den Mitgliedstaaten, in den operationellen Programmen die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass diese Verbesserungen für Städte und Agglomerationen auch realisiert werden können“ (Prorok und Schantl 2012: 10).

#### **4. Zusammenfassung**

Was wäre wohl die Welt ohne Städte oder eine Region ohne Zentren? Kaum vorstellbar, denn Städte, in welcher Form auch immer, sind schon seit langer Zeit Orte von enormer räumlicher, gesellschaftlicher und ökonomischer Bedeutung. Sie sind Schauplatz von Demokratie, kulturellen Austausch und Diversität, Ausgangspunkt von Wirtschaftswachstum, Wissen und Vernetzung.

So einfach sich die Stadt in unserem Sprachgebrauch manifestiert hat und so allgegenwärtig sie uns erscheint, so schwierig ist es, eine einheitliche Definition zu finden, welche die Vielfalt ihrer Erscheinungen, Entwicklungen, Funktionen und Beziehungen zu beschreiben vermag. Dies gestaltet sich insofern schwierig als urbane Räume stets im Wandel begriffen sind.

An der Argumentation, dass städtische Zentren auch für ihre Umgebung eine wichtige Rolle spielen, lässt sich wohl kaum rütteln. Eine Region ist ohne Stadt genauso wenig lebensfähig wie eine Stadt ohne ihr Hinterland zukunftsfähig ist. Es handelt sich daher um zwei verflochtene Raumeinheiten, die in ständiger Wechselwirkung stehen. Die Thematik der Stadt- und Regionalentwicklung, die diesen beiden Raumeinheiten zugrunde liegt, ist derart umfassend und vielschichtig, dass die vorliegende Arbeit nur einen Bruchteil davon darstellen kann und keinen Anspruch auf Vollständigkeit stellt. Im Zuge der Recherche und des Schreibens hat sich gezeigt, dass beinahe jedes Kapitel es Wert wäre bzw. die notwendige Fülle an Literatur bereit hält, eine eigenständige Arbeit zu werden. Diese Masterarbeit gibt somit einen Überblick über die Problemstellung, also die zunehmende Gewichtigkeit von Städten in der Regionalentwicklung und legt nun abschließend die gewonnenen Ergebnisse anhand der eingangs formulierten Fragestellungen zusammenfassend dar.

##### **> Wo liegen die Herausforderungen aktueller europäischer Stadtentwicklungsprozesse?**

Diese Frage wurde bereits im Zwischenresümee (s. Kapitel 2.6) umfassend beantwortet. Als eine der zentralen Herausforderungen gilt das starke Bevölkerungswachstum in Städten, das eine Reihe weiterer Schwierigkeiten mit sich bringt. Neben Arbeitslosigkeit, Armut, Kriminalität und der Segregation benachteiligter Bevölkerungsgruppen kämpfen Städte mit Verkehrsproblemen, Umweltbelastung und dem Verfall einzelner Stadtteile. Gleichzeitig sehen sich aber auch viele Städte mit Schrumpfungsprozessen konfrontiert und stehen vor



der Herausforderung, neue Entwicklungspfade einzuschlagen und vorhandene Potenziale zu erkennen und stärker zu nutzen. Insbesondere Städte in ländlich peripheren Regionen sind von Abwanderung und sinkender Wirtschaftsleistung betroffen.

Ein sehr hartnäckiges Problem der Raumentwicklung ist nach wie vor die Suburbanisierung. Städte wachsen über ihre Grenzen hinaus und bedingen erhöhte Flächeninanspruchnahme und steigendes Verkehrsaufkommen. Die Stadt ist gezwungen, verstärkt in Interaktion mit ihrem Umland zu treten, um die vielfältigen Aufgaben, die beide Raumkategorien betreffen, gemeinsam zu lösen. Stadt-Land-Gegensätze schwinden und Verflechtungen nehmen zu. Dadurch gewinnen Stadtregionen vermehrt an Bedeutung und erfordern neue Formen der Kooperation in Bereichen wie Siedlungsentwicklung, Verkehr, Infrastruktur oder Freiraumplanung. Auch angesichts des steigenden Wettbewerbs zwischen den Städten scheint eine Zusammenarbeit mit den Behörden und Verwaltungen des Umlands unausweichlich. Stadtregionen müssen daher sowohl in der politischen Diskussion als auch in der Planungspraxis (zumindest in Österreich) stärker als eigene Raumkategorie wahrgenommen werden, um die beiden Lebensräume Stadt und Umland besser aufeinander abzustimmen. Denn nur durch eine zufriedenstellende Zusammenarbeit zwischen Städten und deren umliegenden Regionen können gemeinsame Probleme einfacher gelöst und die Lebensqualität aller Bewohner verbessert werden.

#### **> Welche Rolle spielen Städte in der Regionalentwicklung?**

Städte sind Kristallisationspunkte von Wirtschaft und Gesellschaft, gleichsam Zentren für Beschäftigung, Unternehmen, Bildung, Forschung und Innovation. Im Jahr 2011 lebten bereits 72,9 Prozent der europäischen Bevölkerung in urbanen Räumen, doch auch Bewohner aus suburbanen Gebieten und Dörfern nutzen Arbeitsmöglichkeiten und Freizeitangebote in den Städten. Im Großen und Ganzen können Städte als Motoren der Regionalentwicklung bezeichnet werden, da sie viele zentralörtliche Funktionen übernehmen, die über den eigenen Bedarf hinausgehen und damit das Umland mitversorgen. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Rolle – je nach örtlichen Gegebenheiten – in Zukunft verstärken wird, da der Trend dahin geht, dass mehr Menschen im urbanen Raum leben werden. Dies hat aber auch zur Folge, dass sich die Abwanderung aus ländlich peripheren Regionen verstärken wird. In diesen Gebieten sind insbesondere Kleinstädte unerlässlich, denn sie gelten als Wachstumspole, können Entwicklungsimpulse setzen und Schrumpfungsprozesse reduzieren. Eine Region braucht daher ein

ausgeglichenes, polyzentrisches Siedlungssystem, das vor allem von Klein- und Mittelstädten getragen wird. Die Peripherie darf nicht zwanghaft an Metropolregionen angebunden werden, soll aber sehr wohl in stadtregionale Entwicklungszonen integriert werden. Eigenständigkeit und das Erkennen von Potenzialen sind wichtige Komponenten im Entwicklungsprozess, damit die Stadt nicht nur sich selbst, sondern die gesamte Region positionieren kann. Dabei übernehmen Stadt- und Regionalmanagements eine wichtige, unterstützende Funktion als Dienstleistungsinstitutionen. Sie stellen eine Schnittstelle zwischen Verwaltung, Politik, Planung und den lokalen Akteuren dar, sind u.a. zuständig für Wissensvermittlung, Netzwerkbildung, Ideengebung, Koordination und Konfliktregelung, und leisten damit einen essentiellen Beitrag zur harmonischen Entwicklung von Städten und Regionen.

**> Wie äußert sich die städtische Dimension in der EU-Kohäsionspolitik?**

Seit Mitte der 1980er Jahre bemühen sich die Europäische Kommission und das Europäische Parlament intensiv um Einfluss auf die Entwicklung der europäischen Städte. Aktivitäten im Bereich der Stadtentwicklung haben zugenommen und die Bedeutung der Städte für die europäische Raumentwicklung ist gewachsen.

Die städtische Dimension der EU-Kohäsionspolitik zeigt sich in Form von zahlreichen Dokumenten, Programmen, Initiativen und Maßnahmen, die zur Förderung von nachhaltiger Stadtentwicklung formuliert, geplant und umgesetzt wurden. Für die Finanzierung von Stadtprojekten ist maßgeblich der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) zuständig. In der Anfangsphase äußerte sich die städtische Dimension vor allem in Form von konkreten Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungsprojekten, die im Rahmen der beiden URBAN-Gemeinschaftsinitiativen erfolgreich umgesetzt wurden. Mit dem URBACT-Programm wurde ein weiterer wichtiger Schwerpunkt gelegt, nämlich die Vernetzung von Städten zum Erfahrungs- und Wissensaustausch. Das Thema der nachhaltigen Stadtentwicklung wurde auf EU-Ebene mittlerweile in zahlreichen Dokumenten behandelt, wobei die Leipzig Charta definitiv als Schlüsseldokument gilt, da sie den integrierten Ansatz verstärkt ins Zentrum der Diskussion gerückt hat. Die Umsetzung der darin formulierten Ziele ist angesichts der Heterogenität europäischer Stadtpolitiken zwar schwierig, doch es konnten bereits Fortschritte in unterschiedlichem Ausmaß beobachtet werden.

In der Förderperiode 2007-2013 wurden etwa 21,1 Milliarden Euro für die Unterstützung städtischer Projekte bereitgestellt, was 6,1 Prozent der gesamten Mittel für die

Kohäsionspolitik entspricht. Die Aktionen reichen dabei von Sanierungsmaßnahmen über die Schaffung von Arbeitsplätzen bis hin zur Verbesserung von Verkehrsnetzen oder der Stärkung der Stadt-Umland-Beziehungen. Das Bewusstsein für städtische Belange ist seitens der EU durchaus gegeben, dennoch bewertete die Kommission die Anwendung der städtischen Dimension in der auslaufenden Periode als wenig zufriedenstellend. Im URBAN Mainstreaming wurden der integrierte Ansatz, die Einbindung der Bürger, das Governance-Konzept sowie die Finanzierung der städtischen Dimension nicht ausreichend berücksichtigt. Die kommende Förderperiode – mit all ihren neuen Instrumenten und Initiativen – klingt bereits vielversprechend, doch es wird sich erst in den Jahren der Umsetzung zeigen, wie erfolgreich die Vorhaben tatsächlich im Hinblick auf eine nachhaltige integrierte Stadtentwicklung sind. Es bleibt zu hoffen, dass schöne Formulierungen auch in die Tat umgesetzt werden, damit Städte in ihrer Funktion als Motor der Regionalentwicklung weiterhin gefördert werden.

## ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Abb. 1: Stadtbegriffe .....	4
Abb. 2: Phasenmodell der Stadtentwicklung .....	13
Abb. 3: Bevölkerungsentwicklung in Europas Städten zwischen 1990 und 2005 .....	15
Abb. 4: Leipzig-Grünau .....	16
Abb. 5: Liverpool .....	16
Abb. 6: Halle Neustadt .....	16
Abb. 7: Leerstehende Münichtaler Wohnungen in Eisenerz .....	16
Abb. 8: Wechselwirkungen in Schrumpfungsprozessen .....	18
Abb. 9: Modell der Stadtregion .....	23
Abb. 10: Typologie der Functional Urban Areas .....	25
Abb. 11: Stadtregionen in Österreich .....	27
Abb. 12: Typisierung der Stadtregionen in Österreich .....	29
Abb. 13: Region Stadt-Umland-Management Wien – NÖ .....	46
Abb. 14: Europäische Raumstruktur .....	61
Abb. 15: Regionale wirtschaftliche Stärke und Entwicklung .....	62
Abb. 16: Stadt Weiz als Lead Partner .....	72
Abb. 17: Erstellungsprozess des STRAT.AT 2020 .....	82
 Tab. 1: Bedeutung der österreichischen Stadtregionen .....	 28

## QUELLENVERZEICHNIS

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2010-2013): Suburbanisierung. – Hannover.

<http://www.arl-net.de/lexica/de/suburbanisierung?lang=en> – (08.01.2013)

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hg. (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. – Hannover.

Beier, M. und A. Matern (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit. Stand und Perspektiven der Forschung. – Hannover, (= Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 332).

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Hg. (2007): Karten zur Europäischen Raumentwicklung. – Bonn.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Hg. (2012): 5 Jahre Leipzig Charta – Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt. Integrierte Stadtentwicklung in den 27 Mitgliedstaaten der EU und ihren Beitrittskandidaten. – Berlin.

Boustedt, O. (1975): Grundriss der empirischen Regionalforschung. Teil III: Siedlungsstrukturen. – Hannover (zitiert nach ÖROK, Hg. (2009): Räumliche Entwicklung in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. – Wien, (= ÖROK-Schriftenreihe, Bd. 179)).

bpb – Bundeszentrale für Politische Bildung (2007): Schrumpfende Städte.  
<http://www.bpb.de/gesellschaft/staedte/stadt-und-gesellschaft/64405/einfuehrung?p=0>  
– (04.01.2013)

DerStandard.at (2012): Eisenerz: Wie ein Ort gegen das Verschwinden ankämpft.  
<http://derstandard.at/1336698242393/Landflucht-Eisenerz-Wie-ein-Ort-gegen-das-Verschwinden-ankaempft> – (04.01.2013)

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (2013): Europäische Stadtentwicklungspolitik - Erfahrungen und Perspektiven. – Berlin.  
<http://www.deutscher-verband2.org/cms/index.php?id=112> – (28.03.2013)

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2007): Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt. – Berlin.

Difu online – Deutsches Institut für Urbanistik (2012): 5 Jahre LEIPZIG CHARTA – Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt.

<http://www.difu.de/publikationen/2012/5-jahre-leipzig-charta-integrierte-stadtentwicklung-als.html> – (17.04.2013)

ECOTEC Research & Consulting Ltd (2010): Ex-post Bewertung der Kohäsionspolitik 2000-2006. Die Gemeinschaftsinitiative URBAN II. Zusammenfassung. – UK.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/urban\\_ii\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/urban_ii_en.htm) - (13.04.2013)

Egeln, J. und A. Spielkamp (1998): Sind Städte die Zentren der Innovation? – In: J. Egeln und H. Seitz (Hg.): Städte vor neuen Herausforderungen. – Baden-Baden, S. 75-110.

Eisinger, A. (2004): Urbanität: Ein Element zeitgemässer Standortpolitik? – In: M. L. Hilber und A. Ergez (Hg.): Stadtidentität. Der richtige Weg zum Stadtmarketing. – Zürich, S. 93-103.

Eltges, M. und E. M. Nickel (2007): Europäische Stadtpolitik : von Brüssel über Lille nach Leipzig und zurück. – In: Informationen zur Raumentwicklung, 7/8, S. 479-486.

EMI – European Metropolitan network Institute (2012a): Reference Framework for Sustainable Cities: practical tool for sustainable urban development.

[http://www.emi-network.eu/Research/Urban\\_sustainability/News\\_publications/Reference\\_Framework\\_for\\_Sustainable\\_Cities\\_practical\\_tool\\_for\\_sustainable\\_urban\\_development](http://www.emi-network.eu/Research/Urban_sustainability/News_publications/Reference_Framework_for_Sustainable_Cities_practical_tool_for_sustainable_urban_development) – (15.04.2013)

EMI – European Metropolitan network Institute (2012b): Cohesion Policy 2014 - 2020: negotiations about the urban dimension.

[http://www.emi-network.eu/Sharing\\_knowledge/News\\_on\\_EU\\_policy/Cohesion\\_Policy\\_2014\\_2020\\_negotiations\\_about\\_the\\_urban\\_dimension](http://www.emi-network.eu/Sharing_knowledge/News_on_EU_policy/Cohesion_Policy_2014_2020_negotiations_about_the_urban_dimension) – (24.04.2013)

Entwicklungspolitik Online (2012): UN-Bericht: Urbanisierung schreitet rasant voran.

[http://www.epo.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8285:un-bericht-urbanisierung-schreitet-rasant-voran&catid=42&Itemid=83](http://www.epo.de/index.php?option=com_content&view=article&id=8285:un-bericht-urbanisierung-schreitet-rasant-voran&catid=42&Itemid=83) – (10.12.2012)

Erfurt.de (2013): Stadt- und Regionalentwicklung.

<http://www.erfurt.de/ef/de/leben/planen/stadtentwicklung/index.html> – (23.03.2013)

EurActiv.de (2011): YellowPaper. Stadt der Zukunft. – Berlin.

EurActiv.de online (2011): Europäische Stadtpolitik.

<http://www.euractiv.de/stadt-der-zukunft/linkdossier/europaeische-stadtpolitik> –  
(16.04.2013)

EUROCITIES (2012): Comments on the draft structural funds regulation. – Brüssel.

Europa.eu (2004): Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung: EUREK.

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/management/g24401\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24401_de.htm) -  
(09.03.2013)

Europäische Investitionsbank (2005): Darlehen für eine nachhaltige Stadterneuerung. –  
Luxemburg.

Europäische Kommission (1999): EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf  
dem Weg zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der  
Europäischen Union. – Luxemburg.

Europäische Kommission (2006): Die Kohäsionspolitik und die Städte – Der Betrag der  
Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen. Mitteilung der Kommission an  
den Rat und das Europäische Parlament. – Brüssel.

Europäische Kommission (2008): Die städtische Dimension stärken. Analyse der durch den  
Europäischen Fonds für regionale Entwicklung kofinanzierten Operationellen Programme  
(2007-2013). – Brüssel.

Europäische Kommission (2009): Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung in Europa.  
Erfolge und Chancen. – Brüssel.

Europäische Kommission (2010a): Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und  
territorialen Zusammenhalt. – Luxemburg.

Europäische Kommission (2010b): Leitfaden: Die städtische Dimension der Politiken der  
Europäischen Union 2010. Einleitung und Teil 1. – Brüssel.

Europäische Kommission (2011): Städte von morgen. Herausforderungen, Visionen, Wege nach vorn. – Brüssel.

Europäische Kommission (2012a): Integrierte nachhaltige Stadtentwicklung. Kohäsionspolitik 2014-2020. – Brüssel.

Europäische Kommission (2012b): Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung. Kohäsionspolitik 2014-2020. – Brüssel.

Europäische Kommission online (2012a): Territorialer Zusammenhalt.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/glossary/territorial\\_cohesion\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/territorial_cohesion_de.cfm) – (15.04.2013)

Europäische Kommission online (2012b): Kohäsionspolitik und die Europa-2020-Strategie.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/europe2020/index\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/europe2020/index_de.cfm) – (15.04.2013)

Europäische Kommission (2013a): Kommissar Hahn ruft die Bürgermeister der EU-Hauptstädte dazu auf, die EU bei der Überwindung der Krise zu unterstützen. – Brüssel.  
[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/hahn/headlines/news/detail/index\\_de.cfm?LAN=DE&id=545&lang=de](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hahn/headlines/news/detail/index_de.cfm?LAN=DE&id=545&lang=de) – (23.03.2013)

Europäische Kommission (2013b): Pressemitteilung: EU-Kommissar Hahn mobilisiert europäische Hauptstädte: Bürgermeister sollen Europa aus der Krise führen. – Brüssel  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-161\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-161_de.htm) - (23.03.2013)

Europäischer Rat (2006): Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999. – Brüssel.

Europäisches Parlament (2007): Follow-up der Territorialen Agenda und der Charta von Leipzig – Ein europäisches Aktionsprogramm für Raumentwicklung und territorialen Zusammenhalt. – Brüssel.

Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2006): EUR-Lex (2013):  
Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999. – Brüssel.



- Eurostat (2012): Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner, in Kaufkraftstandart (KKS), nach NUTS-3-Regionen, 2009.  
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/GISCO/yearbook2012/0102DE.pdf> (01.04.2013)
- Farr, D. (2008): Sustainable Urbanism: Urban Design with Nature. – (zitiert nach Europäische Kommission, Hg. (2011): Städte von morgen. Herausforderungen, Visionen, Wege nach vorn. – Brüssel.
- Fassmann, H. (2004): Stadtgeographie I. Allgemeine Stadtgeographie. – Braunschweig, (=Das Geographische Seminar).
- Fassmann, H. (2009): Stadtgeographie I. Allgemeine Stadtgeographie. – Braunschweig, (=Das Geographische Seminar).
- Frank, S. (2008): Stadtentwicklung durch die EU: Europäische Stadtpolitik und URBAN-Ansatz im Spannungsfeld von Lissabon-Strategie und Leipzig Charta. – In: Raumforschung und Raumordnung, 66/2, S. 107-117.
- Fürst, D. (2001): Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? – In: Raumforschung und Raumordnung, 5-6, S. 370-380.
- Gabler Verlag, Hg. (2013a): Gabler Wirtschaftslexikon. Stichwort: Suburbanisierung.  
<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/14169/suburbanisierung-v5.html> – (08.01.2013)
- Gabler Verlag, Hg. (2013b): Gabler Wirtschaftslexikon. Stichwort: Regionalentwicklung.  
<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/regionalentwicklung.html> – (13.02.2013)
- Göddecke-Stellmann, J., L. Porsche und V. Schmidt-Seiwert 2005): Den Blick schärfen. Eine kritische Bestandsaufnahme des Konzepts funktionaler Stadtregionen im ESPON-Programm. - In: Informationen zur Raumentwicklung, 7, S. 457-464.
- Heintel, M. (2005a): Stadt- und Regionalmanagement als Zukunftsaufgabe. – In: Hochstadt, S. (Hg.): Stadtentwicklung mit Stadtmanagement? – Wiesbaden, S. 123-144.
- Heintel, M. (2005b): Regionalmanagements in Österreich. Ergänzendes Instrument der Raumordnungs- und Regionalpolitik in einem politischen Mehrebenensystem. - In: Österreich in Geschichte und Literatur (ÖGL), 6, S. 373-386.

<http://homepage.univie.ac.at/martin.heintel/publikationen-Dateien/Regionalmanage.pdf> – (20.02.2013)

- Herbold, A. (2005): Projekt Schrumpfende Städte 2002-2005. – In: Deutscher Kulturrat (Hg.): Europa Kultur Stadt. Beilage des Deutschen Kulturrates und der Kulturstiftung des Bundes in *politik und kultur*, 2, S. 4.
- Hesse, M. und St. Hoppe (2012): Handbuch der neuzeitlichen Architektur. – Darmstadt.
- Heuer, H. (1977): Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung. – Stuttgart, (= Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 50) – (zitiert nach Streich, B. (2011): Stadtplanung in der Wissensgesellschaft: Ein Handbuch. – Wiesbaden.)
- Hofmeister, B. (1994): Stadtgeographie. – Braunschweig, (= Das Geographische Seminar).
- Hödl, M. und K. Wirth (2009): Stadtregionen und die Neubewertung der regional-politischen Leitbilder. – In: Forum Public Management, 3, S. 10-12.
- Kermer, S. (2007): Verstädterung, Migration und wirtschaftliche Entwicklung. – Berlin u.a., (= Schriften zur Internationalen Wirtschaftspolitik, Bd. 5).
- Krätke, S. (1995): Stadt – Raum – Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie. – Basel u.a., (= Stadtforschung aktuell, Bd. 53).
- Lichtenberger, E. (1998): Stadtgeographie 1. Begriffe, Konzepte, Modelle, Prozesse. – Stuttgart und Leipzig.
- Leber, N. (2010): Stadt-Land-Peripherie. Die Zukunft der Stadt liegt (auch) in der Region!? – In: M. Schenk, V. Popovich und P. Zeile (Hg.): Cities for Everyone: Liveable, Healthy, Prosperous. Promising Vision or Unrealistic Fantasy? Tagungsband der 15. Internationalen Konferenz zu Stadtplanung, Regionalentwicklung und Informationsgesellschaft. - Wien 18.05.2010 bis 20.05.2010, S. 665-674.
- Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. – Leipzig, 2007.
- Maier, G., F. Tödtling und M. Trippel (2012): Regional- und Stadtökonomie 2. Regionalentwicklung und Regionalpolitik. – Wien.

- Nickel, E. M. (2009): Die Leipzig Charta im Kontext der europäischen Kohäsionspolitik. – In: Informationen zur Raumentwicklung, 6, S. 395-403.
- ORF online (2012): Jeder Zweite lebt in einer Stadt.  
<http://news.orf.at/stories/2119649/2118532/> – (10.12.2012)
- ÖROK, Hg. (2009): Räumliche Entwicklung in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. – Wien, (= ÖROK-Schriftenreihe, Bd. 179).
- ÖROK, Hg. (2011a): Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2011. – Wien.
- ÖROK, Hg. (2011b): ÖREK 2011. Ergänzungsdokumente: Good-Practice-Beispiele. – Wien.
- ÖROK, Hg. (2013): Ergebnisdokumentation – Fokusgruppe Städtische Dimension. – Wien, 15. Jänner 2013.  
[http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/3.Reiter-Regionalpolitik/2.EU-Kohaesionspolitik\\_2014\\_/Nationale\\_Strategie\\_STRAT.AT2020/Fokusgruppen/Protokoll\\_FG\\_St%C3%A4dtische\\_Dimension\\_S\\_Tie\\_01.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/3.Reiter-Regionalpolitik/2.EU-Kohaesionspolitik_2014_/Nationale_Strategie_STRAT.AT2020/Fokusgruppen/Protokoll_FG_St%C3%A4dtische_Dimension_S_Tie_01.pdf) – (29.04.2013)
- ÖROK online (2010a): Zentralität - neu.  
<http://www.oerok.gv.at/raum-region/themen-und-forschungsbereiche/zentralitaet-und-raumentwicklung.html> – (10.01.2013)
- ÖROK online (2010b): Glossar: Operationelles Programm.  
[http://www.oerok.gv.at/glossar/glossar.html?tx\\_a21glossary\[uid\]=152&tx\\_a21glossary\[back\]=40&cHash=cdb7996f986cc50e196c901234a0e94a](http://www.oerok.gv.at/glossar/glossar.html?tx_a21glossary[uid]=152&tx_a21glossary[back]=40&cHash=cdb7996f986cc50e196c901234a0e94a) – (10.04.2013)
- ÖROK online (2012): Projektdatenbank für transnationale und Netzwerkprojekte mit österreichischer Beteiligung.  
<http://www.oerok-projektdatenbank.at/Projektdetail.asp?nProjektID=301> – (11.02.2013)
- ÖROK online (2013a): EU-Regionalpolitik.  
<http://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/> – (27.03.2013)
- ÖROK online (2013b): Nationale Strategie STRAT.AT 2020. Grundlagen.  
<http://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/eu-kohaesionspolitik-2014/nationale-strategie-stratat-2020/grundlagen.html> – (22.04.2013)

- ÖROK online (2013c): Nationale Strategie STRAT.AT 2020. Grundlagen. ESI-Fonds.  
<http://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/eu-kohaesionspolitik-2014/nationale-strategie-stratat-2020/grundlagen/esi-fonds.html> – (24.04.2013)
- Österreichischer Städtebund (2013): Die städtische Dimension in den operationellen Programmen.  
<http://www.staedtebund.gv.at/oegz/oegz-beitraege/jahresarchiv/details/artikel/die-staedtische-dimension-in-den-operationellen-programmen.html> – (30.03.2013)
- Pfeiffer, U., H. Simons und L. Porsch (2000): Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Bericht der Kommission im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.
- Prorok, T. und A. Schantel (2012): Mehr EU-Förderung? Potenziale österreichischer Städte und Stadtregionen ab 2014. – In: Forum Public Management, 3, S. 8-11.
- Regionalentwicklung.at (2013): Tätigkeitsfelder: Regionalentwicklung.  
<http://www.regionalentwicklung.at/68-0-Regionalentwicklung.html> – (13.02.2013)
- Regionalmanagement Burgenland (2013): Regionalpolitik und die städtische Dimension.  
<http://www.phasing-out.at/de/regionalpolitik/regionalpolitik-und-stadt> – (25.03.2013)
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hg. (2010): Second State of European Cities Report. – Essen.
- Schrumpfende-Stadt (2003): Schwerin - Strategien einer schrumpfenden Stadt.  
<http://www.schrumpfende-stadt.de/magazin/0308faber.htm> – (05.01.2013)
- Shrinking Cities (2002-2005a): Globaler Kontext.  
[http://www.shrinkingcities.com/globaler\\_kontext.0.html?&L=0](http://www.shrinkingcities.com/globaler_kontext.0.html?&L=0) – (03.01.2013)
- Shrinking Cities (2005-2005b): Manchester + Liverpool.  
<http://www.shrinkingcities.com/manliv.0.html> – (04.01.2013)
- Shrinking Cities (2005-2005c): Manchester + Liverpool.  
[http://www.shrinkingcities.com/manchester\\_liverpool.0.html](http://www.shrinkingcities.com/manchester_liverpool.0.html) - (04.01.2013)
- Siebel, W. (2005a): Hat die europäische Urbanität eine Zukunft? – In: Hochstadt, S. (Hg.): Stadtentwicklung mit Stadtmanagement? – Wiesbaden, S. 33-46.

- Siebel, W. (2005b): Was ist eine europäische Stadt? – In: Deutscher Kulturrat (Hg.): Europa Kultur Stadt. Beilage des Deutschen Kulturrates und der Kulturstiftung des Bundes in *politik und kultur*, 2, S. 1-2.
- Sinning, H. (2011): Europäische Stadt und Stadtmanagement: Korrelationen, Widersprüche, Perspektiven. – In: O. Frey und F. Koch (Hg.): Die Zukunft der Europäischen Stadt. Stadtpolitik, Stadtplanung und Stadtgesellschaft im Wandel. – Wiesbaden, S. 208-228.
- Soto, P. et al. (2012): Sind integrierte territoriale Investitionen ein leistungsstarkes Instrument für Innovation und Wandel in europäischen Städten?  
[http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/4.Reiter-Contact\\_Point/URBACT/2012-10\\_Artikel\\_URBACT\\_ITI\\_DE.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/4.Reiter-Contact_Point/URBACT/2012-10_Artikel_URBACT_ITI_DE.pdf) – (23.04.2013)
- Spiegel online (2003): Schrumpfende Städte: Das große Sterben.  
<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/grossbild-258341-279331.html> - (04.01.2013)
- Streich, B. (2011): Stadtplanung in der Wissensgesellschaft: Ein Handbuch. – Wiesbaden.
- SUM (2013): Stadt-Umland-Management Wien – Niederösterreich.  
<http://www.stadt-umland.at> – (13.03.2013)
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2012): World Population Prospects: The 2010 Revision and World Urbanization Prospects: The 2011 Revision. <http://esa.un.org/unpd/wup/unup/p2k0data.asp> – (10.12.2012)
- URBACT (2012): Active Travel Network. Tackling transport problems by promoting walking and cycling in small and medium sized cities. Final report.  
[http://urbact.eu/fileadmin/Projects/Active\\_Travel\\_Network/news\\_media/final\\_brochure\\_end2\\_korr\\_kl.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/Projects/Active_Travel_Network/news_media/final_brochure_end2_korr_kl.pdf) – (05.04.2013)
- Valdesolo, Ch. (2013): New territorial development tools. – In: INTERACT newsletter, Winter 2013, S. 23-25.
- Weichhart, P. (2009): Regionalplanung für Ballungsgebiete – ein Handlungsfeld von nationaler Bedeutung. – In: Forum Public Management, 1, S. 15-22.

Westphal, C. (2008): Dichte und Schrumpfung. Kriterien zur Bestimmung angemessener Dichten in Wohnquartieren schrumpfender Städte aus Sicht der stadttechnischen Infrastruktur. – Dresden, (= Schriften des Leibnitz-Instituts für ökologische Raumentwicklung IÖR, Bd. 49).

ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (1999-2013): Mannheimer Innovationspanel: Innovationsaktivitäten der deutschen Wirtschaft. – Mannheim.  
<http://www.zew.de/de/forschung/projekte.php3?action=detail&nr=374> – (18.02.2013)

## ANHANG 1 – Interviewpartner/innen

**Dr. Angelika Poth-Mögele**, *Director of Policy*

Rat der Gemeinden und Regionen Europas

Brüssel, am 28.08.2012

**Stephen Duffy**, *Seconded National Expert*

Europäische Kommission

GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Referat C2 – Stadtentwicklung, Territoriale Kohäsion

Brüssel, am 27.09.2012

**DI<sup>in</sup> Renate Zuckerstätter-Semela**, *Stadt-Umland-Managerin*

Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich

27.02.2013 (schriftlich)

**DI Hermann Hansy**, *Regionalmanager Weinviertel*

Regionalmanagement Niederösterreich

Gänserndorf, am 15.03.2013

**Mag. Christian Nußmüller**, *EU-Programm-Manager*

Stadtbaudirektion Graz - Referat für EU-Programme und internationale Kooperation

26.04.2013 (schriftlich)

## ANHANG 2 – Kurzfassung der Interviews

### **Dr. Angelika Poth-Mögele, Rat der Gemeinden und Regionen Europas**

Dr. Angelika Poth-Mögele ist Leiterin der Politikabteilung im Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE). Die Arbeit des Rates basiert auf zwei Säulen: eine davon ist Lobbying, EU-Politik und Gesetzgebung, und die zweite Säule, welche die erste Säule komplementär ergänzt, ist Erfahrungs- und Wissensaustausch. Hier legt Poth-Mögele großen Wert darauf zu sagen, dass der erste Teil nicht durchgeführt werden kann, ohne den Hintergrund, die Erfahrung und das Wissen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften heranzuziehen. Viele europäische Politiken und Gesetze, die auf europäischer Ebene entschieden werden, haben eine sogenannte territoriale Dimension, d.h. sie wirken nicht einfach im luftleeren Raum, sondern haben mittelbar oder unmittelbar Auswirkungen auf das Territorium, sprich die Stadt, die Gemeinde, den ländlichen Raum, die Region. Insofern zieht sich die territoriale Dimension wie eine horizontale Linie durch die Arbeit des RGREs, während die Frage der Governance die vertikale Linie darstellt, also das Zusammenspiel der verschiedenen Regierungsebenen. Fragen der Städtepolitik werden zunächst einmal groß angelegt im Hinblick auf nachhaltige territoriale und lokale Entwicklung angesprochen, konkreter unter dem Aspekt der nachhaltigen städtischen Entwicklung betrachtet und schließlich einzelne Themen wie nachhaltiges Ressourcenmanagement, städtische Mobilität, soziale Fragen oder Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen genauer behandelt. Erfolg hinsichtlich einer nachhaltigen Stadtentwicklung verspricht sich Poth-Mögele vom integrierten Ansatz, der die verschiedenen Bereiche Umwelt, Wirtschaft, Soziales, Kultur und als horizontales Ebene auch die Governance gemeinsam betrachtet und wechselseitige Abhängigkeiten berücksichtigt. Eine europäische Städtepolitik erachtet sie für sinnvoll; Bedarf und Interesse daran sieht sie durchaus gegeben, vor allem in der Urban Development Group, einer intergouvernementalen Gruppe mit Vertretern der Ministerien aus den jeweiligen Ländern, in der sie mitarbeitet. Skepsis hinsichtlich zu starker Eingriffe in eigene Kompetenzen ist in den Mitgliedstaaten und Regierungen dennoch vorhanden.

Ein wichtiges Instrument, an dem Poth-Mögele involviert ist, ist der Europäische Referenzrahmen für nachhaltige Städte (Reference Framework for Sustainable European Cities). Dieser geht zurück auf die Leipzig Charta und soll Städte motivieren, eine eigene nachhaltige Stadtentwicklungspolitik zu entwickeln oder konkrete Projekte auf ihre Nachhaltigkeit zu überprüfen.



Die Auseinandersetzung mit Stadt-Umland-Verflechtungen erachtet Poth-Mögele als unausweichlich, da es sich hierbei um zwei stark aufeinander angewiesene Lebensräume handelt. Der RGRE versucht diese auch in seinen Arbeiten und Positionen inhaltlich zu verbinden, um zu verhindern, dass sie gegeneinander ausgespielt werden. Ob der zunehmende Trend zur Stadt die Gefahr birgt, dass ländliche Regionen zunehmend an Bedeutung verlieren werden, ist schwer zu sagen. Immerhin besteht in gewissen Regionen der umgekehrte Trend, dass Menschen aufs Land ziehen. Poth-Mögele hätte sich allerdings – gerade im Zusammenhang mit der europäischen Struktur-, aber auch mit der Agrarpolitik – eine politische Debatte darüber gewünscht, welchen Weg Europa einschlagen möchte: „Wollen wir eine Depopulation der ländlichen Räume?“. Vor allem in Frankreich und Deutschland gibt es diese Phänomene und man muss sich überlegen, ob bestimmte Landstriche gänzlich sich selber überlassen bleiben sollen. Es muss eben politisch ausdiskutiert werden, welches Niveau an Lebensqualität aufrechterhalten bleiben soll, was es kosten würde und wer diese Kosten letztendlich übernehmen soll. Diese unter Umständen schwierige Diskussion findet laut Poth-Mögele aber nicht statt. Auf der anderen Seite darf der Wert naturbelassener Gegenden nicht unterschätzt werden, denn gerade in Zeiten, in denen die Konzentration in Städten stattfindet, ist es notwendig – auch aus gesundheitlichen Gründen – derartige Rückzugsgebiete zu erhalten. Schrumpfungsprozesse sind aber keine rein ländlichen Erscheinungen, denn auch Städte können von Abwanderung, baulichem Verfall oder wirtschaftlichem Niedergang betroffen sein. Anstatt abzuwarten, bedarf es hier eines proaktiven Ansatzes und eines regulierten Abbruchs, damit wieder Neues und auch Besseres entstehen kann.

Prosperierende Städte werden immer wieder als Motoren der Regionalentwicklung bezeichnet, doch Poth-Mögele steht diesem Vergleich kritisch gegenüber. Ihrer Ansicht nach sehen sich Städte zwar selber gerne als die treibende Kraft des Umlandes, doch aus ihrer Erfahrung kennt sie hauptsächlich Konkurrenzverhältnisse. Wenn Städte tatsächlich diese Rolle übernehmen wollen, dann braucht es vielmehr ein kooperatives Miteinander. Konstruktive Zusammenarbeit zwischen Zentrum und Umland ist ausschlaggebend für die positive Entwicklung einer Region. Kooperationen können etwa durch die Auflockerungen der starren Kompetenz-Reglementierungen, durch größere Bereitschaft, über den eigenen Tellerrand zu blicken, sowie durch die Miteinbeziehung der Bevölkerung gestärkt werden.

## **Stephen Duffy, Europäische Kommission**

Stephen Duffy arbeitet als Second National Expert in der EU-Generaldirektion für Regionalpolitik und Stadtentwicklung und ist unter anderem für soziale Integration, Stadt- und Territorialentwicklung sowie für neue Regulierungen im städtischen Bereich, der zunehmend eine Rolle in der Kohäsionspolitik spielt, zuständig. Er arbeitet zudem am Europäischen Referenzrahmen für nachhaltige Stadtentwicklung, einem Instrument zur Anwendung der Leipzig Charta, um europäische Städte verstärkt auf Nachhaltigkeit auszurichten. Das ideale Modell einer Europäischen Stadt beschreibt er als moderne, soziale Entwicklung, geprägt von sozialer Kohäsion, einem sozial ausgeglichenem Wohnwesen sowie Sozial-, Gesundheits- und Bildungsleistungen. Die Stadt bietet Platz für Demokratie, Kultur und Diversität, und gleichzeitig auch für Wirtschaftswachstum. Nicht außer Acht lassen will er dabei ihre Funktion als Raum für ökologische Regenerierung.

Die Frage, ob explizite Kompetenzen der Europäischen Union im Bereich der Stadtplanung sinnvoll wären, findet Duffy schwierig zu beantworten. Fest steht jedoch, dass die Generaldirektion für Regionalpolitik umbenannt wurde auf „DG Regional and Urban Policy“ und somit auch die Stadtpolitik Erwähnung findet. Zwar gibt es keine verbindliche legale Basis, aber dafür eine lange Geschichte der EU, in der sie im Bereich Stadtentwicklung eine aktive Rolle spielt, so Duffy. In den letzten beiden Jahrzehnten entstanden eine Menge an politischen Dokumenten und Programmen zur Unterstützung von Städten und ein allgemeines Verständnis (Acquis Urbain) zum Thema Stadtentwicklung hat sich herausgebildet. Dieses wird von den Grundsätzen der Integration, Nachhaltigkeit und Partnerschaft untermauert. So gesehen gilt die Generaldirektion als „key driver“, gleichsam als entscheidender Faktor hinsichtlich Stadtentwicklung.

Europa ist zudem einer der am stärksten verstädterten Kontinente, 70% der Menschen wohnen in urbanen Räumen und so ist klar, dass die Entwicklung der Städte das zukünftige Wirtschaftsgeschehen sowie soziale und territoriale Prozesse bestimmen werden. Ein bedeutender Einfluss auf die Regionalentwicklung ergibt sich insofern, als Städte als Motoren der Wirtschaft agieren und wichtige Dienstleistungszentren für das Umfeld darstellen.

Ob auf lange Sicht die Gefahr bestehe, dass diese Entwicklung auf Kosten der ländlichen Regionen gehe, kann Duffy aus europäischer Perspektive nicht bestätigen, fließt doch ein sehr großer Teil der Investitionen nach wie vor in ländliche Regionen. Als Bedrohung für eine nachhaltige Stadtentwicklung nennt er Zersiedelung sowie niedrige Siedlungsdichten, was Folgen für öffentliche Dienstleistungen hat und eine übermäßige Inanspruchnahme natürlicher

Ressourcen mit sich bringt. Erhöhte Aufmerksamkeit wird allerdings den Stadt-Land-Verflechtungen geschenkt, eine genaue Trennung ist vielerorts gar nicht mehr auszumachen. Die sogenannte RURBAN-Studie versucht dabei Möglichkeiten der Politik zu eruieren, wie Stadt-Land-Partnerschaften für die Implementierung der Kohäsionspolitik behilflich sein können.

Integrierte Stadtentwicklung beschreibt Duffy als sehr breiten und vielseitigen Ansatz und betont in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit einer Verbindung von Maßnahmen, welche wirtschaftliche Entwicklung, Energieeffizienz, Bildung, Gesundheit, soziale Integration etc. fördern. Nachhaltige Stadtentwicklung lässt sich zudem am besten anhand von vier Investitionsschwerpunkten mit städtischer Dimension fördern:

- Verstärkte Maßnahmen zur CO<sup>2</sup>-Reduzierung
- Verbesserung der städtischen Umwelt (Brownfields, Umweltverschmutzung etc.)
- Förderung nachhaltiger städtischer Mobilität
- Verbesserung der sozialen Eingliederung anhand physischer/ökonomischer Regenerierung von sozial benachteiligten Gebieten

Die kommende Strukturfondsperiode sieht Duffy als ambitionierter und innovativer, immerhin sind mindestens 5% des Budgets für integrierte, nachhaltige Stadtentwicklung vorgesehen und neue, territorial flexible Instrumente sollen Veränderungen bringen: Dazu zählen ITIs (Integrated Territorial Investments), CLLD (Community Led Local Development), UIA (Urban Innovation Actions) sowie eine Urban Development Platform für einen Erfahrungsaustausch zwischen Städten. All diese Instrumente bauen auf den Erfahrungen der auslaufenden Förderperiode auf und sind gekennzeichnet durch einen stadtspezifischen Fokus und einen „Bottom-up“-Ansatz.

---

Die Zusammenfassungen der Interviews mit folgenden Personen wurden bereits als eigene Unterkapitel in die Arbeit integriert:

**DI<sup>in</sup> Renate Zuckerstätter-Semela**, Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich

(Siehe Kapitel 2.5.5.1, Seite 46-48)

**DI Hermann Hansy**, Regionalmanagement Weinviertel

(Siehe Kapitel 2.5.5.2, Seite 49-51)

**Mag. Christian Nußmüller**, Stadtbaudirektion Graz

(Siehe Kapitel 3.2.3.1, Seite 68-70)



# LEBENS LAUF (Auszug)

## Persönliche Daten

---

Name: Lisa Hammer, BA  
Geburtsdatum / -ort: 31.05.1989 in Mistelbach

## Ausbildung

---

Seit Okt. 2010	<b>Masterstudium Raumforschung und Raumordnung</b> (Wahlmodul an der TU Wien: Raumplanung)
Feb. 2011 – Juni 2011	<b>Auslandssemester</b> an der Babeş-Bolyai-Universität in Cluj-Napoca, Rumänien
Okt. 2007 – Sept. 2010	<b>Bachelorstudium Geografie</b> an der <b>Universität Wien</b> Bachelorarbeit: Kohäsionspolitik – Beispiel Burgenland
1999 – 2007	<b>Konrad Lorenz Gymnasium Gänserndorf</b> und Maturaabschluss
1995 - 1999	<b>Volksschule Jedenspeigen</b>

## Berufserfahrung mit Bezug zum Studium

---

März 2013 – Juni 2013	<b>Tutoriumsauftrag am Institut für Geografie und Regionalforschung:</b> Übungen zur Geografie ländlicher Räume: Periphere und zentrumsferne Gebiete (inkl. zweitägigem Geländepraktikum)
Juli 2012 – Sept. 2012	<b>Europäisches Parlament, Brüssel (Praktikum):</b> Regionale Entwicklung, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Umwelt, öffentliche Gesundheit und Nahrungsmittelsicherheit
März 2012 – Juni 2012	<b>ÖAR Regionalberatung GmbH, Wien (Praktikum):</b> Mitarbeit und Assistenz bei verschiedenen Projekten im Bereich der Tourismus- und Regionalentwicklung
Sept. 2011 – Dez. 2011	<b>Stadt-Umland-Management, Wien (Praktikum):</b> Erhebung des Qualitätsstandards der Radverkehrsinfrastruktur im Umland von Wien sowie GIS-basierte Integration der erhobenen Daten in den Routenplaner der ITS Vienna Region
August 2011	<b>Boden und Wasser, Büro für Hydrogeologie, Aichach, Deutschland (Außendienst-Praktikum):</b> Sondierung und geologische Felderkundung
September 2009	<b>Weinviertel Management, Zistersdorf (Bachelorpraktikum):</b> Mitarbeit am ETZ Projekt „EUREGIO city.net“



## ERKLÄRUNG

Ich versichere hiermit, dass ich die vorliegende Masterarbeit selbstständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubten Hilfe bedient habe. Die Arbeit wurde bisher weder im In- noch im Ausland in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt und stimmt mit der vom Begutachter beurteilten Arbeit vollständig überein.

Wien, am .....

.....