Die approbierte Originalversion dieser Diplom-/Masterarbeit ist in der Hauptbibliothek der Technischen Universität Wien aufgestellt und zugänglich.

http://www.ub.tuwien.ac.at

The approved original version of this diploma or master thesis is available at the main library of the Vienna University of Technology.

http://www.ub.tuwien.ac.at/eng

Stadtregionale Kooperationen in Österreich

Formen und Politik

Marie Sophie Plakolm

Die approbierte Originalversion dieser Diplom-/ Masterarbeit ist in der Hauptbibliothek der Technischen Universität Wien aufgestellt und zugänglich.
http://www.ub.tuwien.ac.at

The approved original version of this diploma or master thesis is available at the main library of the Vienna University of Technology.
http://www.ub.tuwien.ac.at/eng

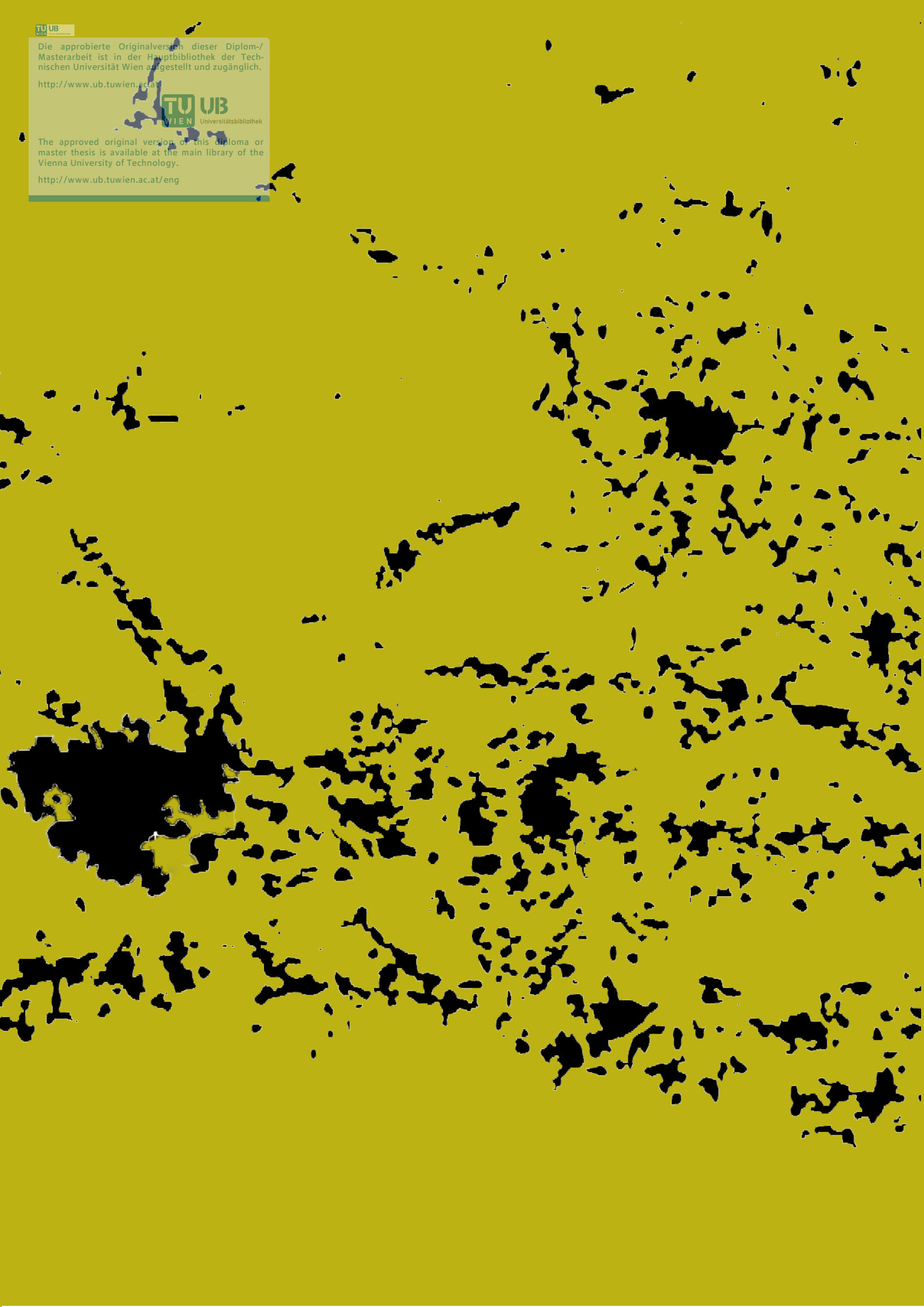
Bebauungsstruktur Stadtregion Villach
Quelle: KAGIS 2014

Die approbierte Originalversion dieser Diplom-/Masterarbeit ist in der Hauptbibliothek der Technischen Universität Wien aufgestellt und zugänglich.

http://www.ub.tuwien.ac.at

The approved original version of this diploma or master thesis is available at the main library of the Vienna University of Technology.

http://www.ub.tuwien.ac.at/eng



Die approbierte Originalversion dieser Diplom-/ Masterarbeit ist in der Hauptbibliothek der Technischen Universität Wien aufgestellt und zugänglich.

http://www.ub.tuwien.ac.at

The approved original version of this diploma or master thesis is available at the main library of the Vienna University of Technology.

http://www.ub.tuwien.ac.at/eng

Diplomarbeit

Stadtregionale Kooperationen in Österreich
Formen und Politik

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades einer
Diplom-Ingenieurin

unter der Leitung von Ao. Univ. Prof. Dr. Alexander Hamedinger
E 280/ 6 Fachbereich Soziologie
Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung

eingereicht an der Technischen Universität Wien
Fakultät für Architektur und Raumplanung
von

Marie Sophie Plakolm
0826603

Rembrandtstr. 24/13, 1020 Wien

Wien, im April 2015

Kurzfassung

Aufgrund steigender Verflechtungen zwischen Städten und Umland lassen sich viele Aufgaben nur auf Ebene der Stadtregion und somit zwischen mehreren Gebietskörperschaften lösen. Die größte Herausforderung ist die Steuerung von Stadtregionen, denn Kooperation und Konkurrenz liegen oft eng beisammen. Um stadtregionale Kooperationen zu forcieren, werden in zahlreichen Arbeiten Best-Practice Beispiele aufgearbeitet und Handlungsempfehlungen abgeleitet. Allerdings stehen die Stadtregionen vor unterschiedlichen Ausgangslagen, sodass zu klären ist, was wo und unter welchen Umständen funktioniert. Ziel der Arbeit ist es, Erklärungen und Gründe zu finden, warum in manchen Stadtregionen auf stadtregionaler Ebene kooperiert wird, in anderen nicht. Argumentiert wird, dass die Ursachen insbesondere auf der lokalen Ebene liegen. Über einen Mixed-Methods Ansatz werden strukturelle und akteursbezogene Faktoren in den Stadtregionen Villach und Bludenz auf ihr Erklärungspotenzial hin untersucht. Deutlich wird, dass die strukturellen Faktoren wichtig, alleine aber nicht aussagekräftig sind. Akteurszentrierte Faktoren liefern relevante Hinweise, um die Formierung stadtregionaler Kooperationen zu erklären; sie sind jedoch ihrerseits an die strukturellen Gegebenheiten gekoppelt.

Abstract

Due to increasing interdependences between cities and their surrounding areas, many tasks can only be solved at the level of the urban region and thus between several authorities. As cooperation and competition are closely linked together, the controlling of an urban area is the biggest challenge. In order to force urban regional cooperations, the focus of many papers is to seek lessons from other cases and to derive actions. But urban regions are facing different starting points. Hence it must be clarified what works where and under which circumstances. The aim of this paper is to find explanations and reasons why urban regional cooperations are limited to some urban regions. It is argued, that the reasons can be found at the local level. By using a mixed-methods approach, structure and actor related factors will be examined if they can explain urban regional cooperation in the areas of Villach and Bludenz. It becomes clear, that structure related factors are important. However considering structural factors alone, they have no significance. In contrast, actor related factors can provide valuable hints in order to explain urban regional cooperations. But they are linked to structural conditions.

Abkürzungen

Anm.	Anmerkung
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
AZI	akteurszentrierten Institutionalismus
BBN	Bludenz-Bürs-Nüziders
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BSF	Bundesamt für Statistik
bsp.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
ca.	circa
dt.	deutsch
EKZ	Einkaufszentrum
etc.	et cetera
ESPON	European Spatial Planning Observation Network
EU	Europäische Union
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
FUA	functional urban area
GmbH	Gesellschaft mit begrenzter Haftung
IKM	Initiativkreis Europäische Metropolregionen
LAG	Lokale Agenda Gruppe
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (dt. Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft)
MEGA	metropolitan european growth areas
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MUA	morphological urban area
OEK	Örtliches Entwicklungskonzept
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development
ÖREK	Österreichisches Raumentwicklungskonzept
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
PPP	Public-Private-Partnership
REK	Räumliches Entwicklungskonzept
STEK	Stadtentwicklungskonzept
TU Wien	Technische Universität Wien
u. a.	unter anderem
v. a.	vor allem
VIFAOS	Tourismuskooperation Villach-Warmbad/ Faaker-See/ Ossiacher See
vs.	versus

Inhaltsverzeichnis

Einführung ... 9
Ausgangslage ... 10
Zielsetzung und Begründung der Fragestellungen ... 11
Fragestellungen ... 12
Fragestellungen: strukturelle Faktoren. ... 12
Fragestellungen: akteursbezogene Faktoren ... 13
Methodik ... 14
Auswahl Fallbeispiele ... 16
Struktur der Arbeit ... 17

1. Zur Bedeutung von Struktur und Handlung ... 19
1.1. Giddens Strukturationstheorie ... 20
1.2. Akteurszentrierter Institutionalismus ... 21

2. Raumtheorien ... 25
2.1. Raumverständnis in Physik und Philosophie und zum Begriff des „Räumlichen“ ... 26
2.2. Martina Löw ... 27
2.3. Henri Lefèbvre ... 28
2.4. Vergleich Raumverständnis: Löw und Lefèbvre ... 30
2.5. Patsy Healey ... 32

3. Stadtregionsdefinition in der politischen Praxis ... 35
3.1. OECD ... 36
3.2. EU ... 37
3.3. Deutschland ... 38
3.4. Schweiz ... 40
3.5. Österreich ... 41
3.6. Zwischenbilanz ... 42
3.7. Exkurs: Stadtregion - Metropolregion ... 43

4. Steuerung von Stadtregionen ... 47
4.1. Governance ... 48
1.4.1 Begriffsannäherung ... 48
1.4.2 Governance - Government ... 50
4.2. Kennzeichen und Spezifika stadtregionaler Governance ... 51
2.4.1 Aktuelle Trends und der Steuerungsansatz des new regionalism ... 51
2.4.2 Regional Governance ... 52

5. Stadtregionale Kooperationen ... 57
5.1. Begriffsklärung ... 58
5.2. Merkmale kooperativer Handlungsformen ... 59
5.3. Stadtregionale Kooperationsmodelle ... 61
5.4. Wie kommt es zu stadtregionalen Kooperationen? ... 66
4.5.1 Bausteine für die Bildung stadtregionaler Kooperationen ... 66
4.5.2 Entscheidende Elemente für die Bildung stadtregionaler Kooperationen ... 68

6. Stadtregionale Kooperationen am Beispiel von Villach und Bludenz ... 73
6.1. Portrait: Stadtregion Villach ... 74
1.6.1 Ausgewählte Planungen, Dokumente, Projekte und Kooperationen im Raum Villach* ... 75
1.6.2 Entwicklung, Organisation und Effektivität der stadtregionalen Kooperationen im Raum Villach ... 76
1.6.3 Strukturelle Merkmale Raum Villach ... 81
1.6.4 Herausforderungen im Raum Villach ... 90
6.2. Portrait: Stadtregion Bludenz ... 91
2.6.1 Ausgewählte Planungen, Dokumente, Projekte und Kooperationen im Raum Bludenz* ... 92
2.6.2 Entstehung, Organisation und Effektivität der stadtregionalen Kooperationen im Raum Bludenz ... 93
2.6.3 Strukturelle Merkmale Raum Bludenz ... 98
2.6.4 Herausforderungen im Raum Bludenz ... 104

7. Schlussfolgerung 107
7.1. Zur Bedeutung der strukturellen Faktoren für die Bildung stadtregionaler Kooperationen 108
7.2. Zur Bedeutung der akteursspezifischen Faktoren für die Bildung stadtregionaler Kooperationen 112
7.3. Reflexion 118

Anhang 123
InterviewpartnerInnen 124
Fragebogen 124
Abbildungsverzeichnis 126
Tabellenverzeichnis 127
Literaturverzeichnis 128

Einführung

Ausgangslage

Die Auseinandersetzung mit Stadtregionen hat in den letzten Jahren auf internationaler und österreichischer Ebene rasant zugenommen. Da immer mehr Personen in Stadtregionen ziehen, werden diese für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes oder eines ganzen Staates enorm wichtig (vgl. TU Wien 2009: 7). Auch wenn in den traditionellen Kernstädten die wichtigsten Funktionen konzentriert sind, emanzipierten sich die angrenzenden Gemeinden in den letzten Jahren gegenüber dem größeren Nachbarn (vgl. Priebs 2005: 1099). Die Verflechtungen nehmen zu, sodass sich zahlreiche Themen, z.B. die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, nur über die Grenzen der eigenen Gebietskörperschaft lösen lassen. Um diese Aufgaben zu bewältigen, wird in unterschiedlichen Formen kooperiert. Allerdings liegen Kooperation und Konkurrenz gerade im Verhältnis von Gebietskörperschaften eng beieinander (vgl. Kleger und Kösling 2006: 63). Auch fällt eine klare Abgrenzung von Stadtregionen nicht immer leicht. Neben politisch-administrativen und statistischen Abgrenzungen fließen auch Vorstellungen, Wahrnehmungen, Zugehörigkeitsgefühle sowie Akteurskonstellationen in die Abgrenzung von Stadtregionen ein (vgl. Healey 2007: 27).

Die größte Herausforderung ist die Steuerung von Stadtregionen. Denn: Häufig kommt es zu einer steigenden Diskrepanz zwischen den politisch-administrativen Einheiten und dem, was wirklich im Raum passiert (vgl. Lackowska 2011: 21). Gemeinsames Handeln und somit eine geteilte Verantwortung sind auf stadtregionaler Ebene unterschiedlich stark ausgeprägt. Ergo wird nicht in allen Stadtregionen zwischen den Gebietskörperschaften kooperativ gehandelt. Warum – dazu existieren bereits einige Vermutungen. Um die Bildung stadtregionale Kooperationen zu prognostizieren, scheinen insbesondere ortsspezifische Faktoren, bedeutend zu sein. Für die Formierung von stadtregionalen Kooperationen können strukturelle Faktoren oder die involvierten AkteurInnen ausschlaggebend sein (vgl. Heinelt u. a. 2011b; vgl. Zimmermann und Heinelt 2012). Der Fokus dieser Arbeit liegt auf den akteursspezifischen Faktoren, die mittels des akteurszentrierten Institutionalismus genauer betrachtet werden. Denn in die Steuerung von Stadtregionen sind primär gebietskörperschaftliche AkteurInnen involviert. Sie agieren nicht unabhängig voneinander, sondern sind in einen institutionellen Kontext sowie eine spezifische Politik-Umwelt eingebettet (vgl. Diller 2013; vgl. Scharpf 2000).

Auch wenn sich die Auseinandersetzung mit Österreichs Stadtregionen in den letzten Jahren intensiviert hat, konnten bisher keine Erklärungen gefunden werden, warum sich in manchen österreichischen Stadtregionen Kooperationen entwickelt haben und (gut) entwickeln, in anderen nicht. Die bisherigen Untersuchungen konzentrierten sich primär auf die Formulierung von Handlungsempfehlungen für eine stadtregionale Politik, basierend auf der Analyse von Fallbeispielen und Best-Practice (vgl. TU Wien 2009; Hochholdinger u. a. 2012; Prorok u. a. 2013; KDZ und ÖIR 2013; Statistik Austria 2013).

Auf internationaler Ebene gibt es bereits Forschungen, um verschiedene Formen von Governance Arrangements in Stadtregionen zu erklären. Die Arbeiten verweisen aufeinander und die Hypothesen werden laufend weiterentwickelt. Besonders relevant für diese Analyse sind die Publikationen *„Metropolitan Governance. Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel“* (Heinelt u. a. 2011b) sowie *„Metropolitan Governance in Deutschland. Regieren in Ballungsräumen und neue Formen politischer Steuerung“* (Zimmermann und

Heinelt 2012). Auch wenn in Österreich und Deutschland die Kompetenzverteilungen divergieren, steht ein föderalistisches Staatsverständnis im Mittelpunkt.

Zielsetzung und Begründung der Fragestellungen

Die Arbeit folgt dem Aufruf von Peter Newman: „To develop a better understanding of potential lessons we need to move beyond descriptive comparison and attempt to build explanations of what works where" (2009: 186). Er beurteilt aktuelle Studien zu stadtregionalen Kooperationen kritisch, da sie zu sehr auf das Beschreiben von Erfahrungen abheben. Stattdessen meint er, dass mehr Augenmerk auf die Beziehung von Theorie und Praxis zu legen sei. Im Mittelpunkt sollte stehen, wie die AkteurInnen ihre Ziele und Strategien ausloten und was die Anreize für Kooperationen sind (vgl. Newman 2009: 186). Ziel dieser Arbeit ist es, Erklärungen und Gründe zu finden, warum in manchen Stadtregionen auf stadtregionaler Ebene kooperiert wird, in anderen nicht; oder warum besser bzw. schlechter kooperiert wird.

Seit den 1990er Jahren begründen ForscherInnen die Entwicklung von Governance Arrangements in Metropolregionen als Reaktion auf die Globalisierung und auf die Restrukturierungen des politischen Systems (vgl. Heinelt u. a. 2011b: 31). Aufgrund dieser Tendenz, könnte man annehmen, dass sich überall ähnliche Strukturen gebildet haben oder bilden. Dem ist nicht so. Selbst innerhalb eines Staates existieren oft sehr unterschiedliche Kooperationsformen nebeneinander. Das führt auf die Frage, welche anderen Variablen abseits der übergeordneten institutionellen Strukturen ausschlaggebend sind. Offenbar nicht die Ebene des Nationalstaates. Die entscheidenden Gründe scheinen auf der lokalen Ebene zu liegen (vgl. Heinelt u. a. 2011a: 31 f.; vgl. Zimmermann und Heinelt 2012: 112).

Um die lokalen Verhältnisse genauer zu erfassen, eignet sich der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus (AZI). Er basiert auf der Annahme, dass das Handeln der AkteurInnen stark vom institutionellen Kontext geprägt und in spezifische Politik-Umweltbedingungen eingebettet ist (vgl. Diller 2013: 2). Um vergangene politische Entscheidungen erklären zu können, muss den Interaktionen der AkteurInnen, deren Fähigkeiten und Orientierungen, in einem gegebenen institutionellen Kontext und unter gegebenen Politik-Umweltbedingungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden (vgl. Scharpf 2000: 75). Für die Erklärung unterschiedlicher Formen stadtregionaler Kooperationen bedeutet dies, dass das Zusammenwirken von strukturellen Rahmenbedingungen und dem Handeln der AkteurInnen zentral ist. Ein großes Augenmerk gilt den ortsspezifischen Einflüssen. Denn Probleme und der Umgang mit Problemen betreffend stadtregionale Politik sind durch eine Kombination von Faktoren und Interaktionen bestimmt und demnach „locally specific". Zentrale Devise ist: „place matters" (vgl. Heinelt und Kübler 2005: 2).

Ein weiterer Schwerpunkt muss auf der räumlichen Dimension liegen. Denn die politischen Gestaltungsmöglichkeiten öffentlicher AkteurInnen beschränken sich zumeist auf administrative Grenzen. Das Verständnis von Stadtregion, wie es nachfolgend erörtert wird, bezieht sich auf einen veränderten institutionellen Kontext unter veränderten Politik-Umweltbedingungen. Die räumliche Festlegung der Stadtregion wirkt sich unmittelbar auf die Akteurszusammensetzung aus. Dabei spielen funktionale Verflechtungen, wie PendlerInnenbeziehungen, eine Rolle; bedeutsam ist aber auch die Wahrnehmung gemeinsamer Natur- und Kulturräume oder das Selbstverständnis, das auf historisch gewachsenen Zugehörigkeitsge-

fühlen basiert. Das Handeln der AkteurInnen muss somit stets unter Beachtung räumlicher Faktoren betrachtet werden.

Bestehende Analysen beziehen sich auf Städte und Regionen wie sie in Österreich, abgesehen von Wien, nicht zu finden sind. Die Regionen Rhein-Neckar oder Frankfurt Rhein/Main sind deutlich größer in Bezug auf EinwohnerInnen und Fläche sowie international stärker verflochten als österreichische Mittelstadtregionen. Die Ergebnisse dürfen somit nicht eins zu eins übertragen werden.

Fragestellungen

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in drei Teile: im ersten geht es um die Frage, welche Anknüpfungen es für den Begriff der Stadtregion in wichtigen Raumtheorien sowie in der politischen und administrativen Praxis, z.B. der OECD, der EU oder der gleichen gibt. Der zweite Teil gilt der Frage der Steuerung von Stadtregionen und den verschiedenen Modellen für stadtregionale Kooperationen. Der dritte Teil der Arbeit ist der empirischen Erhebung und Erörterung gewidmet. Nachdem dieser dritte Teil der umfangreichste und arbeitsintensivste ist und auf ihn auch die Schlussfolgerungen maßgeblich zurück gehen, seien die Fragestellungen und die Methode vorweg eingehend dargelegt.

Die Fragestellungen des empirischen Teils geht auf zwei grundlegende Verfahren zurück: im ersten werden die strukturellen Faktoren mit Sekundärdaten analysiert und Hypothesen getestet, im zweiten wird der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus angewandt. Die Fragen nach Interaktionen, Verhalten und institutionelle Einbettung sollen anhand von Expert-Inneninterviews beantwortet werden. Aus methodischer Sicht wird somit ein Mixed-Methods Ansatz verfolgt.

Fragestellungen: strukturelle Faktoren

In vorangegangenen Analysen wurden bereits einige Annahmen getroffen, welche strukturellen Faktoren relevant sein könnten. Aus diesen Vermutungen lassen sich drei Fragen ableiten:

Welchen Einfluss haben die Wirtschafsstruktur und die Steuereinnahmen der Gemeinden auf das stadtregionale Kooperationsverhalten?

Es wird davon ausgegangen, dass die Wirtschaftsstruktur unterschiedliche Formen stadtregionaler Kooperation beeinflusst. Also beispielsweise die Dominanz eines bestimmten Sektors. Für die Charakteristik von Stadtregionen ist das Verhältnis zwischen Industrie- und Dienstleistungssektor besonders kennzeichnend. Die Sektoren folgen einer unterschiedlichen Logik (vgl. Heinelt u. a. 2011a: 34 f.). Vermutet wird, „dass der Dienstleistungssektor flexible Kooperationsformen bevorzugt, die schnell und leicht veränderbar sind, und der gewerblich-industrielle Sektor eine stabile Handlungskoordination“ (Zimmermann und Heinelt 2012: 118). Weiters wird angenommen, dass Dienstleistungsunternehmen stärker die Politik beeinflussen, um die Lebensqualität der Region zu verbessern und somit attraktiver für hochqualifizierte Arbeitskräfte zu werden (vgl. Zimmermann und Heinelt 2012: 118).

Eine andere Position betont die Konkurrenz zwischen den Gemeinden um Steuereinnahmen. Ein steigender internationaler Standortwettbewerb lässt jedoch vermuten, dass die Gemeinden der Stadtregion ihre gegenseitige Abhängigkeit erkennen und kooperieren (vgl. Zimmermann und Heinelt 2012: 121).

Welchen Einfluss hat eine ungleiche Ausgangssituation hinsichtlich der sozio-ökonomischen und soziodemographischen Entwicklung der Gemeinden auf das stadtregionale Kooperationsverhalten?

Eine zentrale Herausforderung für Stadtregionen ist die steigende Fragmentierung der Gesellschaft. Im Sozialbericht 2011-2012 vom BMASK wird festgestellt, dass sich die Zahl der Armutsgefährdeten zwar verringert, jedoch eine Verfestigung bestimmter Gefährdungslagen erkennbar ist. Dies manifestiert sich in der steigenden Zahl von Personen in extremen Ausgrenzungslagen (vgl. BMASK 2012: 20). Angenommen wird, dass eine „soziale Homogenität zwischen den Gebietskörperschaften stabilere, gemeinsame Problemwahrnehmungen wahrscheinlich macht und damit Kooperation befördert – im Unterschied zu hochgradig segregierten Regionen“ (Zimmermann und Heinelt 2012: 134). Relevante Indikatoren für die Bildung stadtregionaler Kooperationen könnten ähnliche Arbeitslosenzahlen sein oder die Erhebung der Bildungsabschlüsse. Eine ähnliche Bedeutung wird der demographischen Entwicklung zugeschrieben und damit einhergehenden Themen, den Siedlungsraum oder der Infrastruktur betreffend.

Welchen Einfluss hat die politische Zusammensetzung?

Die politische Landkarte Österreichs zeichnet sich der Tendenz nach durch eine steigende Anzahl von Parteien und BürgerInnenlisten aus. Gerade auf kommunaler Ebene steht oft weniger die Partei im Vordergrund, als eine Person bzw. Personengruppe. Es ist anzunehmen, dass die Kooperationsbereitschaft zwischen Gemeinden mit VertreterInnen derselben Partei größer ist, als die von AkteurInnen verschiedener politischer Farben. Die Dominanz einer Partei in der Stadtregion könnte somit zentral für eine intensive Zusammenarbeit sein. Traditionell treten jedoch nicht alle Parteien für einen regionalen Ausgleich ein. Auch könnte eine steigende Anzahl von Parteien die Bildung von Mehrheiten bzw. klaren Entscheidungen negativ beeinflussen. Eine weitere Bedeutung hat möglicherweise die politische Ausrichtung der Parteien. Kooperatives Denken wird traditionell eher Sozialdemokraten und Grünen zugeschrieben (vgl. Heinelt u. a. 2011a: 36 f.), wettbewerborientiertes (Konkurrenz) eher Liberalen und Teilen der Volkspartei.

Fragestellungen: akteursbezogene Faktoren

Hinsichtlich der akteursbezogenen Variablen erörtern Zimmermann und Heinelt folgende Aspekte (vgl. 2012: 139 ff.):

- Die Bedeutung des Aufbrechens verharschter Akteurskonstellationen
- Die Bedeutung von *„metropolitan leadership*“
- Konsensorientiertes Verhalten
- Überwindung oder Vermeidung von Verteilungskonflikten durch Positivsummenspiele

Auch wenn in diesem Abschnitt nicht das Überprüfen von Hypothesen im Mittelpunkt steht, sondern das Aufstellen neuer Vermutungen, können diese Aspekte wertvolle Hinweise für die ExpertInneninterviews liefern. Im Fokus steht das Verstehen sozialer Handlungen, also das Verhalten der AkteurInnen, deren Interessen sowie Handlungs- und Interaktionsmuster unter der Perspektive des akteurszentrierten Institutionalismus. Gleichzeitig soll auf die Bedeutung räumlicher Dimensionen eingegangen werden. Daraus ergeben sich folgende Fragen:

Welchen Einfluss hat die räumliche Dimension auf die Stadtregionsbildung?
Dazu zählen beispielsweise historisch geprägte Zugehörigkeitsgefühle oder ein gemeinsamer Natur-, Siedlungs- und Kulturraum. Gemeinsame Raumbilder, Symbole, Abgrenzungen usw. haben nicht nur eine legitimierende Wirkung, sondern sie können „auch Medien des kollektiven Steuerungshandelns sein und zur Institutionenbildung beitragen (z.B. im touristischen Marketing oder in Begründung landwirtschaftlicher Fördertatbestände)“ (Gailing 2010: 66). Weitere strukturelle Rahmenbedingungen können bestehende ortsspezifische Institutionen sein, wie etwa Naturparks oder Tourismusregionen.

Über welche Handlungsressourcen verfügen die AkteurInnen?
Dazu zählen beispielsweise das Verfügen über Macht (z.B. Gemeinde durch Kompetenz den Flächenwidmungsplan zu erstellen), bestimmtes Wissen (z.B. über inoffizielle Projekte und Planungen) oder materielle Ressourcen (z.B. Einkaufszentrum), die oft in Verbindung stehen mit der Heimatorganisation der AkteurInnen. Aber auch die Bedeutung von *Leadership*-Funktionen (z.b. treibende, vernetzende Kraft) soll abgefragt werden.

Welchen Handlungsorientierungen und -logiken folgen die AkteurInnen?
Zu erörtern ist, welche Interessen die AkteurInnen (z.B. Blick über die eigenen Gemeindegrenzen hinaus) verfolgen sowie durch welche Handlungsantriebe oder -anreize (z.B. normengerechtes Handeln – alle 10 Jahre muss ein regionales Entwicklungskonzept erstellt werden) sie motiviert und geleitet werden. Die erhobenen Handlungslogiken verweisen auch auf mögliche Einstellungen zu Problemen und Herausforderungen (z.B. Umgang mit knappen Siedlungsflächen).

Welche Akteurskonstellationen sind für die Bildung stadtregionaler Kooperationen zentral? Wie wird interagiert?
Von Interesse ist, welche AkteurInnen bei Entscheidungen beteiligt sind (z.B. wer beim Beschluss involviert ist, ob eine stadtregionale Strategie erstellt wird) und wie interagiert wird (z.B. Runder Tisch, um Verhandlungen zu ermöglichen). Bedeutend ist ebenso der Umgang mit Problemen bzw. Blockaden. Relevant könnten zudem bestehende Akteurskonstellationen sein.

Methodik

Die empirische Bearbeitung des dritten Teils erfolgt anhand der Fallbeispiele Villach und Bludenz, die in Hinblick auf bestimmte Ausschnitte untersucht werden (vgl. Flick 2009: 83, 91). Dabei folgt die Analyse dem Konzept des „process tracing“ (dt. Prozessanalyse). Sie wird bei der Untersuchung komplexer Phänomene angewandt und versucht, das „outcome“ auf mögliche kausale Prozesse zurückzuführen. Die Aufarbeitung ähnelt der Aufdeckung eines Kriminalfalls, wo der Tathergang rekonstruiert wird. Scheinbar unzusammenhängende, zufällige Ereignisse verbinden sich durch Hypothesen zu einem sinnvollen Gesamtbild (vgl. Muno 2009: 125f.). Es werden (historische) Dokumente sowie Ereignisse untersucht und durch ExpertInneninterviews ergänzt.
Zur Beantwortung der Fragestellungen werden sowohl quantitative als auch qualitative Verfahren herangezogen und somit ein Mixed-Methods Ansatz verfolgt. Über die Verbindung der

beiden Methoden können die gegenseitigen Schwächen ausgeglichen und die Aussagekraft erhöht werden. Der Forschungsablauf gliedert sich in zwei Phasen, die sequenziell aufeinander folgen; zuerst quantitativ und dann qualitativ.

Besonderer Aufmerksamkeit muss beim Mixed-Methods Ansatz der zeitlichen Abstimmung, der Gewichtung, dem Mix der Daten sowie der theoretischen Perspektive geschenkt werden (vgl. Creswell 2009: 206 f.). Konkret bedeutet dies: in der ersten Phase dieser sequenziellen Forschung wird der Einfluss bestimmter Strukturen auf das Kooperationsverhalten untersucht. Mit Hilfe statistischer Daten sollen die hypothetischen Fragestellungen beantwortet werden. Um mangelnde Datenverfügbarkeit bzw. -qualität auszumerzen, werden in einem nächsten Schritt qualitative ExpertInneninterviews durchgeführt. Die Informationen der ersten Phase werden somit in der zweiten qualitativen Phase vertieft. In der zweiten Phase sollen die Handlungshintergründe der AkteurInnen ausgewiesen werden.

	Phase 1	**Phase 2**
Forschungsgegenstand	Erklärungen bzw. Zusammenhänge zwischen Strukturen und Kooperationsverhalten	Verstehen von Handlungslogiken bezüglich des Kooperationsverhaltens
Forschungslogik	Deduktiv	Induktiv
Fragestellung	Bezug auf Zusammenhang der Variablen/zu testende Hypothese	Offene, breite Fragestellung; mögliche Arbeitshypothesen zur Orientierung
Methode	Quantitativ: Auswertung statistischer Daten	Qualitativ: ExpertInneninterviews (unterstützend Berichte und Dokumente)

01. Tabelle: Phasen des Forschungsablaufes, eigene Darstellung

Phase 1: Sekundärdatenanalyse

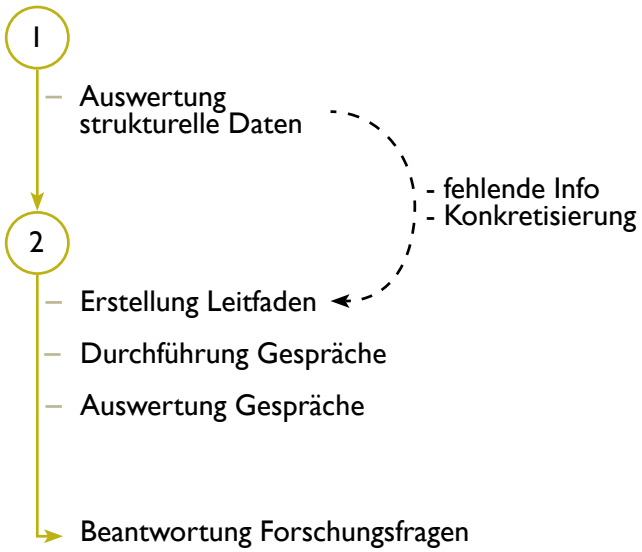
Die Analyse des ersten Frageblocks erfolgt mit Hilfe statistischer Daten auf Gemeindeebene. Sekundärdaten sollen durch beschreibende Maßzahlen und graphische Darstellungen zusammengefasst und dargestellt werden. Die deskriptive (oder beschreibende) Statistik bezieht sich auf „die Beschreibung einzelner messbarer Beobachtungsdaten […] mithilfe von Verhältniszahlen, Prozentwerten, Häufigkeitsverteilungen, Mittelwerten, Streuungsmaßen u. a.m.“ (Atteslander 2008: 241). Sekundärdaten werden somit auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede hinsichtlich einer spezifischen Eigenschaft oder eines Merkmals untersucht. Da sich die Analyse auf die Beschreibung einzelner messbarer Beobachtungswerte konzentriert, jedoch gleichzeitig Hypothesen überprüft werden sollen, ist die Aussagekraft dieser quantitativen Untersuchung begrenzt. Allerdings können die Daten wertvolle Hinweise liefern, auf die in Phase zwei genauer eingegangen wird.

Phase 2: ExpertInneninterviews

In Phase zwei geht es um die Erhebung qualitativer Daten, die durch ExpertInneninterviews gewonnen werden sollen. Ihre Analyse kann die Ergebnisse der ersten Phase erklären bzw. vervollständigen. Fragestellungen können überarbeitet oder vertieft werden (vgl. Ivankova u. a. 2006: 5).

Die ExpertInneninterviews erfolgen auf Basis eines Leitfadens mit Fragen, die mehr oder weniger offen und ausführlich beantwortet werden können. Dabei werden mehrere Fragen vorbereitet, die zur Orientierung dienen. Gegenüber einem Fragebogen kann hier von der

Reihenfolge abgewichen werden und die Fragenformulierung leicht divergieren (vgl. Flick 2009: 113 f.). „Ziel ist es, die individuelle Sicht des Interviewpartners auf das Thema zu erhalten, wozu ein Dialog zwischen Interviewer und Interviewten mit der Frage initiiert werden soll“ (Flick 2009: 114). Der/Die InterviewpartnerIn soll frei antworten. Wird nicht ausführlich genug geantwortet, soll nachgefragt werden. Wichtig ist es, an der richtigen Stelle nachzufragen und den Punkt zu vertiefen, ohne auf die weiteren Fragen zu vergessen. Meistens werden unterschiedliche Formen von Fragen eingesetzt: offene und halbstrukturierte. Offene Fragen konzentrieren sich auf die spezifische und persönliche Sichtweise des Interviewpartners. Über gezielte Fragestellungen sollen Themen angesprochen werden, die sonst nicht aufgegriffen oder gerne vermieden werden. Zu beachten ist, dass die Fragen keinen suggestiven Charakter erhalten (vgl. Flick 2009: 114 f.). Leitfadeninterviews helfen, vorwissenschaftliches Verständnis zu systematisieren und Hypothesen zu entwickeln (vgl. Atteslander 2008: 132).



01. Abbildung: Ablauf Methodik, eigene Darstellung

Die acht Interviews fanden Mitte Oktober 2014 vor Ort statt und dauerten jeweils ca. 1h. Es wurde versucht, mit AkteurInnen aus verschiedensten Bereichen zu sprechen. Dazu zählen Personen aus der Stadtverwaltung, der Politik, der Landesplanung sowie aus den Regionalverbänden. Der Leitfaden sowie genauere Angaben zu den InterviewpartnerInnen befinden sich im Anhang. Die Interviews wurden mittels eines Aufnahmegeräts aufgezeichnet. Da die Auskünfte teilweise vertraulich sind, wird auf eine namentliche Nennung der InterviewpartnerInnen verzichtet

Auswahl Fallbeispiele

Die Analyse erfolgt anhand der Fallbeispiele Bludenz und Villach. Auswahlkriterien waren folgende: bestehende stadtregionale Kooperationen, ein Bevölkerungswachstum sowie eine vergleichbare Größe in punkto Fläche und EinwohnerInnen. In Villach gibt es seit etlichen Jahren die Stadt-Umland Regionalkooperation und die LAG Villach-Hermagor. Seitdem in Vorarlberg die Regio Im Walgau gegründet wurde, verstärkte sich auch im Raum Bludenz die stadtregionale Zusammenarbeit. Außerdem wurden von der ÖROK und der Statistik Austria beide als Stadtregionen ausgewiesen (Österreichischer Städtebund und Statistik Austria 2013; vgl. TU Wien 2009).

Aktuell (Herbst 2014) werden im Auftrag der ÖROK Eckpunkte und Positionen für eine österreichweite Stadtregionspolitik erarbeitet. Die Veröffentlichung der „Agenda Stadtregion in Österreich“ ist im Herbst 2015 geplant. Im Zuge dieses Projekts werden vier Fallbeispiele analysiert; Bludenz und Villach sind zwei davon. In Workshops vor Ort (Juni/Juli 2014) wurden mit AkteurInnen unterschiedlicher Ebenen (Gemeinde, Stadt, Land) und Bereiche (Politik, Planung, Zivilgesellschaft) die Kooperationen in der eigenen Region diskutiert. Auch wenn Ziel und Methodik der „Agenda Stadtregionen in Österreich“ von dieser Arbeit abweichen, sind die Ergebnisse der Workshops und Steuerungsgruppentreffen relevant. Sie geben Einblicke in die Kooperationsschwerpunkte sowie in die Qualität der Kooperationen aus Sicht der AkteurInnen.

Struktur der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich in drei thematische Teile. Im ersten Teil wird der theoretische Rahmen aufgespannt. Um Phänomene wie stadtregionale Kooperationen zu erklären, bedarf es einer Gesellschaftstheorie (Kapitel 1). Dabei bietet sich insbesondere Giddens Strukturationstheorie an, die das Wechselverhältnis von Struktur und Handlung in den Mittelpunkt rückt. Über den akteurszentrierten Institutionalismus wird die analytische Perspektive erweitert. In einem nächsten Schritt (Kapitel 2) werden raumtheoretische Zugänge von Löw, Lefèbvre und Healey diskutiert. Daran anschließend (Kapitel 3) erfolgt ein Vergleich der unterschiedlichen Konzepte von Stadtregion in der Politik.

In Teil zwei geht es um die Vermittlung und Übergang zur Praxis. Raumplanerisches Handeln steht natürlich in enger Verbindung mit Fragen der Steuerung (Kapitel 4). Aufgrund zahlreicher Entwicklungen der letzten Jahre, gibt es jedoch einen Wandel im Steuerungsverständnis (Governance). In einem eigenen Abschnitt (Kapitel 5) wird auf unterschiedliche Formen stadtregionaler Kooperationen sowie auf wichtige Bausteine am Weg zur stadtregionalen Kooperation eingegangen.

Der dritte Teil ist nun der empirischen Analyse anhand der Stadtregionen Villach und Bludenz gewidmet (Kapitel 6). Entsprechend der bereits ausgeführten Mixed-Methods wird dargelegt, wie es zu den stadtregionalen Kooperationen kam, wie diese organisiert sind, welche thematischen Schwerpunkte gesetzt wurden und welchen Rahmenbedingungen sie unterliegen. Das Hauptaugenmerkt liegt auf der Untersuchung der strukturellen und der akteursbezogenen Faktoren für beide Fallbeispiele.

Ein letzter Schritt (Kapitel 7) gilt den Schlussfolgerungen und Reflexion der Ergebnisse. Vorangestellte Vermutungen werden kritisch betrachtet und bestärkt oder revidiert. Gleichzeitig werden neue Annahmen aufgestellt, die möglicherweise helfen, die Formierung stadtregionaler Kooperationen zu prognostizieren. Auch wird reflektiert, welche Faktoren ausschlaggebender sind – strukturelle oder akteursbezogene – und warum in Villach und Bludenz gerade eine bestimmte Form gewählt wurde. Abschließend werden offene Fragen aufgeworfen sowie weitere Ansatzpunkte erörtert.

1. Zur Bedeutung von Struktur und Handlung

Handlungstheoretische Zugänge in der Soziologie rücken das Wechselverhältnis von Struktur und Handlung in den Mittelpunkt, um soziale Phänomene zu erklären. Soziale Phänomene können Interaktionen zwischen AkteurInnen und sozialen Gebilden, wie Gruppen oder Vereine, Unternehmen oder auch Staaten sein. Aber soziale Phänomene bezeichnen auch soziale Prozesse, wie die Veränderung oder Herausbildung von Institutionen und sozialen Beziehungen (vgl. Schimank 2000: 11). Von Interesse ist, wie sich Prozesse zwischen den Beteiligten gestalten und wie Regelmäßigkeiten entstehen. Damit einher gehend gilt es, Handlungszusammenhänge zu erklären – welcher Logik folgen die AkteurInnen und was bedeutet dies für die Struktur usw.

Die Entstehung sozialer Strukturen ist auch für den Begriff der Stadtregion, als eine Einheit unterschiedlichster AkteurInnen und Handlungen, wichtig. Soziale Strukturen sind „Handlungswirkungen, die sich als verfestigte Muster manifestieren und so die weiteren Handlungsbedingungen für die Akteure vorgeben“ (Schimank 2000: 16). Zur Erklärung sozialer Phänomene müssen somit Strukturen und AkteurInnen gleichermaßen betrachtet werden.

1.1. Giddens Strukturationstheorie

Insbesondere Anthony Giddens hat sich dieser wechselseitigen Konstitution von Struktur und Handlung gewidmet. Seiner Ansicht nach liefern die klassischen soziologischen Arbeiten keine weithin gültige Darstellung von Gesellschaften (vgl. Treibel 2000: 231; vgl. Werlen 2012: 145). In seinem Werk *„Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung“* (1988, engl. Original 1984) versucht er, interdisziplinär zu arbeiten und integriert die Faktoren Raum und Zeit in die Erklärung sozialer Wirklichkeit (vgl. Werlen 2012: 146).

Giddens ist der Auffassung, „daß gesellschaftliche Strukturen als solche den Handlungen individueller Akteure nicht gegenüber stehen, sondern unmittelbar in diese Handlung mit einfließen, und umgekehrt die Handlungen von Akteuren «Strukturen» schaffen“ (Treibel 2000: 230). Bezeichnet als „Dualität von Struktur und Handlung“, setzen die Strukturen den Handelnden Grenzen, sie eröffnen ihnen aber auch Möglichkeiten, indem sie einen Rahmen abstecken (vgl. Schroer 2006: 109).

Soziales Handeln bringt ständig soziale Strukturen hervor. Strukturen werden allerdings nur durch deren Anwendung wirksam. Erst im Zeitverlauf werden Strukturen produziert und reproduziert. Normen müssen befolgt werden, damit diese erhalten bleiben (vgl. Schimank 2000: 22). Menschliches Handeln ist somit in Regeln und Ressourcen eingebettet, die soziale Systeme produzieren und reproduzieren. Strukturen sind institutionalisiert und dauerhaft; Systeme sind in routinierte oder institutionalisierte Handlungen eingelagert. Menschen bewegen sich in Strukturen und müssen sich mit diesen auseinandersetzten (z.B. Studierende mit der Universität) (vgl. Treibel 2000: 244).

Routinen erhalten dabei eine Schlüsselfunktion: Sie dienen einerseits zur kontinuierlichen Reproduktion der Persönlichkeitsstrukturen der AkteurInnen in ihrem Alltagshandeln, andererseits zur Reproduktion gesellschaftlicher Institutionen (vgl. Giddens 1988: 111 f.). Auf Routinen basiert der rekursive Charakter des gesellschaftlichen Lebens (vgl. Löw 2001: 163). Über Regeln erhält das Handeln einen sowohl sanktionierenden (Sanktionierung von Handeln) wie auch konstitutiven Charakter (Konstitution von Sinn). Regeln sind als generali-

sierte Leitfäden des Handelns zu verstehen. Um sie zu konzeptionalisieren, muss aber auf die Ressourcen Bezug genommen werden. Giddens differenziert zwischen allokativen (materiellen – Aneignung und Nutzung materieller Objekte) und autoritativen (symbolischen – Kontrolle über die soziale Welt) Ressourcen (vgl. Löw 2001: 59; vgl. Werlen 2012: 156 ff.).

Zur Bedeutung von Raum und Zeit

Giddens Strukturationstheorie zeichnet sich insbesondere durch die Integration der Faktoren Raum und Zeit aus. Seiner Ansicht nach können Phänomene moderner Gesellschaften (z.B. Prozess der Urbanisierung) nur dann begriffen werden, wenn die soziologische Theorie über einen Raum-Zeit Bezug verfügt. Beispielsweise war in vormodernen Kulturen die Zeit eng an den Raum und somit auch einen Ort gebunden. Mit der Erfindung der mechanischen Uhr, der Einführung eines standarisierten Kalenders sowie der Einteilung in Raum- und Zeitzonen, erfuhr die Gesellschaft eine einheitliche Organisierung. Folge ist eine „Entleerung der Zeit", der eine „Entleerung des Raums" entspricht (vgl. Giddens 1995: 28 ff.).

1.2. Akteurszentrierter Institutionalismus

Der Bezugsrahmen für die folgende Analyse ist die wechselseitige Konstruktion von Struktur und Handeln in der bzw. als Stadtregion. Um jedoch Handlungswahlen und die strukturellen Effekte des handelnden Zusammenwirkens zu erklären, muss die Theorie um eine analytische Perspektive erweitert werden: dem akteurszentrierten Institutionalismus. Nicht mit einer Theorie gleichzusetzen, liefert dieser Ansatz helfende Hinweise bei der Suche nach Erklärungen. Warum handeln AkteurInnen in einer Situation so und nicht anders? Welche strukturellen Effekte hat ein bestimmtes Handeln hinsichtlich weiterer Handlungen? (vgl. Schimank 2000: 20).

Primär angewandt in den Politikwissenschaften, wurde der AZI in den letzten Jahren auch in der Raumplanung relevant. Für die Planung ist dieser Ansatz besonders spannend, da zahlreiche kollektive AkteurInnen aufeinander treffen, die in verschiedene, zumeist staatsnahe Institutionen involviert sind. Er liefert eine Perspektive, wie in unterschiedlichen Regionen trotz gleicher institutioneller Rahmenbedingungen divergierende Planungen entstehen und wie sich institutionelle raumwirksame Regelsysteme durch AkteurInnen und deren Interaktionen verändern. Also warum beispielsweise in Region A ein stadtregionaler Planungsverband existiert und in Region B nicht. Der AZI ist zudem mit der Betrachtungsweise von Governance kompatibel. Der Fokus liegt auf dem Wechselspiel von AkteurInnen und Institutionen, um frühere raumplanerische Entscheidungsprozesse zu verstehen (vgl. Diller 2013: 8 ff.).

Akteurszentrierte Ansätze sind stark auf empirische Erhebungen angewiesen, da die AkteurInnen unterschiedlich agieren und ihre Wahrnehmungen subjektiv sind. Erklärungen werden meist mit Vorwissen in Verbindung gebracht. Existiert kein Vorwissen, fokussiert sich die Analyse aufs Beschreiben. Die Perspektive des AZI greift somit auf bestehende Erklärungsmodelle (Handlungstheorie, Institutionalismus) zurück (vgl. Scharpf 2000: 76). Zentraler Ansatzpunkt ist, dass soziale Phänomene stets als Produkt von Interaktionen erklärt werden. Interaktionen sind durch einen institutionellen Kontext geprägt, der sie strukturiert und die Ergebnisse maßgeblich beeinflusst (vgl. ebd.: 17). Das bedeutet: AkteurInnen nehmen Probleme und Herausforderungen unterschiedlich wahr. Gleichzeitig reagieren sie unterschiedlich auf äußere Einflüsse, wie Drohungen, Möglichkeiten oder Beschränkungen. Es

existiert eine Wechselwirkung zwischen AkteurInnen und Institutionen, die in eine bestimmte Politik-Umwelt eingebettet sind. Abhängig davon werden Probleme definiert und politische Entscheidungen getroffen (vgl. Diller 2013: 2; vgl. Scharpf 2000: 73 ff.).

Kern des akteurszentrierten Institutionalismus ist die Bestimmung wichtiger Einflussfaktoren auf die AkteurInnen und deren Verhalten. Besonders relevant sind die institutionellen Einflüsse. Die AkteurInnen sind in ihrem Handeln an institutionelle Regeln gebunden. Beispielsweise sind Interessen kollektiver AkteurInnen an eine Gewerkschaft, Partei oder Organisation gekoppelt. Regeln legen Mitgliedschaften fest, legitimieren das Handeln und verweisen auf verfügbare rechtliche und materielle Ressourcen. Regeln geben auch Ziele vor und verweisen somit auf dahinterliegende Werte. Das bedeutet, dass Institutionen Entscheidungen erleichtern oder hemmen, gleichzeitig aber auch festlegen, welche Maßnahmen zum Erreichen der Ergebnisse angewandt werden und wie das Ergebnis bewertet wird (vgl. Scharpf 2000: 78 f.). Die AkteurInnen charakterisieren sich somit durch bestimmte Fähigkeiten, Wahrnehmungen und Präferenzen. Wichtig sind:

Handlungsressourcen

Das Verfügen über spezielle Handlungsressourcen ermöglicht den AkteurInnen, das Ergebnis auf gewisse Weise zu beeinflussen. Dazu zählen physische Stärke, Intelligenz, Human- und Sozialkapital sowie – im politischen Kontext wichtig – Kompetenzen oder Partizipationsrechte. Die Verfügung über Macht, Mitbestimmungsrechte und Ressourcen ist somit stark an die Institution gebunden (vgl. Scharpf 2000: 86).

Handlungsorientierung und -logiken

Abhängig von Wahrnehmungen und Präferenzen handeln die AkteurInnen unterschiedlich (z.B. eigennützig, kooperativ, kompetitiv). Die Handlungsmotive können sich im Laufe der Zeit durch Lernen, Diskussionen und Argumente verändern. Ohne Bezug zu Handlungsressourcen haben Wahrnehmungen und Präferenzen jedoch praktisch keine Auswirkungen (vgl. Scharpf 2000: 86 f., 96). Durch die Handlungsorientierung lassen sich auch Aussagen über die dahinterliegenden Interessen und mögliche Einstellung zu Problemen treffen.

Eng mit der Handlungsorientierung verbunden sind die Handlungslogiken. Handlungsantriebe können beispielsweise normengerechtes (*Homo Sociologicus*) oder nutzenmaximierendes (*Homo Oeconomicus*) Handeln sein (vgl. Schimank 2000: 47). Normengerechtes Handeln wäre etwa die Befolgung einer Umweltrichtlinie; nutzenmaximierendes Handeln impliziert das Ausloten aller rechtlichen Spielräume (z.B. Übertretung der festgesetzten Luftverschmutzungswerte bis Externe diese prüfen). AkteurInnen können aber auch durch Emotionen angetrieben werden (*Emotional Man)* (vgl. ebd.: 128). Dazu zählen beispielswese Neid hinsichtlich einer neuen Infrastrukturausstattung oder Empörung aufgrund einer lärmintensiven Veranstaltungsörtlichkeit in der Nachbargemeinde. Ist das Handeln des *Emotional Man* oft durch erfahrende oder vermeintliche Ungleichheit bestimmt, reagieren *Identitätsbehaupter-Innen* nach Bestätigung ihres Selbstbildes. Antrieb ist, dass „er nach außen oder sich selbst dokumentieren will, wie er sich selbst sieht und gesehen werden will“ (ebd.: 47). Eine regionale Marketingstrategie könnte beispielsweise das Produkt dieses Handlungsantriebs sein.

Akteurskonstellationen und Interaktionen

Politische Entscheidungen werden meist nicht von EinzelakteurInnen getroffen, sondern unterliegen Interaktionen vielfältiger AkteurInnen, die eine spezielle Konstellation bilden. Konstellationen sind bestimmt durch die beteiligten AkteurInnen, deren Strategien hinsichtlich der Ergebnisse, der Präferenzen und anderer AkteurInnen. Sie beschreiben ein statisches Bild – die eigentliche Entscheidung geht aus der Interaktion hervor. Entscheidungen werden meistens nicht alleine getroffen, sondern durch Meinungen anderer beeinflusst. Interagiert wird in verschiedenen Formen – z.B. durch Verhandlungen, durch hierarchische Steuerung oder Mehrheitsentscheide. Regeln und der weitere institutionelle Kontext charakterisieren die Interaktion (vgl. Scharpf 2000: 87 ff.). Beispielsweise können in hierarchisch strukturierten Organisationen „alle Arten von Interaktionsformen realisiert werden, wohingegen ein selbstorganisiertes Netzwerk weder die Ausübung hierarchischer Autorität noch Mehrheitsentscheidungen ermöglichen kann“ (ebd.: 92).

2. Raumtheorien

Raumfragen haben in den letzten Jahren in den Sozialwissenschaften stetig an Relevanz gewonnen (vgl. Läpple 1991; vgl. Löw 2001; vgl. Löw u. a. 2008; vgl. Schmid 2005; vgl. Schroer 2006). Auch als *Spatial Turn* bekannt, wird die Aktualität von Raum in der Stadtforschung auf Globalisierungs- und Urbanisierungsprozesse zurück geführt (vgl. Lossau 2012: 185; vgl. Schmid 2005: 9). Gängige Raumvorstellungen, wie etwa jene des Nationalstaats, werden hinterfragt. Es bilden sich neue Räume oder Raum-Begriffe, in die sich auch Stadtregionen einordnen lassen.

Öffentliche Institutionen verfügen über eine bestimmte räumliche Reichweite (z.B. Gemeinde, Bezirk) mit entsprechenden Ressourcen. Stadtregionen setzten sich über herkömmliche politische Grenzen hinweg und verheißen möglicherweise Veränderungen hinsichtlich der räumlichen Wirkungskraft von Institutionen. Dies kann sich auch auf Ressourcen, wie Kompetenzen oder Standortfaktoren, entsprechenden Handlungslogiken und -orientierungen sowie Interaktionen auswirken. Raumtheorien und Gesellschaftstheorien dürfen somit nicht unabhängig voneinander betrachtet werden. „Jede Theorie des Raumes stützt sich auf eine bestimmte Konzeption von Gesellschaft, und jede Gesellschaftstheorie impliziert eine bestimmte Konzeption des Raumes“ (Schmid 2005: 29).

Daraus resultieren zwei Möglichkeiten, „Raum“ zu theoretisieren: zu einer bestehenden gesellschaftstheoretischen Konzeption kann das „geeignete“ Raumkonzept gesucht werden. Dies ist beispielsweise bei Martina Löw (*„Raumsoziologie“* 2001) der Fall, indem sie sich auf Giddens Strukturationstheorie bezieht. Giddens weist dem Faktor Raum eine besondere Bedeutung zu; kaum verwunderlich, dass sich seine Ansätze in zahlreichen raumsoziologischen Arbeiten wieder finden (vgl. Dangschat 2007; vgl. Löw 2001; vgl. Löw u. a. 2008; vgl. Schroer 2006; vgl. Werlen 2012). Einen anderen Weg geht Henri Lefèbvre. Er bezieht die jeweiligen Raumtheorien und Raumkonzepte auf die (historisch-) gesellschaftliche Entwicklung und konzentriert sich somit auf die Produktion von Raum (vgl. Schmid 2005: 29).

Die folgende Erörterung knüpft an diese zwei Sichtweisen an. Von besonderem Interesse ist das Zusammenspiel zwischen dem physisch-materiellen und dem gedachten Raum bzw. zwischen dem „Ort“ als statistisch beschreibbarer Einheit und dem „Raum“ als theoretischem Konzept (vgl. Dangschat 2007: 24).

2.1. Raumverständnis in Physik und Philosophie und zum Begriff des „Räumlichen“

Raumvorstellungen werden schon seit Jahrhunderten vor allem in der Physik und Philosophie diskutiert. Die Debatte ist meist geprägt von der Spaltung zwischen dem absoluten und relativistischen Raumverständnis. Zentraler Unterschied ist das Verhältnis von Materie und Raum. Vertreter des absolutistischen Raumverständnisses sind beispielsweise Kepler und Newton, des relativistischen Leibniz und Einstein (vgl. Löw u. a. 2008: 9; vgl. Schroer 2006: 29 ff.).

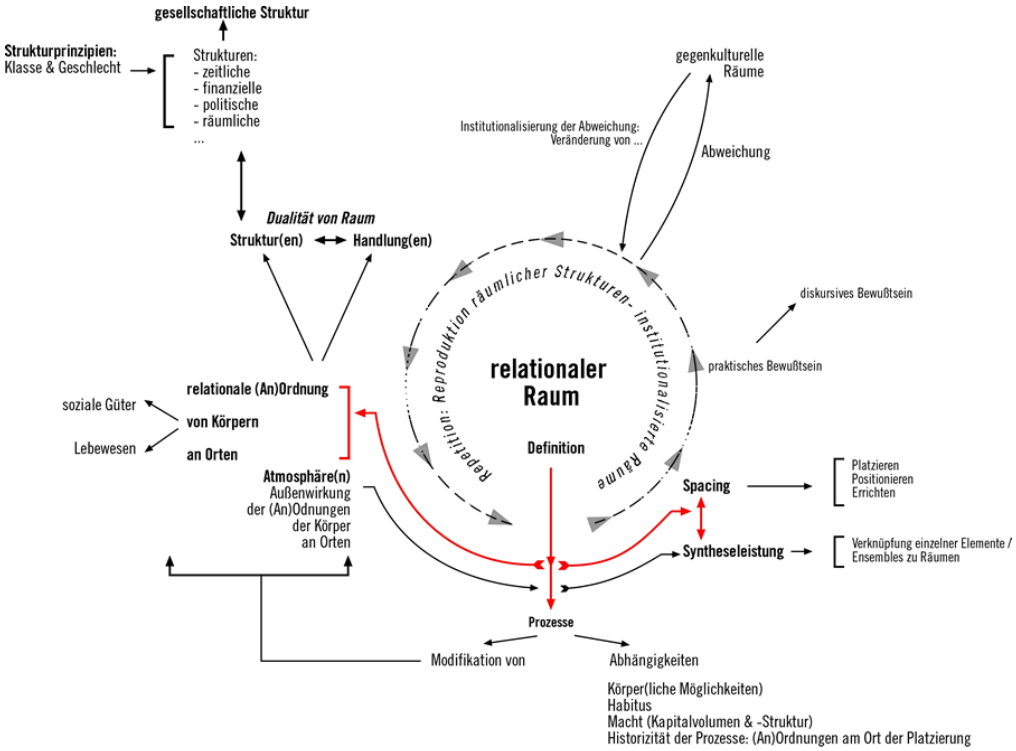
In der absolutistischen Konzeption besteht Raum unabhängig von materiellen Körpern. Die Vorstellung eines „leeren Raums“ ist möglich. Es existieren Raum und Körper. Das heißt, dass der Raum auf die körperlichen Objekte wirkt, diese jedoch nicht auf ihn rückwirken. Raum besteht somit unabhängig vom Menschen. Er umfasst alle Objekte, die einen festen Platz haben (vgl. Läpple 1991: 30). Im Kontrast dazu steht die relativistische Vorstellung: das Beziehungsverhältnis von Raum und Körper wird betont. Raum ist ohne Köper undenkbar

und die Lagebeziehungen sind ausschlaggebend (vgl. Löw u. a. 2008: 9; vgl. Schroer 2006: 30, 44 ff.). Der Dualismus von Raum und Köper wird somit aufgehoben. Raum ergibt sich aus den Lageverhältnissen der Körper relativ zum Bezugssystem des Beobachters. Die Konstruktion des Raums ist demnach abhängig vom Standort des Beobachters (vgl. Stoetzer 2008: 2 f.).

Albert Einstein vertritt entsprechend seiner Relativitätstheorie eine relationale Raumvorstellung. Das absolute Raumkonzept hat er mit einer Schachtel verglichen und nennt es bezeichnenderweise Container Raum. Im Deutschen wird der absolute Raum auch als „Behälter-Raum" charakterisiert (vgl. Läpple 1991: 30). Dieser Raum umgrenzt somit das soziale Geschehen. Auch wenn der Behälter Raum oft als „banal" bewertet wird, bemühen sich viele TheoretikerInnen, diese Vorstellung nicht zu vernachlässigen. So ist er beispielsweise für die Erklärung von Macht- und Herrschaftsverhältnissen wichtig; auch können mittels seiner klare Trennlinien sowie Grenzen gezogen werden (vgl. Dangschat 2007: 25; vgl. Läpple 1991: 29; vgl. Schroer 2006: 12).

2.2. Martina Löw

Löw erweitert Giddens Dualität von Struktur und Handeln zur Dualität von Raum und entwirft ein Modell der Raumsoziologie. Sie betrachtet Giddens Strukturationstheorie kritisch. Ihrer Ansicht nach konzentriert er sich eher auf die zeitliche Dimension und vernachlässigt den Faktor Raum. Würde er Raum und Handeln aus einer relativistischen Sicht als Ergebnis eines Anordnungsprozesses sehen, könnte er auch die Entstehung räumlicher Strukturen erklären (vgl. Löw 2001: 43).



02. Abbildung: Relationaler Raum nach Löw

Quelle: Löw u. a. 2008: 65

Löw sieht „Raum als eine relationale (An)Ordnung sozialer Güter und Menschen (Lebewesen) an Orten" (2001: 244). Mit sozialen Gütern werden vor allem materielle Güter verstanden, da sich nur diese an einem Ort platzieren lassen. Räume sind nicht natürlich vorhanden, sondern entstehen aus der sozialen Entwicklung heraus. Dieser soziale Prozess ist bestimmt durch die Begriffe *Spacing* (Platzierungspraxis) und *Syntheseleistung* (Verknüp-

fung der platzierten Elemente durch Wahrnehmung). Das *Spacing* erfolgt an einem konkreten Ort, der somit gleichzeitig Ziel und Resultat des Platzierens ist. Raum und Ort bedingen sich wechselseitig: Orte ermöglichen die Entstehung von Räumen, die wiederum Orte konstituieren (vgl. Löw 2001: 244 f.). Mehrere Räume sind an einem Ort möglich (vgl. ebd.: 173). Beispielsweise entsteht der Raumtyp „Straße“ durch das Platzieren von Elementen (Laternen, Fahrbahn, Bänke, Häuser etc.) in einem gegenseitigen Verhältnis. Durch die Wahrnehmung und Vorstellung synthetisieren die Menschen das Gesehene und verknüpfen es mit dem Raumtyp „Straße“. Die Konstitution von Räumen ist somit stetig an den Prozess von *Spacing* und *Syntheseleistung* gebunden. Ausnahmen bilden Raumkonstruktion in wissenschaftlichen Arbeiten, beim Entwerfen, Planen etc. Sie basieren auf Vorstellungen und existieren auch ohne *Spacing* (vgl. ebd.: 255).

Räume zeichnen sich dadurch aus, dass sie Verteilungsprinzipen wieder spiegeln. In hierarchischen Gesellschaften herrschen zumeist ungleiche Verteilungen vor, in anderen können Räume auch durch Aushandlungsprozesse gebildet werden (vgl. Löw 2001: 228). Räume verkörpern also auch Macht- und Herrschaftsverhältnisse (vgl. Löw u. a. 2008: 64).

Jeder Raum ist für Löw ein sozialer: kein Raum kann entstehen, ohne dass er durch den Menschen konstruiert wird. Materielle Qualität erhält der Raum durch soziale Güter (sie sind durch Verknüpfung mit dem Raum primär materielle Güter) (vgl. Löw 2001: 228). Die Konsequenz ist, dass Löw keine Unterscheidung zwischen einem physisch-materiellen und einem sozialen Raum (kommunikativen) trifft.

Für ihren Raumbegriff ist die Beziehung zwischen Gütern und Menschen zentral. Sie begründet dies damit, dass „erst die miteinander verknüpften sozialen Güter und Menschen zum Raum werden“ und der Relationenbildung somit große theoretische Aufmerksamkeit gewidmet werden muss (Löw u. a. 2008: 65 f.). Der Raumbegriff ist demnach nicht starr, sondern wie das Handeln in Bewegung. Somit können auch Veränderungen von Räumen erklärt werden (vgl. Löw 2001: 65).

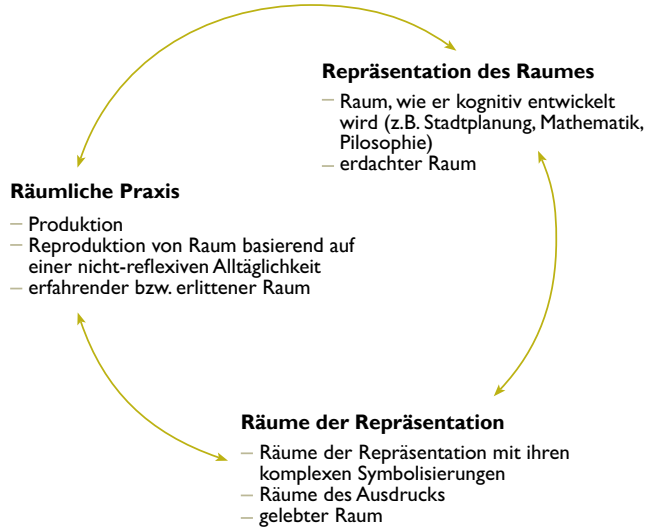
2.3. Henri Lefèbvre

Henri Lefèbvres Theorie zur Produktion des Raumes gewann in den letzten Jahren enorm an Popularität. Lange verkannt, liegen die Stärken der Theorie vor allem darin,

> „dass sie die Kategorien der «Stadt» und des «Raums» systematisch in eine übergreifende Gesellschaftstheorie integriert und es ermöglicht, räumliche Prozesse und Phänomene auf allen Maßstabsebenen, vom Privaten über die Stadt bis zum Globus, abzubilden, zu erfassen und zu analysieren“ (Schmid 2005: 9).

Lefèbvres Ziel ist es, herauszufinden, wie Raum nicht nur gelesen werden kann, sondern wie er produziert wird. Er wundert sich, dass in all den Jahrhunderten noch kein „code“ entwickelt wurde, „which allowed space not only to be «read» but also to be constructed“ (Lefèbvre 1991: 7). Für Schmid ist klar, dass Lefèbvre nicht eine Raumtheorie oder ein Raumkonzept entwerfen, sondern den Prozess der Produktion von Raum analysieren wollte. Raumtheorien oder Raumkonzepte verdanken sich einem Bedeutungsprozess, der selbst Bestandteil der Raumproduktion (vgl. Schmid 2005: 30), ist.

„*(Social) space is a (social) product*“ lautet die zentrale These in „*The production of space*” (Lefèbvre 1991: 26, frz. Original 1974). Schmid interpretiert dies dahingehend, dass jede Gesellschaft ihren Raum produziert und der Raum ein gesellschaftliches Produkt ist (vgl. 2005: 30). Indem jede Gesellschaft ihren eigenen Raum produziert, wird auch Geschichte produziert. Raum muss somit immer zeitlich, also aus dem Konnex der historischen Ereignisse, begriffen werden. Aus einer ähnlichen Sicht meint Ronneberger, dass nicht der Raum, sondern die räumlichen Praktiken und damit verbundene soziale Verhältnisse analysiert werden. Indem Lefèbvre den Begriff des sozial produzierten Raums einführt, überbrückt er die Differenz von Struktur und Handlung, Diskursen und Praktiken sowie von physischem und materiellem Raum (vgl. Ronneberger 2010: 45).



03. Abbildung: Raumdimensionen nach Lefèbvre, eigene Darstellung

Quelle: Löw u. a. 2008: 53

Zur Produktion von Raum entwirft Lefèbvre „*a conceptual triad*“, auf das er sich im Laufe seiner Analyse immer wieder bezieht (vgl. 1991: 26). Seiner Ansicht nach muss eine Theorie des Raumes stetig verschiedene Felder berücksichtigen: mentale, soziale und physische (vgl. Lefèbvre 1991: 11). Die Produktion von Raum stützt sich demnach auf drei Dimensionen, die doppelt bestimmt sind, sich gegenseitig überlappen und bestimmen (vgl. Lefèbvre 1991: 8, 26, 38 f. vgl. Löw u. a. 2008: 53 f. vgl. Ronneberger 2010: 45; vgl. Schmid 2005: 207 ff.):

- Die r*äumliche Praxis* (*social practice*) stützt sich auf die Produktion und Reproduktion von Raum. Basis ist, wie Gesellschaften den Raum abhängig von deren kollektiven Rhythmen (Arbeiten, Wohnen, Freizeit) wahrnehmen bzw. erfahren (*perceived space*). In anderen Worten: wie Menschen die Raum bildenden materiellen Objekte und Elemente wahrnehmen und was sie im bzw. mit dem Raum tun (Bewegungen, Handlungen, Bauen bzw. Errichten von Dingen). Alltagsroutinen spielen dabei eine wichtige Rolle. Über die *räumliche Praxis* erhält der Raum eine materielle Dimension.
- Die *Repräsentationen des Raumes* (*representations of space*) basieren auf der kognitiven Wahrnehmung, z.B. von WissenschaftlerInnen, PhilosophInnen, PlanerInnen, ArchitektInnen etc. Sie entwickeln ein eigenes Modell bzw. Pläne, um den Raum zu lesen. Dieser erdachte Raum (*conceived space*) ist somit Produkt eines Prozesses, wie beispielsweise die politische Produktion von Raum, und ist eng mit der Produktion von Wissen und Macht verbunden.

- *Räume der Repräsentation* (*spaces of representation/representational space*) beziehen sich auf Bilder, Symbole und Gefühle. Der gelebte Raum (*lived space*) produziert Räume des Ausdrucks, wie beispielsweise in den Künsten.

Bei der Produktion von Raum muss beachtet werden, welcher Raum produziert wird, wer beteiligt ist, für wen der Raum produziert wird und warum. Raum muss als politische und strategische Größe gesehen werden. „Raumanalysen sind deshalb stets auch Machtanalysen“ (Ronneberger 2010: 46). In kapitalistischen Gesellschaften ist der Raum umkämpft, seine Produktion abhängig von Kapital, Ökonomie und Staat. Lefèbvres Theorie trifft somit Aussagen zum Verhältnis von Raum und Gesellschaft. Ihm geht es dabei nicht um den Raum an sich, sondern um die Rolle von Raum in der sozialen Praxis (vgl. Belina und Michel 2007: 18).

2.4. Vergleich Raumverständnis: Löw und Lefèbvre

Indem sich Löw auf eine bestehende Gesellschaftheorie bezieht (Strukturationstheorie), schließt sie, dass Räume das Ergebnis einer „wechselseitigen Konstitution von sozialem Handeln und sozialen Strukturen“ sind (Löw u. a. 2008: 64). Im Gegenzug Lefèbvre: jede Gesellschaft produziert ihren eigenen Raum, dieser ist somit ein gesellschaftliches Produkt. Steht bei Löw die Konstruktion von Raum im Mittelpunkt, spricht Lefèbvre von der Produktion von Raum. Auch wenn beide der Meinung sind, dass Räume sich stetig überlagern, keine Container sind und an einem Ort mehrere Räumvorstellungen existieren, klaffen die Ansichten über den Zusammenhang des physisch-materiellen und sozialem Raumes entzwei: in der Raumsoziologie wird der physisch-materielle mit dem sozialen Raum gleichgesetzt, in der Raum-Triade sind sie getrennte Dimensionen. Raum bezieht sich nach Lefèbvre stets auf das Materielle und ist kein Begriff, sondern gesellschaftliche Wirklichkeit. Auch Löw vertritt den Standpunkt, dass Räume nicht einfach so vorhanden sind, sondern erst aktiv durch die *Syntheseleistung* (re)produziert werden.

Der gedachte bzw. vorgestellte Raum wird in beiden Theorien behandelt. Lefèbvre versteht ihn mit der Dimension *Repräsentation des Raumes*, während Löw ihn als Extrakategorie betrachtet: er existiert auch ohne *Spacing*. Im repetitiven Alltag ist *Spacing*, neben der *Syntheseleistung*, nicht wegzudenken. Das alltägliche Handeln ist von Routinen geprägt. In der *räumlichen Praxis* ist das alltägliche, routinierte Handeln, neben der Wahrnehmung, zentral für die Raumproduktion.

Das Verhältnis von Struktur und Handlung wird in beiden Theorien unterschiedlich behandelt. In Bezug auf Giddens Strukturationstheorie setzt sich Löw eingehend mit deren Wechselwirkung auseinander. Struktur und Handlung beeinflussen sich gegenseitig und sind ständig in Bewegung. „Räumliche Strukturen sind eine Variante gesellschaftlicher Strukturen“ (Löw 2001: 263). Der prozesshafte relationale Raumbegriff ermöglicht die Erklärung neuer Raumphänomene. Nach Lefèbvre strukturiert der erdachte Raum von WissenschaftlerInnen, PlanerInnen oder TechnikerInnen mit seinen Plänen und Modellen die *räumliche Praxis*. Struktur und Handlung finden sich somit in den sich überlappenden und durchdringenden Dimensionen der Raum-Triade wieder. Sie ermöglichen auch die Erklärung neuer Raumphä-

nomene, da jede Gesellschaft ihren eigenen Raum produziert. Räume müssen nach Lefèbvre stetig in einem historischen Kontext betrachtet werden.

Die Produktion von Räumen ist für Lefèbvre eng mit der Entwicklung des Städtischen verbunden. Eingehend hat er sich der Analyse von Stadt und Raum gewidmet. Seiner These nach wird die Gesellschaft vollständig urbanisiert (vgl. Schmid 2005: 113). Damit einher geht die Auflösung des Stadt-Land Kontrastes. Löw schreibt ihre Raumsoziologie fast 40 Jahre nach Lefèbvre. Kaum verwunderlich, dass sie sich mit neueren Raumphänomenen befasst: virtuelle Räume, global cities, cyber spaces. Es sind Raumkonstruktionen, die keiner territorialen Logik entsprechen. Mit der Kategorie des Städtischen beschäftigt sie sich weniger detailliert. Stärker konzentriert sie sich auf die Konstruktion verschiedener städtischer Räume. Abhängig von der schichtspezifischen Syntheseleistung und dem Spacing, können städtische Räume differenziert betrachtet werden. Dies ermöglicht eine milieu- und geschlechterspezifische Untersuchung unter Beachtung sozialer Ungleichheiten (vgl. Löw 2001: 261 f.).

	Martina Löw	**Henri Lefèbvre**
Raumkonzeption	Konstruktion von Raum	Produktion von Raum
Zugang	Bezug zu einer bestehenden Gesellschaftstheorie (Strukturationstheorie)	Jede Gesellschaft produziert ihren eigenen Raum
Raumverständnis	Relational (Räume überlagern sich); Abkehr vom Container Raum	Relational (Räume überlagern sich); Abkehr vom Container Raum
Orientierung	Soziologisch	Ökonomisch (marxistisch)
Zentrale These	„Raum als eine relationale (An) Ordnung sozialer Güter und Menschen (Lebewesen) an Orten“	„(Social) space is a (social) product“

02. Tabelle: Ansätze von Löw und Lefèbvre im Vergleich, eigene Darstellung

Quelle: Löw 2001; Lefébvre 1991

Zwischenbilanz

Stadtregionen werden sowohl bei Löw als auch bei Lefèbvre nicht genauer thematisiert. Deutlich wird, dass Raum nicht nur über politisch-administrative Grenzen und statistische Berechnungen gebildet und verstanden wird, sondern auf soziale, gesellschaftliche und historische Faktoren zurück geht. Mit der Ansicht, dass der Stadt-Land Kontrast verschwindet und die Gesellschaft sich vollständig urbanisiert, liefert der französische Philosoph für das heutige Verständnis von Stadtregionen einen treffenden Denkanstoß. Seine Forderungen (z.B. „Recht auf Stadt“) finden sich auch in aktuellen Debatten wieder. Löw beschäftigt sich zwar u. a. mit Saskia Sassen und Manuel Castells, deren Ansätze zentral in der Debatte um Stadtregionen sind, betont allerdings, dass die empirische Basis denkbar schlecht ist, um die Dualität von Raum in städtischen Prozessen zu belegen (vgl. Löw 2001: 254). Sie fokussiert eher auf raumsoziologische Phänomene (z.B. soziale Ungleichheiten, Segregation, klassen- und geschlechtsspezifische Räume) auf der Stadtteilebene; doch sind eben diese Phänomene für die Stadtregion bedeutend. Beide liefern zentrale Anregungen zur Entwicklung des *spatial turn* in der Stadtforschung.

2.5. Patsy Healey

Patsy Healey konzentriert sich auf aktuelle urbane Entwicklungen und Dynamiken sowie deren Auswirkungen auf Steuerungsprozesse. Ihrer Meinung nach können Stadtregionen und deren unterschiedliche Steuerungsformen nur begriffen werden, wenn eine Gesellschaftstheorie unter Beachtung von Raum und Zeit mit einer Policy-Theorie verknüpft wird (vgl. Healey 1997: xiii). Sie bezieht sich auf auf Giddens und Lefèbvre. Gleichzeitig betont sie ihre institutionelle Perspektive und das Wechselspiel von Struktur und Handlung: „[…] we are shaped by our social situation but we actively shape it too“ (ebd.: 57). Die AkteurInnen dürfen nicht unabhängig voneinander analysiert werden. Durch Kommunikation mit anderen AkteurInnen können sich Ansichten verändern. Von besonderer Bedeutung ist, wo diese Interaktionen stattfinden. Also, ob zu Hause, in der Nachbarschaft, am Arbeitsplatz etc. Bei der Analyse politisch-planerischer Entscheidungen sind die Orte der Interaktionen, die beteiligten AkteurInnen und die Arten der Kommunikation besonders relevant

Ihrer Ansicht nach muss in der Planung der Produktion von Räumen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Healey beruft sich auf Lefèbvres Raum-Triade und ordnet Stadtregionen in die Kategorie *Repräsentation des Raumes* ein: „I use the term «urban region» to refer to the conceived space of the urban [...]” (2007: 7). Stadtregionen sind demnach erdachte Räume, entwickelt durch PlanerInnen, PolitikerInnen oder ArchitektInnen. Die dahinter stehenden Personen können ihre Macht nutzen, um die materielle Wirklichkeit zu prägen (vgl. Healey 2007: 204). Nach Lefèbvre überlappt sich der erdachte mit dem erfahrenen und erlebten Raum. Stadtregionen stellen demnach den Anspruch, nicht nur eine Wunschvorstellung von PlanerInnen, PolitikerInnen, ArchitektInnen etc. zu sein, sondern müssen auch aus dem Blickwinkel von Arbeitsmärkten, Siedlungsräumen oder PendlerInnenbeziehungen betrachtet werden sowie kulturelle Werte, Symbole und Bilder berücksichtigen.

Eine Stadtregion kann einer politisch-administrativen Logik, wie der Festlegung von politischen Grenzen, oder einer analytischen folgen, wie etwa der statistischen Berechnung von PendlerInnenbeziehungen. Eine Stadtregion kann aber auch durch Gefühle, ein spezielles Flair oder aus der Identifikation mit einem bestimmten Ort entstehen (vgl. Healey 2007: 28). Sie ist somit abhängig von den in ihr lebenden Leuten, die den Raum wahrnehmen und ihm eine Bedeutung geben (vgl. Healey 1997: 55 ff.). Aus einem relationalen Raumverständnis schließt Healey, dass Stadtregionen verschiedenen Raum-Zeit Dynamiken und Reichweiten unterliegen (vgl. 2007: 224). Sie stellt sich also klar gegen die Container Perspektive.

Healey in Diskussion

Healey betont in ihren Analysen den institutionellen Zugang auf Basis von Überlegungen zu Raum- und Gesellschaftstheorien. Entsprechend diskutiert sie die räumliche Bedeutung von politisch-planerischen Entscheidungen. Da sie um die divergierenden Perspektiven und Herangehensweisen weiß,, hat sie sich lange gegen eine genaue Auslegung von Stadtregionen verwehrt: „I have been carful in this book to avoid using the terms «city» and «urban region» as if their meaning was known” (Healey 2007: 203). Sie entscheidet sich schlussendlich für eine Version, die stark auf Vorstellungen beruht und damit mit dem erdachten Raum überein stimmt. Indem sie sich auf Lefèbvres Raum-Triade bezieht, konzediert sich auch einen Bezug zum Materiellen herzustellen: der erdachte Raum steht nie alleine.

Eine Stadtregion ist ihrer Meinung nach kein reines Objekt, sondern ein von den dort lebenden Leuten unterschiedlich erfahrener Raum. Wichtigste Faktoren sind vor allem Bedeutungszuschreibungen und Interaktionen, aber auch politisch-administrative oder analytische Logiken. Wie Lefèbvre hebt auch Healey die Bedeutung des Wissens hervor, um Raum zu produzieren.

Auch wenn Lefèvbre, Löw und Healey den Begriff der Stadtregion nicht im engeren Sinn definieren, so haben ihre raumsoziologischen Theorien dennoch eine wichtige Bedeutung für diesen Begriff. Indem sie auf die Konstruktion bzw. Produktion von Raum in Geschichte und Gesellschaft eingehen oder sich mit dem gelebten Raum befassen, bilden alle drei Raumtheorien ein Korrektiv für jene Konzeptionen von Stadtregion, die primär auf politisch-administrativen Grenzen oder statistischen Berechnungen basieren. Die raumsoziologischen Einsichten und Faktoren erlauben, die Ergebnisse und Erkenntnisse des akteurszentrierten Institutionalismus zu begründen oder einer erweiterten Erklärung zuzuführen. Die Bedeutung ergeht auch daraus, dass das in der Theorie und politischen Praxis angewandte Konzept von Stadtregion doch einigermaßen eng geführt ist.

3. Stadtregionsdefinition in der politischen Praxis

Um politisch-planerisches Handeln zu legitimieren, ist es notwendig, eine Idee zu bekommen, von welchem Raum die Rede ist. In der Praxis geht es daher zunächst um die Definition von Räumen durch Karten oder Pläne. Solche Definition ist eine Form der Konstruktion bzw. Produktion von Raum. Allerdings ist in der Abgrenzungsdebatte die Beziehung auf die erlebte und vorgestellte Stadtregion stetig präsent; des weiteren auch, ob eine Stadtregion als ein Objekt und somit als das Ergebnis von Analysen existiert oder auch sozial konstruiert ist, basierend auf Vorstellungen und sozialen Zugehörigkeitsgefühlen (vgl. Healey 2007: 202).

Die räumliche Festlegung von Stadtregionen verweist auf die betroffenen AkteurInnen mit entsprechenden Ressourcen. Es macht einen Unterschied, ob beispielsweise Gemeinde A mit einem großen Einkaufszentrum Teil der definierten Stadtregion ist oder nicht; oder ob Gemeinde B sich eher dem Nachbartal zugehörig fühlt als der Kernstadt. Karten und Pläne spiegeln wohl Machtverhältnisse wieder, nicht aber z.B. örtliche Gewohnheiten oder symbolische Identifikationen. Auch muss der politische Wille, welche Parameter in die Festlegung der Stadtregion einfließen, beachtet werden. Von Interesse ist somit, wie in der Praxis Stadtregionen definiert werden und welche Intentionen dahinter stecken.

Auf internationaler und nationaler Ebene wurden dabei unterschiedliche Modelle entwickelt, die zumeist auf statistischen Berechnungen basieren. In Österreich, aber auch beispielsweise in der Schweiz, erfolgt eine klare Abgrenzung mittels Rasterzellen auf Basis morphologischer (z.B. Siedlungsraum, EinwohnerInnendichte) und funktionaler (z.B. PendlerInnenverflechtung) Merkmale. Im Mittelpunkt stehen Relationen im physischen Raum, die von politisch-administrativen Grenzen abweichen können. Weitere Kriterien können der Standort bestimmter Einrichtungen oder politische Kooperationsräume sein (vgl. Blotevogel und Schulze 2009: 34 f.).

3.1. OECD

Die OECD bezeichnet Stadtregionen als *functional urban areas* (FUAs). Gemeinsam mit der EU entwickelte die OECD

> „a harmonised definition of urban areas as functional economic units, consisting of highly densely populated municipalities (urban cores) as well as any adjacent municipalities with high degree of economic integration with the urban cores, measured to travel-to-work flows" (2013: 155).

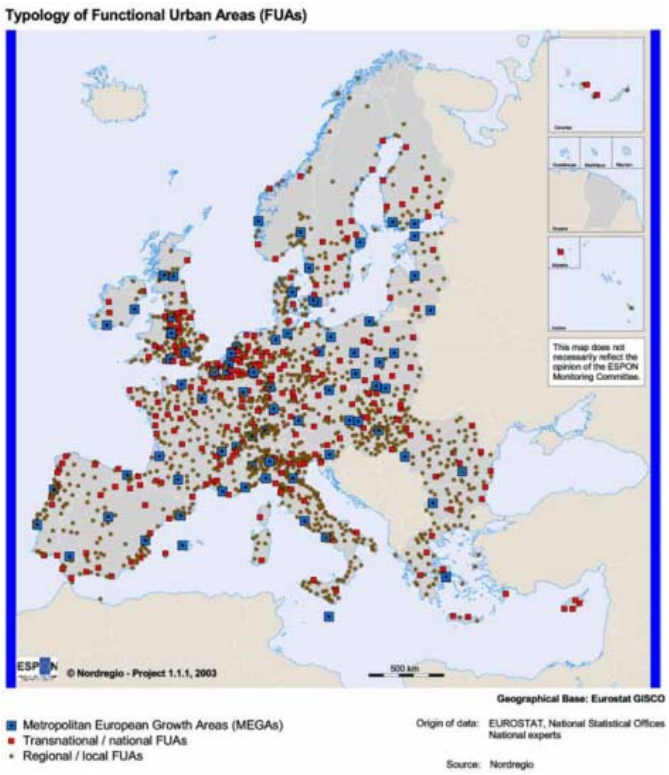
In 29 OECD Ländern konnten insgesamt 1 179 urban areas identifiziert werden. Da die EinwohnerInnenzahl stark variiert (von 50 000 in Calera, Chile, bis zu 34 Millionen in Tokio, Japan) werden FUAs mit mehr als 500 000 BewohnerInnen *metropolitan areas* genannt. Neben Wien konnten weltweit 274 weitere *metropolitan areas* identifiziert werden. Ca. 30 % der österreichischen Bevölkerung wohnt in Wien (FUAs mit mehr als 1.5 Millionen EinwohnerInnen) und ca. 14 % in FUAs mit einer Bevölkerung zwischen 500 000 und 1.5 Millionen. Nicht genau aus der Tabelle ersichtlich ist, um welche beiden *functional urban areas* es sich in handelt. Es wäre interessant zu wissen, welche zwei österreichischen Stadtregionen (ohne Wien dazu zu zählen) zwischen 500 000 und 1.5 Millionen EinwohnerInnen haben. Weitere 11 % der ÖsterreicherInnen wohnen in einer der drei FAUs mit einer Bevölkerung zwischen

200 000 und 500 000. In der letzten Kategorie (FUAs mit einer Bevölkerung zwischen 50 000 und 200 000) findet sich keine österreichische Stadtregion. Das bedeutet: laut OECD Berechnung wohnen in sechs österreichischen *functional urban areas* gut 55 % der Bevölkerung (vgl. 2013: 155, 164).

Die Methode gliedert sich in drei Schritte. Erstens wurden urbane Zentren (*urban cores*) anhand von Bevölkerungsdichten pro km² berechnet, unabhängig von administrativen Grenzen. In weiterer Folge konzentriert sich die Analyse auf die Verbindung urbaner Zentren zu einer *functional urban area*: mehr als 15 % der Bevölkerung müssen zwischen zwei Zentren pendeln. Der dritte Schritt berechnet die Verbindung der Zentren zum „Hinterland". Pendeln mehr als 15 % der Angestellten einer Umlandgemeinde ins Zentrum, dann ist die Gemeinde Teil der *functional urban area* (vgl. OECD 2013: 155). Im Ergebnis wird zwischen mono- und polyzentrischen FUAs unterschieden.

3.2. EU

Auf europäischer Eben erstrecken sich die Diskussionen um Metropolregionen, Stadtregionen bzw. um die Festlegung eines europäischen Städtenetzwerks. Gearbeitet wurde und wird mit unterschiedlichen Begriffen. Das 1999 entwickelte EUREK betont die spezielle Bedeutung von Metropolregionen, liefert allerdings keine klare Definition, sondern Handlungsempfehlungen. Es sollen mehrere dynamische Zonen weltwirtschaftlicher Integration entwickelt werden, die sich über den ganzen EU Raum verteilen. International gut erreichbar und vernetzt, sollen die Metropolregionen sowie die angebunden Städte und ländlichen Gebiete „eine Schlüsselrolle bei der Verbesserung des räumlichen Ausgleichs in Europa spielen" (Europäische Kommission 2009: 20). Metropolregionen dürfen somit nicht solitär betrachtet werden. Sie haben eine bedeutende Wirtschaftsfunktion auf (inter-) nationaler Ebene sowie auch fürs jeweilige Umland. Gefordert wird, dass sich Stadt und Land als PartnerInnen sehen (vgl. ebd.: 71).



04. Abbildung: Functional Urban Areas (FUAs) in der EU

Quelle: Böhme u. a. 2009: 1.6

2002 wurde von der Europäischen Kommission das Projekt ESPON in Leben gerufen. Ziel ist es, eine europaweit einheitliche Siedlungstypologie zu entwerfen und somit zu einem einheitlichen Verständnis von Städtenetzwerken beizutragen. Wie bei der OECD, wird auch in der EU mit dem Begriff *functional urban areas* gearbeitet.

> „FUAs are defined as labor basins of the MUAs which are themselves defined as a densely populated areas, all this independently from any national, administrative or political definitions, but based instead on pure statistics" (Peeters 2011: 0).

FUAs verstehen sich als die Arbeitsplatzeinzugsgebiete von MUAs, *morphological urban areas*. Der funktionale Zugang, basierend auf Interaktionen zwischen den Zentren, wird somit über eine morphologische Dimension mit Fokus auf die EinwohnerInnendichte erweitert. Insgesamt konnten in den 29 EU Ländern (auch Norwegen und die Schweiz) 1 595 FUAs identifiziert werden. Die *functional urban areas* wurden abhängig von Größe und funktionaler Bedeutung in sechs Bereichen (Verwaltung, Verkehr, Tourismus, Industrie, Wissen, Entscheidungsfunktionen), in drei Gruppen eingeteilt. Es gibt demnach 76 *metropolitan european growth areas* (MEGA), 219 *transnational/national functional areas* sowie 1 312 *regional/ local functional areas*. Auffallend ist im Vergleich zur OECD, dass die FUAs aus grenzüberschreitender Perspektive betrachtet werden (vgl. Böhme 2014: 3 ff. vgl. Giffinger u. a. 2006: 683; vgl. TU Wien 2009: 59 f.).

3.3. Deutschland

1995 fasste die deutsche Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) den Beschluss, die Bedeutung von Metropolregionen in Deutschland zu unterstreichen. Die europäischen Metropolregionen sind ausgewiesen als

> „räumliche und funktionale Standorte, deren herausgehobene Funktionen im internationalen Maßstab über die nationalen Grenzen hinweg ausstrahlen. Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten" (BMBau 1995: 28).

Zwei Jahre später wurde beschlossen, das deutsche Metropolenkonzept in das EUREK einzubringen (vgl. Adam und Göddecke-Stellmann 2002: 514).

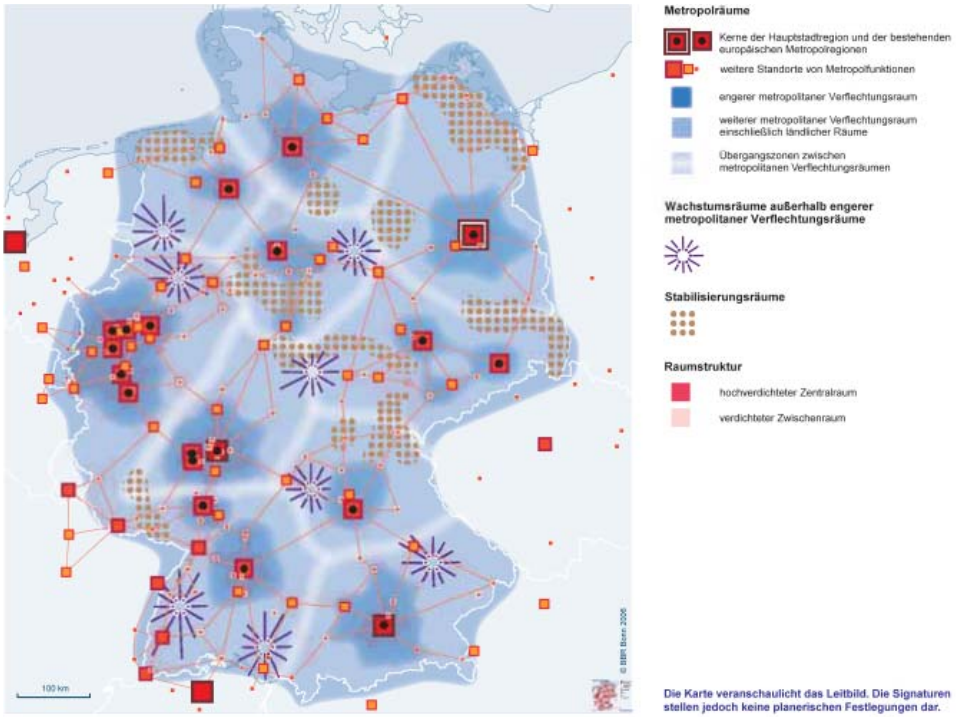
05. Abbildung: Europäische Metropolregionen in Deutschland

Quelle: Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland 2007, online

Anders als bei der OECD und bei ESPON wird hier auf eine präzise räumliche Festlegung verzichtet. „Metropolregionen sind insofern eher als funktionale Cluster oder Akteursnetzwerke denn Territorien zu verstehen" (Blotevogel und Schulze 2009: 31). 1997 zählte die MKRO sieben europäische Metropolregionen, 2005 kamen vier weitere dazu (vgl. BMVBS und BBR 2007: 6). Die elf Metropolregionen haben sich zum Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland zusammengeschlossen (IKM).

Einen wichtigen Beitrag zur Debatte lieferte die ARL Publikation „*Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*“ (Knieling 2009a). In einem Betrag weisen Hans-Heinrich Blotevogel und Kati Schulze darauf hin, dass durch die Festlegung der MKRO ein Abgrenzungsproblem entsteht (vgl. 2009: 31). Es ist nicht klar, welche AkteurInnen in welchem Ort mitwirken. „Dabei zeigt sich in der Praxis eine Tendenz zur räumlichen Ausdehnung, wenn nicht gar zur räumlichen Überdehnung, indem immer mehr Gebietskörperschaften der Metropolregion angehören wollen“ (Blotevogel und Schulze 2009: 31). Folge ist, dass sich die Metropolregionen beinahe über das ganze Bundesgebiet erstrecken. Eine konkrete territoriale Festlegung würde allerdings der ursprünglichen Bedeutung des in Deutschland verwendeten Begriffs *Metropolregion* zuwider laufen. Der Terminus *Metropolregion* stützt sich eher auf die *metropolitan area* (im Sinne von Stadtregion) als auf die Metropole (im Sinne von Weltstadt). Der Begriff ist allerdings nicht identisch mit *metropolitan area* bzw. Stadtregion zu setzen, da er eher ein Netzwerk als ein Territorium und gleichzeitig auch weitläufiger als eine Arbeitsmarktregion ist (vgl. Aring 2009: 14 f.).

Als Antwort auf die Kritik wurde vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR 2005) eine detaillierte Festlegung der Metropolregionen vorgenommen. Die MKRO reagierte mit der Aufnahme von Kernen, engeren und weitere metropolitane Verflechtungsräumen in die Leitbilder (vgl. Blotevogel und Schulze 2009: 31). Im Leitbild „*Wachstum und Innovation*“ wird implizit auf Metropolregionen eingegangen und deren Rolle für die gesamtdeutsche Raumentwicklung (vgl. Harrison 2012: 14; vgl. Schmitt 2009: 69).



06. Abbildung: Leitbild „Innovation und Wirtschaft“

Quelle: BMVBS und BBR 2007: 20

Konkrete Abgrenzungen müssen auch kritisch gesehen werden. Denn flächenhafte-exklusive Vorstellungen sozial-räumlicher Beziehungen sollen zugunsten netzwerkartiger bzw. relational-überlappender Raumbilder in den Hintergrund gestellt werden. Abgrenzungen sind nicht als ein deduktiver Prozess

„unter Rückgriff auf objektive Faktoren, sondern eher als induktiver Prozess zu verstehen, in dem subjektive Wahrnehmungen und Zugehörigkeitsgefühle sowie der daraus politische Wille der örtlichen politischen Akteure die entscheidende Rolle spielt“ (Knieling und Blatter 2009: 243).

Es hängt somit auch von den politischen AkteurInnen ab, ob diese eine klare oder eine diffuse Abgrenzung bevorzugen.

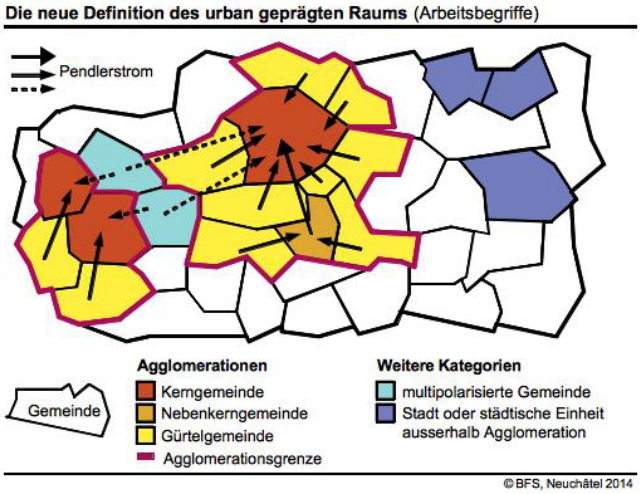
3.4. Schweiz

In der Schweiz werden vom Bundesamt für Statistik (BFS) Agglomerationen nach statistischen Kriterien definiert, „damit räumlicher Vergleich zwischen institutionell unterschiedlichen abgegrenzten städtischen Gebieten möglich wird“ (Bundesamt für Statistik 2014a: online). Agglomerationen umfassen die Reichweite städtischer Gebiete, also die Kernstädte mit ihren formal und funktional verflochtenen Umgebungsgemeinden (vgl. Bundesamt für Statistik 2004: online). Da die Agglomerationsdefinition als eine dynamische betrachtet wird, erfolgt alle zehn Jahre eine Überarbeitung. Im Jahr 2000 wurden qualitative Kriterien zur Definition von städtischen Gebieten, Agglomerationen und Metropolitanräumen herangezogen. Aktuell werden die Definitionen durch das BSF überarbeitet. Die Veröffentlichung des Projekts *Agglosuisse* ist im November 2014 geplant.

Im Sommer 2014 veröffentlichte das BSF einen Bericht zum Stand von *Agglosuisse*. In die Bearbeitung fließen Definitionen von anderen Ländern (z.B. Österreich), aber auch Prinzipien von Eurostat und OECD ein. Die Definition stützt sich sowohl auf morphologische als auch auf funktionale Kriterien, ähnlich der Festlegung von 2000. Sie „muss statistisch und wissenschaftlich fundiert sein und soll die aktuellen Bedürfnisse eines weiten Benutzerkreises in Gesellschaft, Wissenschaft und Verwaltung und Politik mit hoher Qualität befriedigen“ (Bundesamt für Statistik 2012: 1). Aus folgenden methodologischen Schritten sollen sich die Definitionen ergeben:

- Identifikation von Kernzonen anhand von EinwohnerInnendichten und Beschäftigten pro Fläche. Hotelübernachtungen fließen in die EinwohnerInnenzahl ein.
- Untersuchung von gegenseitigen Abhängigkeiten und Verflechtungen zur Bestimmung von Haupt- und Nebenkernzonen, um eine polyzentrale Struktur abzubilden.
- Weisen die Umlandgemeinden eine gewisse funktionale Verflechtung mit der Kernzone auf, zählen sie zum Agglomerationsgürtel.

Basierend auf diesen Berechnungen wird für jede Agglomeration überprüft, ob die Bevölkerung eine gewisse Mindestgröße aufweist. Liegen Gemeinden im Einflussbereich mehrerer Agglomerationen, erfolgt die Bezeichnung mit dem neu eingeführten Begriff *multipolarisierte Gemeinde*. Neben den Agglomerationen berechnet das BSF auch die Kategorien *statistische Städte* bzw. *städtische Einheit*. Es ist ein zusammenhängendes dichtes Gebiet mit einer gewissen Mindestgröße, das allerdings außerhalb der Agglomeration liegt. Bestimmte Kriterien sollen sicherstellen, dass die Gemeinden auch tatsächlich über einen urbanen Charakter verfügen (Bundesamt für Statistik 2014b: online).



07. Abbildung: Arbeitsbegriffe zur Definition des urban geprägten Raums in der Schweiz

Quelle: Bundesamt für Statistik 2014, online

Auffallend ist, dass sich in der Schweiz der Terminus *Agglomeration* etabliert hat. Die Begriffe *Stadtregion* bzw. *Metropolregion* stehen im Hintergrund. Wie schon bei ESPON fließen sowohl morphologische als auch funktionale Kriterien in die Berechnung ein. Über die Kategorien *multipolarisierte Gemeinde* sowie *statistische Städte* bzw. s*tädtische Einheit* werden auch Gemeinden einbezogen, die faktisch nicht zu einer spezifischen Agglomeration gehören. Die Agglomerationsdefinitionen fokussieren auf die Raumkategorien und weniger auf die Bedeutung bzw. Position z.B. im (inter-) nationalen Standortwettbewerb.

3.5. Österreich

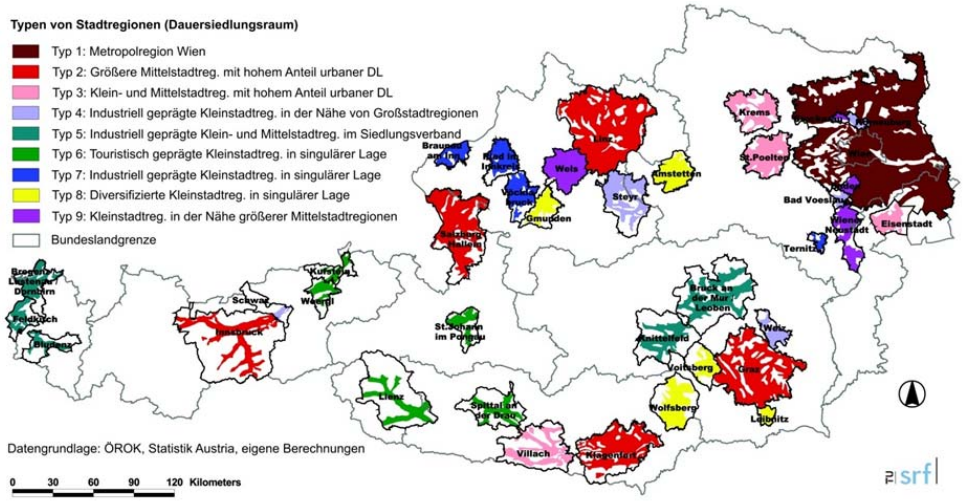
In Österreich gibt es sowohl von der Statistik Austria also auch von der TU Wien Festlegungen. Die Statistik Austria nahm 1971, 1981, 1991 und 2001 Abgrenzungen vor. Die Berechnung erfolgte auf Basis der Volkszählungsdaten. Berücksichtigt wurden eine Kernzone sowie eine Außenzone. Die Kernzone zeichnet sich durch eine hohe Einwohner- und Beschäftigungsdichte aus, die Außenzone durch einen hohen AuspendlerInnenanteil in die Kernzone. 2001 konnten 34 Stadtregionen markiert werden, in denen knapp 5.6 Millionen ÖsterreicherInnen wohnen. Anhand der Bevölkerungszahlen wurden die Stadtregionen in drei Kategorien eingeteilt: *Großstadtregion*, *Mittelstadtregion*, *Kleinstadtregion* (vgl. Österreichischer Städtebund und Statistik Austria 2013: 53).

Im Auftrag der ÖROK nahm die TU Wien 2009 detaillierte Berechnungen vor. Dabei werden Stadtregionen als „zentrale Wachstumsmotoren der regionalen Wirtschaftsentwicklung sowie bedeutende Versorgungszentren für die Bevölkerung im verstädterten wie auch im ländlichen Raum“ definiert (TU Wien 2009: 7). Für die Abgrenzung wurden fünf Raumkategorien festgelegt: *Kernsiedlungsgebiet* und *Ergänzungsgebiet* formieren den *Agglomerationsraum*. Gemeinsam mit der Außenzone bilden sie eine *Stadtregion*. Wie bei der Statistik Austria bildeten Rasterzellen die Grundlage.

> „Aufgrund dieses Wechsels von statistischen Einheiten zu raster-basierten Darstellung lassen sich nicht nur Dichtewerte mit großer Genauigkeit berechnen, es werden auch topologische und geometrische Merkmale wie Nachbarschaft, Distanz oder Fläche sehr gut operationalisierbar“ (TU Wien 2009: 8).

Funktionale (PendlerInnenbeziehungen) und morphologische (EinwohnerInnen-/Arbeitsplatzzahl) Einheiten ersetzen somit politisch-administrative. Insgesamt wurden 38 österreichische Stadtregionen definiert.

In einem weiteren Schritt folgte die Typisierung der Stadtregionen. Klassifizierungsmerkmale waren: Größe der Stadtregion, Wirtschaftsstruktur, Einbettung in das Siedlungssystem. Anhand dieser Merkmale konnten neun Typen kategorisiert werden: von der *Metropolregion* über *industriell geprägt Klein- und Mittelstadtregionen im Siedlungsverband* bis zu *Kleinstadtregionen in der Nähe größerer Mittelstadtregionen.* Wien hat als einzige die Funktionen einer *Metropolregion* (vgl. Giffinger und Kramar 2009: 53 ff.).



08. Abbildung: Typen von österreichischen Stadtregionen
Quelle: Giffinger und Kramar 2009: 59

Österreichs Stadtregionen sind somit flächenhaft abgegrenzt und typisiert. Dies soll die Steuerung und das Ableitung von Handlungsempfehlungen erleichtern. Allerdings sind die Zahlen mit Vorsicht zu genießen: Basis sind sowohl bei der Statistik Austria als auch bei der ÖROK die Daten von der Volkszählung aus dem Jahr 2001.

3.6. Zwischenbilanz

In der Praxis werden unterschiedliche Raumbegriffe gebraucht: *Stadtregion*, *Metropolregion*, *urban region* oder beispielsweise *Agglomeration*. Werden die Begriffe manchmal synonym verwendet, wird in anderen Fällen strikt differenziert. Der Raumbegriff ist zudem einem stetigem Wandel unterworfen (vgl. Löw 2001: 65). Nicht nur aufgrund der Wortwahl ist eine Vergleichbarkeit zwischen den Ländern schwierig. Wie und was gemessen wird, divergiert und ist auch abhängig von der Begriffsdefinition. Auch wenn gerade auf internationaler Ebene die Bedeutung von Netzwerken und Hierarchien von Städten betont wird, finden sich diese Aspekte in den Darstellungen kaum wieder. Bei den Definitionen muss differenziert werden, ob es sich um politisch-planerische handelt oder um analytische. Politisch-planerische Festlegungen konzentrieren sich auf die Bedeutung von Stadtregionen beispielsweise als wichtige Wirtschaftsstandorte auf nationaler und internationaler Ebene. Statistische Berechnungen bilden die Basis für analytische Betrachtungen. Hier wird zumeist innerhalb der Stadtregion unterschieden (Kerngebiet, Gürtel etc.) und eine Typisierung abhängig von deren Größe erarbeitet (MEGA, FAU, Metropolregion etc.). Auch die Unterscheidung zwischen einer mono- und polyzentralen Region findet teilweise eine Berücksichtigung.

Es ist nicht möglich, eine einheitliche Definition zu finden. Dies scheitert schon daran, dass divergierende Begriffe verwendet werden. Die Festlegungen sind stets von den verwendeten Parametern abhängig. Auch muss beachtet werden, was mit der jeweiligen Definition impliziert ist, also welcher politische Wille dahinter steckt. Weitgehende Einigkeit scheint es hinsichtlich der politisch-administrativen Grenzen zu geben, die in den Hintergrund gestellt werden. Es zeigt sich aber, dass der Fokus auf statistischen Berechnungen nach Rasterzellen liegt. Die nicht messbaren Aspekte, wie soziale Zugehörigkeitsgefühle, gemeinsame Natur- und Kulturräume, geschichtliche Entwicklungen, Symboliken und Gefühle finden keine Berücksichtigung. Nach Healey's Definition haben diese nicht berechenbaren Faktoren dennoch ihre Berechtigung.

Ebenso muss beachtet werden, dass die skizzierten Abgrenzungen auf internationaler bzw. nationaler Ebene vorgenommen wurden. Inwieweit diese Festlegungen mit den Ansichten der AkteurInnen vor Ort korrelieren, ist zu hinterfragen. Wenn beispielsweise an Stadtregion X insgesamt 10 Gemeinden laut nationaler Definition flächenmäßig beteiligt sind, bedeutet dies nicht, dass sich die AkteurInnen dieser Gemeinden der Stadtregion X auch zugehörig fühlen. Es muss somit nicht nur die methodische Herangehensweise beachtet werden, sondern auch die politische Ebene, auf der die Festlegung getroffen wird. Bei statistischen Berechnungen spielen Handlungsorientierungen und Ressourcen der lokalen AkteurInnen eine untergeordnetere Rolle. Sie fließen jedoch ein, wenn die Definition der Stadtregion als induktiver Prozess verstanden wird (vgl. Knieling und Blatter 2009: 243). Möglicherweise dominieren dann jedoch subjektive Wahrnehmungen, Zugehörigkeitsgefühle und Interessen; funktionale Verflechtungen treten dabei in den Hintergrund.

Es kristallisiert sich somit ein Spannungsverhältnis zwischen erfahrener, erdachter und gelebter Stadtregion heraus. Dabei stellt sich die Frage, wie die Politik damit umgeht, welche AkteurInnen auf welchen Ebene beteiligt sind und wie die unterschiedlichen Räume in stadtregionalen Strategien berücksichtigt werden. Als notwendig erweist sich eine ausführliche Diskussion mit verschiedenen AkteurInnen der Stadtregion. Zuvor jedoch scheint eine Abgrenzung angebracht.

3.7. Exkurs: Stadtregion - Metropolregion

Der Begriff *Metropolregion* findet sich in vielen Diskursen wieder und ist einer der schillerndsten und prestigeträchtigsten. Assoziiert werden positive Bilder,

> „wie Weltstadt, Internationalität oder Trendsetting in Musik, Theater, Mode etc., bis hin zu gesellschaftskritischen Bildern, die Kriminalität, Elendsviertel, Luftverschmutzung oder Verkehrschaos- und lärm in den Vordergrund rücken"
> (Knieling 2009b: 4).

Als Metropolregionen werden insbesondere große Städte mit mehreren Millionen EinwohnerInnen bezeichnet. Sie erhalten auf internationaler Ebene eine besondere Aufmerksamkeit; dementsprechend fokussieren die meisten Analysen auf sie. Die Fallbeispiele dieser Arbeit, Villach und Bludenz, dürfen nicht mit London, Paris oder Wien verglichen werden. Deshalb ist zu erörtern, was Metropolregionen auszeichnet und von anderen Stadtregionen abgrenzt.

Die Diskussionen auf internationaler Ebene können auch helfen, die Vorgänge auf kleineren Ebenen zu verstehen.

Antriebskräfte des internationalen Diskurses sind große Organisationen, wie die OECD oder die EU. Auf wissenschaftlicher Ebene gibt es eine weitgehende Einigkeit, dass Metropolregionen seit den 1970er Jahren als Folgen der Globalisierung zu beobachten sind. Kennzeichen sind u. a. Entgrenzung, Raum-Zeit Divergenzen, Optionenvielfalt, Mobilität der Produktionsfaktoren, aber auch einer gleichzeitig verlaufenden Rückbettung. Neben dem wissenschaftlichen Diskurs findet ebenso eine politische Auseinandersetzung statt. Der Bedeutungsverlust von Nationalstaaten geht mit dem Wandel von einem nationalen zu einem internationalen Standortwettbewerb einher. Im Zuge der steigenden räumlichen Konkurrenz, wird die Vermarktung von Regionen stetig wichtiger. Der Standortwettbewerb zeigt sich auf unterschiedlichen Ebenen, insbesondere in den großen Wirtschaftsregionen. Als Antwort wurde in der EU das Kohäsionsziel durch das Wachstumsziel ergänzt. Wachstum soll vor allem durch Innovationen erzielt werden, deren Potenziale wiederum vorranging in Metropolregionen gesehen werden (vgl. Aring 2009: 16 ff.).

Innerhalb von Metropolregionen gibt es Unterschiede: zentral sind der Grad der räumlichen Konzentration bzw. die Streuung der metropolitanen Funktionen. Metropolregionen charakterisieren sich durch ihr besonderes internationales Ansehen. Sie sind Standorte wichtiger Entscheidungs- und Kontrollfunktionen, Knoten internationaler Verkehrs- und Kommunikationsnetze sowie Anziehungspunkte für Innovationen. Neben der *Steuerungs-*, *Gatway-* und *Innovationsfunktion* verfügen Metropolregionen auch über eine *symbolische Wirkung*. Die vier Funktionen spielen ineinander und verstärken sich gegenseitig (vgl. Blotevogel und Danielzyk 2009: 25 ff.).

Unter der Prämisse, dass die meisten größeren Städte den Titel einer *Metropolregion* tragen möchten (vgl. Petrin und Knieling 2009: 300), stellt sich die Frage, ob die Bezeichnung auch Vorteile mit sich bringt. Insbesondere die symbolische Wirkung und Bilder scheinen den Begriff zu beeinflussen. Metropolregionen versprechen Internationalität, Vernetzung, Zentralität und Innovation.

> „Metropolregionen sind gewissermaßen die Aufladung bereits bestehender Raumzusammenhänge mit einem neuen Bedeutungsgehalt und neuen Raumbildern, die ein neues symbolisches Alleinstellungsmerkmal in einem sich zunehmend angleichenden Feld von Standortkonkurrenten versprechen“ (Petrin und Knieling 2009: 305).

Oder, um es kurz auszudrücken: durch das Etikett *Metropolregion* verschwindet man nicht in der weltweiten Irrelevanz. Insbesondere die deutsche Debatte scheint von dieser Auseinandersetzung geprägt. Es gilt zu hinterfragen, ob das Etikett einer *Stadtregion* nicht einen ähnlichen Stellenwert, gleichsam in einer zweiten Kategorie, hat.

4. Steuerung von Stadtregionen

Die Frage nach der Steuerung von Stadtregionen ist besonders brisant. Bereits deutlich wurde, dass die räumlichen Festlegungen stark variieren und sich neuere funktionale Verflechtungen mit historisch gewachsenen politisch-administrativen Grenzen nicht decken. Für stadtregionale Steuerungsprozesse bedeutet dies, dass AkteurInnen aus Kernstadt und dem Umland gemeinsam arbeiten müssen. Dies gestaltet sich nicht immer einfach. Ein steigendes Bevölkerungswachstum, die Notwendigkeit im (inter-) nationalen, aber auch regionalen Wettbewerb nicht unter zu gehen sowie gleichbleibende oder sinkende finanzielle Mittel und entsprechend eingeschränkte Handlungsspielräume der öffentlichen Hand verlangen eine Zusammenarbeit auf stadtregionaler Ebene. Viele Aufgaben können nicht mehr alleine bewältigt werden und der Druck auf die Gemeinden, sich kooperativ zu verhalten, steigt.

Dies muss jedoch nicht immer der Fall sein. Es gibt Interessenslagen und Einflüsse, die die Kooperation mit Nachbargemeinden verhindern oder verzichtbar erscheinen lassen. Gleichzeitig werden wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche AkteurInnen stetig relevanter. Dies impliziert eine steigende Optionenvielfalt hinsichtlich der KooperationspartnerInnen, aber auch eine steigende Interessensvielfalt. Gegenüber öffentlichen AkteurInnen verfügen nicht-staatliche AkteurInnen über andere Ressourcen und Handlungslogiken. Die institutionelle Einbettung divergiert, entsprechend divergieren auch die Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen.

Die Frage ist, in wie weit die bestehenden Steuerungsstrukturen noch ausreichen. Im Zuge dessen ist vielfach von Governance die Rede. Damit ist zunächst gemeint, dass es nicht nur zu einer Verschiebung auf der räumlichen Ebene kommt, sondern auch zu einer Ersetzung oder Erweiterung des Kreises der AkteurInnen; zu den repräsentativen PolitikerInnen und der Verwaltung treten nicht-staatliche AkteurInnen (mit anderen Handlungsmustern) hinzu. Es kristallisieren sich neben den vertrauten politisch-administrativen Räumen weitere, sich überlappende, einander jedoch nicht ausschließende Steuerungsräume heraus. Diese können beispielsweise aufgaben- bzw. projektbezogen (Handlungsräume, z.B. Bereitstellung von Infrastruktur) sein oder durch Richtlinien, Förderprogrammen und Regelungen (Institutionenräume, z.B. EU Strukturförderprogramm) entstehen (vgl. Gailing und Kilper 2010: 95 ff.).

4.1. Governance

1.4.1 Begriffsannäherung

Die Verwendung des Governance Begriffs hat in den letzten Jahren insbesondere in den Politikwissenschaften rasant zugenommen. Eine einheitliche Lehrbuchdefinition fällt aus, auch ein deutsches Äquivalent (vgl. Benz und Dose 2004: 13 f.). Governance steht vielmehr für eine analytische Betrachtungsweise, um die stetig komplexer werdenden Strukturen und Verfahren kollektiven Handelns in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu analysieren (vgl. ebd.: 32 f.). Zentral ist, dass es bei Governance nicht nur ums Regieren, Lenken und Koordinieren geht, sondern auch um die Art und Weise, wie diese Tätigkeiten durchgeführt werden.

Eine erste Anwendung fand Governance allerdings nicht im Bereich der Politikwissenschaften, sondern in einem Teilgebiet der Wirtschaftswissenschaften. In der Institutionenökonomie wird darauf hingewiesen, dass nicht nur der Markt, sondern auch die Unterneh-

mensorganisation ausschlaggebend für die Senkung von Transaktionskosten ist. In weiterer Folge wurde die Governance Betrachtung auf andere Disziplinen ausgeweitet. Governance als „soziale Ordnung“ fokussiert auf die Rolle von Verbänden und Netzwerken und die damit einhergehenden Vor- und Nachteile. Das in den 1980er Jahren von der Weltbank entwickelte Konzept von *Good Governance* hat einen stark normativen Charakter: die Vergabe von Krediten ist an Strukturanpassungsprogramme gebunden (vgl. Benz und Dose 2004: 17 ff.).

Governance in der Policy-Forschung beschäftigt sich mit der Durchsetzung und Implementierung von Handlungsprogrammen. Entscheidend ist, dass politische Inhalte nur in Zusammenarbeit mit anderen AkteurInnen verwirklicht werden können. Private AkteurInnen übernehmen öffentliche Aufgaben und wirken aktiv bei der Politikentwicklung mit. Zahlreiche kollektive Regelungen lassen sich auch ohne den Staat setzen und durchführen. In Gesellschaften ohne Steuerungszentrum geht es um das Management gegenseitiger Abhängigkeiten. Eine klare Differenz zwischen Steuerungsobjekt und -subjekt kann nicht mehr getroffen werden (vgl. Benz und Dose 2004: 21). In den Vordergrund rücken vielmehr Verhandlungssysteme zwischen VertreterInnen unterschiedlicher Organisationen, z.B. Behörden, Verbände, Kammern, Parteien etc. (vgl. Mayntz 2004: 41). Viele AkteurInnen handeln marktorientiert und die Organisationsentwicklung – einer der ursprünglichen Anwendungsbereiche von Governance – gewinnt an Bedeutung (vgl. Knieling und Blatter 2009: 237).

In der Regierungslehre und in den Verwaltungswissenschaften wird Governance insbesondere als staatliches Reformkonzept verstanden. Dem Staat wird dann eine aktivierende bzw. gewährleistende Rolle zugeschrieben. Die Verantwortung zwischen ihm und BürgerInnen wird neu geteilt. Der Staat ist zwar für die Gewährleistung öffentlicher Aufgaben zuständig, muss diese aber nicht mehr zwingend selbst erfüllen (vgl. Benz und Dose 2004: 23). Im Sinne von Governance finden Regieren und Verwalten nicht mehr nur in den herkömmlichen Strukturen und Verfahren statt. Die territorialen und funktionalen definierten Kompetenzbereiche des Staates werden überschritten und es treten horizontale, netzwerkartige Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten AkteurInnen in den Vordergrund. Sie agieren „im Schatten der Hierarchie des Staates“ (ebd.: 22).

Das bedeutet, dass Governance eine Betrachtungsweise auf veränderte Regelungsprozesse und Regelungssysteme liefert. Es geht um die Definition von Problemen bzw. Erfolgen, welches Handlungsprogramm infolge ausgearbeitet und wie dieses durchgesetzt werden kann. Staatliche und nicht-staatliche AkteurInnen arbeiten gemeinsam; private AkteurInnen können bei der Politikentwicklung, der Vorbereitung von exekutiven oder legislativen Entscheidungen sowie der Ausarbeitung von Maßnahmenprogrammen mitwirken. Dies bedarf aber auch der Anpassung der staatlichen Strukturen, die den institutionellen Rahmen liefern. Netzwerksartige Strukturen und Verhandlungssysteme werden bedeutender (vgl. Mayntz 2004: 40). Kooperation und Konkurrenz treten gegenüber hierarchischen Steuerungsformen in den Vordergrund (vgl. Knieling und Blatter 2009: 236). Governance Analysen in den Politikwissenschaften müssen sich somit auch mit den staatlichen Strukturen und Regelsystemen befassen, also der Form. Denn

> „das hierarchische Prinzip wird im staatlichen Bereich zunehmend durch sachliche oder rechtliche Abhängigkeitsbeziehungen zwischen verschiedenen, nicht fest in die gleiche Hierarchie eingebundenen Behörden unterbrochen, die die (relativ) autonomen Akteure zu Kooperation veranlassen“ (ebd.: 39).

Nicht-hierarchische Regelsysteme implizieren ein höheres Maß an Selbstregelung. Verhandlungssysteme werden stetig wichtiger zur Lösung kooperativer Aufgaben. Durch diesen *instrumental shift* sollen kommunikative und kooperative Instrumente Konflikte, Entscheidungsblockaden und Machtasymmetrien ausmerzen (vgl. Knieling und Blatter 2009: 236). Gegenseitiges Lernen und Anerkennung von Interessensunterschieden ist notwendig. Da dies nicht immer funktioniert, bedarf es dennoch des Staates als Systemverantwortlichen (vgl. Mayntz 2004: 44 ff).

Governance stellt somit die herkömmliche Trennung zwischen Staat (bzw. Administration) und Gesellschaft in Frage. Die Durchsetzung verbindlicher Entscheidungen darf nicht mehr als eine rein hoheitliche Aufgabe gesehen werden. Dies erfordert, dass zivilgesellschaftliche AkteurInnen auch über andere Beteiligungsformen als Wahlen in den politischen Entscheidungs- und Gestaltungsprozess einbezogen werden (vgl. Heinelt 2008: 22). Die Analyse erfolgt auf unterschiedlichen Ebenen: von *urban* zu *regional* und *global Governance*. In den meisten Anwendungsbereichen ist Governance durch einen normativen Zugang gekennzeichnet. Der Begriff meint „nicht nur die Instanzen, die Regeln setzen, sondern auch die von ihnen gesetzten Regelsysteme oder Regime“ (Mayntz 2004: 38).

1.4.2 Governance - Government

Der Begriff *Government* bezieht sich auf den Staat als Steuerungssubjekt und -zentrum; er unterscheidet sich daher von Gesellschaft und auch vom Markt (vgl. Benz und Dose 2004: 26). Die unter Government verstandene Steuerung versteht den Staat als funktionalen Apparat. Er sieht (zugespitzt) keine über den Wahlakt hinaus gehende Beteiligung der BürgerInnen vor. Dort werden die Stimmen für eine Legislaturperiode abgegeben. *Governance* verweist hingegen darauf, dass die

> „Bearbeitung und Lösung gesellschaftliche Problemlagen nicht bzw. nicht ausschließlich über etatistisch-hoheitliche Steuerung, sondern auch durch das absichtsvolle Handeln unterschiedlicher [nicht staatlicher] Akteure und Organisationen erfolgt“ (Kilper 2010: 12).

Staatliche und gesellschaftliche Steuerungsobjekte dürfen nicht mehr getrennt betrachtet werden (vgl. ebd.: 12).

Durch das veränderte Staatsverständnis (von einem hoheitlich-hierarchischen zu einem kooperativen und ermöglichenden Staat) (vgl. Kilper 2010: 9; vgl. Selle 2005: 552) wird die Zivilgesellschaft von einer „Betroffenen“ zu einer „Koproduzentin“ in der Stadtentwicklung (vgl. Selle 2005: 524). Notwendig ist kooperatives und netzwerkartiges Arbeiten. Besonderer Beachtung muss den Beziehungen zwischen den AkteurInnen geschenkt werden, wo diese aufeinander treffen und wer beteiligt ist (vgl. Healey 2007: 18). Passend formuliert

Mayntz den Begriffskern, in dem sie Governance als „die Gesamtheit der in einer politischen Ordnung mit- und nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“ beschreibt (2004: 37).

Wichtig ist jedoch, dass Governance nicht als eine Regierungsform „jenseits des Staates“ (*Governance without Government*) verstanden wird (vgl. Benz und Dose 2004: 26; vgl. Kilper 2010: 13; vgl. Zimmermann und Heinelt 2012: 10), sondern sich als eine „territoriale Flexibilisierung des «Regierens im Staat»“ erweist (ebd.: 10). Das bedeutet, dass Governance Arrangements einerseits im „Schatten der Hierarchie“ agieren, andererseits „auch dem Zugriff demokratischer Mehrheitsentscheidungen von Repräsentationsorganen unterliegen oder zumindestens unterliegen können“ (ebd.: 11).

4.2. Kennzeichen und Spezifika stadtregionaler Governance

Wie die verschiedenen Ausführungen zeigen, gibt es keine einheitliche Definition von Governance. Governance findet sich bei Programmen der Weltbank wieder, in und zwischen Organisationen, in der EU, aber auch auf der regionalen und lokalen Ebene, in der öffentlichen Verwaltung sowie in der Wirtschafts- und Umweltpolitik (vgl. Benz und Dose 2004: 28). Die Anwendungsbereiche unterscheiden sich nach der politischen Ebene, den betroffenen AkteurInnen, den Themen sowie nach dem Aufbau von Strukturen und Verfahren. Um Kennzeichen und Spezifika stadtregionaler Governance hinreichend zu erläutern, müssen aktuelle Debatten betreffend die regionale Ebene näher betrachtet werden. Denn trotz steigender Entgrenzung und Internationalisierung im Zuge der Globalisierung wird gerade die regionale Ebene wieder relevanter. Die wachsende Bedeutung von Stadtregionen, insbesondere als Trägerinnen wichtiger Standortfaktoren, ist nicht nur als gegenläufige (reaktive) Tendenz zur Globalisierung zu sehen, sondern oft eine ihrer entscheidenden Voraussetzungen. Um die Region im Standortwettbewerb konkurrenzfähig zu machen und für eine langfristige Lebensqualität zu sorgen, muss ein umfassendes Steuerungskonzept für die gesamte Region entworfen werden (vgl. Weichhart 2006: 155). Diskussionen verweisen auf die „regionale Form der Selbststeuerung“ und somit auf Leitlinien des *new regionalism* (Fürst 2004: 49).

2.4.1 Aktuelle Trends und der Steuerungsansatz des new regionalism

Die Aufwertung der regionalen Ebene beruht auf unterschiedlichen und parallel verlaufenden Entwicklungen. So wandert der Entscheidungsort durch die steigende Anzahl internationaler und supranationaler Institutionen (z.B. EU, UNO) von der nationalen zur internationalen Ebene. Neue Formen der Interessensvertretung treten auf, die parallel zu den staatlich legitimierten Institutionen agieren. Gleichzeitig steigt der internationale Wettbewerb, der das politisch-administrative Handeln stark beeinflusst. Speziell in Stadtregionen sollen günstige Rahmenbedingungen geschaffen werden, um sich in der Standortkonkurrenz positiv abzuheben. In Folge dessen entwickeln die Regionen ein neues Selbstbewusstsein. Sie fokussieren auf die endogenen Potenziale, da der finanzielle Rahmen zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen auf nationaler bzw. europaweiten Ebene enger wird. Die Förderung regionaler Standortbedingungen, wie Infrastruktur, Produktionsstrukturen und Kooperationsbe-

ziehungen, sind zentral. Ein nachhaltiger Umgang mit den Ressourcen steht im Vordergrund (vgl. Knieling und Blatter 2009: 232 f.).

Regionalentwicklung wird nicht mehr als alleinige Aufgabe des Staates gesehen: Wirtschaft und Zivilgesellschaft werden im Sinne der Governance mit eingebunden. Es bilden sich neue kooperative Verantwortungsgemeinschaften. Modernes Regieren stellt sich als „eine multilaterale, mehrebenenbezogene, auf regionale Selbstorganisation zielende Aufgabe dar" (Knieling und Blatter 2009: 233). Der Staat übernimmt die Funktion eines Mitspielers, Moderators oder Regionalmanagers und soll ein gemeinwohlorientiertes Handeln sicherstellen.

Angesichts der beschriebenen Entwicklungen stellt sich die Frage, was dies für die Steuerung von Stadtregionen bedeutet. In der wissenschaftlichen Debatte richten sich die Perspektiven auf die regionale Ebene, der stetig mehr Bedeutung zu kommt. Bezeichnet als *new regionalism*, steht dieser in vielfacher Verbindung zu den bereits skizzierten Kennzeichen von Governance. Regieren wird komplexer: es soll auf die Anforderungen im internationalen Standortwettbewerb eingegangen werden, zugleich müssen spezifische Akteurskonstellationen berücksichtigt und endogene Potenziale aufgegriffen werden. In den Debatten ist meist von *Regional Governance* die Rede, in der auf eine regionale Formen der Selbststeuerung gesetzt wird.

In der wissenschaftlichen Debatte wird der *new regionalism* sowohl positiv als auch negativ gesehen. OptimistInnen streichen hervor, dass trotz steigender Entgrenzung und wachsendem Druck im Standortwettbewerb „die Herausbildung von Problemsichten, Handlungsorientierungen und politischen Strategien über verschiedene, sich teilweise räumlich überschneidende kollektive soziale Entitäten erfolgt" (Heinelt 2008: 155). KritikerInnen betonen, dass „der «new regionalism» weitgehend der Logik der marktliberalen Modernisierung folgt" (Knieling und Blatter 2009: 234). Im Mittelpunkt steht nicht mehr die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen für die breite Bevölkerung einer Stadtregion, sondern das Bestehen im internationalen Standortwettbewerb (vgl. Zimmermann und Heinelt 2012: 23). In Folge dessen werden die Entscheidungen sowohl nach „oben" als auch nach „unten" verlagert. Artikulationsstarke Gruppen, urbane Eliten, aber auch populistische Gruppen versuchen die Globalisierungseffekte zu nutzen. Folgen sind flexible politische Geometrien mit einer ungleichen Machtverteilung (vgl. Heinelt 2008: 154 f.).

2.4.2 Regional Governance

Regional Governance ist als Antwort „auf die Defizite sowie als Ergänzung der marktwirtschaftlichen und der staatlichen Steuerung" zu sehen (Fürst 2004: 49). Sie zielt auf eine weitgehende Selbstorganisation der Region ab. Kooperative Handlungsformen ergänzen hierarchische. Staatliche, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche AkteurInnen sind gemeinsam gefordert, Probleme zu bearbeiten. Zentrale Herausforderung ist es, die verschiedenen Steuerungsformen und die involvierten AkteurInnen zu verzahnen (vgl. Knieling 2003: 471). Da es auf stadtregionaler Ebene kein legitimiertes Entscheidungsgremium gibt und die Aufgaben mit den vertrauten Instrumenten und Verfahren nicht mehr gelöst werden können, ist eine vermittelnde Instanz gefragt.

Regional Governance ist nicht als Theorie, sondern als ein strategisches Element in der Regionalentwicklung zu betrachten: die Region wird angehalten über ihre Stärken, Schwä-

chen, Chancen und Risiken nachzudenken. Routiniertes Denken und Handeln soll durchbrochen werden. Von Regional Governance kann allerdings erst gesprochen werden, wenn die Steuerung über Einzelprojekte hinausgeht und diese zu einem Gesamten verknüpft sind (vgl. Fürst 2004: 54, 63).

Fürst gibt zu bedenken, dass ländliche und verdichtete Räume unterschiedliche Voraussetzungen zur Umsetzung dieses strategischen Leitbildes haben. In verdichteten Räumen ist den AkteurInnen der gemeinsame Regionsbezug präsenter. Aufgrund der Orientierung auf das gemeinsame Zentrum hat sich im Laufe der Zeit eine Zusammenarbeit von Stadt und Umland etabliert. Im ländlichen Raum hat die Regionalplanung mitunter eine geringere Bedeutung, Kooperationen werden eher top-down über Förderprogramme der EU, des Landes oder des Bundes initiiert (vgl. Fürst 2004: 63).

Folgende Merkmale sind für Regionale Governance charakteristisch:

Funktional vs. territorial agierende AkteurInnen

Die Wirkung des institutionellen Rahmens ist auf der regionale Ebene meist schwächer als auf der nationalen oder lokalen Ebene. Gebietskörperschaftliche Räume werden durch Handlungsräume, die funktional bestimmt sind (z.B. regionale Wirtschaftspolitik), ersetzt (vgl. Benz und Dose 2004: 29). Die Zusammenarbeit beruht oft auf Freiwilligkeit und es agieren unterschiedliche AkteurInnen, die auch unterschiedlichen Handlungslogiken folgen. Für Governance Arrangements bedeutet dies, dass sie

> „territorial orientierte Akteure (Kommunalpolitiker) mit funktional orientierten (Unternehmen, Verbänden) zu kollektiven Handeln vereinen, sie müssen kompetitive Akteure mit kooperativen Akteuren zusammenbringen, sie müssen Akteure, die hierarchische Steuerung gewohnt sind, mit denen integrieren, die sich von solidarischem und ideellem Handeln leiten lassen, und sie müssen Akteure mit lokalistischer Orientierung mit solchen zusammenführen, die ihre Handlungsorientierung außerhalb der Region haben“ (Fürst 2004: 51)

Für PolitikerInnen spielt der Bezug zu einem abgegrenzten Raum (Wahlkreis) eine bedeutende Rolle. Funktionale AkteurInnen, wie Unternehmen, sind weniger an ein bestimmtes Gebiet und somit an eine Region gebunden (vgl. Fürst 2004: 51).

Mehrebenenkoordination

Ein weiteres relevantes Merkmal für Stadtregionen ist die „Mehrebenenkoordination“. Stadtregionale Entwicklungen müssen auf Quartiers-, Stadtteil-, Bezirks-, Stadt- und regionaler Ebene abgestimmt und mit Planungen auf Landes-, Bundes- und internationaler Ebene koordiniert werden. Die entsprechenden AkteurInnen handeln in unterschiedlichen Arenen und verfolgen unterschiedliche Interessen (vgl. Knieling und Blatter 2009: 237). Auch dürfen und können manche AkteurInnen nicht ohne Zustimmung ihrer „Heimatorganisation“ agieren. Das bedeutet, sie müssen nicht nur auf der Ebene der Zusammenarbeit Zustimmung erhalten, sondern auch von der ihnen angehörigen Organisation, die wiederum in verschiedene Organisationseinheiten eingebunden sein kann (vgl. Fürst 2004: 51). Im Gegensatz zu (inter-)

nationalen Governance Arrangements eröffnen Stadtregionen Arenen, wo sich AkteurInnen, unabhängig von deren Einbindung in Governance Aktivitäten, „face-to-face“ treffen können (vgl. Healey 2007: 7). Dies verstärkt den direkten Kontakt und die Zusammenarbeit auf informeller Ebene.

Koppelinstanz

Durch die Verschiebung der Steuerungsinstrumente braucht es auf stadtregionaler Ebene eine vermittelnde Instanz. Auch „Brücken-Instanz“ genannt (vgl. Selle 1994: 68), muss sie die bestehenden Institutionen einbinden, die Interessen ausgleichen und eine führende Rolle in der Stadtregion einnehmen. Das bedeutet, dass diese Instanz (z.B. ein Planungsverband, Stadtregionsmanagement) sich nicht auf direkte bzw. regulative Steuerungsinstrumente (z.B. Flächenwidmungsplan) verlassen kann, sondern kooperative und kommunikative Instrumente finden und anwenden muss (z.B. Stadtregionskonferenz, Moderation, Mediation…). Eine vermittelnde Instanz zwischen den verschiedenen Personen und Institutionen sowie deren Interessen ist insbesondere aufgrund des hohen Konfliktniveaus betreffend der knappen Ressource Boden notwendig. Industrieflächen konkurrieren mit Siedlungsraum, Naherholungsgebieten oder Verkehrsflächen. Verstärkt wird das Konfliktpotenzial durch Auswirkungen wie Lärm oder Abgase (vgl. Fürst 2004: 54; vgl. Hamedinger 2009c: 50; vgl. Knieling und Blatter 2009: 237 f.).

Regionsbezug

Die Aktivitäten und Interessen überschneiden sich räumlich. Die Region muss freilich auch in den Köpfen präsent sein; ein Mindestmaß an Zusammenhalt ist notwendig. Die Aktivitäten müssen die gesamte Region umspannen, wie beispielsweise durch Regionalkonferenzen, regionale Entwicklungskonzepte oder Regionalmanagements (vgl. Fürst 2004: 52 f.). Regional Governance steht vor der Anforderung, sowohl vertikal (AkteurInnen unterschiedlicher räumlicher Ebenen z.B. Bund, Land, Gemeinden) als auch horizontal (AkteurInnen auf gleicher räumlicher Ebene, jedoch von unterschiedlichen Sektoren z.B. Gemeinden, Wirtschaft, Bevölkerung) agierende AkteurInnen zu verknüpfen. Da Regionen „sozial konstruierte Gebilde sind“ (ebd.: 53), ist es notwendig, ein gemeinsames Bewusstsein zu schaffen, z.B. durch Publicity oder regionale Großprojekte.

Integration vielfältiger Perspektiven

In Stadtregionen existieren zahlreiche funktional und territorial ausgerichtete Kooperationen und Netzwerke parallel. Das bedeutet: manche Kooperationen und Netzwerke umfassen nur einen spezifischen Teilraum und/oder eine bestimmte Funktion. Im Rahmen von stadtregionaler Governance müssen die zahlreichen Kooperationen und Netzwerke aufeinander abgestimmt werden (vgl. Hamedinger 2009b: 50). Governance schafft dabei eine integrative Perspektive über einzelne Sektoralpolitiken hinweg. In diese spielen ein differenziertes Verständnis von Raum sowie der Fokus auf unterschiedliche ortsbezogene Faktoren (z.B. ökologische oder ökonomische) hinein.

Im Sinne von Governance sind die verschiedenen Auffassungen und Ansätze zu verbinden und auszugleichen. Diskussionen über ortsspezifische Besonderheiten, z.B. verfügbare Ressourcen oder Akteurskonstellationen, sind notwendig. Kommunikation als ein zentraler

Bestandteil eröffnet neue Perspektiven, den Raum zu denken und zu sehen. Sie kann Barrieren lösen und zu neuen, innovativen Wegen führen. Für stadtregionale Governance Arrangements ist es entscheidend, die verschiedenen Perspektiven zu integrieren, auch um langfristig anerkannt zu werden (vgl. Healey 2002: 16 ff.).

5. Stadtregionale Kooperationen

Es wäre falsch, Governance und Kooperation gleichzusetzen. Governance gilt als eine Betrachtungs- und Verfahrensweise, um zahlreiche Einzelaktivitäten der AkteurInnen hinsichtlich der gesellschaftlichen und räumlichen Ordnung zu koordinieren (vgl. Selle 2005: 116). Kooperation ist demnach ein wesentliches Merkmal stadtregionaler Governance (vgl. Hamedinger 2009b: 50).

Kooperation ermöglicht den AkteurInnen, sich über gemeinsame räumliche Entwicklungen zu verständigen sowie Aufgaben gemeinsam zu lösen. Diese Notwendigkeit besteht gerade bei angrenzenden Gemeinden. Eine zunehmende Übertragung von Aufgaben auf die Gemeinden kann insbesondere bei kleineren Gemeinden zu einem gewissen „Kooperationszwang“ führen. Es existieren nicht nur zahlreiche Verflechtungen, oft schaffen es die Gemeinden und Städte gar nicht, die Aufgaben innerhalb ihres Wirkungsbereichs zu erfüllen. Hinzu kommt ein wachsender Standortwettbewerb auf innerregionaler, regionaler aber auch nationaler und internationaler Ebene (vgl. Gawron und Jähnke 2000: 13). Größere Gemeinden und Städte verfügen dabei über andere Ressourcen. Gleichzeitig stehen diese wiederum vor Herausforderungen, von denen kleinere Gemeinden womöglich kaum betroffen sind. Der Kooperationsdruck ist unterschiedlich stark und auch themenabhängig. Dabei liegen Kooperation und Konkurrenz eng beisammen. Basis für ein kooperatives Zusammenarbeiten ist eine beidseitige „win-win“ Situation.

5.1. Begriffsklärung

Banal gesagt bezeichnet Kooperation „die Zusammenarbeit zwischen beliebigen AkteurInnen“ (Selle 1994: 65). Konkreter: „die Verlagerung von Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen in den intermediären Bereich (zwischen Staat, Markt und Gesellschaft)“ (Selle 2005: 52). Wie schon die Ausführungen von Governance und Government gezeigt haben, vollzieht sich kooperatives Handeln ergänzend zur herkömmlichen Form räumlicher Steuerung durch öffentliche AkteurInnen. Notwendig ist, dass kooperatives Handeln nicht nur zwischen öffentlichen AkteurInnen und Unternehmen bzw. InvestorInnen erfolgt, sondern auch die Potenziale der Zivilgesellschaft ergreift. Für öffentliche AkteurInnen bedeutet kooperatives Handeln in vielen Fällen eine Balancesituation: eigene Ziele müssen neben den in der Kooperation definierten durchgesetzt werden. Auch steht die Forderung nach transparentem Zusammenarbeit oft im Kontrast zur Arbeitsweise privatrechtlicher AkteurInnen (vgl. ebd.: 53). Aus einer eher ökonomischen Perspektive bedeutet Kooperation,

> „dass die Aktivitäten der Mitglieder sozialer Systeme und die von ihnen verfügbaren Mittel so koordiniert und miteinander in Beziehung gesetzt werden, dass die Erreichung vorgegebener Ziele mit höherer Wahrscheinlichkeit gewährleistet ist, als es ohne eine solche Interaktion der Fall wäre“ (Weichhart 2006: 151).

Selle spricht von einem mehrstufigen Kooperationsbegriff. Bei der ersten Stufe ist die Komplexität von AkteurInnen, deren Wertvorstellungen und Organisationsform, oft noch gering. Die Zusammenarbeit ist meistens hierarchisch strukturiert und es geht mehr um Koordination als um Kooperation zwischen den AkteurInnen. Dies ändert sich mit der nächsten Stufe. Das Kriterium „Freiwilligkeit“ beginnt zu zählen, eine heterarchische löst eine hierarchische Organisationsform ab. Schließlich nimmt auf einer nächsten Stufe die kooperative Komplexi-

tät zwischen AkteurInnen unterschiedlicher Sphären zu (vgl. Selle 1994: 65). Sie schlägt um in eine komplexe Kooperation.

Kooperationen sind nicht mit Informationsveranstaltungen oder BürgerInnenbeteiligung gleichzusetzten. Das Verhältnis der AkteurInnen zueinander und die Frage, wie Entscheidungen getroffen werden, ist ausschlaggebend. Bei Information steht deren Vermittlung im Vordergrund, z.B. durch Broschüren oder Akteneinsicht. Beteiligung konzentriert sich auf den Dialog mit den Betroffenen. Im Unterschied zur Kooperation werden in der höchsten Form der Beteiligung die Entscheidungen auch innerhalb eines politisch-administrativen Systems unter Einbezug Dritter gefällt. In kooperativen Verfahren wird der Entscheidungsprozess nach außen verlagert: staatliche, zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche AkteurInnen gestalten gemeinsam den Prozess. Politisch-administrative AkteurInnen sind somit nur noch eine Akteursgruppe unter vielen. Um zielorientiertes Arbeiten zu ermöglichen, ist die TeilnehmerInnenzahl bei Kooperationen beschränkt. Damit der Personenkreis nicht zu exklusiv erscheint, sind viele Kooperationen in ein „kommunikatives Umfeld“ eingebettet. Es verknüpft kooperative Elemente mit Information und Beteiligung (vgl. Knieling 2003: 468 f. vgl. Selle 1994: 81 ff.).

Kooperation kann allerdings nicht nur als Handlungsform gesehen werden, in der das Verfahren und die Organisationsentwicklung im Mittelpunkt stehen, sondern auch als Instrument (vgl. Knieling 2003: 467). Nach Selle erfolgt dessen Wirkung in dreierlei Art (vgl. Selle 2005: 118 f.):

- *indirekt*: Versuch das Verhalten anderer AkteurInnen indirekt zu beeinflussen z.B. Bebauungsplan, finanzielle Anreize
- *direkt*: raumwirksame Eingriffe z.B. Straßenbau
- *strukturierend*: als Voraussetzung für direkte bzw. indirekte Wirkungsweise, z.B. durch die Bereitstellung von Institutionen, organisatorischer Infrastruktur u.ä.

Den Wirkungsweisen sind verschiedene Instrumente zugeordnet (z.B. regulative Instrumente, Standortentwicklung, Prozesssteuerung, Organisationsentwicklung…). Wie die Instrumente eingesetzt werden, ist abhängig vom Steuerungsverständnis, also davon, ob ein hierarchisches oder kooperatives Verständnis vorherrscht (vgl. Selle 2005: 120 ff.).

In weiterer Folge steht Kooperation als Handlungsform im Mittelpunkt. Nach Knieling sind kooperative Handlungsformen „Teil eines «politischen Verfahrensprinzips», das auf die Integration und Mitverantwortlichkeit der Betroffenen zielt“ (2003: 467). In anderen Worten bezeichnen kooperative Handlungsformen „diejenigen Handlungen und Maßnahmen der Raumplanung, in denen die Planerinnen und Planer Teil eines auf Kooperation angelegten ergebnisorientierten Handlungssystems sind“ (Knieling u. a. 2003: 13).

5.2. Merkmale kooperativer Handlungsformen

Folgende Merkmale sind u. a. charakteristisch für kooperative Handlungsformen (vgl. Fürst und Knieling 2005: 532; vgl. Gawron und Jähnke 2000: 11 ff.; vgl. Knieling 2003: 467; vgl. Selle 1994: 77 ff.; vgl. Wirth und Biwald 2006: 23 f.):

Nicht-hierarchisch

Kooperatives Arbeiten implizierteinen partnerschaftlichen Umgang zwischen den AkteurInnen. Die Kooperation bezieht sich auf einen bestimmten Arbeitsbereich. Entscheidungen werden nicht hoheitlich-hierarchisch getroffen, sondern zwischen den beteiligten AkteurInnen. Es bilden sich netzwerkartige Strukturen. Notwendig sind ein gegenseitiges Vertrauen sowie die Bereitschaft für Dialoge und Kompromisse.

Freiwilligkeit

Die AkteurInnen haben jederzeit die Möglichkeit, wieder auszusteigen; es gibt keinen Beitrittszwang. Kooperationen sollten mehr Vor- als Nachteile erzeugen („win-win“ Situation). In gewissen Aufgabenbereichen sind die Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichtet, z.B. bei Schulverbänden. In der Regel dominiert jedoch eine freiwillige Bereitschaft zur Kooperation. Anlassgründe können beispielsweise ein akuter Handlungsdruck, nicht allein zu bewältigende Investitionen, die wachsende Komplexität kommunaler Aufgaben oder vorausschauendes politisches Handeln sein. Aber auch gelungene Kooperationen in Nachbargemeinden können die Bereitschaft steigern.

Konsensprinzip und Kommunikation

Sofern keine Mehrheitsregelungen ausgemacht wurden, gilt in Kooperationen ein Konsensprinzip. Auch wenn der Entscheidungsprozess dadurch konfliktreicher wird, schließen Grundannahmen zur Kooperation durch diesen Weg auf einen größeren Nutzen als durch einen einseitigen Beschluss. Entscheidungen werden gemeinsam vorbereitet und getroffen. Miteinander Reden sowie voneinander Lernen sind notwendig, um im Idealfall die Potenziale der AkteurInnen zu wecken. Es gibt demnach kein Entscheidungsmonopol und Zuwiderhandeln kann so gut wie nicht sanktioniert werden. Das bedeutet auch, dass der Entscheidungsprozess nach außen geöffnet wird und für andere nachvollziehbar ist.

Ergebnisorientiertes Handeln

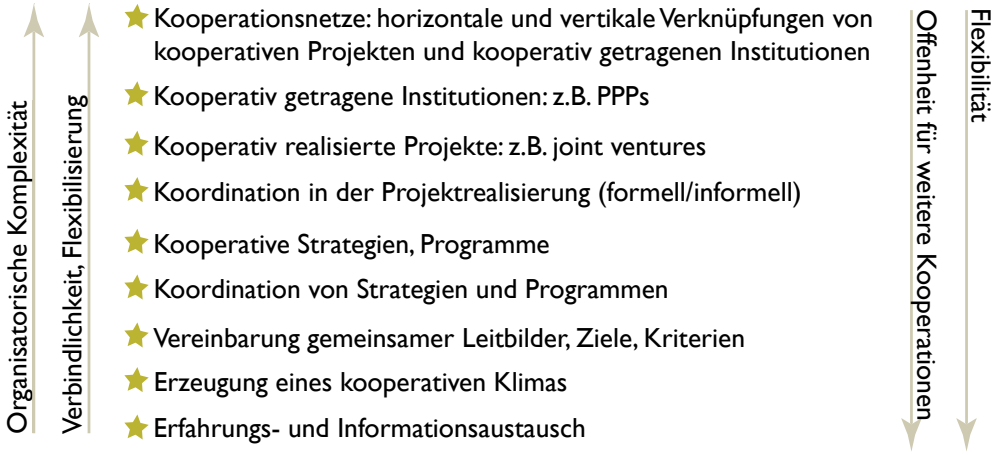
Das Handeln der Beteiligten muss auf ein bestimmtes Projekt bzw. eine Aufgabe gerichtet sein. Der Ausblick auf eine baldige Veränderung bzw. Verbesserung ist ein triftiger Motivationsaspekt für die AkteurInnen. Wesentlich ist, dass der Zielbezug offen genug ist, damit die Involvierten nicht das Gefühl haben, alles sei vorbestimmt. Die Aufgaben werden gemeinsam bestimmt und kollektiv bearbeitet und das Ergebnis ist abhängig von deren Input (Ressourcen, Know-how, Zustimmung).

Zeit

In Kooperationen mischen sich langfristige Orientierungen mit kurzfristigen Aktionsinteressen. Inhalte sowie beteiligte AkteurInnen können sich ändern. Kooperationen können sich flexibel an neue Situationen anpassen und folgen somit einer dynamischen Entwicklung.

Form

Es kann in vielfältigen Formen kooperiert werden. Da die Verfahrensschritte vorweg nicht im Einzelnen festgelegt sind, kann sich die Form leicht ändern. Erforderlich ist, dass die involvierten AkteurInnen sich mit der ausgewählten Form identifizieren und sie dadurch aktiviert werden. Kooperation kann von Erfahrungs- und Informationsaustausch über das Erstellen gemeinsamer Strategien und Programme bis zu kooperativ getragenen Institutionen reichen. Unterschiede gibt es hinsichtlich der organisatorischen Komplexität, Verbindlichkeit/Formalisierung sowie der Offenheit für weitere Kooperationen und der Flexibilität. Es ist nicht möglich von „guten"/„schlechten" Formen zu sprechen, da stetig Vor- und Nachteile vorhanden sind. Notwendig ist es, situationsbedingt die richtige Form zu finden, was allerdings noch keine Erfolgsgarantie darstellt. Basis bilden Engagement, Interesse und Bereitschaft zur Zusammenarbeit der beteiligten AkteurInnen.



09. Abbildung: Stufen der Kooperation nach Selle, eigene Darstellung

Quelle: Selle 1994: 76

5.3. Stadtregionale Kooperationsmodelle

Werden stadtregionale Kooperationen diskutiert, ist meist von interkommunaler Kooperation die Rede. Das *Handwörterbuch der Raumordnung* (vgl. ARL 2005) unterscheidet zwischen interkommunaler und regionaler Kooperation. Interkommunale Kooperation fokussiert sich praktisch ausschließlich auf räumlich gebundene AkteurInnen. Beispiele sind etwa Städtenetzwerke oder Infrastrukturkooperationen. Erfolgt die Zusammenarbeit jedoch zwischen räumlich und funktional-gebunden AkteurInnen (z.B. VertreterInnen von Fachverwaltungen, wirtschaftliche AkteurInnen) in Regionalkonferenzen, Regionalforen oder Regionalverbänden, ist primär von einer regionalen Kooperation die Rede (vgl. Fürst und Knieling 2005: 531). Nicht immer ist diese Zweiteilung ersichtlich und oft umfasst die Bezeichnung interkommunale Kooperation auch die Zusammenarbeit zwischen AkteurInnen aus Politik/Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Im Folgenden wird das Modell der interkommunalen Kooperation als eine Form der horizontalen Kooperation auf lokaler Ebene gesehen, die ihrer Definition nach nicht-staatliche AkteurInnen ausschließt.

In nachstehender Tabelle 3 werden Faktoren, die für die Systematisierung unterschiedlicher Kooperationstypen ausschlaggebend sind, beschrieben. Die aufgelisteten Größen sind voneinander nicht unabhängig und spielen ineinander.

03. Tabelle: Ausschlaggebende Faktoren für die Bildung unterschiedlicher Kooperationstypen, eigene Darstellung

Quelle: Fürst und Knieling 2005: 531; Gawron und Jähnke 2000: 13; Hamedinger 2009b: 50 f.; KDZ und ÖIR 2013: 85; Knieling und Blatter 2009: 246, 256, 263

Grundlegende Funktion	Zweck der Kooperation, z.B. Errichtung einer neuen Körperschaft, Koordination, Abstimmung, Planungen, Projektumsetzungen…
Raumbezug	Räumliche Orientierung der Kooperation, also ob z.B. lokal, stadtregional, Landesebene, grenzüberschreitend…
Akteursszusammensetzung	Bandbreite der kontextualen Einbindung der AkteurInnen *Horizontal:* AkteurInnen unterschiedlicher Sektoren, jedoch von selber räumlicher Ebene, arbeiten zusammen (z.B. Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft mehrerer Gemeinden) • Interkommunal: Verbindung räumlich gebundener AkteurInnen (z.B. Gemeinden) • Regional: Verbindung von räumlich und funktional gebundenen AkteurInnen (z.B. Gemeinden mit Interessensvertretungen) *Vertikal:* AkteurInnen von unterschiedlichen räumlichen Ebenen (z.B. Bund, Land, Gemeinde…)
Institutionalisierungsgrad und rechtliche Merkmale	Formaler und rechtlicher Status der Kooperation, also ob *formell* oder *informell*. Institutionalisierungsgrad gibt Auskunft über • organisatorische Komplexität • Formalisierung und Verbindlichkeit und ist auch als Entwicklungsstufenmodell interpretierbar. Handelt es sich um eine formelle Kooperation, unterliegt sie (abhängig von beteiligten AkteurInnen und Organisationsform) dem *öffentlichen* bzw. dem *privaten* Recht
Thematischer Bezug und strategische Ausrichtung	Inhaltlicher Fokus der Kooperation, z.B. gemeinsame Infrastrukturschaffung, Abstimmung von regionalen Planungen etc. Der thematische Bezug verweist auf die strategische Ausrichtung, ob: • *funktional:* konkretes Problem/Aufgabe ist vorhanden (Fokus primär selektiv: z.B. Projekte, Veranstaltungen, spezifische kommunale Aufgabe) • *territorial:* AkteurInnen werden repräsentativ für ein bestimmtes Gebiet ausgewählt (Fokus primär integrativ: z.B. Leitbilder, räumliche Entwicklungskonzepte)

Viele Kooperationen auf stadtregionaler Ebene verfolgen einen territorialen Ansatz. Das bedeutet: die AkteurInnen werden repräsentativ für ein bestimmtes Gebiet ausgewählt. Dies ist jedoch nicht immer der Fall. Gerade zur Durchführung spezifischer Projekte oder zur Bewältigung kommunaler Aufgaben durch Zweckverbände (z.B. Müllabfuhr), steht die Devise *form follows function* im Vordergrund. Die Funktion bestimmt die räumliche Abgrenzung. Thematische Ausrichtung und Zweck bedingen die rechtliche und organisatorische Form sowie den Grad der Institutionalisierung (*structure follows strategy*) (vgl. Hamedinger 2009c: 50; vgl. Knieling und Blatter 2009: 263; vgl. Prorok u. a. 2013: 85). Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass mit zunehmender Komplexität der Kooperationen und einem entsprechend höheren Finanzaufwand der Grad der Institutionalisierung steigt. Verbindlichkeit und Dauerhaftigkeit können dadurch besser abgesichert werden (vgl. Wirth und Biwald 2006: 30).

In Tabelle 4 werden ausgewählte stadtregionale Kooperationsmodelle genauer beschrieben. Die Charakterisierung resultiert aus den skizzierten Dimensionen, die für die Systematisierung unterschiedlicher Kooperationstypen relevant sind. Die Anordnung erfolgt hinsichtlich des Institutionalisierungsgrads (stark formalisiert bis informell). Besonders interessant scheint das Modell des stadtregionalen Managements, da es als Vernetzungsplattform dient, mehrere Kooperationen vereint und somit aus dem Blickwinkel von stadtregionaler Governance betrachtet werden kann.

Gemeindefusion

Die Gemeindefusion ist als die intensivste Form der Zusammenarbeit zu sehen: die Gemeinden geben ihre Selbstständigkeit auf und die Aufgaben werden von einer neuen Gebietskörperschaft erfüllt. Es entsteht eine größere Gebietseinheit. Der intraregionale Konkurrenzdruck geht verloren, dafür muss die neue Körperschaft aufgrund der verlorenen Gemeindeidentitäten möglicherweise mit Akzeptanzproblemen kämpfen (vgl. Hamedinger 2009b: 200).

Gebietsgemeinde

Die Gebietsgemeinde ist als Alternative zur Gemeindefusion zu sehen. Im Gegensatz zur Gemeindefusion, wo die Gemeinden ihre Selbstständigkeit aufgeben, bleibt bei der Gebietsgemeinde die Selbstverwaltung der Gemeinden erhalten. Es wird eine regionale Verwaltungseinheit geschaffen, die eine demokratisch legitimierte Gebietskörperschaft zwischen Land und Gemeinde ist. Es können somit möglichst viele Aufgaben auf regionaler Ebene zentral gebündelt werden, die spezifischen Identitäten der Gemeinden sowie deren BürgermeisterIn bleiben erhalten. Das Modell der Gebietsgemeinde wurde in Österreich bisher noch nicht umgesetzt (vgl. Prorok u. a. 2013: 65).

Gemeindeverband

Gemeindeverbände sind eigene Körperschaften. Mehrzweckverbände können bestehende Einzweckverbände integrieren. Mehrere oder sämtliche Aufgaben im Wirkungsbereich der beteiligten Gemeinden können übernommen werden. Der Verband tritt anstelle der Gemeinde auf und übernimmt die an ihn delegierten Aufgaben mit eigenen Organen (vgl. Wirth und Biwald 2006: 29). Seit 2011 in Österreich gesetzlich möglich, sticht bei Gemeindeverbänden der hohe administrativen Aufwand hervor, gekoppelt an eine hohe Verbindlichkeit. Damit sich der Aufwand lohnt, scheint die Übernahme mehrere Aufgaben durch den Verband sinnvoll (vgl. Prorok u. a. 2013: 63). In bestimmten Bereichen sind Gemeindeverbände gesetzlich vorgeschrieben (z.B. Schulverbände, Sozialhilfeverbände); andere dieser funktionsspezifischen Verbände basieren auf Freiwilligkeit der Mitglieder (vgl. Wirth und Biwald 2006: 29).

Regionale Planungs- und Entwicklungsgemeinschaft

Primäres Ziel regionaler Planungs- und Entwicklungsgemeinschaften ist die die Abstimmung, Koordination und Planung der regionalen Entwicklung. Zur Erfüllung dieser Aufgaben werden eigene Organe gegründet, z.B. in Form einer GmbH, eines Vereines oder einer Genossenschaft. Die Gestaltungsmöglichkeiten sind vielfältig hinsichtlich der Form und der Beteiligung der AkteurInnen. Private können ebenso eingebunden werden. Eine gewisse Flexibilität mit einer gleichzeitigen Verbindlichkeit machen diese zu einer der gängigsten Formen in den österreichischen Stadtregionen (vgl. Prorok u. a. 2013: 62).

- *Verein (Vereinsgesetz)*: Zumeist gemeinnützig ausgelegt, ermöglicht die Vereinsbildung allen in den Statuten festgesetzten Mitgliedern, aktiv mitzuwirken. Dies muss allerdings nicht bedeuten, dass auch wirklich alle wichtigen AkteurInnen involviert sind. Mitglieder können prinzipiell jederzeit kündigen. Die Themen können sowohl selektiv (bestimmtes Projekt) als auch integrativ (Sachorientierung) sein, sofern diese nicht gewinnbringend ausgelegt sind (vgl. Wirth und Biwald 2006: 29).

04. Tabelle: Modelle stadtregionaler Kooperation, eigene Darstellung

Quelle: Hamedinger 2009a: 199 f.; Prorok u. a. 2013: 71

Formalisierungsgrad informell > < stark formalisiert

Bezeichnung	Grundlegende Funktionen und Merkmale	Raumbezug
Gemeindefusion	Errichtung einer neuen Gebietskörperschaft; Gemeinden geben Selbständigkeit auf und übertragen Kompetenzen der neuen Körperschaft	Kleinregion, Bezirk, Stadtregion; Gebietsgrenzen dauerhaft festgelegt
Gebietsgemeinde	Errichtung einer neuen Verwaltungseinheit; Übernahme zahlreicher kommunaler Aufgaben	Kleinregion, Bezirk, Stadtregion; Gebietsgrenzen langfristig festgelegt
Gemeindeverband	Gemeinschaftliche Planung, Steuerung und Leistungserbringung bei auswählten Einheiten	Stadtregion und/oder Kleinregion; Grenzen durch Verbandsmitglieder bestimmt
Regionale Planungs- und Entwicklungsgemeinschaft	Koordination und Abstimmung regionaler Entwicklung	Stadtregion oder Kleinregion; Gebietsgrenzen variabel in Abhängigkeit der Mitglieder
Verwaltungsgemeinschaft	Zusammenschluss mehrere Gemeinden; „Hilfsorgan“ zur Aufgabenbesorgung der Mitgliedsgemeinden	Stadtregion oder Kleinregion; Gesetzt erlaubt Verwaltungsgemeinschaften derzeit nur innerhalb eines Landes
Stadtregionales Management	Vernetzung und Koordination, Kooperationsplattform, Aufbau strategischer Partnerschaften	Stadtregion; Fixierung der Grenzen nicht erforderlich – themenspezifisch möglich
ExpertInnenrunde, Arbeitsgemeinschaften, Bürgermeisterkonferenzen, Regionalkonferenzen	Gegenseitige Abstimmung, Information und Austausch, kaum Organisationsstrukturen	Stadtregion oder Kleinregion; keine genaue Gebietsfestlegung

- *GmbH und AG (Handelsgesetz):* Im Gegensatz zum Verein ist die GmbH auf Gewinnerzielung ausgelegt. Stehen große Investitionen an oder werden private Unternehmen eingebunden, ist die GmbH eine Form, um Risiken zu begrenzen. GmbHs werden v. a. im Bereich der Versorgungswirtschaft (Abwasserentsorgung, Wasserversorgung), wo mehrere Gemeinden involviert sind, wirksam. Innerhalb einer GmbH ist der Einflussbereich der Gemeinde gegenüber den anderen GesellschafterInnen höher als in einer AG (vgl. Wirth und Biwald 2006: 29).

Verwaltungsgemeinschaft

Verwaltungsgemeinschaften haben meist eine spezielle Aufgabe zu erfüllen und werden auf öffentlich-rechtlicher Basis gegründet. Nach derzeitigem Rechtsstand nur innerhalb eines Landes möglich, nehmen diese Kooperationsform zahlreiche Gemeinden in Anspruch. Auch als „Hilfsorgane“ der Gemeinden bezeichnet, ist das Mitwirken ausschließlich Gemeinden vorbehalten (vgl. Hamedinger 2009a: 199; vgl. Wirth und Biwald 2006: 29).

Stadtregionales Management

Ein stadtregionales Management ist primär als übergeordnetes Vernetzungs- und Koordinationsmodell sämtlicher AkteurInnen und Institutionen unterschiedlicher Ebenen zu sehen.

Akteurszusammensetzung	Organisatorisch-rechtliche Merkmale	Thematischer Bezug (Beispiele)
Gemeinden innerhalb eines Landes	Öffentlich-rechtlich: eigene Gebietskörperschaft	Von Projekte bis zu Planungen, gemeinsamer Budget-/Gebührenpolitik und gemeinsamen Auftreten nach außen
Gemeinden innerhalb eines Landes	Öffentlich-rechtlich: eigene Gebietskörperschaft; Ausgestaltung offen	In AT noch nicht angewandt; Möglichkeit Planungs-, Sozialhilfe- und Schulverbände zusammenzuführen (geringere Komplexität)
Gemeinden	Öffentlich-rechtlich: selbständige Körperschaft	Ausgewählter Bereich v. a. kostenintensive Infrastrukturen (z.B. Wasserversorgung, Müll)
Gemeinden, Land; Private möglich	Privatrechtlich: eigene Organ z.B. GmbH, AG (Handelsgesetz) oder gemeinnütziger Verein (Vereinsgesetz)	Bedarfsbezogene Themen mit Notwendigkeit zur regionalen Abstimmung (z.B. Wirtschaftsparks, Betriebsgebiete) und Abstimmung regionaler Entwicklungsplanung (z.B. Standortplanung, Radwege-Netz)
Gemeinden	Öffentlich-rechtlich: unterliegen Gemeindeordnung der Länder; keine eigene Rechtspersönlichkeit (sofern kein Verein)	Sehr gängig Form interkommunaler Kooperation v. a. für technische Hilfsdienste (z.B. Verwaltungsbereich, Müll)
Öffentliche, zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche AkteurInnen	Unterschiedliche privatrechtliche Formen möglich z.B. Verträge, Gesellschaften für einzelne Bereiche	Regionales Marketing, Entwicklungsstrategien, Unterstützung und Förderung von Kooperationen und Netzwerken, Informations- und Planungsgrundlagen (z.B. SUM)
Öffentliche, zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche AkteurInnen	Keine Rechtsverbindlichkeit	Regionalentwicklung

Bestehende Netzwerke und Kooperationen sollen integriert und der gemeinsame Auftritt nach außen gestärkt werden. „Konkrete Kooperationen können im Rahmen von Verträgen oder eigenen Gesellschaften für einzelne Aufgaben bzw. Leistungsbereiche durchgeführt werden“ (Prorok u. a. 2013: 60). Das bedeutet, dass für spezifische Aufgaben strategische Partnerschaften geschlossen werden können. Vertragliche Vereinbarungen zwischen Gemeinden dürfen keine behördlichen Aufgaben übernehmen (vgl. Wirth und Biwald 2006: 28).

ExpertInnenrunde, Arbeitsgemeinschaften, BürgermeisterInnenkonferenzen, Regionalkonferenzen

Diese informellste Form der Kooperation ist oft Ausgangspunkt für eine zukünftig engere Zusammenarbeit. Gegenseitiges Vertrauen kann aufgebaut und der Zusammenhalt gestärkt werden. Die einbezogenen AkteurInnen kommen aus unterschiedlichen Bereichen und die Zusammenarbeit erfolgt (rechtlich) unverbindlich. Leicht und kostengünstig zu organisieren, werden informelle Kooperationen bei stadtregionalen Planungen und Projekten zunehmend bedeutender (vgl. Hamedinger 2009a: 199).

5.4. Wie kommt es zu stadtregionalen Kooperationen?

Sie führen zu veränderten institutionellen Rahmenbedingungen und zu neuen Kommunikationsformen zwischen den involvierten AkteurInnen. Es ist anzunehmen, dass kooperatives Handeln bzw. das Abweichen von hierarchischen Handlungsformen sowie die Beteiligung neuer AkteurInnen mit einer Änderung von routiniertem Handeln und Institutionen einher geht (vgl. Healey 2007: 21). Räumliche und zeitliche Faktoren sind dabei nicht zu vernachlässigen. Interessen und Raumbezug können sich wandeln. Veränderungen passieren nicht von heute auf morgen. Oft stehen am Beginn informelle Formen der Zusammenarbeit (z.B. Runder Tisch, Visionsworkshop). Kommunikative Elemente rücken in den Mittelpunkt. Der Austausch zwischen den AkteurInnen impliziert auch ein gegenseitiges Lernen und regt zu innovativem Handeln an (vgl. Healey 2002: 18 ff.).

Es gibt verschiedene Anlässe, die zu Ideen anregen und Kooperationen entstehen lassen. Dazu zählen beispielsweise anstehende Investitionen, akute Haushaltsprobleme, aber auch Förderprogramme des Landes oder der EU (vgl. Wirth und Hack 2006: 301 f.). Dabei kann nach *bottom-up* und *top-down* Initiativen unterschieden werden. Handelt es sich um einen *bottom-up* Ansatz, haben die AkteurInnen einen gemeinsamen Handlungsbedarf identifiziert und suchen Unterstützung bei anderen AkteurInnen. Der Vorgang des *agenda-settings* ist hier besonders kompliziert: die Fähigkeit Allianzen zu bilden und das richtige Timing zu finden, sind zentral.

Im Mittelpunkt stehen meistens „brennende“ Themen, die viele AkteurInnen mobilisieren und deren Bearbeitung nicht alleine möglich ist. Handelt es sich um eine Initiative von außen, gestalten sich die ersten Schritte wesentlich einfacher (vgl. Fürst 2004: 65). Gleichzeitig ist anzunehmen, dass die Aussicht auf finanzielle Mittel oder Marktteilnahme den Kooperationsanreiz stark erhöhen. Regulative Instrumente, aber auch die Einsicht der öffentlichen Hand, einen Standort nicht alleine entwickeln zu können, machen eine Zusammenarbeit unabdingbar. Grundlegend ist: die Kooperation muss einen deutlichen Vorteil gegenüber anderen Handlungsformen besitzen (vgl. Fürst 2004: 55; vgl. Wirth und Hack 2006: 302).

4.5.1 Bausteine für die Bildung stadtregionaler Kooperationen

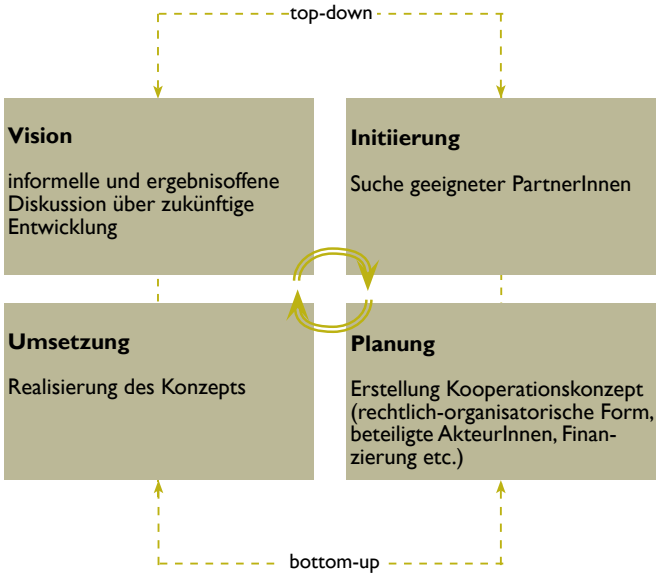
Es sind mehrere Bausteine notwendig, damit sich Kooperationen etablieren. Ein linearer Ablauf der einzelnen Phasen, wie beispielsweise von Wirth und Hack (vgl. 2006) betreffend interkommunaler Kooperationen beschrieben, muss nicht zwangsläufig der Fall sein. Sie sind als variabel zu betrachten. Beispielsweise können sich PartnerInnen gefunden haben, ohne bereits eine gemeinsame Vision parat zu haben. Oder in der Umsetzungsphase werden konkrete Projekte erst gesucht und ausformuliert, was wiederum Diskussionen über gemeinsame Vorstellungen der Zukunft impliziert. Auch ist zu beachten, dass die Umsetzung der Bausteine unterschiedlich viel Zeit verlangen kann.

Vision

In informellen und ergebnisoffenen Kreisen werden mögliche Entwicklungen diskutiert sowie Chancen und Risiken abgewogen. Insbesondere strukturierende und kommunikative Instrumente kommen zum Einsatz. Visionen stehen im Vordergrund, klar definierte Ziele haben Zeit.

Initiierung

Bei der Initiierung ist es notwendig, PartnerInnen zu finden. Haben mehrere Gemeinden in einer Stadtregion vergleichbare Visionen und Ideen, gestaltet sich dies vermutlich verhältnismäßig leicht. Dies könnte beispielsweise bei konkreten Problemen (z.B. Abwasserentsorgung) der Fall sein. Werden die AkteurInnen hingegen repräsentativ für ein gewisses Gebiet ausgewählt (z.B. zur Erstellung eines regionalen Entwicklungskonzeptes), muss womöglich erst eine Vision gefunden werden, mit der alle Beteiligten halbwegs einverstanden sind.



10. Abbildung: Von der Vision zur Umsetzung - Bausteine im Kooperationsprozess, eigene Darstellung

Planung

In diesem Baustein werden die Rahmenbedingungen der Kooperation geklärt und gesichert. Besonderes Augenmerk liegt auf der rechtlich-organisatorischen Form, wie sie bei formaler Zusammenarbeit in den Statuten beschrieben ist. Vorweg zu klären ist, ob es sich um eine Kooperation zwischen Gebietskörperschaften (z.B. Gemeindeverband) oder zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen AkteurInnen (z.B. GmbH) handelt. Es müssen somit die beteiligten AkteurInnen fixiert werden und auch die Art und Weise, wie diese involviert sind. Wer etwa zählt als Vollmitglied und wer hat den Status eines außerordentlichen Mitgliedes. Schließlich welche Befugnisse und Pflichten gehen mit welcher Mitgliedschaftsart einher. Weiters gehören dazu Stimmrechte, Mitgliedsbeiträge oder die Übernahme von Aufgaben. Von Interesse ist auch, ob und wie oft es Treffen aller Mitglieder gibt und wie Entscheidungen gefällt werden. Gleichzeitig muss die Dauer der Kooperation (z.B. befristet auf eine Förderperiode oder unbefristet) festgelegt werden. Das Konzept kann durch eine externe Beratungsinstitution (z.B. Planungsbüro), gemeinsam mit externen BeraterInnen oder eigenständig erarbeitet werden (vgl. Wirth und Hack 2006: 309).

Umsetzung

Sind die rechtlich-organisatorischen Rahmenbedingungen geklärt, gilt es, die Vorhaben auch umzusetzen. Handelt es sich um ein konkretes Projekt, eine Veranstaltung oder die Bewältigung kommunaler Aufgaben, sind die Inhalte der Zusammenarbeit klarer abgesteckt. Erfolgt die Kooperation innerhalb eines stadtregionalen Managements, müssen in der Folge konkrete Projekte und Planungen erst entwickelt werden, die möglicherweise wiederum in weitere münden. Handlungsorientierungen können sich durch kommunikative Elemente, wie Argumente oder auch Lerneffekte, verändern. Auch ist denkbar, dass sich im Laufe der Zusammenarbeit zum Thema X die Ansichten zum Thema Z verändern.

Bei der Umsetzung können Veränderungen hinsichtlich Ressourcen, Interaktionen und Konstellationen deutlich werden. Beispielsweise geht ein interkommunales Betriebsgebiet mit veränderten Standortfaktoren der beteiligten Gemeinden einher. Die Kontakte zwischen den Gemeinden verdichten sich und gegebenenfalls sind auch wirtschaftliche AkteurInnen beteiligt, was zu neuen Konstellationen führt.

4.5.2 Entscheidende Elemente für die Bildung stadtregionaler Kooperationen

Der Weg zur Kooperation ist nicht immer leicht. Erfahrungen zeigen, dass Differenzen oft überschätzt und diese im Lauf der gemeinsamen Diskussion meistens überwunden werden können. Kommunikation ist ein zentrales Element, um Ängste und Vorbehalte abzubauen. Vertrauen muss gebildet, Interessenslagen müssen abgesteckt und Eckpunkte, wie die Zusammenarbeit funktionieren soll, geklärt werden (vgl. Wirth und Hack 2006: 303 f.). Entscheidend ist, wie mit den nachstehenden Punkten umgegangen wird und ob es gelingt, Hindernisse zu bewältigen:

Räumliche Dimension von top-down und bottom-up Initiativen

Raumentwicklung und somit auch die Produktion neuer Räume ist eng mit individuellen Raumvorstellungen verbunden. Ein gemeinsamer Regionsbezug fördert den notwendigen Zusammenhalt, um gemeinnützig zu handeln (vgl. Fürst 2004: 53). Fehlt der gemeinsame Raumbezug, können sich insbesondere *bottom-up* Initiativen problematisch gestalten. Dabei produzieren öffentliche und private AkteurInnen durch ihr kollektives Agieren einen Handlungsraum. Er ist meistens temporär und aufgaben- bzw. projektbezogen. Die Reichweite dieses Raumes entspricht der Reichweite des Handelns der involvierten AkteurInnen. Klare Grenzen sind somit nicht ersichtlich (vgl. Gailing und Kilper 2010: 97). Von besonderer Bedeutung sind gemeinsame Kultur-, Landschafts- oder Identitätsräume. Gleichzeitig darf deren institutionelle Wirkung nicht vernachlässigt werden. Beispielsweise kann die Gründung eines Naturparks *top-down* verordnet werden. Umgekehrt lädt dessen Gründung wiederum lokale AkteurInnen ein, weitere Projekte und Initiativen zu entwickeln (vgl. ebd.: 99).

Handlungsräume stehen in einem Wechselverhältnis zu institutionellen Räumen (Institutionenräume), die meist *top-down* initiiert sind (vgl. Gailing und Kilper 2010: 95 f.). Es handelt sich vornehmlich um vertikale Kooperationen: AkteurInnen unterschiedlicher Ebenen müssen zusammen arbeiten. Die Reichweite von Institutionenräumen ist analog zur Reichweite der Regelsysteme zu sehen. Förderprogramme der EU, wie beispielsweise LEADER, beziehen

sich auf ein bestimmtes Gebiet und sind langfristig ausgelegt. Die Grenzen sind somit eindeutig. Auch wenn Institutionenräume *top-down* initiiert sind, kann die Implementierung von Regelsystemen zu Handlungsräumen führen, die wiederum durch formale und informelle Institutionen strukturiert sind (vgl. ebd.: 98 f.).

Besondere Aufmerksamkeit muss dem richtigen Mix von *bottom-up* und *top-down* und der zeitlichen Entwicklung geschenkt werden. Auch dürfen sie nicht unabhängig voneinander betrachtet werden. Die wechselseitige Bedingung kann helfen, dass sich der räumliche Fokus und in der Folge auch die Interessen der AkteurInnen wandeln.

Akteurszusammensetzung

Da zu Beginn meist informelle Formen die Zusammenarbeit bestimmen und die rechtlich-organisatorischen Festlegungen noch offen sind, ist vielfach nicht ersichtlich, wer Teil nehmen darf und wer nicht. Zu klären gilt es, inwieweit die AkteurInnen durch Selbstrekrutierung oder Kooptierung mitwirken oder nach welchen Kriterien sie ausgewählt werden (vgl. Fürst 2004: 60); weiters, ob Eigeninteresse im Vordergrund steht oder normengerechtes Handeln. Die Mobilisierungshintergründe können divergieren und sind davon abhängig, ob die Kooperation *top-down* oder *bottom-up* initiiert wird.

Nicht immer sind die wirklich „relevanten" AkteurInnen involviert. Die Beteiligten lassen sich danach unterscheiden, ob sie aus Betroffenheit und Interesse oder aus allgemeinen und repräsentativen Gründen (z.B. PolitikerInnen) mitwirken. Dabei gilt die Devise, dass nur so viele RepräsentantInnen einbezogen werden sollten, „wie zur Vertretung der Belangen unabdingbar ist. Zudem sollten nur diejenigen mitwirken, die ein begründetes Interesse haben […]" (Fürst 2004: 60).

Arbeiten primär repräsentative AkteurInnen aus Politik und Verwaltung zusammen, werden Kooperation und Konsensbildung entweder alsbald zur Routine oder sie gestalten sich sehr schwierig. Oft kennen sich die AkteurInnen bereits aus vorangehenden Zusammenarbeiten und stehen sich diesbezüglich positiv oder negativ gegenüber. Mitgliedschaften können sich überlappen und die AkteurInnen müssen Regeln verschiedener Institutionen folgen. Von Relevanz ist die persönliche Vernetzung, insbesondere auf informeller Ebene (vgl. Zimmermann und Heinelt 2012: 139).

Akteurskonstellationen können von bestimmten Themen, aber auch von Persönlichkeiten bestimmt sein (vgl. Fürst 2004: 59 ff.). Hilfreich scheint es, ein institutionelles Design zu kreieren (z.B. Planungsverband), das die Problemlösungseffektivität politischer Prozesse positiv beeinflusst.

Strategische Ausrichtung der Kooperation

Vielfach sind Kooperationen hinsichtlich Themen und Problemlösung selektiv ausgerichtet. Dies lässt sich damit begründen, dass AkteurInnen nur Themen aufgreifen können, die ihren Fähigkeiten und Kapazitäten entsprechen und für deren Lösung sie die notwendige Expertise besitzen. Zu beachten ist: kollektive und individuelle AkteurInnen verfügen nicht nur über unterschiedliche Fähigkeiten, Kompetenzen oder Problemwahrnehmungen, auch die institutionellen Einbettung divergiert. In der Folge gilt dies auch für Entscheidungsstrukturen, also für Vetorechte, Partizipationsregeln oder das Recht, autonom Entscheidungen zu treffen (vgl. Scharpf 2000: 86).

Kooperatives Handeln bedeutet, Kompromisse einzugehen. Das ist nicht immer einfach, treffen doch im politisch-planerischen Kontext unterschiedliche Gebietskörperschaften und nicht-staatliche AkteurInnen aufeinander. Auch die Entscheidungsstrukturen (z.B. Mehrheitsentscheide, hierarchische Entscheidung) divergieren. Insbesondere bei freiwilligen Kooperationen herrscht die Devise, bestimmte Themen auszuklammern bzw. so umzudefinieren, „dass sie weniger Verteilungsprobleme auslösen, oder die Problemlösungen werden auf solche reduziert, die Kompromissmöglichkeiten enthalten“ (Fürst 2004: 62).

Entscheidungsprozess

Politische Entscheidungen sind vielfach dadurch gekennzeichnet, dass sie prinzipiell nicht von den betroffenen Personen beschlossen werden. In wie weit diese tatsächlich im Interesse der Wählerschaft sind, die ja auch nur einen gewissen Teil der Gesamtbevölkerung ausmacht, steht offen. Dabei kann es zu einer Diskrepanz zwischen gesellschaftlicher und politischer Problemdefinition kommen (vgl. Scharpf 2000: 89 f.). Über den Modus Kooperation kann der Entscheidungsprozess für nicht-staatliche AkteurInnen geöffnet werden. Relevant ist, welche Mitwirkungsmöglichkeiten die Betroffenen besitzen (*government of the people*) und wie das Ergebnis akzeptiert wird (*government for the people*).

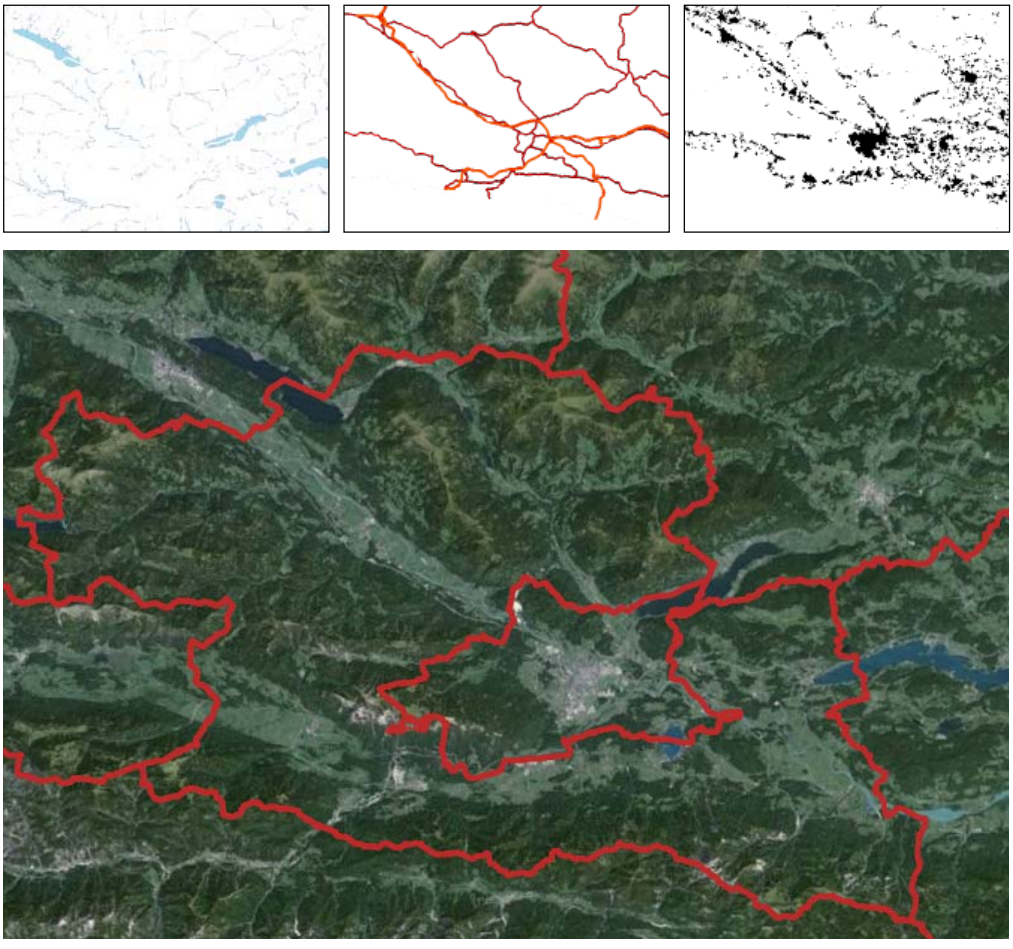
Beispiel: wird eine Einkaufsstraße ohne Beteiligung der betroffenen AkteurInnen neu gestaltet und werden die Veränderungen positiv angenommen, spricht man von einer *output*-orientierten Legitimation. Werden die Anrainer-Innen und Geschäftsleute bei der Umgestaltung beteiligt, handelt es sich um eine *input*-orientierte Legitimation. Die beiden Formen sind manchmal allerdings schwer genau zu trennen. Zu wünschen ist, dass der richtige Mix zwischen *input*- und *ouput*-Legitimation gefunden wird (vgl. Fürst 2004: 62) und damit die Interessen aller Betroffen möglichst repräsentativ integriert werden.

6. Stadtregionale Kooperationen am Beispiel von Villach und Bludenz

6.1. Portrait: Stadtregion Villach

Von der ÖROK wird Villach als *Typ 3: Klein- und Mittelstadtregion mit hohem Anteil urbaner Dienstleistungen* eingestuft (vgl. Giffinger und Kramar 2009: 59). Die Region grenzt an Slowenien sowie Italien und liegt in den inneralpinen Talräumen der Ostalpen (Drautal, Gailtal, Gegendtal, Gitschtal). In den Tälern fließen die Drau und die Gail sowie deren Zubringer. Villach ist das hochrangige Zentrum der Region, verfügt über eine sehr gute Ausstattung mit zentralen Einrichtungen und ist ein eigener politischer Bezirk (Bezirk Villach Stadt). Die Umlandgemeinden gehören allesamt zum Bezirk Villach Land und sind deutlich kleiner.

Entsprechend divergieren Kernstadt und peripher gelegenere Gemeinden hinsichtlich zentralörtlicher Ausstattung. Es bestehen in Oberkärnten „kaum äquivalente Auspendelmöglichkeiten, sodass sich alles auf Villach konzentriert“ (Interview H 2014). Villach ist zudem ein bekannter Standort für internationale Technologiebetriebe, wie Infineon. Der Konzern steht mit „allen anderen großen Industrieunternehmen im Land wie Voestalpine oder Siemens im Wettbewerb um die besten Köpfe“ (Strobl 2014: 19).



11. Abbildung: Geographische Situation Stadtregion Villach, eigene Bearbeitung

Von links nach rechts: Gewässer, Verkehrsnetz, Bebauungsstruktur
Unten: Luftbild

Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung 2014: online; Google 2014: online

Die Region sticht durch ihre naturräumlichen Besonderheiten hervor. Es gibt zwei Naturparks (Dobratsch und Weißensee), zahlreiche Seen (z.B. Faaker-See, Wörther See, Ossiacher See) und Berge mit Skigebieten, sodass die Gemeinden für den ganzjährigen Tourismus attraktiv sind (vgl. Landesplanung Kärnten 2007: 5 ff.). Der Knoten Villach ist mit der A2, der A10 und der A11 eine wichtige Drehscheibe für den (inter-) nationalen Verkehr. Mehrere Bundesstraßen sowie die Bahn ergänzen die gute Anbindung. Die Hauptverkehrsachsen laufen über

Villach, die Verkehrswege zwischen den Gemeinden sind weniger gut ausgebaut. Die Region zeichnet sich durch einen starken Transit- und PendlerInnenverkehr nach Villach aus (vgl. ebd.: 11).

1.6.1 Ausgewählte Planungen, Dokumente, Projekte und Kooperationen im Raum Villach*

* Die Einschätzung erfolgte durch regionale AkteurInnen in einem Workshop im Zuge der Erstellung der „Agenda Stadtregionen" am 2. Juli 2014 in Villach

Seit etlichen Jahren nimmt bei der Stadt Villach die strategische Entwicklung einen wichtigen Stellenwert ein. Ende der 1970er Jahre wurde ein Entwicklungsprogramm zum Raum Villach erstellt. 1995 wurde die Vision Villach 95 veröffentlicht. Es folgten das Stadtentwicklungskonzept Villach (STEK 2010) – Vision Villach 2010, das örtliche Entwicklungskonzept Villach (OEK 2002) und die Vision 2020 (2008). 2015 wird voraussichtlich das STEK 2015 publiziert.

1997 bekam Villach die Auszeichnung als Alpenstadt des Jahres. Im Zuge dessen fanden viele Veranstaltungen zum Thema Natur und Naturschutz statt. Die Zusammenarbeit in diesem Bereich verdichtete sich und 2002 wurde schließlich der Naturpark Dobratsch auf Basis des Kärntner Naturschutzgesetzes gegründet, der seit 2006 als interkommunale Plattform organisiert ist. Auf den Naturpark Dobratsch ist man in der Region besonders stolz und er wird als Destination stark angenommen.

Seit 1999 existiert das micro electronic cluster (me2c). Technologieunternehmen, Forschungs- und Bildungseinrichtungen sowie öffentliche Institutionen arbeiten erfolgreich in einem Netzwerk, so die Einschätzung der AkteurInnen. Im selben Jahr wurde auch die Stadt-Umland Regionalkooperation Villach gegründet, die sich mit dem Regionalverband Hermagor gemeinsam im Jahr 2000 als LEADER Region bewarb. 2001 wurde schließlich die LAG Villach-Hermagor (auch bekannt als LAG Villach-Karnische Region) konstituiert.

In Folge dessen verdichtete sich die projektbezogene Zusammenarbeit. Nach Beurteilung der AkteurInnen verliefen beispielsweise die Recyclingkooperation „Fetty" zur Sammlung von Altöl oder der Ausbau sowie die Sanierung historischer Wege und Pfade erfolgreich. Die Errichtung eines LAG übergreifenden Marienpilgerweges gilt alsbesonders gelungen. Eine Initiative für eine gemeinsame Betriebsansiedlungsdatenbank scheiterte hingegen.

Im Kärntner Regierungsprogramm 2004-2009 („Stark für Kärnten – Offen für Europa") nahm die Förderung von interkommunalen Kooperationen einen wichtigen Stellenwert ein (vgl. FPÖ und SPÖ 2004: 37). Entsprechend entwickelten sich auch zahlreiche interkommunale Kooperationen in der Region, beispielsweise im Bereich der Serviceleistungen. Jedoch sind diese nach Einschätzung der AkteurInnen insbesondere hinsichtlich der sozialen Infrastruktur und deren Anpassung in Folge des demographischen Wandels noch ausbaufähig. Als positives Beispiel wird von den AkteurInnen der 2011 ins Leben gerufene Samstag-Nacht Bus genannt.

Das Kärntner Landesentwicklungskonzept STRALE!K weist das 2006 gegründete Regionalmanagement Kärnten als „Motor regionaler Kooperationen" aus (Landesplanung Kärnten 2009: 78). Auf Basis des Kärntner Raumordnungsgesetzes §3 wurde 2007 das Räumliche Entwicklungsleitbild Raum Villach 2007-2013 erstellt, jedoch nicht verordnet und ist in der Region nur gering bekannt. Die AkteurInnen vermuten, dass die Gründe u. a. in der internen Kommunikation liegen. Dennoch wird nach Angaben der TeilnehmerInnen das Leitbild bei der Erstellung von OEKs berücksichtigt.

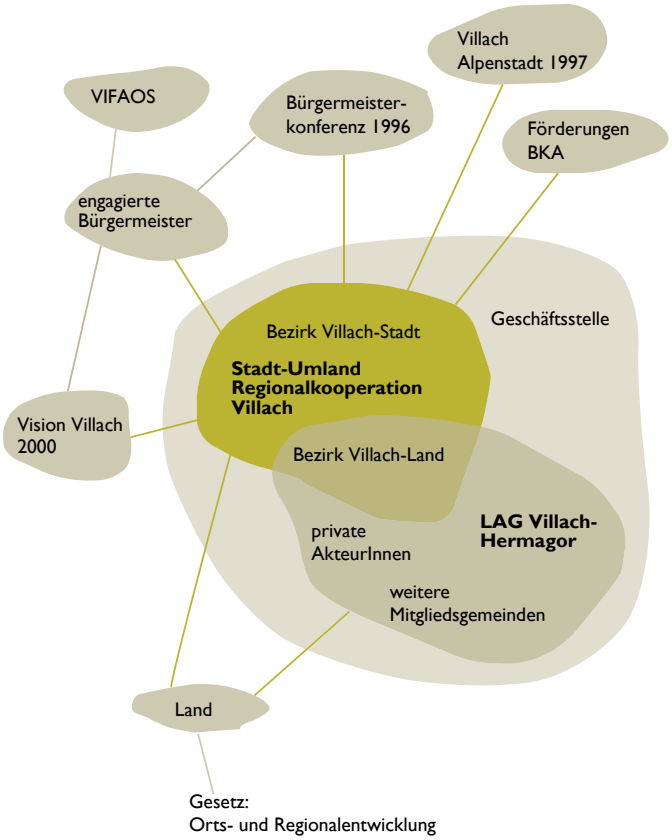
2011 erfolgte die Neuerstellung des Kärntner Tourismusgesetzes, in Folge dessen die Tourismusverbände dezentralisiert und die Region Villach Tourismus GmbH ins Leben gerufen wurde. Dabei wurde die 1983 gegründete Tourismusregion Villach-Warmbad/Faaker-See/Ossiacher-See – VIFAOS abgelöst. Derzeit (Winter 2014/2015) in Vorbereitung befinden sich die *smart city* Villach und die s*mart region*. Durch die *smart city* bzw. *smart region* Initiative werden Themen (z.B. kurze Wege, Verkehr, Versorgung, Energie etc.) aufgegriffen, die laut den AkteurInnen bisher wenig Beachtung fanden. Vom Land bzw. der EU gibt es Vorgaben zu den Zielen, die 2020 erreicht werden sollen. Zentral ist die gemeinsame Ressourcennutzung. Passend dazu läuft parallel das LEADER Projekt Energieeffizienz Villach (Villach e5). Aktuell wird auch ein Demographie-Check erarbeitet, dessen Ergebnisse bei der Erstellung der örtlichen Entwicklungskonzepte berücksichtigt werden.

1.6.2 Entwicklung, Organisation und Effektivität der stadtregionalen Kooperationen im Raum Villach

Entstehung

Gegründet 1999 als gemeinnütziger Verein, erstreckt sich die Stadt-Umland Regionalkooperation über zwei Bezirke: Stadt Villach und Villach Land. Ein erster Schritt in Richtung Zusammenarbeit wurde 1996 mit einer Bürgermeisterkonferenz gesetzt. Im Hintergrund agierten 3-4 engagierte Personen, die sich u. a. schon durch die Tourismusregion Villach-Warmbad/Faaker-See/Ossiacher-See (VIFAOS) kannten. Einen weiteren Anstoß zur Zusammenarbeit lieferten die Diskussionen um die Vision Villach 2000, wo Verantwortliche der Kernstadt und der Umlandgemeinden an einem Tisch saßen. Gleichzeitig exsitierte die Aufforderung vom Land, in der Region „etwas zu machen“ (Interview H 2014).

12. Abbildung: Ausgewählte Einflussfaktoren bei der Entwicklung der stadtregionalen Kooperation in Villach, eigene Darstellung



Eine entsprechende Grundlage wurde 1981 mit dem Gesetz zur Ort- und Regionalentwicklung auf Landesebene erstellt. Dabei springt hervor, dass die Fördergelder zur Orts- und Regionalentwicklung wie vielerorts nicht aus zwei getrennten Töpfen kommen, sondern aus einer gemeinsamen Förderquelle. In einer integrierten Regionalentwicklung sind diese Aufgaben eng aneinander gekoppelt.

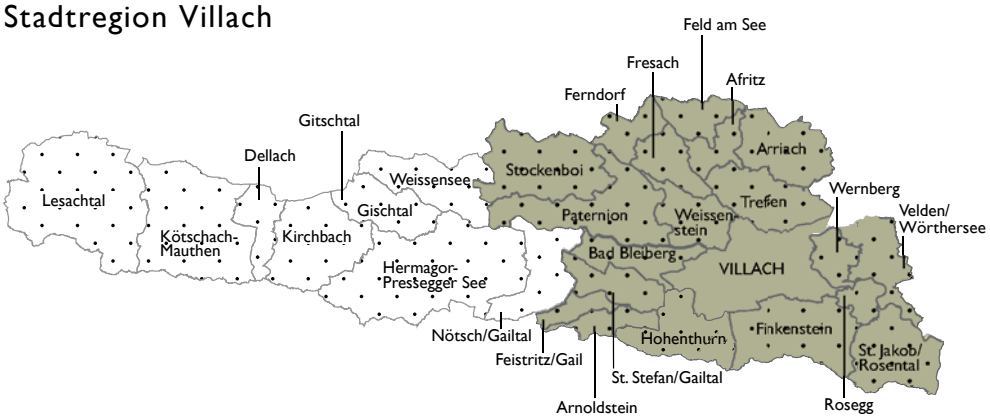
Die „Kernstadt ins Boot zu holen“ (Interview H 2014) war jedoch nicht so leicht, und so vergingen zwischen Gesetzesbeschluss und Gründung einige Jahre. Die Lage änderte sich mit dem Erkenntnis Villachs, dass die Probleme nicht alleine gelöst werden können. Denn um die Lebensqualität zu verbessern und somit qualifizierte ArbeiterInnen anzuziehen, ist nicht nur die Bezahlung, sondern auch das Umfeld wichtig (vgl. Interview G 2014). Von weiterer Bedeutung war zudem die Auszeichnung als Alpenstadt des Jahres (1997), wo sich die Aktivitäten und Aufmerksamkeit rund um die Kernstadt verdichteten.

Die Stadt-Umland Regionalkooperation ist somit auf unterschiedliche sich kombinierende Faktoren zurückzuführen. Dazu zählen der Druck vom Land auf die Kernstadt, der Entstehungsprozess rund um die Vision Villach 2000, die Initiative einiger engagierter Bürgermeister und auch die Aussicht auf mögliche Förderungen durch das Bundeskanzleramt. Mit dem Naturpark Dobratsch schlossen sich kurz nach der Gründung der Regionalkooperation vier Gemeinden im Zentralraum zusammen

Die Abgrenzung der Region fiel nicht schwer: es sollten die Bezirke Villach-Stadt und Villach-Land sein und „nicht nur einige Gemeinden“ (Interview E 2014). Nach Ansicht der befragten AkteurInnen entspricht dieses Gebiet auch dem Verflechtungsraum. Zudem erscheint es „einfacher, wenn innerhalb von Bezirksgrenzen gearbeitet wird“ (Interview H 2014). Ergo sind die Stadt Villach sowie die 19 Umlandgemeinden* Mitglieder der Stadt-Umland Regionalkooperation. Im Workshop Anfang Juli betonten die beteiligten Personen, dass die Bezeichnung Stadtregion Villach nicht passend sei, sondern besser von der Stadt-Umland Region Villach gesprochen werden solle.

* Arnoldstein, Arriach, Afritz am See, Bad Bleiberg, Feistritz an der Gail, Feld am See, Ferndorf, Finkenstein, Fresach, Hohenthurn, Nötsch im Gailtal, Paternion, Rosegg, St. Jakob im Rosental, Stockenboi, Treffen am Ossiacher See, Velden am Wörthersee, Weißenstein, Wernberg

Mitgliedschaften
Stadtregion Villach



LAG Villach-Hermagor
LAG Villach-Hermagor und Stadt-Umland Regionalkooperation Villach
Stadt-Umland Regionalkooperation Villach

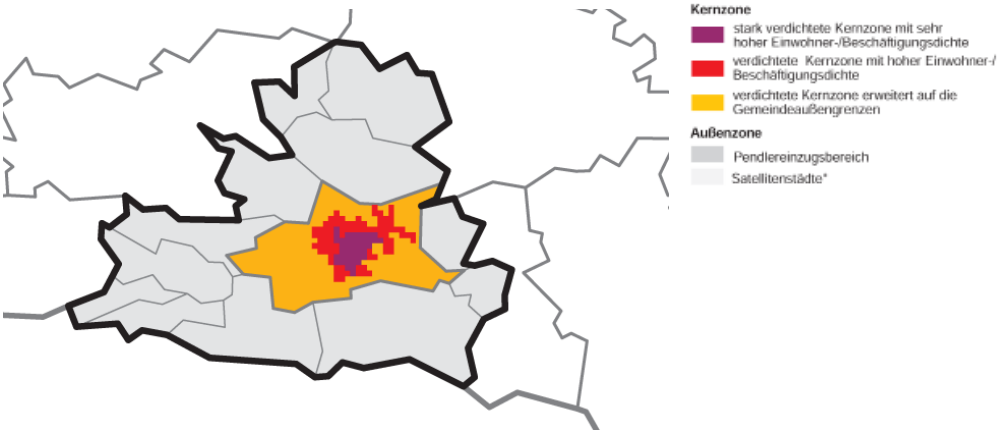
maßstabslos

Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung 2014, LAG Nockregion-Oberkärnten 2014, eigene Bearbeitung

13. Abbildung: Mitgliedschaften Stadtregion Villach, eigene Darstellung

Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung 2014: online; LAG Nockregion-Oberkärnten 2014: online

Divergierend zu den Einschätzungen der AkteurInnen lauten die Ergebnisse der Statistik Austria. Die Stadt Villach liegt im Kernbereich und nur zwölf der 19 Stadt-Umland Regionalkooperation Gemeinden zählen zum Verflechtungsraum (vgl. Österreichischer Städtebund und Statistik Austria 2013: 173). Vor allem die nördlich gelegenen Gemeinden zählen laut den Berechnungen nicht mehr zur Stadtregion Villach. Zu beachten ist, dass die Stadtregionseinteilung im Jahr 2001 erfolgte.



14. Abbildung: Statistische Abgrenzung Stadtregion Villach

Quelle: Österreichischer Städtebund und Statistik Austria 2013: 159, 173

Neben der Stadt-Umland Regionalkooperation existiert die LAG Villach-Hermagor, deren Gründung einer „Aufforderung vom Land folgte, da hier auch Fördergelder vorhanden sind“ (Interview E 2014). Dabei schlossen sich die Gemeinden der Stadt-Umland Regionalkooperation mit dem Regionalverband Hermagor und der Gemeinde Weißensee zusammen. Nicht dabei ist die Stadt Villach, da diese nicht den Förderkriterien entspricht. Die finanziellen Unterstützungen sind jedoch an die Erstellung einer LEADER Strategie und Projekten gekoppelt. Auch wenn nicht LAG Mitglied, zahlt Villach bei einigen Projekten extra mit. Der bis vor kurzem langjährig tätige LAG Obmann war zudem der Vorstand der Tourismuskooperation VIFAOS.

Exkurs: Bestimmungen von LEADER

LEADER ist ein EU weites Programm zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums. Entsprechend den EU Förderperioden werden in den ländlichen Gebieten zweckgerichtete und auf die lokalen Gegebenheiten zugeschnittene Strategien entwickelt. Dabei sollen die eigenen Ressourcen ausgeschöpft werden, um die sozioökonomische Struktur anzupassen. Die Methoden zur Erstellung der Strategie divergieren je nach Programmperiode und bauen stark auf die Partizipation der lokalen AkteurInnen sowie auf die Integration regionaler Besonderheiten und Spezifika (vgl. Europäische Union 2005: online). Herausforderung ist, die EU weiten Vorgaben mit den Vorstellungen der örtlichen AkteurInnen zu vereinen. Also die Integration von *bottom-up* und *top-down* Initiativen.

Entsprechend ist eine lokale Aktionsgruppe (LAG) notwendig. Sie erhalten die finanziellen Mittel und sind verantwortlich für die Erstellung und Durchführung einer lokalen Entwicklungsstrategie. In der LAG sollen AkteurInnen unterschiedlicher Bereiche involviert sein. 50 % der PartnerInnen müssen von Wirtschafts- und SozialpartnerInnen sowie Verbänden gestellt werden.

Ziel ist, dass die AkteurInnen des ländlichen Raums über die langfristige Entwicklung ihres Gebietes nachdenken. Regionale Entwicklungsprojekte sollen initiiert werden. Die LAG

soll dabei bei deren Umsetzung helfen und die Kommunikationsplattform, Koordinationshilfe sowie Schnittstelle von öffentlichem und privatem Sektor sein. Der Fokus liegt auf der Valorisierung des Natur- und Kulturerbes, der Verbesserung wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit Blick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und der Verbesserung der organisatorischen Kapazität ihrer jeweiligen Gemeinschaft. Dazu wird alle sieben Jahre eine lokale Entwicklungsstrategie entworfen.

In der LAG Villach-Hermagor wurden beispielsweise im Vorfeld zur Lokalen Entwicklungsstrategie 2007-2013 auf Bezirksebene Regionale Entwicklungsleitbilder erstellt, die genaue Analysen hinsichtlich den Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken sowie Materialien zu bestehenden Planungen beinhalteten. Ergebnisse von Auftaktveranstaltungen in den Bezirken, Einzelgespräche mit ausgewählten AkteurInnen sowie Arbeitsgespräche in den Kleinregionen bzw. Talschaften flossen ebenso in den Erarbeitungsprozess ein (vgl. Europäische Union 2005: online; vgl. LAG Region Villach-Hermagor 2007: 1, 42 ff.).

Die Auswahl der Gebiete erfolgt durch nationale Behörden und basiert auf allgemeinen Kriterien:

> „Die Fördergebiete sind kleinere ländlich geprägte Gebiete, die geografisch, wirtschaftlich und sozial gesehen eine homogene Gesamtheit bilden und über die notwendigen Ressourcen für die Umsetzung einer Entwicklungsstrategie verfügen. Im Allgemeinen sollte die Bevölkerung eines ländlichen Gebiets 10 000 Einwohner nicht unterschreiten, in den am dichtesten besiedelten Gebieten (rund 120 Einwohner/km²) jedoch 100 000 Einwohner nicht überschreiten“ (vgl. Europäische Union 2005: online).

Organisation der Stadt-Umland Regionalkooperation Villach

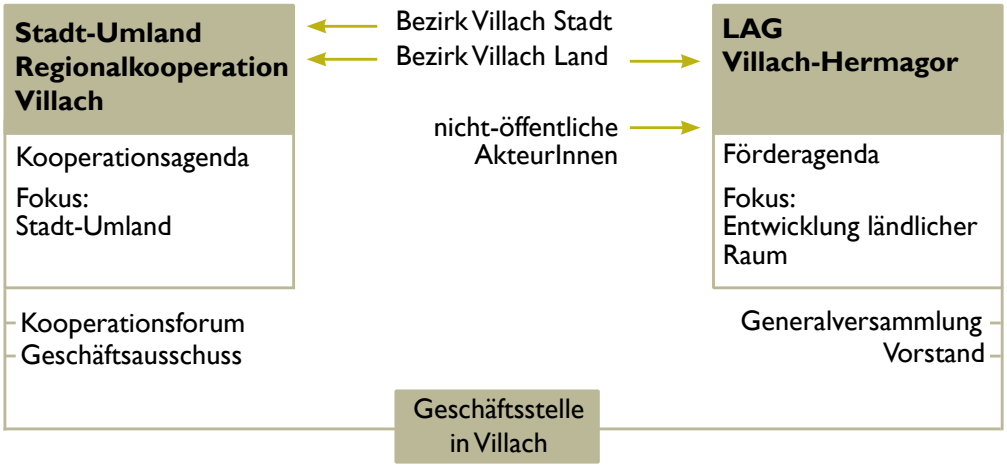
Die Stadt-Umland Regionalkooperation versteht sich als Plattform und Motor für gemeinde- und regionsübergreifend abgestimmte Regionalentwicklung. Zentrale Aufgabe ist die Betreuung von Projekten aus der Region, um die Attraktivität als Lebensraum sowie als Wirtschafts- und Tourismusstandort zu verbessern. Die Region soll nach innen und nach außen gestärkt werden (vgl. Primosch 2010). Der Fokus liegt primär auf projektbasierter Zusammenarbeit.

Die Geschäftsstelle ist in Villach. Zwischen 2006 und 2012 waren die MitarbeiterInnen bei der Regionalmanagement Kärnten GmbH angestellt. Nach deren Auflösung und dem Wegfall der strukturierenden Wirkung durch das Land verlief die Anstellung über die LAG, die seit 2001 parallel existiert. Die Finanzierung erfolgt durch Mitgliedsbeiträge sowie Förderungen durch LEADER und fallweise von Bund oder Land. Der Geschäftsausschuss wird jährlich neu gewählt. Die Funktion des Präsidenten ist abwechselnd durch den Bürgermeister der Stadt Villach (bzw. der Vertretung) und einem Bürgermeister/einer Bürgermeisterin der Umlandgemeinden (bzw. der Vertretung) zu besetzen. Die Zusammensetzung der Regionalkooperation wird von dem Bemühen getragen, alle Fraktionen im Geschäftsausschuss zu vertreten.

Das Kooperationsforum tagt einmal jährlich. An ihm nehmen primär die BürgermeisterInnen Teil; Villach hat die zuständige Stadträtin/den zuständigen Stadtrat zu den Sitzungen delegiert. Auch wenn bei den Beschlüssen Mehrheitsentscheide möglich sind, werden Entschei-

dungen meistens konsensual getroffen und im Geschäftsausschuss vorbereitet (vgl. Stadt-Umland Regionalkooperation Villach 1999). Gibt es „vehemente Widerstände, wird offen darüber gesprochen“ (Interview G 2014) und Probleme werden vorab in Vieraugengesprächen geklärt. Über die LAG fließen die Interessen privater AkteurInnen in die Stadt-Umland Regionalkooperation ein.

15. Abbildung: Organisationsstruktur Stadtregion Villach, eigene Darstellung



Organisation der LAG Villach-Hermagor

Die LAG Villach-Hermagor ist ein gemeinnütziger Verein und umfasst 25 Mitgliedsgemeinden. Nicht dabei ist die Stadt Villach, da diese nicht den EU-Förderkriterien für die Entwicklung des ländlichen Raums entspricht. Weitere Mitglieder sind Kammern (z.B. Arbeiter und Angestellte), regionale Tourismusorganisationen sowie in der Region ansässige und verankerte Unternehmen, Vereine und Initiativen. Die ordentlichen Mitglieder setzen sich somit aus dem privaten und öffentlichen Sektor zusammen. Demensprechend ist auch das Stimmrecht aufgeteilt: 50 % stehen jeweils dem öffentlichem bzw. dem privaten Sektor zu. Primäre Finanzierungsquellen sind die Förderungen durch EU, Bund und Land sowie die Mitgliedsbeiträge (vgl. LAG Villach-Hermagor 2001: 1 ff.).

Für die Förderperiode 2014-2020 ist ein Masterplan mit Fokus auf Stadt-Umland in Ausarbeitung. Die Finanzierung läuft über INTERREG und somit unabhängig von LEADER, damit dies „auch wirklich ein Stadt-Umland Konzept ist“ (Interview E 2014). Für die LEADER Periode 2014-2020 wird die INTERREG Bewerbung adaptiert. Ausgehend von der Stadt-Umland Regionalkooperation wurde der Prozess 2012 mit Gemeindetouren, Tagesseminaren, FH Arbeiten etc. gestartet.

Einschätzung: Effektivität der stadtregionalen Kooperation

Es existieren somit Parallelstrukturen auf stadtregionaler Ebene – einmal mit, einmal ohne Villach. Steht bei der einen Zusammenarbeit die Kooperationsagenda im Mittelpunkt, fokussiert die andere auf das Förderprogramm. Die Koordination erfolgt über eine gemeinsame Stelle in Villach, der eine zentrale Antriebskraft und Vernetzungsfunktion eingeräumt wird (vgl. Interview G 2014). Die Finanzierung läuft primär (noch) über die LAG. Bei ausgewählten LAG Projekten zahlt die Stadt Villach extra mit. Die Stadt-Umland Regionalkooperation wird somit stark von LEADER getrieben und zwischen den beiden Kooperationen existiert ein enger Wissenstransfer. „Die LAG ist eigentlich die Stadt-Umland Regionalkooperation“ (Interview G 2014).

Aus den beiden Kooperationen sind zahlreiche Initiativen mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten entstanden. Für viele Projekte ist die Verwaltung der Stadt Villach notwendig, die „wie ein Flugzeugträger ist, ohne den nichts geht“ (Interview F 2014). Zwar sind die Aktivitäten der Stadt-Umland Regionalkooperation nicht an ein Förderprogramm gebunden, dennoch konzentriert sich auch diese Zusammenarbeit primär auf Projekte. Dies vor allem im Bereich der sozialen und technischen Infrastruktur, wo ein klarer Nutzen ersichtlich ist. Eine gemeinsame räumliche Entwicklung wurde bisher ausgeklammert. Dabei müssten strittigere Themen, wie Gewerbeparks, diskutiert werden (vgl. Interview H 2014). Die „Beachtung des räumlichen Entwicklungsleitbildes ist weniger relevant und LEADER steht im Mittelpunkt“ (Interview E 2014).

Die Bürgermeister der Umlandgemeinden treffen sowohl im Kooperationsforum als auch bei der LAG und auf Bezirksebene aufeinander. Manche Themen werden somit doppelt diskutiert. Über LEADER fließen die Interessen privater und zivilgesellschaftlicher AkteurInnen in die Regionalkooperation ein. Als hilfreich erweist sich, dass in Kärnten mehrere LEADER Regionen existieren und sich die verantwortlichen Personen vernetzt haben. Nachahmungseffekte oder Synergien entstehen.

1.6.3 Strukturelle Merkmale Raum Villach

Wirtschaftsstruktur und Steuereinnahmen

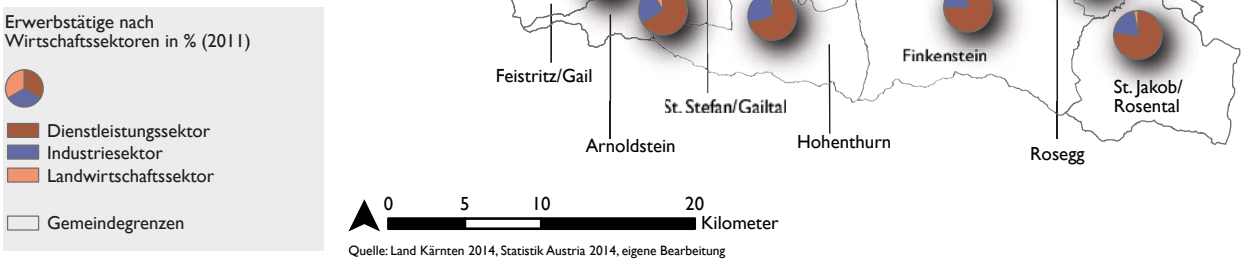
Villach und die Umgebungsgemeinden ziehen zahlreiche leistungsfähige und innovative Unternehmen im Bereich Technologie und Mikroelektronik an. Aufgrund der großräumigen Verkehrsverflechtung verfügt die Region über eine hohe Standortattraktivität, sodass sich auch international aktive Leitbetriebe (z.B. Infineon, SEZ) ansiedelten. Der Anteil der Beschäftigten im sekundären sowie tertiären Sektor liegt über dem Kärntner Durchschnitt (vgl. Landesplanung Kärnten 2007: 8). Hervor sticht der große Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor in der Stadt Villach. Mit wachsender Entfernung zur Kernstadt steigt der Anteil der Beschäftigten in der Land- und Forstwirtschaft zu Lasten des sekundären und tertiären Sektors.

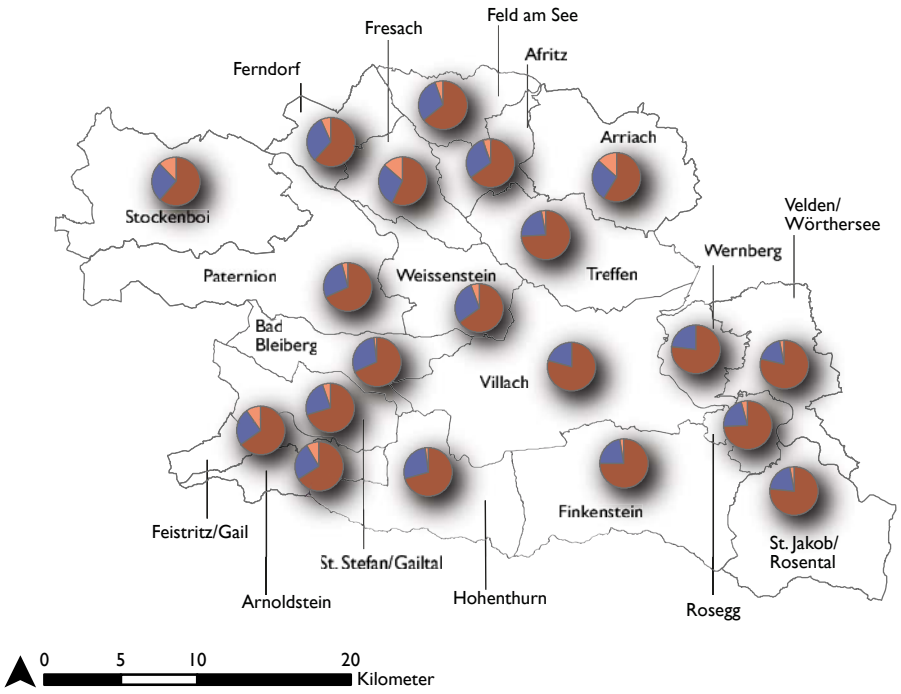
Auch in den Interviews wird die Bedeutung des Dienstleistungssektors deutlich, insbesondere der innovativen Betriebe im Technologiebereich. Entsprechend herrscht in der Region seit jeher ein „innovatives“ Denken vor, bei dem Agieren statt Abwarten im Vordergrund steht (vgl. Interviews E und F 2014). Ein wesentlicher Handlungsantrieb ist „die Schaffung eines attraktiven Umfeldes. Denn die Leute wollen nicht nur dorthin, wo es Arbeitsplätze gibt, sondern auch, wo es schön zum Wohnen ist“ (Interview G 2014). Für Infineon ist es trotz hoher Arbeitslosigkeit „mitunter schwierig, gut ausgebildete Mitarbeiter zu finden. […] Auf Mitarbeiter aus dem Ausland könne man nicht verzichten“ (Strobl 2014). Die Tatsache, dass eine ehemalige Vizebürgermeisterin die Chefin von Infineon wurde, verweist auf ein enges Verhältnis Verstrickung zwischen Politik und den Technologiebetrieben.

Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren 2011 Stadtregion Villach

16. Abbildung: Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren Stadtregion Villach, eigene Darstellung

Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung 2014: online; Statistik Austria 2014: online





Quelle: Land Kärnten 2014, Statistik Austria 2014, eigene Bearbeitung

05. Tabelle: Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren Stadtregion Villach, eigene Berechnungen

Quelle: Statistik Austria 2014: online)

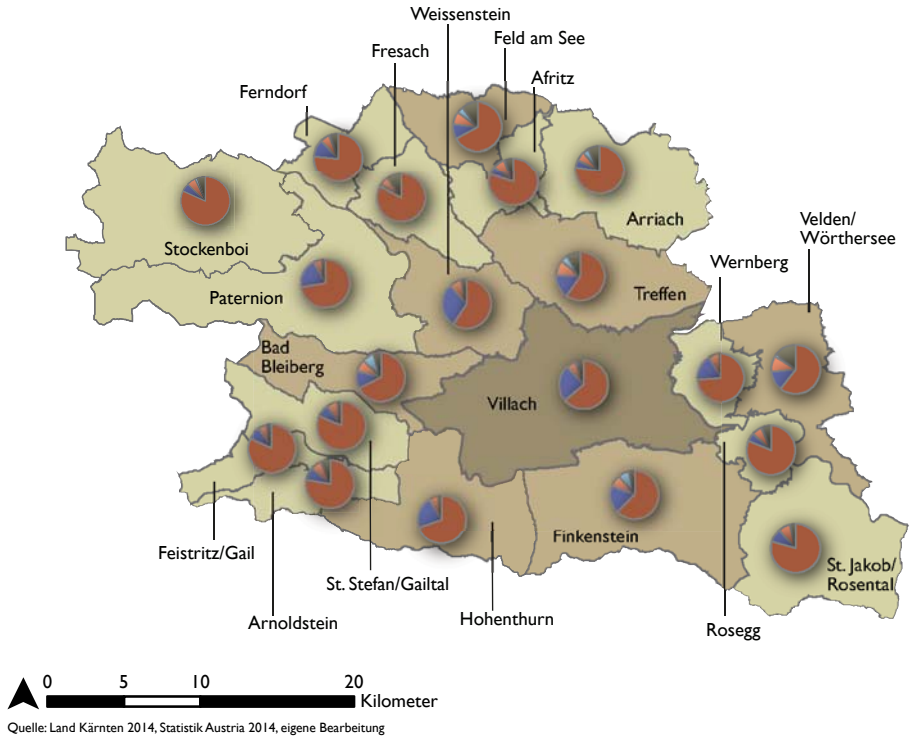
*Die Einteilung erfolgte anhand der Klassifikationen durch ÖNACE 2008 (Primärer Sektor: Abschnitt A; Sekundärer Sektor: Abschnitte B-F; Tertiärer Sektor: Abschnitte G-U). Eine genauere Erläuterung der Klassifikationsabschnitte findet sich unter http://www.statistik.at/KDBWeb/kdb_VersionAuswahl.do (28.09.2014)

	Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren* Stadtregion Villach 2011 davon tätig in %		
	in Land- und Forstwirtschaft	im Industriesektor	im Dienstleistungssektor
Stadt Villach	0,9	20,7	78,4
Mittelwert Stadt-Umland Regionalkooperation	5,6	25,7	68,7

Die pro Kopf Steuereinnahmen (in 1 000 €/Jahr) fallen vom Zentrum aus radial ab. Gewerbe- und Industrieparks sind in Villach und dem Zentralraum gut ausgelastet; freie Flächen sind nur noch begrenzt verfügbar. Auch „der Villacher Bürgermeister weiß genau, dass die Flächenreserven im Umland vorhanden sind“ (Interview H 2014).

In Villach und den angrenzenden Gemeinden sind die Kommunalsteuereinnahmen, also die Abgaben von Unternehmen an die Gemeinden, abhängig von Lohn und Gehältern, entsprechend hoch. Erträge durch die Kommunalsteuer nehmen ergo im Zentralraum eine bedeutende Rolle ein und tragen in diesen Gemeinden auch zu hohen Steuereinnahmen pro Kopf bei. Besonders hervor stechen die Kommunalsteuereinnahmen in der Kernstadt, wo sich die wirtschaftliche Entwicklung konzentriert. Die Steuereinnahmen durch Ertragsanteile und Abgaben resultieren in Villach beinahe zu einem Viertel aus Kommunalsteuereinnahmen, in den Umlandgemeinden ist der Anteil geringer (12 %).

Steuereinnahmen Stadtregion Villach



Quelle: Land Kärnten 2014, Statistik Austria 2014, eigene Bearbeitung

17. Abbildung: Steuereinnahmen Stadtregion Villach, eigene Darstellung

Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung 2014: online; Statistik Austria 2014: online

Steuereinnahmen Stadtregion Villach 2012

	in 1 000 €	pro Kopf in 1 000 €
Stadt Villach	101 674	1 712
Mittelwert Stadt-Umland Regionalkooperation	8 542	1 037

06. Tabelle: Steuereinnahmen Stadtregion Villach, eigene Berechnungen

Quelle: Statistik Austria 2014: online

In einigen Gemeinden nehmen die Einnahmen durch Fremdenverkehrsabgaben einen relevanten Stellenwert ein. Über die Tourismusregion Villach-Warmbad/Faaker-See/Ossiacher-See wird in diesem Bereich seit den 1980er Jahren kooperiert. Jedoch erfuhr sie durch das neue Kärntner Tourismusgesetz (2011) einen Umbruch. Höhere Einnahmen durch den Fremdenverkehr haben sich bislang nicht negativ auf das stadtregionale Kooperationsverhalten ausgewirkt. Womöglich hängt dies damit zusammen, dass die touristische Nutzung stark standortgebunden ist (z.B. Seezugang) und die Kernstadt ebenso von der touristischen Attraktivität profitieren will.

Steuereinnahmen durch Abgaben und Ertragsanteile 2012 Stadtregion Villach in %

	Ertrags-anteile	Kommunal-steuer	Grund-steuer	Fremden-verkehrs-abgabe	Sonstige*
Stadt Villach	64	24	6	2	4
Mittelwert Stadt-Umland Regionalkooperation	73	12	7	2	6

07. Tabelle: Steuereinnahmen durch Abgaben und Ertragsanteile in % Stadtregion Villach, eigene Berechnungen

Quelle: Statistik Austria 2014: online

* Kategorie „Sonstige" enthält alle übrigen Einnahmen inklusive Interessensbeiträge

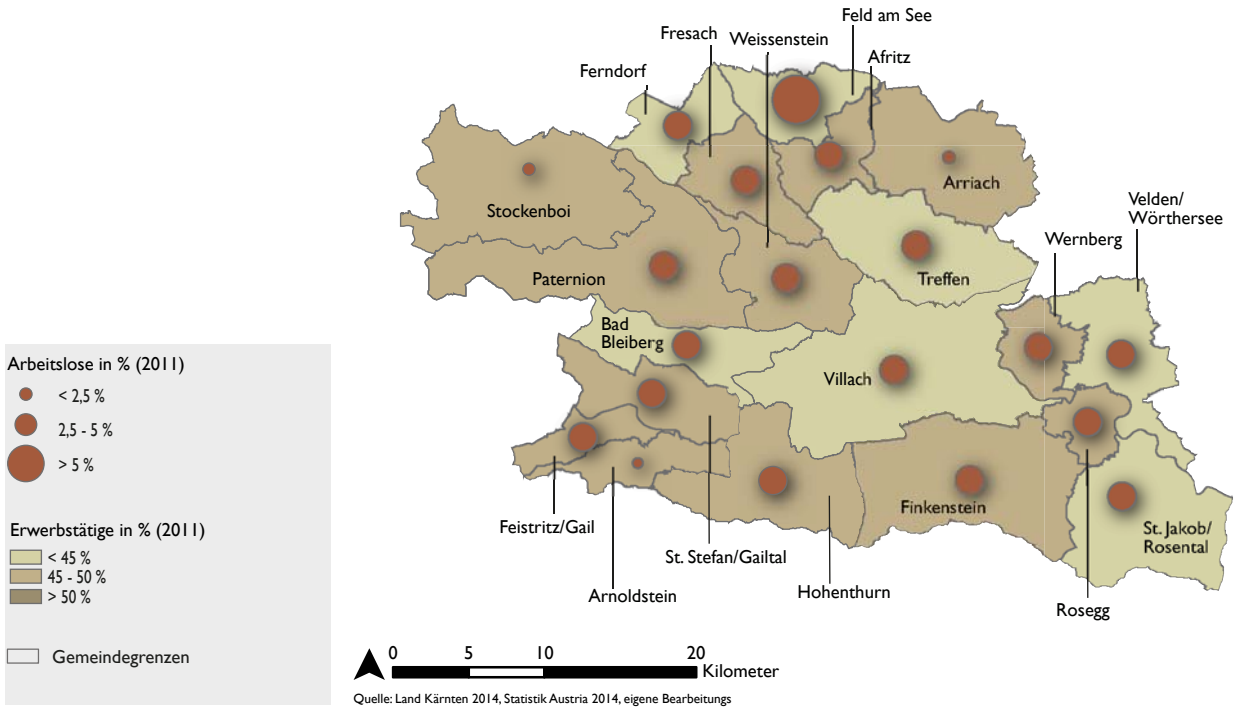
Soziodemographische und sozioökonomische Merkmale

Stadtregionsweit lag die Zahl arbeitsloser Erwerbspersonen mit 3,4 % unter dem österreichweiten Durchschnitt von 4,2 % im Jahr 2011 (vgl. WKO 2014: online). Die Gemeinden im Zentralraum zeichnen sich durch relativ ähnliche Arbeitslosenzahlen aus (zwischen 2,5 und 5 %). In der Kernstadt, wo es die meisten Arbeitsplätze gibt, ist die Arbeitslosenquote leicht höher als im stadtregionalen Durchschnitt. Abgesehen von Villach gelten alle Gemeinden als AuspendlerInnenstandort, insbesondere peripher gelegene. In touristischen Gemeinden (z.B. Feld am See) sind die saisonal schwankenden Arbeitslosenzahlen zu beachten (vgl. Landesplanung Kärnten 2007: 8). In der Stadt Villach werden überdurchschnittlich hohe Jugendarbeitslosenzahlen verzeichnet (vgl. Kuschej und Schönpflug 2014: 113)

Bei Betrachtung der Erwerbsquoten zeigen sich zwei Tendenzen: erstens ist die Erwerbsquote bei Gemeinden mit Nähe zu den Seen geringer, was sich mit Altersruhesitzen begründen lässt. Gleichzeitig kristallisiert sich eine höhere Erwerbsquote bei Gemeinden angrenzend an die Kernstadt heraus. Dies lässt vermuten, dass etliche dieser Gemeinden primär Wohnstandorte sind und die ArbeiterInnen in die Kernstadt pendeln. Ein ähnliches Ergebnis liefern die Analysen der Landesplanung Kärnten, wo von einer zunehmenden Segregation in Wohngemeinde und Arbeitsgemeinde gesprochen wird (vgl. Landesplanung Kärnten 2007: 6 f.)

18. Abbildung: Beschäftigungszahlen Stadtregion Villach 2001 in %, eigene Darstellung

Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung 2014: online; Statistik Austria 2014: online



Quelle: Land Kärnten 2014, Statistik Austria 2014, eigene Bearbeitungs

08. Tabelle: Beschäftigungszahlen Stadtregion Villach 2011 in %, eigene Berechnungen

Quelle: Statistik Austria 2014: online

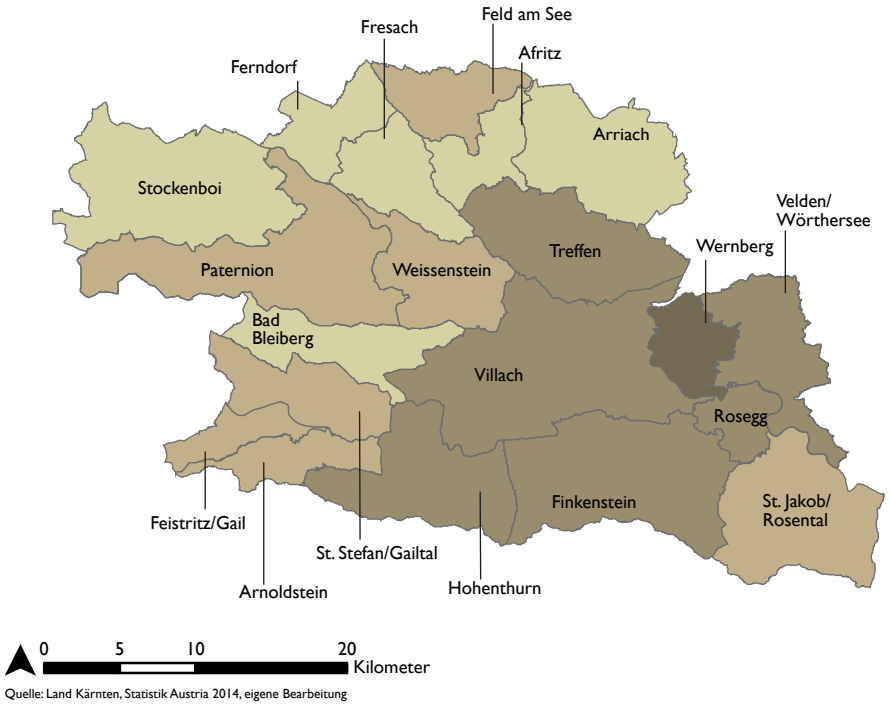
Beschäftigungszahlen Stadtregion Villach 2011 in %

	Erwerbsquote	Arbeitslosenquote
Stadt Villach	44,9	4,7
Mittelwert Stadt-Umland Regionalkooperation	46	3,4

Entlang der Hauptverkehrsachsen und im Zentralraum gab es in den letzten Jahren starke Bevölkerungszuwächse. Von Abwanderung waren vor allem periphere Gemeinden betroffen. Die meisten Personen wohnen in Villach (60 000), die wenigsten in Feistritz (650). Durchschnittlich leben rund 5 000 Personen in den 28 Gemeinden (vgl. Statistik Austria 2014: online). Vor allem in den Touristenzentren gibt es zahlreiche Nebenwohnsitze. Zukünftig wird es einen starken Rückgang der unter 20-jährigen geben und einen Anstieg der über 65-jährigen. Insbesondere in den ländlichen Gemeinden gehen die Kinder- und Schüler-Innenzahlen stark zurück, was Infrastrukturanpassungen notwendig macht (vgl. Landesplanung Kärnten 2007: 8). In der Stadtregion wurde das Thema erkannt und führte zur Erstellung eines Demographie-Checks.

In fast allen Gemeinden gibt es im Verhältnis zum Bevölkerungswachstum ausreichend Bauland. Allerdings sind vor allem Flächen entlang der Hauptverkehrsadern und der Naherholungsbereiche gefragt, wo es auch einen hohen Siedlungsdruck gibt. Der Anteil der Einfamilienhäuser ist hoch und die Siedlungsgrenzen sind nur schwer erkennbar (vgl. Landesplanung Kärnten 2007: 6 f.). Deutlich wird: der Druck aufs Bauland ist noch nicht groß genug, um dementsprechend auf Stadtregionsebene zu kooperieren.

Bevölkerungsentwicklung 2001 - 2011 Stadtregion Villach



Quelle: Land Kärnten, Statistik Austria 2014, eigene Bearbeitung

19. Abbildung: Bevölkerungsentwicklung Stadtregion Villach, eigene Darstellung

Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung 2014: online; Statistik Austria 2014: online

Bevölkerungssentwicklung Stadtregion Villach

	Hauptwohnsitze 2014	Veränderung 2001-2011 in %
Stadt Villach	60 004	3,2
Mittelwert Stadt-Umland Regionalkooperation	124 272	-2,1

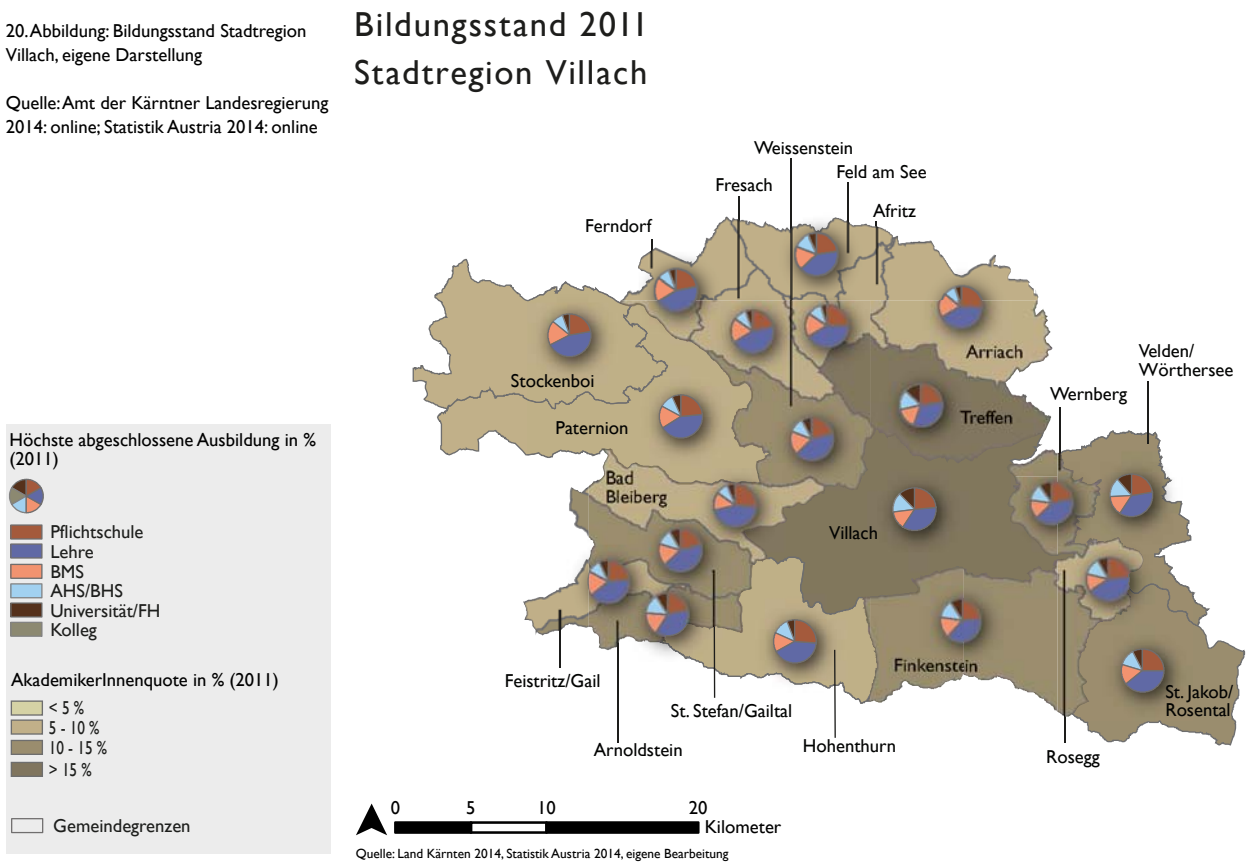
09. Tabelle: Bevölkerungsentwicklung Stadtregion Villach, eigene Berechnungen

Quelle: Statistik Austria 2014: online

Die AkademikerInnenquote liegt stadtregionsweit bei durchschnittlich 11 %, in Villach bei 15 %. In der Kernstadt sowie den Umlandgemeinden ist der Anteil der Personen mit einem Universitäts- oder Fachhochschulabschluss als höchste abgeschlossene Ausbildung naturgemäß am größten. In Villach gibt es einen Nebenstandort der FH Kärnten und zahlreiche höhere Schulen. Dementsprechend lassen sich die leicht höheren AkademikerInnenquoten im Zentralraum erklären. Aufgrund des starken Bevölkerungsrückgangs unter 20-jähriger, insbesondere in den ländlicheren Gebieten, wird vermutet, dass sich dies in weiterer Folge auch in der AkademikerInnenquote niederschlagen werde. Regionsweit ähnlich gestalten sich die Werte hinsichtlich der Pflichtschulabschlüsse. Nur ein Viertel der BewöhnerInnen der Stadtregion Villach hat als höchste abgeschlossene Ausbildung einen Pflichtschulabschluss. Auffallend ist ebenso die leicht höhere AkademikerInnenquote bei den Gemeinden südlich der Kernstadt gegenüber den nördlich gelegenen.

20. Abbildung: Bildungsstand Stadtregion Villach, eigene Darstellung

Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung 2014: online; Statistik Austria 2014: online



Quelle: Land Kärnten 2014, Statistik Austria 2014, eigene Bearbeitung

10. Tabelle: Beschäftigungszahlen Stadtregion Villach in %, eigene Berechnungen

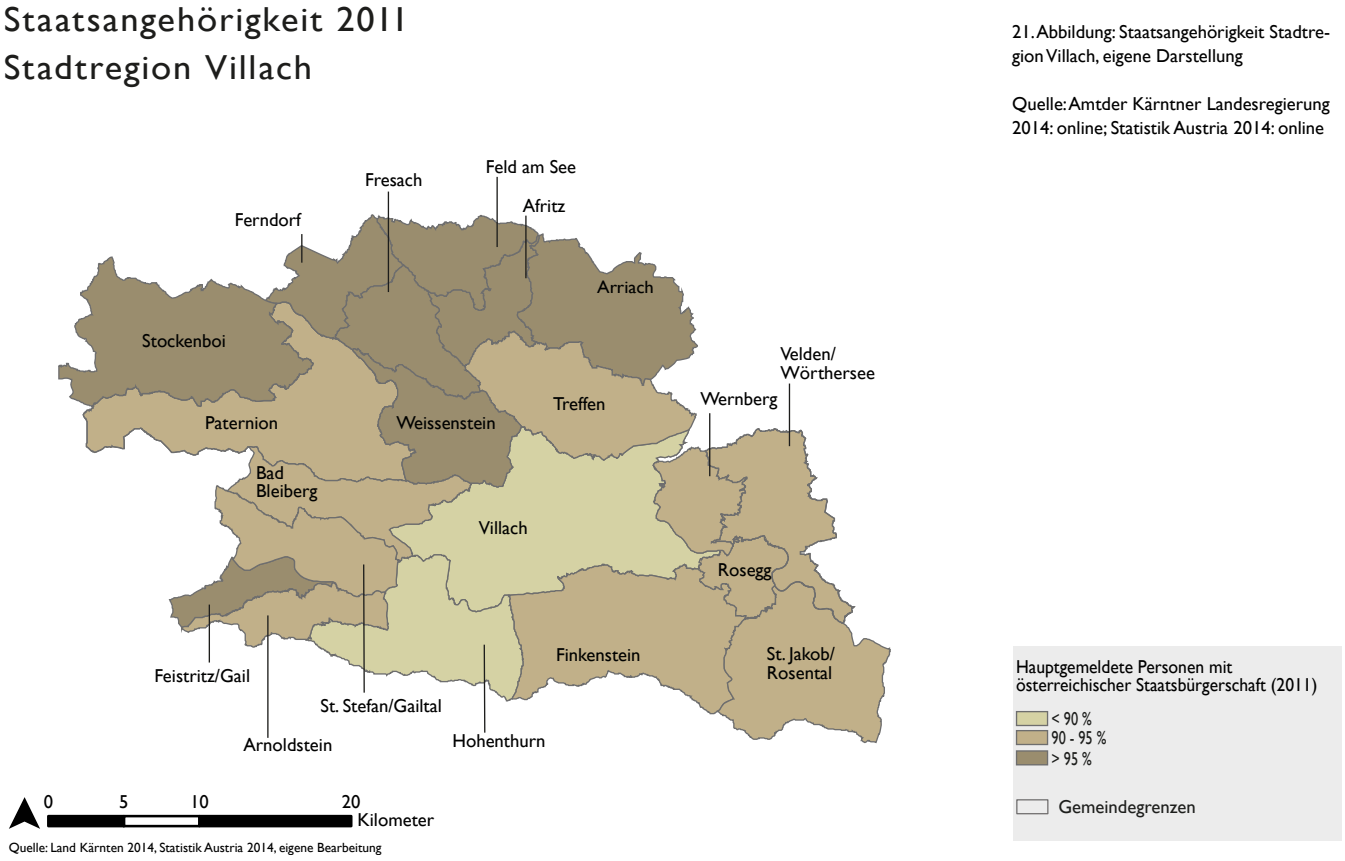
Quelle: Statistik Austria 2014: online

*Zur Akademikerquote werden AbsolventInnen von Hochschulen und hochschulverwandten Lehranstalten im Alter von 25 bis 64 Jahren gezählt (vgl. Statistik Austria 2014: online)

Bildungsstand Stadtregion Villach

	Akademiker-Innenquote 2011*	nach höchster abgeschlossenen Ausbildung 2012 in %					
		Pflichtschule	Lehre	BMS	AHS/BHS	Kolleg	Uni/FH
Stadt Villach	15,5	23,3	35,6	13,8	14,5	0,5	12,2
Mittelwert Stadt-Umland Regionalkooperation	10,8	23,1	40,5	16,5	11,8	0,4	7,7

Obwohl gleich an der Grenze zu Slowenien und Italien, ist der Anteil der Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft relativ gering. Stadtregionsweit haben beinahe 95 % eine österreichische Staatsbürgerschaft. Etwas geringer ist der Wert in der Kernstadt sowie den südlich gelegenen Gemeinden.



Quelle: Land Kärnten 2014, Statistik Austria 2014, eigene Bearbeitung

21. Abbildung: Staatsangehörigkeit Stadtregion Villach, eigene Darstellung

Quelle: Amtder Kärntner Landesregierung 2014: online; Statistik Austria 2014: online

Staatsangehörigkeit Stadtregion Villach 2011 in %

	Österreich	Nicht-Österreich
Stadt Villach	86,4	13,6
Mittelwert Stadt-Umland Regionalkooperation	94,2	5,6

12. Tabelle: Staatsangehörigkeit Stadtregion Villach, eigene Darstellung

Quelle: Statistik Austria 2014: online

Parteipolitische Merkmale

Bei Betrachtung der Gemeinderatswahlen seit 1997 sticht eine Dominanz der SPÖ hervor. Bis auf das Wahljahr 2009, wo das BZÖ antrat, herrschten recht klare politische Verhältnisse. In Villach regiert seit 1987 derselbe sozialdemokratische Bürgermeister. Die SPÖ ist somit seit etlichen Jahrzehnten nicht nur in der Kernstadt, sondern auch im Umland an der Spitze. Dadurch „herrscht eine ganze andere Gesprächsbasis, der sich auch die BürgermeisterInnen andere Fraktionen anschließen“ (Interview F 2014). Der Anteil freier Listen („Sonstige“) stieg bei den letzten Wahlen an, sodass in fast allen Gemeinden fünf oder mehr Parteien vertreten sind.

Die sozialdemokratische Vorherrschaft war in den letzten Jahren kärntenweit eher ein Einzelfall. Bekanntlich war doch auf Landesebene die FPÖ (später BZÖ) unter Jörg Haider federführend, weshalb sich Kärnten in einem „Ausnahmezustand“ (Interview F 2014) befand. Über Jahre hinweg herrschten„schwere ideologische Widerstände“ (Interview H 2014) zwischen Landesebene und Stadtregion, was den Austausch mitunter erschwerte. Die Erfahrungen zeigen, dass sich die Zeit unter der freiheitlichen Führung nicht immer einfach gestaltete: kurzfristiges Denken dominierte. Es sollten keine Bindungen eingegangen und Erfolge schnell sichtbar werden. Der überregionalen Planung wurde kaum Bedeutung zugemessen und jede langfristige Festlegung wurde als Einschränkung verstanden. Der Fokus lag auf der örtlichen Raumplanung, die mitunter als Machtinstrument missbraucht wurde. Entsprechend hielt sich das Land aus der Regionalkooperation eher heraus. Dennoch wurde versucht, stets pro-aktiv zu handeln, beispielsweise durch die Initiierung des Regionalmanagements (vgl. Interview H 2014).

11. Tabelle: Gemeinderatswahlen Ergebnisse Stadtregion Villach, eigene Bearbeitung

Quelle: Land Kärnten 2014: online

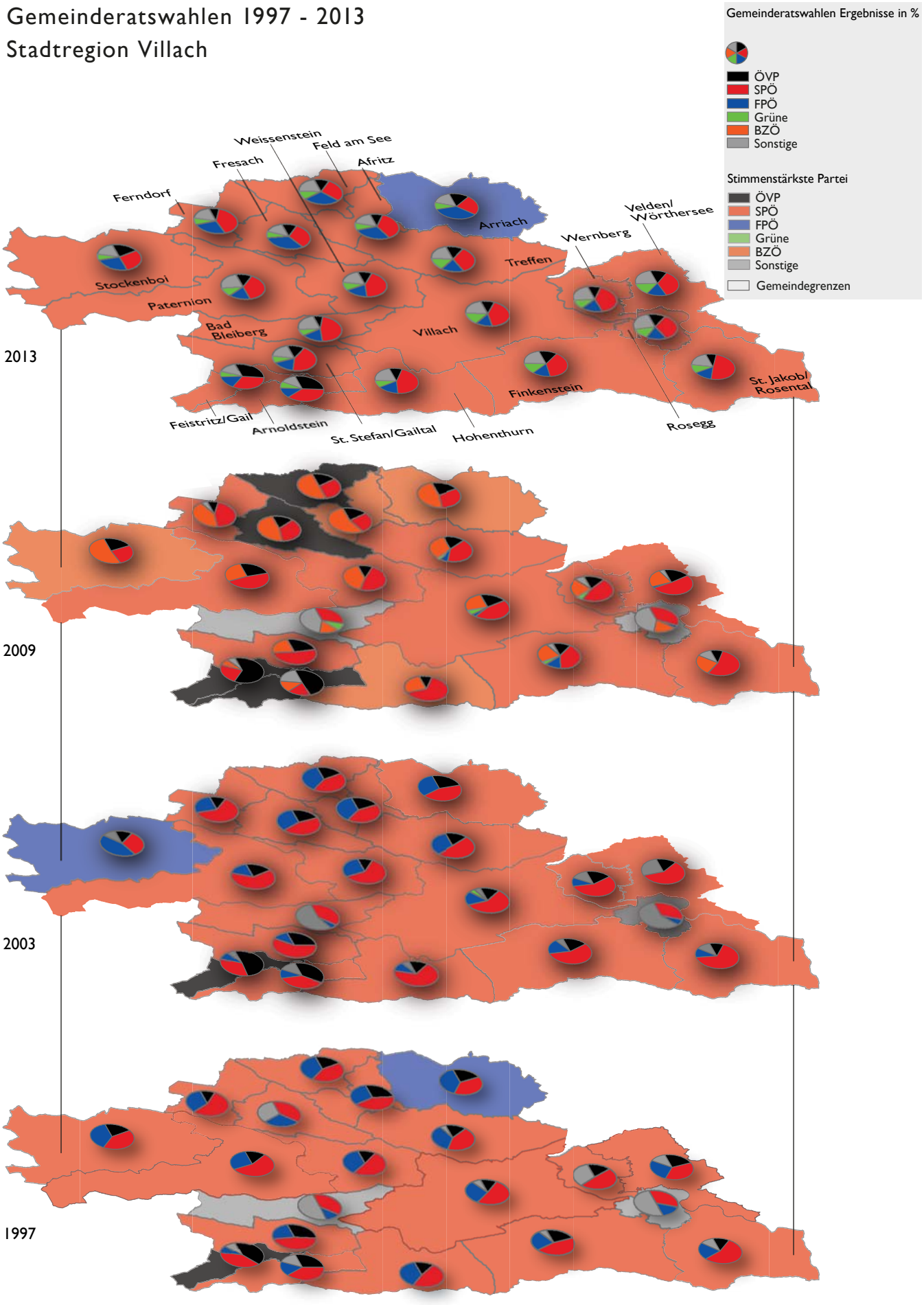
	Gemeinderatswahlen Ergebnisse Stadtregion Villach in %					
	Jahr	ÖVP	SPÖ	FPÖ*	Grüne	Sonstige
Stadt Villach	1997	12	51	30	-	7
	2003	14	58	18	5	5
	2009	19	45	29	6	1
	2013	10	42	12	15	21
Mittelwert Stadt-Umland Regionalkooperation	1997	17	45	27	-	12
	2003	22	48	20	-	9
	2009	22	39	36	3	6
	2013	13	38	19	11	20

* Die Stimmenanteile des BZÖ im Jahr 2009 werden zur FPÖ dazu gezählt, da sich das BZÖ um eine Absplittung der FPÖ handelt. Im Jahr 2009 erzielte das BZÖ im regionalen Durchschnitt von Villach 28%, in der Stadt 26%. Das BZÖ ist insbesondere im Bundesland Kärnten prominent vertreten, spielt bei Gemeinderatswahlen in anderen Bundesländern jedoch eine untergeordnete Rolle und scheint somit bei der Stadtregion Bludenz nicht auf

22. Abbildung: Gemeinderatswahlen Ergebnisse Region Villach 1997 - 2013, eigene Darstellung

Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung 2014: online; Land Kärnten 2014: online

Gemeinderatswahlen 1997 - 2013
Stadtregion Villach



Quelle: Land Kärnten - Abt. 1 - Landesstelle für Statistik 2014, eigene Bearbeitung
maßstabslos

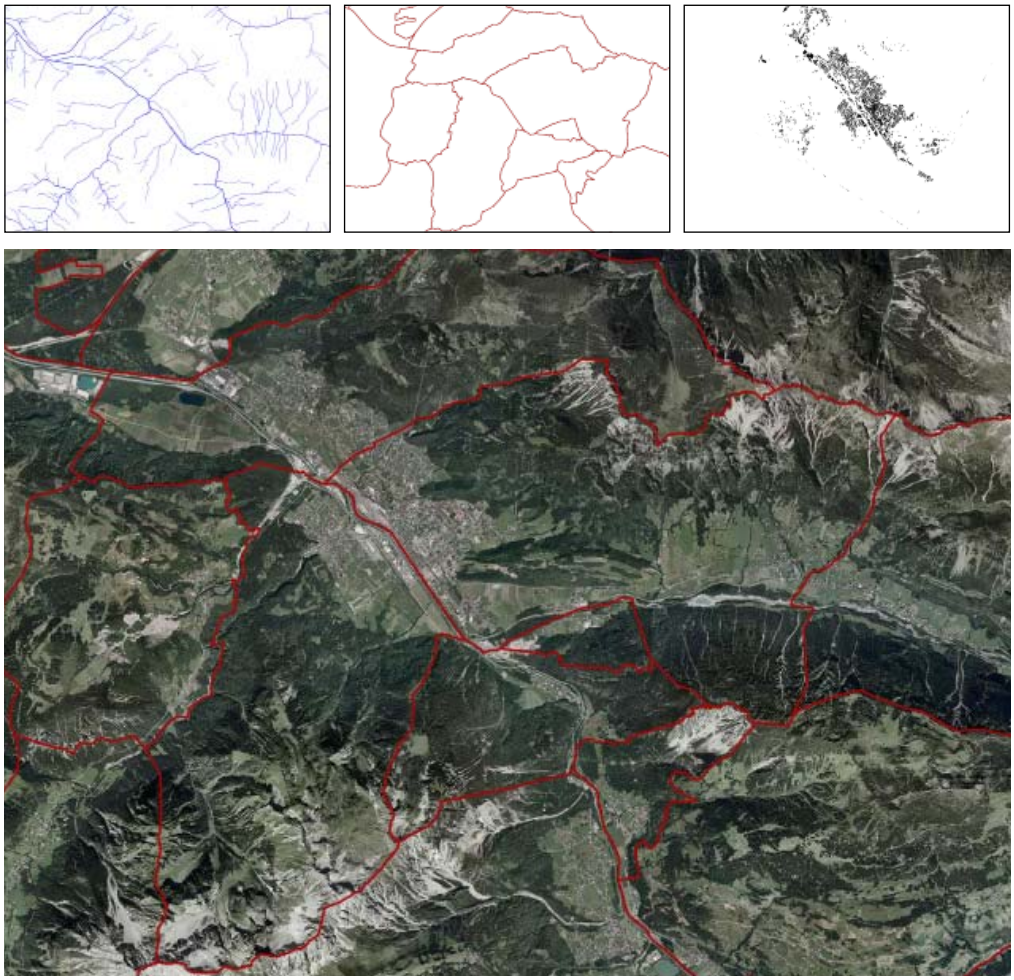
1.6.4 Herausforderungen im Raum Villach

In der Region entstehen einige neue themenspezifische Herausforderungen; beispielsweise muss die soziale Infrastruktur an die veränderten Bedürfnisse in Folge des demographischen Wandels angepasst werden. Bisher gab es in diesem Bereich noch wenige Kooperationen, die Notwendigkeit war noch nicht deutlich gegeben. Ausgeklammert wurde bis dato eine Abstimmung hinsichtlich der räumlichen Entwicklung; diesbezügliche Erfolge sind weniger leicht sichtbar und die Kooperation erfordert eine langfristige Bindung. Strittigere Themen, wie EKZ oder Betriebsansiedlungen, wurden somit vorweg gelassen. Dabei sind Bauflächen für Betriebsgebiete im Zentralraum kaum mehr vorhanden. Auch verzeichnen Villach und die Nachbargemeinden ein starkes Bevölkerungswachstum und einen damit einhergehenden hohen Druck auf Siedlungsflächen entlang der Hauptverkehrsachsen. Gleichzeitig sind peripher gelegen Gemeinden schlecht angebunden und von einem Bevölkerungsrückgang betroffen. Die Zusammenarbeit konzentriert sich somit primär auf projektbezogenes Arbeiten, wo eine klare „win-win“ Situation vorhanden ist und Erfolge schnell sichtbar sind.

Die Parallelstrukturen führen zu einigen Herausforderungen: ein Großteil der Gemeinden kann Projekte über LEADER abwickeln, jedoch nicht die Stadt Villach. Ein Problem ist somit die strikte Trennung zwischen LEADER und nicht LEADER bzw. Förderprogramm vs. Kooperationsagenda. Da sich die Kooperation vorrangig auf LEADER konzentriert, besteht die Gefahr, die Stadtregion selbst aus dem Fokus zu verlieren. Wie die Regionalkooperation unabhängig finanziert werden kann, muss zukünftig diskutiert werden. Hinderlich sind zudem die äußerlichen Rahmenbedingungen: die Finanzierung für LEADER Projekte muss alle zwei Jahre neu angesucht werden. Weiters fehlt es an Geld und Personal für die Region. Änderungen und mögliche Verbesserungen verspricht die neue EU-Förderperiode 2014+.

6.2. Portrait: Stadtregion Bludenz

Von der ÖROK wird Bludenz als *Typ 5: Industriell geprägte Klein- und Mittelstadtregion im Siedlungsverband* eingestuft (vgl. Giffinger und Kramar 2009: 59). In Bludenz, der Hauptstadt des gleichnamigen Bezirkes, sind die wichtigsten öffentlichen Einrichtungen situiert (z.B. Bezirkshauptmannschaft, Bildungseinrichtungen, medizinische Versorgung). Charakteristisch für die Stadtregion sind die Täler und die Hanglagen einzelner Siedlungsgebiete. Fünf Täler laufen in das Stadtgebiet von Bludenz aus: Walgau, Brandnertal, Großes Walsertal, Klostertal, Montafon. Aus dem größten Tal strömt die Ill, die immer wieder zu Überflutungen führt. Daneben liegen mit der Autobahn und der Eisenbahn wichtige Verkehrsadern. Die Ortsbilder sind durch die Industrialisierung geprägt. In den letzten Jahrzehnten wurde die Raumstruktur durch die Autobahn (A14) sowie die Einkaufszentren stark verändert. Die Flächen zwischen der A14 und der Bahn sowie anliegende Areale werden weitgehend gewerblich genutzt. Beim Autobahn-Anschlussknoten liegt das in den 1970er Jahren gebaute EKZ Zimbapark, das eine Konkurrenz für den Handel in den gewachsenen Ortszentren darstellt (vgl. Land Vorarlberg u. a. 2011: 2 ff. vgl. REK BBN 2014: 4).



23. Abbildung: Geographische Situation Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung

Von links nach rechts: Gewässer, Verkehrsnetz, Bebauungsstruktur
Unten: Luftbild

Quelle: Google 2014: online; Land Vorarlberg 2014c: online

Die Siedlungsflächen von Bludenz, Bürs und Nüziders gehen beinahe nahtlos ineinander über. Grenzen sind nicht erkennbar. Es bestehen „starke funktionale Verflechtungen hinsichtlich Wohnen, Arbeiten und Einkaufen und die Stadtregion bildet einen gemeinsamen Wirtschafts- und Lebensraum“ (Interview B 2014). Der Individualverkehr dominiert. Die Region ist aber nicht nur durch einen hausgemachten inner- und zwischenörtlichen Verkehr gekennzeichnet, sondern durch die Überlagerung desselben mit hochrangigen Verkehrsströmen. Kein Wunder,

dass Verkehrsprojekte im Zentrum zahlreicher Diskussionen stehen. Dazu zählt beispielsweise der A14-Anschlussknoten in Bürs, der mitten im Siedlungsgebiet liegt, aber auch die Verlegung der L129 zur Entlastung des Bludenzer Ortszentrums. Gleichzeitig wird versucht, Rad- und Fußwege auszubauen (vgl. Land Vorarlberg u. a. 2011: 2, 14, 36; vgl. REK BBN 2014: 66 f.)

2.6.1 Ausgewählte Planungen, Dokumente, Projekte und Kooperationen im Raum Bludenz*

* Die Einschätzung erfolgte durch regionale AkteurInnen in einem Workshop im Zuge der Erstellung der „Agenda Stadtregionen" am 25.6.2014 in Bludenz

Seit den 1970er Jahren gibt es in Vorarlberg Regionalplanungsgemeinschaften (REGIOs) zur gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit, die aktuell unterschiedlich aktiv sind. Die Stadtregion Bludenz gehört zur Regionalplanungsgemeinschaft Walgau – Bezirk Bludenz. 2002 erfolgte ein Beschluss der Landesregierung, dass Gemeindeverbände bei der Entwicklung von Pilotprojekten zur Zusammenarbeit unterstützt werden und gegebenenfalls eine finanzielle Starthilfe erhalten. Besonderes Augenmerk liegt auf exakt definierten Projekten in einem umgrenzten Zeitraum, um auch die Zielerfüllung messbar zu machen (vgl. Weiss 2006: 115 f.). 2011 wurde ein weiteres Maßnahmenpaket beschlossen, um die Gemeindekooperationen v. a. nachhaltig auszubauen und zu intensivieren (vgl. Land Vorarlberg 2014a: online).

In Folge dessen wurde zwischen 2009 und 2011 das Projekt Regionalentwicklung Im Walgau initiiert, das 2011 in den selbsttragenden Verein Regio Im Walgau mündete. Ein Schwerpunkt ist die Erstellung räumlicher Entwicklungskonzepte (REK) auf Basis von §11 (1) des Vorarlberger Raumplanungsgesetzes. Dabei sind die Gemeinden verpflichtet, als Grundlage für Flächenwidmungs- und Bebauungspläne räumliche Entwicklungskonzepte zu erstellen. Auf überörtliche Planungen muss Rücksicht genommen werden. Das Land soll informiert werden und tritt beratend zur Seite (vgl. Land Vorarlberg 2013). Der Regio Fokus auf die strategische Entwicklung führte zu einem REK für die Gemeinden Bludenz, Bürs und Nüziders (REK BBN). Derzeit in Ausarbeitung ist eine Stadt-Umland LEADER Strategie mit der Regio Vorderland-Feldkirch für die EU-Förderperiode 2014-2020, wo auch die Stadt Bludenz dabei ist.

Nach Einschätzung der AkteurInnen gibt es in der Region zahlreiche gut funktionierende, thematisch ausgerichtete Kooperationen, die verschiedene räumliche Situationen schaffen. Mit der Regio Im Walgau Gründung verdichtete sich die Zusammenarbeit. Ein Schwerpunkt liegt im Bereich der Serviceleistungen; beispielsweise bestehen neben dem Sozialsprengel Bludenz-Bürs-Nüziders, eine Jugendberatung und –betreuung, die Lehrlingsinitiative Zone-L. Dabei helfen vier Gemeinden Lehrlingen bei der Stellensuche, Ausbildung und Weiterbildung. Bei den Zweckverbänden stechen der Wasserverband Ill-Walgau und der Gemeindeverband Personennahverkehr Walgau hervor. Auch in der Verwaltung wird kooperiert. So nehmen einige Gemeinden eine gemeinsame Lohnverrechnung vor. Polizei, Rettung und Stadtreinigung arbeiten ebenfalls zusammen. 2001 wurde zur touristischen Regionsvermarktung der Verein Tourismusverband Alpenregion Bludenz gegründet, dessen Aktivitäten nicht von allen AkteurInnen positiv gesehen werden. Die Satzungsänderungen im Jahr 2008 führten zur Umbenennung Alpenregion Bludenz Tourismus GmbH.

Seit den 1970er Jahren existieren zahlreiche landesweite Sachkonzepte (z.B. Verkehr, Grünzonen, Blauzonen, Einkaufszentren etc.), die bereits mehrmals überarbeitet wurden.

Ein besonderes Augenmerk liegt auf der Einkaufszentren- und Einzelhandelsentwicklung in Ortszentren (z.B. Konzept Einkaufszentren: Ziele der Raumplanung, Verordnung zu EKZ Eignungszonen, Einzelhandels- und Raumentwicklungsvereinbarung Bludenz-Bürs-Nüziders, Sachbezogenes Einkaufszonenkonzept Walgau) (vgl. Land Vorarlberg 2014a: online). Neben den Dokumenten und Planungen sticht das interkommunale Betriebsgebiet Quadrella hervor, aus dem besonders positive Erfahrungen resultieren. Es ist von Bludenz, Bürs und Nüziders gemeinsam erschlossen worden, die Kommunalsteuereinnahmen werden geteilt. Zur Aufteilung der Abgabenerträge schlossen die Gemeinden eine privatrechtliche Vereinbarung mit einem Schlüssel, der sich an dem Flächenanteil der beteiligten Gemeinden orientiert und der Standortgemeinde für die Investition einen Bonus zubilligt (vgl. Plattform Verwaltungskooperation 2012: online).

2.6.2 Entstehung, Organisation und Effektivität der stadtregionalen Kooperationen im Raum Bludenz

Entstehung

Die stadtregionale Zusammenarbeit im Raum Bludenz steht in enger Verbindung mit der Regio Im Walgau, die sich „als Antwort auf die vom Land initiierte Vis!on Rheintal versteht. Man wollte ebenso einen Prozess vom Land gezahlt bekommen, um die regionale Standortentwicklung voranzutreiben, ohne ein großer Siedlungsbrei wie im Rheintal zu werden“ (Interview C 2014). Der Prozess entwickelte sich jedoch gegenläufig zur Vis!on Rheintal: in der Anfangsphase dominierten kurzfristige Projekte, dann ergab sich eine langfristig integrative Zusammenarbeit. Ein weiterer Antrieb war die intraregionale Abstimmung, da in der Region bereits zahlreiche Einzelkooperationen existierten. Im Diskussionsprozess artikulierten die Bürgermeister auch Erwartungen betreffend einer besseren Berücksichtigung nach außen sowie einer verstärkten „Wahrnehmung des Walgaus im Konzert der Vorarlberger Regionen“ (Land Vorarlberg u. a. 2011: 5).

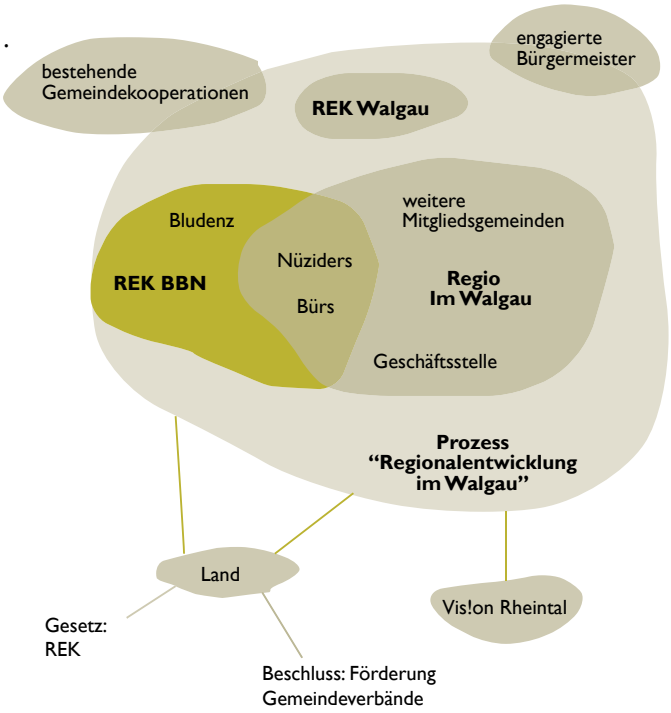
Erste Initiativen kamen von interessierten Einzelpersonen (z.B. Bürgermeistern). Vorarbeit leisteten zudem die REGIOs Bludenz und Feldkirch mit dem Land Vorarlberg im Jahr 2006. Deren Tätigkeit wird in den Interviews divergierend eingeschätzt: „schaut man in den REGIO Ordner, finden sich von den letzten Jahren kaum Dokumente“ (Interview B 2014).

In den folgenden Jahren fanden gemeinsame Planungssitzungen statt, um die Region abzugrenzen, Ideen zu sammeln und eine Organisationsstruktur zu entwerfen (vgl. Land Vorarlberg u. a. 2011: 6). Von Seiten des Landes Vorarlberg wurde „von Beginn an klar gestellt, dass Gemeindezusammenlegungen nicht zur Debatte stehen“ (Interview D 2014). Auch wurde vom Land eine Person ausgewiesen, die für alle Gemeinden zuständig ist und die Landesinteressen im Prozess vertritt. Fallweise wurde fachliche Expertise hinzugezogen.

Als besonders relevant erwiesen sich zahlreiche Vieraugengespräche zwischen VertreterInnen von Gemeinden und Land. Zentrale Strukturen wurden somit vom Land geschaffen, die jedoch ohne das Verlangen durch die regionalen AkteurInnen wirkungslos geblieben wären. Denn „selbst wenn der Wille da ist, braucht es Geld“ (Interview C 2014).

24. Abbildung: Ausgewählte Einflussfaktoren bei der Entwicklung der stadtregionalen Kooperation im Raum Bludenz, eigene Darstellung

.



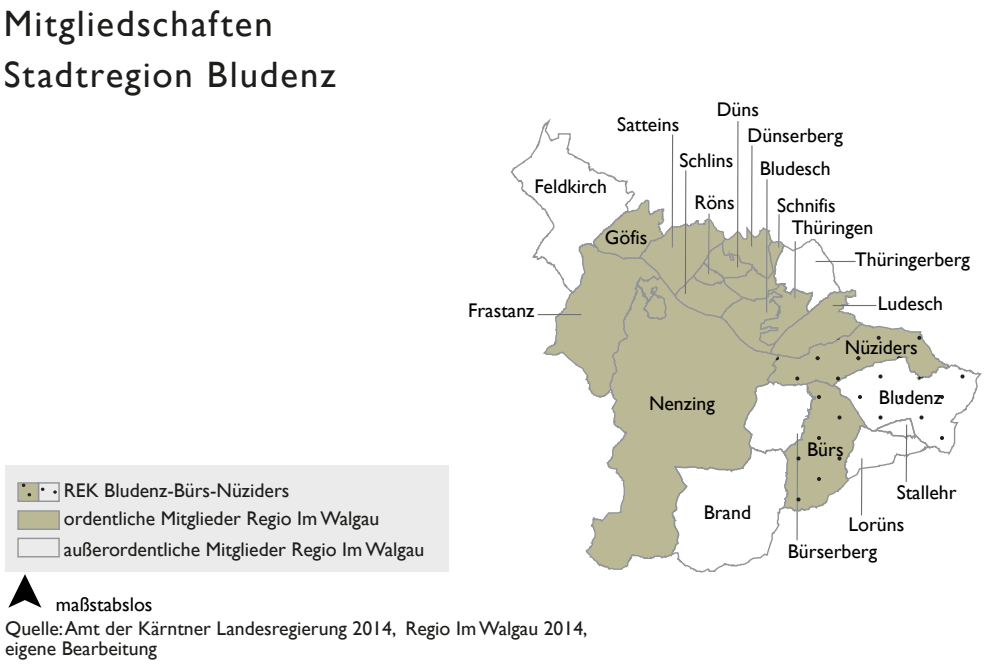
2009 wurde schließlich die Regionalentwicklung im Walgau mit 21 Gemeinden als offener Prozess gestartet. Die Abwicklung konkreter Projekte stand im Mittelpunkt, um gegenseitig Vertrauen aufzubauen und rasch Erfolge zu feiern. Die Projekte verstanden sich als Übungsfeld, auch um voneinander zu lernen. Die Arbeitsschwerpunkte wurden folgendermaßen definiert (vgl. Land Vorarlberg u. a. 2011: 8 f.):

- Die Walgau-Identität stärken
- konkrete Gemeindekooperationen fördern
- und voneinander lernen.

In Folge dessen trafen sich die Bürgermeister beinahe monatlich für fast einen ganzen Tag und lernten sich in informellen, offenen Gesprächsrunden kennen und klopften erste Themen ab. Einige kannten sich bereits aus den zahlreichen bestehenden Gemeindekooperationen. Allerdings existierte diese Konstellation bis dato nicht, sodass „von null an ein gemeinsames Verständnis für die Walgau Region aufgebaut werden konnte“ (Interview C 2014). Eine „Region Walgau war in den Köpfen vieler Beteiligter bislang nicht verankert, was auch der Aufteilung der Gemeinden auf zwei Bezirke geschuldet ist“ (ebd.). Neben einer finanziellen Unterstützung seitens des Landes leistete ein Projektteam wichtige Arbeit betreffend Organisation, Moderation, Expertise und Abstimmung sowie als neutrale Vermittlungsinstanz. Über Foren, eine Internetplattform, Veranstaltungen sowie Zeitschriften wurde versucht, die Bevölkerung zu aktivieren und deren Interessen zu integrieren. Auch wurden Vereine involviert, wie etwa die Elementa Walgau, die sich mit dem gemeinsamen Kulturraum Walgau beschäftigt.

Am Ende des dreijährigen Prozesess stellte sich die Frage, wie weiter gearbeitet werden sollte. Dabei kristallisierten sich „zwei zentrale Hebel heraus: einerseits sollten die Kooperationen unter den Gemeinden ausgebaut, andererseits eine gemeinsame Raumentwicklung forciert werden“ (Interview C 2014). Es zeigte sich, dass einzelne Gemeinden oft durch die von außen an sie herangetragenen Interessen überfordert sind.

Die Zusammenarbeit mündete 2011 in den selbsttragenden Verein Regio Im Walgau mit einer Geschäftsstelle in Nenzing. Nicht alle am Prozess beteiligten Gemeinden willigten einer Vollmitgliedschaft zu; so etwa die Kernstadt Bludenz: „Kein Bludenzer würde sich jemals als Walgauer bezeichnen“ (Interview A 2014). Aufgrund der geographischen Lage „müsste Bludenz eigentlich in fünf Tälern mitdiskutieren und mitarbeiten“ (Interview C 2014). Auch bestanden das Gefühl, bei den Planungen „nicht wirklich inkludiert zu werden“ und der Eindruck, dass „in Nenzing in direkter Konkurrenz zu Bludenz ein neues Zentrum entsteht“ (Interview A 2014).



25. Abbildung: Mitgliedschaften Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung

Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung 2014: online; Regio Im Walgau 2014: online

Anm.: bei den Grafiken der Stadtregion Bludenz wird weiterhin das „Amt der Kärntner Landesregierung“ als Quelle angegeben, da die GIS Datengrundlage für die Gemeindegrenzen dort abegrufen wurden

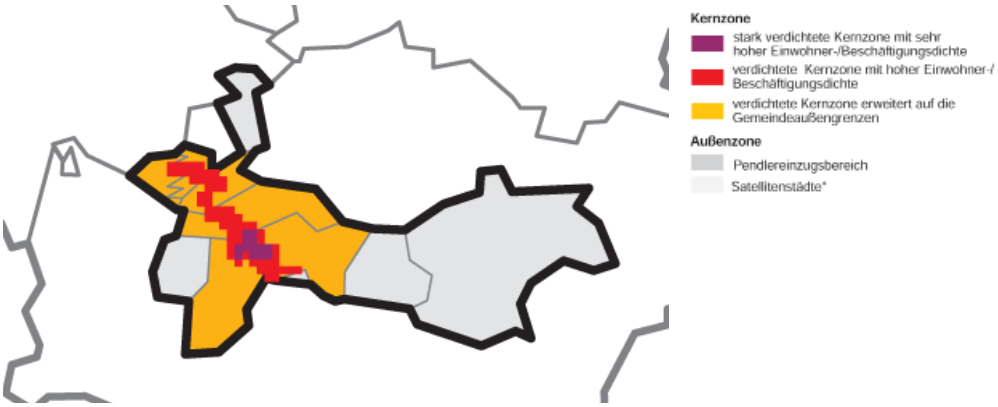
Dies führte dazu, dass sieben der 21* Gemeinden außerordentliche Mitglieder der Regio Im Walgau sind. Dennoch erklärte sich die Bezirkshauptstadt bereit, ein gemeinsames REK mit den Nachbargemeinden Bürs und Nüziders zu erstellen. „Das Land stellte hohe Förderungen in Aussicht, denn ein REK für Bürs und Nüziders hätte aufgrund der starken Verflechtungen ohne die Kernstadt wenig Sinn gemacht“ (Interview A 2014). „Auf dem Schwarzplan ein Siedlungsraum“ (Interview C 2014), bildete sich um den Bahnhof sowie dem anliegenden EKZ ein gemeinsamer Mittelpunkt.

* Mitgliedsgemeinden Regio Im Walgau: Bludesch, Bürs, Düns, Dünserberg, Frastanz, Göfis, Ludesch, Nenzing, Nüziders, Röns, Satteins, Schlins, Schnifis und Thüringen; außerdordentliche Mitgliedsgemeinden: Lorüns, Stallehr, Bürserberg, Brand, Thüringerberg und die Städte Feldkirch und Bludenz

Das REK Bludenz-Bürs-Nüziders (BBN) ist eines von mehreren REKs in der Region Im Walgau, die später zum Regionalen Entwicklungskonzept Walgau (REK Walgau) zusammengetragen werden. Nach zahlreichen Diskussionen sowie klärenden Gesprächen wurde im Juni 2014 ein erster Entwurf für das REK BBN präsentiert. Im Zuge dessen entstand auch eine Akteursanalyse, um die zentralen AkteurInnen und deren Interessen herauszufiltern. Zur Einbindung der Bevölkerung wurden BürgerInnenforen sowie Arbeitsgruppen organisiert (vgl. REK BBN 2014: 3). Der REK Beschluss in den Gemeinden findet voraussichtlich Anfang 2015 statt.

Die Abgrenzung der Teilregionen erfolgte durch funktionale Kriterien (gemeinsamer Verflechtungsraum) und ähnliche Themen (z.B. Erreichbarkeit, Handel, Trinkwasser). Mitunter wurden somit „Gemeinden mit divergierenden Ausgangslagen zusammengefasst“ (Interview D 2014). Interessant ist der Vergleich mit der Abgrenzung der Statistik Austria aus dem Jahr 2001. Würden die Mitglieder der Regio Im Walgau nur gemäß statistischen Berechnungen

ausgewählt werden, so wären deutlich weniger Gemeinden dabei. Dies trifft insbesondere kleinere Gemeinden. Zur Kernzone zählen neben den REK Gemeinden Bludenz, Bürs und Nüziders auch Bludesch, Ludesch und Thüringen. Die REK Gemeinden umfassen nur den stark verdichtete Teil der Kernzone (vgl. Österreichischer Städtebund und Statistik Austria 2013: 183).



26. Abbildung: Statistische Abgrenzung Stadtregion Bludenz

Quelle: Österreichischer Städtebund und Statistik Austria 2013: 159, 183

Organisation

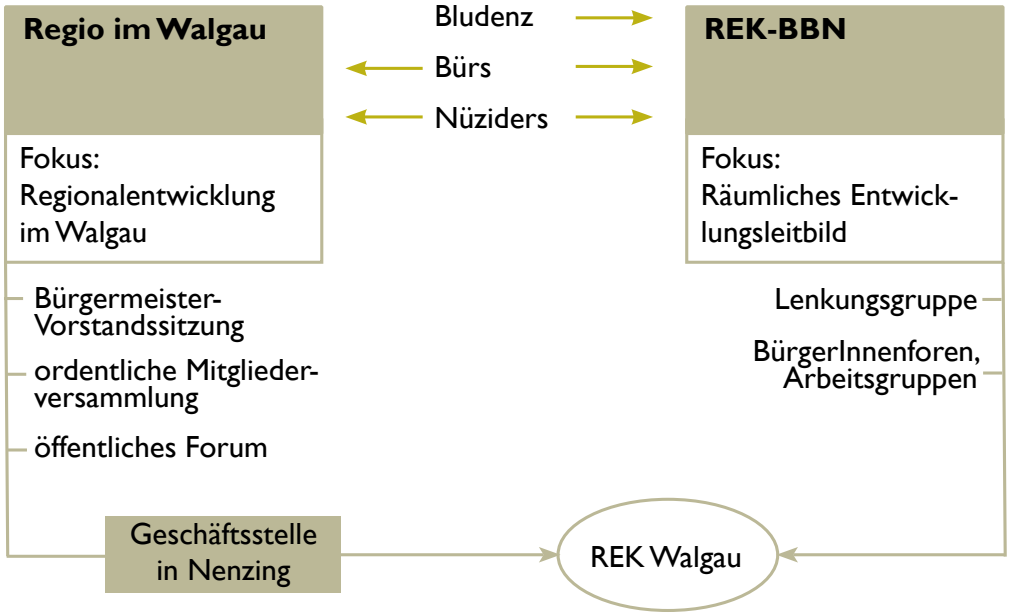
Finanziert wird die Regio Im Walgau durch Mitgliedsbeiträge der 14 ordentlichen Mitgliedsgemeinden, die entsprechend der EinwohnerInnenzahl entrichtet werden (5 € pro EinwohnerIn). Gerade für kleinere Gemeinden, die keine Planungsabteilung haben, ist dies rentabel, „werden doch über die Regio Aufgaben ausgegliedert und somit interne Stellen und Ressourcen gespart“ (Interview B 2014). Bludenz würde als Gemeinde mit den größten EinwohnerInnenzahlen die höchsten Regio Im Walgau Beiträge zahlen. „Politisch ist dies nur schwer vermittelbar, dass Bludenz die Errichtung zentralörtlicher Funktionen in anderen Gemeinden mitfinanziert“ (Interview A 2014). Weitere Mittel werden beispielsweise durch Förderungen des Landes, des Bundes, der Europäischen Union oder anderer öffentlicher oder privater Institutionen lukriert.

Der REK Prozess führte zu einem weiteren Gremium neben der Regio Im Walgau. Die Bürgermeister der ordentlichen Mitgliedsgemeinden, zu denen auch Bürs und Nüziders zählen, treffen sich beinahe monatlich innerhalb der Regio; fürs REK wurde nun eine weitere Lenkungsgruppe ins Leben gerufen. Diesmal mit der Beteiligung Bludenz‘ und unter der Leitung eines Planungsbüros, von dem die Sitzungen einberufen und moderiert sowie Diskussionsgrundlagen vorbereitet werden. Die Treffen fanden ca. monatlich unter Einbeziehung von Politik und Verwaltung statt. Die Bevölkerung wurde bislang durch Gemeindegespräche beteiligt.

Entscheidungen wurden auf Augenhöhe gefällt. Kommunikative Elemente erwiesen sich dabei als zentral, denn gerade der informellen Ebene wird ein hoher Stellenwert zubemessen. Auch merkten die Gemeinden, dass das Land zwar nicht bei allen Entscheidungen d’accord ist, jedoch auf eine hierarchische Steuerung verzichtet. Die „Kommunikation [zwischen Land und Gemeinden] passiert auf Augenhöhe“ (Interview D 2014), sodass „das Land nicht mehr kritisch gesehen wird“ (Interview C 2014).

Ein ähnliches Procedere entwickelte die REK Lenkungsgruppe. Mit der Ausnahme, dass diese auch für die Verwaltung geöffnet wurde. Diskussionsgrundlagen wurden durch das Planungsbüro vorbereitet und Entscheidungen konsensual getroffen, sodass untereinander ein

starkes Vertrauen entstand. Durch die Lenkungsgruppe trafen sich die AkteurInnen von Bürs und Nüziders zusätzlich zu den monatlichen Regio Sitzungen. Hilfreich war, dass „man sich schon durch die Regio kannte“ (Interview B 2014).



27. Abbildung: Organisationsstruktur Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung

Einschätzung: Effektivität

Auch wenn die Initiative zur Regio Im Walgau und in weiterer Folge das REK von der Region aus kam, wäre diese ohne die Aussicht auf finanzielle Mittel und organisatorische Unterstützung vom Land gescheitert. Mit der Regio Im Walgau entwickelte sich eine zentrale Antriebskraft. Für die Erstellung des REKs war die tatkräftige Unterstützung durch das Planungsbüro essentiell. Entscheidend war die Funktion des Planungsbüros als vermittelnde und neutrale Instanz, gekoppelt mit einem fachlichen und konzeptionellen Input. Durch das Wissen/Nicht-Wissen um bestimmte Projekte wäre das REK beinahe gescheitert. Beispielsweise kamen im Laufe des Prozesses geplante Verkehrsprojekte (wie der Autobahnanschlussknoten in Bürs) an die Öffentlichkeit, ohne dass dies vorab mit den anderen Gemeinden (und den Bürgermeistern) besprochen worden war. Vermittelnde Gespräche ermöglichten die Fortsetzung des REK Erstellungsprozesses und „die Zusammenarbeit hat sich auf Ebene der Politik und Verwaltung in den letzten Jahren gewaltig verbessert“ (Interview B 2014).

Eine weitere Antriebskraft für die Regio Im Walgau war die Vis!on Rheital. Nicht nur als Vorbild, sondern auch Argumentationshilfe gegenüber dem Land und den beteiligten Gemeinden. Zudem existierten bereits zahlreiche Kooperationen.

Förderlich war, dass auf horizontaler Ebene kaum wirtschaftliche AkteurInnen einwirkten. Zwar wurde im Prozess auf die Wirtschaft und Zivilgesellschaft zugegangen, allerdings zeigten diese bislang nur geringes Interesse. „Zu öffentlichen Veranstaltungen kommen stets dieselben Personen“ (Interview C 2014). Offensichtlich ist die Region Im Walgau in den Köpfen der Leute noch wenig präsent und „die Politik denkt diesbezüglich weiter als die Bevölkerung“ (Interview D 2014). Anders die Einschätzung für den Raum Bludenz-Bürs-Nüziders, wo vor allem AkteurInnen aus der Wirtschaft und organisierter Zivilgesellschaft die REK Gemeinden hinsichtlich der Funktionen Arbeiten, Leben, Wohnen und Lernen als eine Region betrachten (vgl. Hamedinger und Gartner 2012: 26). Eine scheinbar recht untergeordnete Rolle spielten die großen Betriebe. Aufgrund ihrer internationalen Vernetzung dürfte die

regionale Entwicklung für diese nur einen geringeren Stellenwert haben; die ökonomischen und andere Interessen werden direkt beim Land deponiert (vgl. Interviews A und C 2014).

Im Laufe der Kooperation änderten sich die Interessen stark. Bereits in der Phase zwischen 2009 und 2011 konnte eingemeinsames Verständnis und Vertrauen aufgebaut werden. Durch das REK intensivierte sich die Zusammenarbeit, sodass sich trotz „zahlreicher Ungereimtheiten in der Vergangenheit“ (Interview B 2014) das Klima zwischen den Gemeinden auf Ebene der Politik und Verwaltung stark verbessert hat. Die involvierten AkteurInnen sind dabei selbst überrascht, was nun möglich ist und welche Themen gemeinsam diskutiert werden. Beispielsweise wurden „im REK klare EKZ-Zonen festgelegt, wodurch sich Bürs selbst einschränkt. Vor ein paar Jahren wäre dies nicht vorstellbar gewesen“ (Interview A 2014). Manchmal war dabei ein Druck von außen, z.B. durchs Land, notwendig, um die Konkurrenz zwischen Bürs und Bludenz einzudämmen. Die Gemeinde Nüziders positioniert sich hingegen klar als Wohngemeinde und übernimmt eine vermittelnde und zugleich einfordernde Rolle (vgl. Interview C 2014).

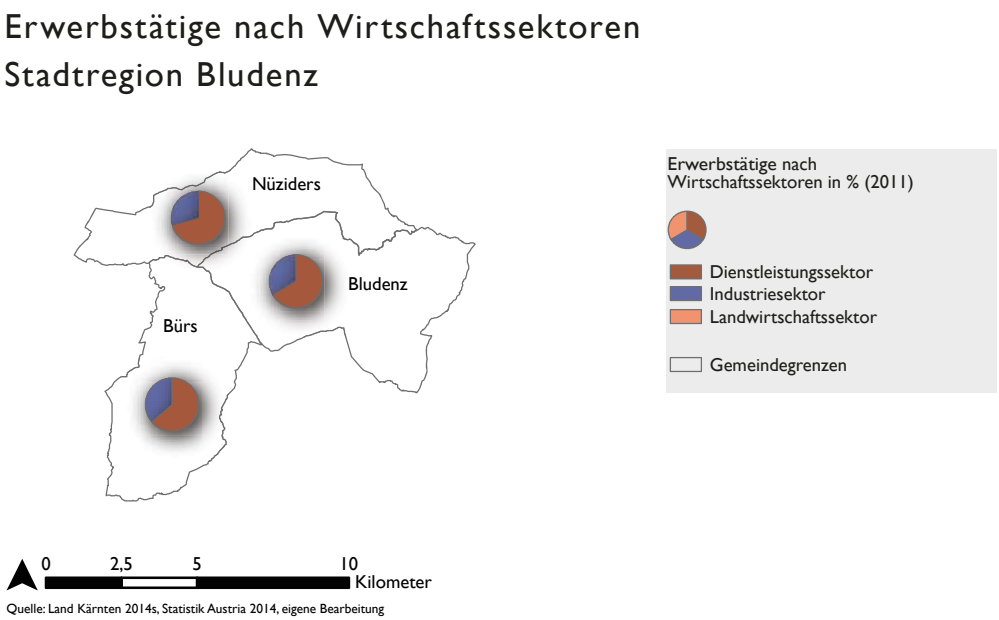
2.6.3 Strukturelle Merkmale Raum Bludenz

Wirtschaftsstruktur und Steuereinnahmen

Die Stadtregion Bludenz vollzog in wenigen Jahrzehnten eine rasante Entwicklung. Aufgrund der Tallage ein bevorzugter Standort für Industrie und Gewerbe, siedelten sich entlang der A14, der ÖBB und der Ill große, exportorientierte Unternehmen an. Die Region ist vor allem als Standort für Großbetriebe im Bereich der Metallverarbeitung (z.B. Liebherr-Werk), Textil- und der Lebensmittelproduktion (z.B. Getzner Textil, Kraft Foods) bekannt. Das EKZ-Zimbapark ist überregional beliebt.

28. Abbildung: Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung

Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung 2014: online; Statistik Austria 2014: online



Der Anteil der Beschäftigten im tertiären Sektor ist hoch. Beinahe zwei Drittel der Bevölkerung, teilweise sogar mehr, arbeitet im Dienstleistungssektor. Der Handel in den Ortszentren erfährt jedoch eine große Konkurrenz durch das Einkaufszentrum, das von einer verkehrsgünstigen Lage entlang der Autobahn profitiert (vgl. Land Vorarlberg u. a. 2011: 4, 29, 32; vgl. REK BBN 2014: 47 ff.).

Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren* Stadtregion Bludenz 2011 davon tätig in %

	in Land- und Forstwirtschaft	im Industriesektor	im Dienstleistungssektor
Bludenz	0,9	33,2	65,9
Bürs	0,9	34,6	64,5
Nüziders	2,6	22,3	75,1

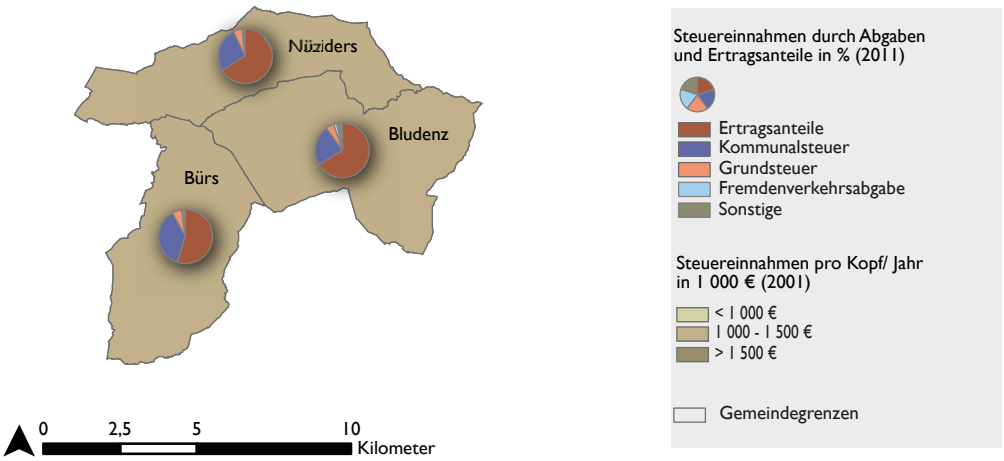
13. Tabelle: Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren Stadtregion Bludenz eigene Berechnungen

Quelle: Statistik Austria 2014: online

* Die Einteilung erfolgte anhand der Klassifikationen durch ÖNACE 2008 (Primärer Sektor: Abschnitt A; Sekundärer Sektor: Abschnitte B-F; Tertiärer Sektor: Abschnitte G-U). Eine genauere Erläuterung der Klassifikationsabschnitte findet sich unter http://www.statistik.at/KDBWeb/kdb_VersionAuswahl.do (28.09.2014)

Die pro Kopf Steuereinnahmen durch Abgaben und Ertragsanteile gestalten sich relativ ausgeglichen, wobei Bürs den höchsten und Nüziders den geringsten Wert hat. Hinsichtlich der Zusammensetzung der Steuereinnahmen zeigen sich Unterschiede: die Einnahmen durch die Kommunalsteuer nehmen vor allem in Bürs einen wichtigen Stellenwert ein. Mehr als zwei Drittel der Bürser Steuereinnahmen entfallen auf Abgaben von Unternehmen an die Gemeinden, was sich mit dem EKZ Zimbapark erklären lässt.

Steuereinnahmen
Stadtregion Bludenz



Quelle: Land Kärnten 2014, Statistik Austria 2014, eigene Bearbeitung

29. Abbildung: Steuereinnahmen Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung

Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung 2014: online; Statistik Austria 2014: online

Steuereinnahmen durch Abgaben und Ertragsanteile 2012 Stadtregion Bludenz in %

	Ertragsanteile	Kommunalsteuer	Grundsteuer	Fremdenverkehrsabgabe	Sonstige*
Bludenz	66	24	5	2	3
Bürs	55	37	6	0	2
Nüziders	65	27	5	0	2

14. Tabelle: Steuereinnahmen durch Abgaben und Ertragsanteile in % Stadtregion Bludenz, eigene Berechnungen

Quelle: Statistik Austria 2014: online

* Kategorie „Sonstige“ enthält alle übrigen Einnahmen inklusive Interessensbeiträge

Die Ergebnisse müssen vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ausgangssituationen der Gemeinden betrachtet werden, die alle einen eigenen Schwerpunkt haben. Nüziders – „der bessere Wohnstandort von Bludenz“ (Interview A 2014) – „profitiert enorm von der Nähe zu Bludenz mit einem breiten Angebot an Infrastruktur. Eigentlich besteht ein gegenseitiges Geben und Nehmen; zumindestens aus Sicht der Bevölkerung“ (Interview B 2014). Die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten sind geringer. Anders in Bludenz und Bürs, die eine zentrale Rolle fürs Umland und darüber hinaus spielen. Bürs mit den Einkaufsmöglichkeiten

und Bludenz mit einem breiten Infrastruktur- und Dienstleistungsangebot. Allerdings stehen sie „in direkter Konkurrenz und schnappen sich gegenseitig Investoren weg, sodass die Vertrauensbasis gering ist“ (Interview A 2014). Neuausweisungen für Betriebsgebiete sind kaum mehr möglich, vielmehr sind Betriebserweiterungen gefragt. Auch sind die Flächen durch die Tallage und das Hochwasserrisiko begrenzt (vgl. REK BBN 2014: 12 ff.). Womöglich sind diese äußeren Umstände ausschlaggebend, dass trotz der Interessensgegensätze seit etlichen Jahren über das interkommunale Betriebsgebiet Quadrella kooperiert wird.

15. Tabelle: Steuereinnahmen Stadtregion Bludenz eigene Berechnungen

Quelle: Statistik Austria 2014: online

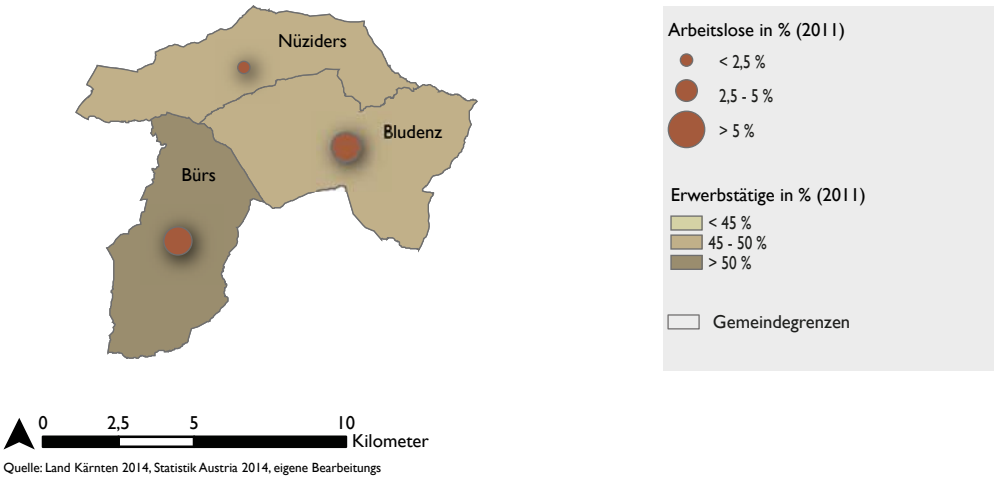
	Steuereinnahmen 2012 Stadtregion Bludenz	
	in 1 000 €	pro Kopf in 1 000 €
Bludenz	18 968	1 385
Bürs	4 645	1 495
Nüziders	5 826	1 198

Sozioökonomische und soziodemographische Merkmale

Stadtregionsweit ist die Zahl arbeitsloser Personen relativ niedrig. Insbesondere Nüziders verzeichnet eine geringe Arbeitslosenquote. Ähnliche Werte verbuchen die Gemeinden hinsichtlich der Erwerbszahlen. Die unterschiedlichen Schwerpunkte der Gemeinden liefern möglicherweise auch eine Erklärung für das starke Bevölkerungswachstum in Nüziders. Denn pointiert formuliert: gewohnt wird bevorzugt in Nüziders, gearbeitet in Bludenz, eingekauft in Bürs. Siedlungsflächen gibt es im Gegensatz zu Gewerbeflächen ausreichend. Gut ein Drittel der gewidmeten Bauflächen ist noch frei. Gleichzeitig gilt es Leerstände sowie Gebäudealtbestand zu nutzen, um Neubauten auf der grünen Wiese sowie Neuwidmungen zu vermeiden (vgl. REK BBN 2014: 12 ff.).

30. Abbildung: Beschäftigungszahlen Stadtregion Bludenz 2011 in %, eigene Darstellung

Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung 2014: online; Statistik Austria 2014: online



Quelle: Land Kärnten 2014, Statistik Austria 2014, eigene Bearbeitungs

Beschäftigungszahlen Stadtregion Bludenz 2011 in %		
	Erwerbsquote	Arbeitslosenquote
Bludenz	46,7	3
Bürs	50,3	2,6
Nüziders	48,5	2,1

16. Tabelle: Beschäftigungszahlen Stadtregion Bludenz 2011 in %, eigene Berechnungen

Quelle: Statistik Austria 2014: online

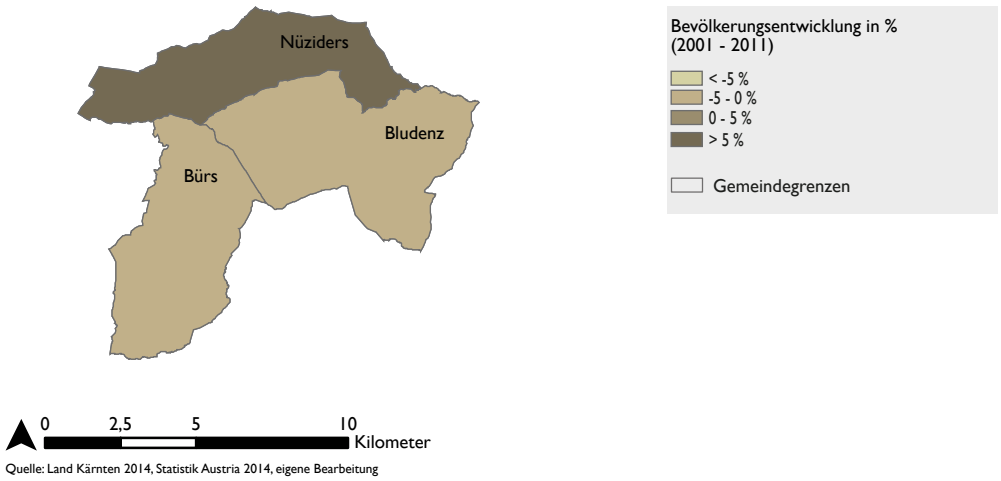
Die Bevölkerung wächst, auch weil die Zahl älterer und pflegebedürftiger Personen höher wird. Die Stadtregion Bludenz ist also nicht vor dem Problemen des demographischen Wandels gefeit; Infrastrukturanpassung sind unabwendbar (vgl. Land Vorarlberg u. a. 2011: 27). Im Bereich der sozialen Infrastruktur finden sich bereits einige themenspezifische Kooperationen

.

31. Abbildung: Bevölkerungsentwicklung Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung

Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung 2014: online; Statistik Austria 2014: online

Bevölkerungsentwicklung 2001 - 2011
Stadtregion Bludenz



Quelle: Land Kärnten 2014, Statistik Austria 2014, eigene Bearbeitung

Bevölkerungssentwicklung Stadtregion Bludenz		
	Hauptwohnsitze 2014	Veränderung 2001-2011 in %
Bludenz	46,7	3
Bürs	50,3	2,6
Nüziders	48,5	2,1

17. Tabelle: Bevölkerungsentwicklung Stadtregion Bludenz, eigene Berechnungen

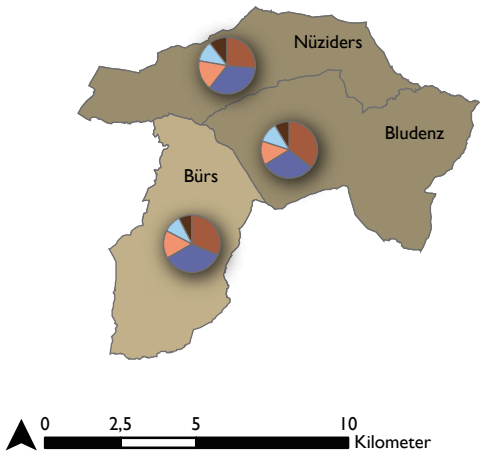
Quelle: Statistik Austria 2014: online

Hinsichtlich des Bildungsstandes sticht die verhältnismäßig hohe AkademikerInnenquote in Nüziders mit 14,2 % hervor., wo auch deutlich mehr Personen einen Universitäts- und Fachhochschulabschluss als in der Kernstadt haben. Entsprechend unterschiedlich fallen ebenso die Werte bezüglich den Personen aus, die maximal über einen Pflichtschulabschluss verfügen. In Bludenz sind dies 36,4 %, in Bürs 31,3 %. Hingegen haben in Nüziders lediglich 26 % maximal den Pflichtschulabschluss.

32. Abbildung: Bildungsstand Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung

Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung 2014: online; Statistik Austria 2014: online

Bildungsstand 2011
Stadtregion Bludenz



Quelle: Land Kärnten 2014 Statistik Austria 2014, eigene Bearbeitungs

18. Tabelle: Beschäftigungszahlen Stadtregion Bludenz in %, eigene Berechnungen

Quelle: Statistik Austria 2014: online

Bildungsstand Stadtregion Bludenz

	Akademiker-Innenquote 2011*	nach höchster abgeschlossenen Ausbildung 2012 in %					
		Pflichtschule	Lehre	BMS	AHS/ BHS	Kolleg	Uni/ FH
Bludenz	11,3	36,4	31,6	13,8	11,9	0,5	8,8
Bürs	9,8	31,3	35,1	15,8	9,8	0,3	7,6
Nüziders	14,2	26	34,1	17,4	11,6	0,6	10,4

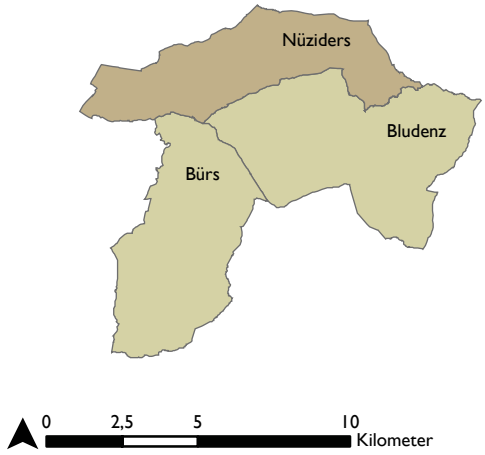
* Zur AkademikerInnenquote werden AbsolventInnen von Hochschulen und hochschulverwandten Lehranstalten im Alter von 25 bis 64 Jahren gezählt (vgl. Statistik Austria 2014: online)

Seit jeher zieht die Region als Arbeitsplatzstandort MigrantInnen an, deren Integration noch Herausforderungen mit sich bringt (vgl. Land Vorarlberg u. a. 2011: 57). Der Anteil an Personen, die über keine österreichische Staatsbürgerschaft verfügen, divergiert zwischen den Gemeinden stark. In Bludenz haben mehr als doppelt so viele Leute keine österreichische Staatsbürgerschaft wie in Nüziders.

33. Abbildung: Staatsangehörigkeit Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung

Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung 2014: online; Statistik Austria 2014: online

Staatsangehörigkeit 2011
Stadtregion Bludenz



Quelle: Land Kärnten 2014, Statistik Austria 2014, eigene Bearbeitung

	Staatsangehörigkeit Stadtregion Bludenz in %	
	Österreich	Nicht-Österreich
Bludenz	82,2	17,8
Bürs	87,2	12,8
Nüziders	92	8

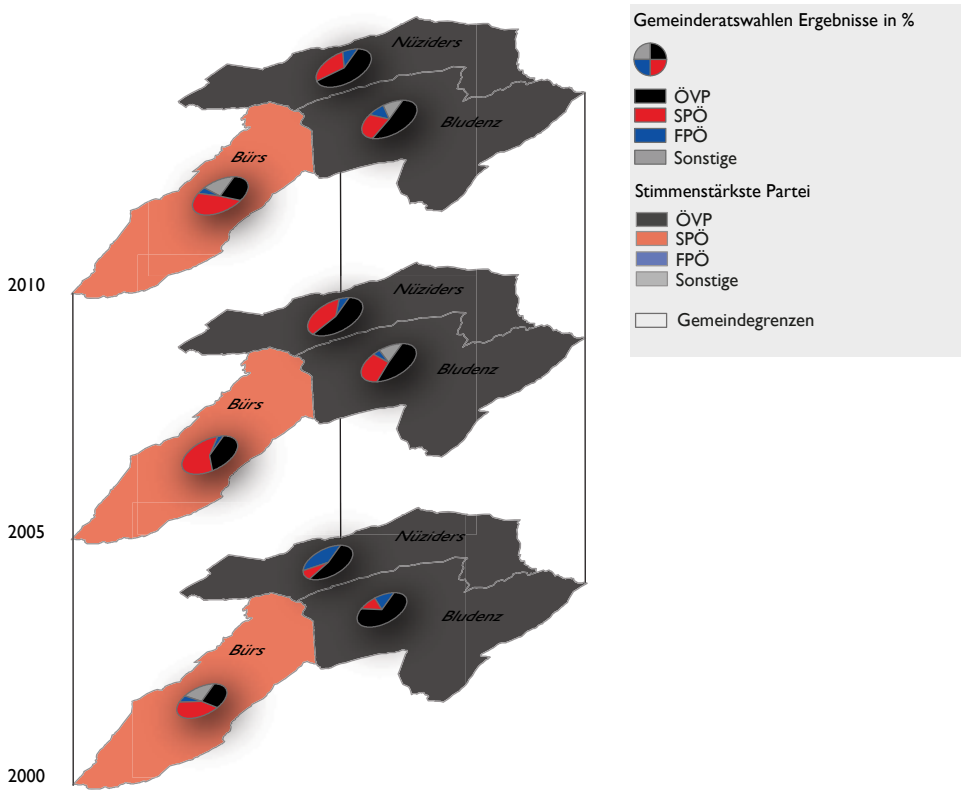
19. Tabelle: Staatsangehörigkeit Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung

Quelle: Statistik Austria 2014: online

Parteipolitische Merkmale

Die Resultate der letzten Gemeinderatswahlen zeigen relativ stabile Mehrheiten der regierenden Parteien. In Bludenz und Nüziders stellt die ÖVP den Bürgermeister, in Bürs seit etlichen Jahren die SPÖ. Oft steht der Name des Kandidaten anstelle der Partei im Vordergrund (z.B. „Bürgermeister Mandi Katzenmayer - Bludenzer Volkspartei“). Die Stimmen entfallen primär auf die drei großen Parteien ÖVP, SPÖ und FPÖ, sodass BürgerInnenlisten nur eine untergeordnete Rolle spielen. Nicht in der Auswertung ersichtlich sind die weiteren Regio Im Walgau Gemeinden, wo zahlreiche BürgerInnenlisten die Mehrheit stellen. Den Regio Vorsitz hat zurzeit ein freiheitlicher Politiker inne.

Gemeinderatswahlen Ergebnisse 2000 - 2010
Stadtregion Bludenz



34. Abbildung: Gemeinderatswahlen Ergebnisse 2000 - 2010 Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung

Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung 2014: online; Land Vorarlberg 2014b: online

maßstabslos
Quelle: Land Vorarlberg 2014, Land Kärnten 2014, eigene Bearbeitung

Auf Nachfrage weisen die beteiligten AkteurInnen der Parteizugehörigkeit keine besondere Relevanz zu; eine oft größere Bedeutung haben die über Jahre hinweg gewachsenen Sympathien/Antipathien zwischen den RepräsentantInnen der einzelnen Gemeinden. So sind „die Bürgermeister von Bludenz und Nüziders nicht die besten Freunde, obwohl sie derselben Partei angehören“ (Interview A 2014). Dabei muss beachtet werden, dass bis Mitte der

1990er Jahre in Bludenz stets dies SPÖ die Mehrheit hatte. Auch gibt es möglicherweise „in Bludenz einige verborgene Entscheider, die wichtiger als der Bürgermeister sind“ und es ist „fast legendär, wie schlecht Bludenz eigentlich funktioniert, gemessen an den Möglichkeiten“ (Interview C 2014). Bestehende Verflechtungen und Vorentscheidungen sind somit wichtiger als eine gleiche Parteizugehörigkeit. Ähnliches gilt auch für die Zusammenarbeit mit dem Land, wo seit Jahrzehnten die ÖVP an der Macht ist.

20. Tabelle: Gemeinderatswahlen Ergebnisse Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung

Quelle: Land Vorarlberg 2014b: online

	Gemeinderatswahlen Ergebnisse Stadtregion Bludenz in %				
	Jahr	ÖVP	SPÖ	FPÖ	Sonstige
Bludenz	2000	76	11	13	7
	2005	49	34	4	14
	2010	52	27	9	12
Bürs	2000	31	43	6	20
	2005	40	56	4	-
	2010	29	49	5	18
Nüziders	2000	55	12	33	-
	2005	56	37	6	-
	2010	63	28	9	-

2.6.4 Herausforderungen im Raum Bludenz

Die Region steht vor vielfältigen Herausforderungen: es gilt Antworten hinsichtlich des steigenden Bevölkerungswachstums und den damit einhergehenden Fragen, den öffentlicher Verkehr betreffend, die Landschaft bezüglich der Lebensqualität, die Erhaltung der Nahversorgung oder das Fassungsvermögen von Kindergärten und Schulen etc. zu finden (vgl. Land Vorarlberg u. a. 2011: 27).

Um Räume, Menschen und Gemeinden zusammenzuführen, müssen noch Barrieren abgebaut werden. Die Gemeinden haben divergierende Ausgangspositionen, sodass sie mit unterschiedlichen Belastungen oder Vorteilen in die Kooperationen gehen. Differenzen gibt es beispielsweise in punkto der budgetären Situation, der Entwicklung wirtschaftlicher und sozialer Strukturen oder der Kosten für Bau und Erhalt von Infrastrukturen (z.B. Bildung, Gesundheit, Verkehr) (vgl. Hamedinger und Gartner 2012: 25).

Eine zentrale Thematik ist die Entwicklung von Handelsflächen in Zusammenhang mit der Ortsentwicklung und der Planung von Gewerbestandorten. Entsprechende Spielregeln sind dafür notwendig (vgl. REK BBN 2014: 7 f.). Ein weiterer Schwerpunkt kristallisiert sich hinsichtlich der Abstimmung im Bereich Verkehr und Mobilität heraus.

Noch ausständig ist eine Gesamtstrategie für die Region. Schon innerhalb der Regio Im Walgau ist eines der grundlegenden Probleme, dass die größte Stadt der Region, Bludenz, nicht Vollmitglied ist. Als Bezirkshauptstadt verfügt sie über die größte Verwaltung der Region, die bereits jetzt bei der Abwicklung zahlreicher Projekte hilft. Trotzdem ist eine klare Positionierung von Bludenz zwischen der Regio Im Walgau und den angrenzenden Tälern noch ausständig. Unklarheiten bestehen auch in Bezug auf die Mitwirkung in anderen Regios. Da die Gemeinden in zahlreiche Kooperationen involviert sind, gibt es unterschiedliche räumliche Situationen. Den Überblick zu bewahren, wo wer Mitglied ist und zahlt, fällt nicht leicht.

Anders gestaltet sich die Situation bezüglich der Stadt-Umland Entwicklungsstrategie, die über LEADER finanziert wird. Bludenz wirkte von Beginn an mit. Es bestehen Hoffnungen, dass sich diese Konstellation auch günstig auf die Regio Im Walgau auswirkt und Bludenz der Vollmitgliedschaft zustimmt.

7. Schlussfolgerung

7.1. Zur Bedeutung der strukturellen Faktoren für die Bildung stadtregionaler Kooperationen

Wirtschaftsstruktur und Steuereinnahmen

Die Vermutung, dass sich ein hoher Anteil von Beschäftigten im tertiären Sektor positiv auf die Entwicklung stadtregionaler Kooperationen auswirkt (vgl. Zimmermann und Heinelt 2012: 118), kann durch beide Fallbeispiele verfestigt werden. Insbesondere für die Stadtregion Villach scheint dies eine zentrale Rolle zu spielen. In der Kernstadt arbeiten beinahe 80 % und in den Umlandgemeinden durchschnittlich mehr als zwei Drittel der Bevölkerung im Dienstleistungssektor. Regionale Unterschiede sind natürlich zu beachten. Mit der Distanz zur Kernstadt steigt die Bedeutung des primären und des sekundären Sektors. Der Raum Villach kennzeichnet sich insbesondere als Standort vieler innovativer Technologiebetriebe, deren Devise sich in der Politik wieder findet: „In Villach hat immer schon ein «innovatives» Denken geherrscht“ (Interview E 2014). Die Betriebe müssen hochqualifizierte MitarbeiterInnen anlocken und stehen in direkter Konkurrenz zu führenden Unternehmen im In- und Ausland. Für sie ist die Schaffung eines „attraktiven Umfeldes mit einer hohen Lebensqualität“ zentral.

Im Raum Bludenz nimmt der tertiäre Sektor einen ähnlich relevanten Stellenwert ein. Besonders hoch ist der Anteil von Beschäftigen in der Wohngemeinde Nüziders, wo mehr als 75 % der ArbeitnehmerInnen im Dienstleistungssektor tätig sind. Bludenz (66 %) ist zwar ein wichtiger Infrastruktur- und Dienstleistungsstandort und Bürs (65 %) für die Einkaufsmöglichkeiten bekannt, jedoch spielt bei beiden Gemeinden der Industriesektor im Vergleich zu Nüziders eine bedeutendere Rolle. Dabei muss beachtet werden, dass der Raum Bludenz historisch betrachtet ein wichtiger Industriestandort war und noch immer ist. Verstrickungen zwischen Unternehmen und Politik sind offiziell nicht bekannt. Aussagen in den Interviews lassen allerdings darauf schließen, dass sie bestehen (z. B. „Spar macht die Standortplanung“ (Interview A 2014)). In der AkteurInnenanalyse, welche im Zuge des REKs entstand, wird auf starke Lobbygruppen von Seiten der Wirtschaft hingewiesen, „die im Hintergrund ohne politische Legitimität agieren, aber großen Einfluss auf die Handlungsfähigkeit der Politik in bestimmten Teilräumen der Region haben“ (Hamedinger und Gartner 2012: 15).

Im Vergleich zur Stadtregion Villach divergiert die Ausrichtung der Unternehmen im Raum Bludenz. Neben Großbetrieben im Bereich der Metallverarbeitung sowie Textil- und Lebensmittelproduktion existieren primär Einzelhandelsgeschäfte. Die „Profilierung nach außen“ (Interview C 2014), beispielsweise um hochqualifizierte ArbeitnehmerInnen anzuziehen, spielt eine untergeordnete Rolle. So stieß der Prozess zur Regionalentwicklung im Walgau „auf geringes Interesse von Seiten der Wirtschaft“ (Interview D 2014). Eher wird die Region aus einer „«Standort-Sicht» betrachtet, d.h. es dominiert die Überlegung, ob der Standort für das Unternehmen attraktiv ist“ (Hamedinger und Gartner 2012: 8). In Folge dessen nutzen die wirtschaftlichen AkteurInnen deren Markt- und Verhandlungsmacht, um planerische Vorhaben (wie das REK) in ihrem Interesse zu beeinflussen (vgl. ebd.: 15). Das Argument, dass

> „gerade Unternehmen aus dem Dienstleistungssektor politischen Einfluss geltend machen, um in den Metropolregionen für eine bestimmte Lebensqualität […] zu sorgen, die dem Lebensstil und den Präferenzen hochqualifizierter Arbeitskräfte aus dem Dienstleistungssektor entsprechen“ (Zimmermann und Heinelt 2012: 118),

kann allerdings ein Motiv sein, um die Formierung stadtregionaler Kooperationen im Raum Villach zu erklären.

Nicht nur die Analyse der Wirtschaftsstruktur verweist auf unterschiedliche Ausgangssituationen der Gemeinden. Deutlicher werden die Differenzen, wenn die Steuereinnahmen und deren Zusammensetzung dargestellt werden. Allerdings müssen die Ergebnisse kritisch gesehen werden, da stets bloß die Einnahme- und nicht die Ausgabeseite betrachtet wird.

Von besonderem Interesse sind die Kommunalsteuereinnahmen in Kombination mit der Flächenverfügbarkeit, schließlich hat diese Steuer in vielen Gemeinden einen wichtigen Stellenwert auf der Einnahmeseite. Die Höhe der Abgaben von Unternehmen an die Gemeinden ist bundesweit geregelt (vgl. Statistik Austria 2014: online). Die Kompetenz der Flächenwidmung liegt jedoch bei den Gemeinden. Daher dominiert oft Eigensinn gegenüber einer stadtregionalen Standortplanung, der gemäß Flächen gemeinsam ausgewiesen und Kommunalsteuereinnahmen aufgeteilt werden. Die Analysen beider Fallbeispiele zeigen, dass eine gemeinsame Betriebsansiedlungspolitik ein strittiges Thema ist, jedoch zu den Kernaufgaben stadtregionaler Aufgaben zählt. Denn „jede Stadt-Umland Kooperation ist ohne Planung keine gute Planung“ (Interview H 2014).

Auch wenn in beiden Untersuchungsgebieten kaum mehr freie Gewerbeflächen vorhanden sind, müssen die Stadtregionen stark differenziert betrachtet werden. Schließlich wird eine gemeinsame Betriebsansiedlungspolitik im Raum Villach bislang ausgeklammert. Anders gestaltet sich die Entwicklung im Raum Bludenz. Dort wird seit etlichen Jahren, nach Einschätzung der AkteurInnen, erfolgreich über das interkommunale Betriebsgebiet Quadrella kooperiert. Dennoch gestaltete sich der REK Prozess nicht immer einfach und es wurden divergierende Interessen sichtbar. Beispielsweise betreffend den Betriebsansiedlungsgebieten, wo sich „Bludenz und Bürs gegenseitig die Investoren weg schnappen“ (Interview A 2014). Gleichzeitig wird in den Berichten deutlich, dass sich schon „enorm viel getan hat (Anm. z.B. Festlegung von EKZ-Zonen), was vor einigen Jahren noch nicht denkbar gewesen wäre“ (ebd.).

In Bürs, wo das EKZ Zimbapark steht, machen die Kommunalsteuereinnahmen 37 % der Steuereinnahmen durch Abgaben und Ertragsanteile aus. In Bludenz (24 %) und Nüziders (27 %) sind die Werte deutlich geringer. Allerdings muss beachtet werden, dass sich Nüziders primär als Wohngemeinde positioniert und Bludenz als Bezirkshauptstadt zusätzliche Einnahmen durch die Ertragsanteile erhält. Schließlich wird beim interkommunalen Finanzausgleich davon ausgegangen, dass größere Städte mehr Leistungen erbringen müssen als kleinere Gemeinden. Denn öffentliche Leistungen, wie Nahverkehr, Gesundheits- oder Krankenpflege, werden auch von den BewohnerInnen der Umlandgemeinden genutzt, sodass regional bedeutende Zentren einen höheren Finanzbedarf haben (vgl. Adensamer und Höferl 2004: 8). Die Gemeinden haben somit trotz unterschiedlicher Ausgangssituationen ihre gegenseitige Abhängigkeit erkannt und kooperieren (vgl. Zimmermann und Heinelt 2012: 121).

Anders die Situation in der Stadtregion Villach: hier muss den Ursachen nachgegangen werden, warum stadtregionale Kooperationen im Bereich der Betriebsansiedlungspolitik bislang scheiterten. Denn „der Schritt Villachs raus in die Peripherie, um einen gemeinsamen Gewerbepark zu gestalten, fehlt noch“ (Interview H 2014). Insbesondere in der Kernstadt (24 %) und in den angrenzenden Gemeinden sind die Kommunalsteuereinnahmen anteilsmäßig höher als die anderen Einnahmen durch Abgaben und Ertragsanteile. Von Seiten Villachs existiert die Position, dass man „eine Unternehmensentscheidung nur zu einem gewissen Grad beeinflussen kann und es besser ist, wenn sich die Unternehmen in der Region, als anderswo ansiedeln“ (Interview G 2014). Dennoch liegen raumwirksamen Planungen bislang „auf Eis, was gefährlich ist“ (ebd.). Ein Grund liegt möglicherweise darin, dass in der Stadt-Umland Regionalkooperation 19 Gemeinden plus der Stadt Villach kooperieren; das Thema Gewerbestandorte jedoch primär im Zentralraum relevant ist. Zudem fokussiert die Kooperation auf projektbasierte Zusammenarbeit und die Förderagenda von LEADER spielt eine zentrale Rolle.

Deutlich wird: unterschiedliche Ausgangslagen der Gemeinden, betreffend die Wirtschaftsstruktur und die Steuereinnahmen, beeinflussen das stadtregionale Kooperationsverhalten. Vor- bzw. Nachteile einzelner Gemeinden hinsichtlich der wirtschaftlichen Situation können Hinweise auf teilraum- und themenspezifische Kooperationen liefern. Denn selbst wenn die Themen Betriebsansiedlung oder Tourismus für ein paar Gemeinden als Problemfeld erkannt werden, muss dies noch nicht von den Verantwortlichen anderer Städte und Gemeinden als politisches Handlungsfeld wahrgenommen werden. Schließlich dominiert oft Eigensinn bzw. „Kirchturmdenken“ gegenüber Gemeinsinn und Kooperation.

Sozioökonomische und soziodemographische Faktoren

In beiden Stadtregionen kristallisieren sich unterschiedliche Ausgangsituationen der Gemeinden hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung zwischen den Jahren 2001 und 2011 heraus. So verzeichnet die Wohngemeinde Nüziders ein Bevölkerungswachstum von 9 %. Bludenz‘ Bevölkerungszahlen blieben in diesem Zeitraum nahezu gleich und Bürs verzeichnete ein leichtes Minus (-1 %). Siedlungsflächen sind noch ausreichend vorhanden. Im Raum Villach registrierten insbesondere die Kernstadt (3,2 %) sowie etliche angrenzende Gemeinden im Osten und Süden, die entlang der Hauptverkehrsachsen liegen, ein Wachstum. Generell sind die meisten Umlandgemeinden, vor allem westlich und nördlich gelegene, von einem Bevölkerungsrückgang (-2,1 %) in den letzten Jahren betroffen. „Der Druck [im Bereich von Siedlungsflächen zu kooperieren] ist langfristig da, wenn die Tendenz Richtung Ballungszentrum ansteigt“ (Interview G 2014).

Ähnlich divergierend sind die Zahlen in punkto Bildungsstand und der Staatsangehörigkeit, des gleichen betreffend den Beschäftigungsgrad. Die AkademikerInnenquote lag 2011 in der Stadt Villach (15,5 %) sowie in den angrenzenden Gemeinden deutlich über peripher gelegenen Gemeinden der Stadtregion. Die Analysen hinsichtlich der höchsten abgeschlossenen Ausbildung zeigen ein ähnliches Bild. In der Stadt Villach verfügen mehr als 12 % der Personen über einen Universitäts- oder Fachhochschulabschluss, in den Umlandgemeinden

liegt der Anteil bei 7,7 %. Dafür ist der Anteil von Personen mit einer ausländischen Staatsbürgerschaft in der Stadt Villach (13,6 %) deutlich höher als in den Umlandgemeinden. Auch im Raum Bludenz werden unterschiedliche Ausgangssituationen der Gemeinden hinsichtlich des Anteils der Bevölkerung mit österreichischer Staatsbürgerschaft deutlich. In punkto Bildungsstand wohnen die meisten Personen mit einem Universitäts- oder Fachhochschulabschluss in Nüziders (10,4 %), gefolgt von Bludenz (8,8 %) und Bürs (7,6 %). Entsprechend ist der Anteil der Personen, die maximal über einen Pflichtschulabschluss verfügen, in Nüziders (26 %) niedriger als in Bludenz (36,4 %) und Bürs (31,3 %). Das Problemfeld Integration, stark mit Bildungserwerb verbunden, ist demnach vor allem ein Handlungsfeld für die Kernstädte.

Die Hypothese, „dass soziale Homogenität zwischen den Gebietskörperschaften stabilere, gemeinsame Problemwahrnehmungen wahrscheinlich macht und damit Kooperationen befördert – im Unterschied zu hochgradig segregierten Regionen“ scheint plausibel (Zimmermann und Heinelt 2012: 134). Jedoch verweisen die Ergebnisse auf eine Heterogenität zwischen den Gemeinden hinsichtlich der sozioökonomischen und soziodemographischen Entwicklung. Möglicherweise werden die „sozialen Problemlagen in einzelnen Städten und Gemeinden […] von Einwohnern und Politikern anderer Kommunen zwar wahrgenommen, aber letztendlich nicht als politisch handlungsrelevant erachtet“ (Zimmermann und Heinelt 2012: 134). Erst wenn der Druck groß genug ist, wird gehandelt. Zwar ist dies aus den Daten wenig ersichtlich, doch betreffen beispielsweise der demographische Wandel und damit einhergehende Infrastrukturanpassungen zahlreiche Gemeinden in beiden Stadtregionen. In diesem Bereich herrscht eine ähnliche Ausgangssituation, sodass im Raum Villach ein Demographie Check erstellt wird und es im Raum Bludenz etliche Kooperationen im Bereich der Serviceleistungen gibt (z.B. Lehrlingsinitiative). Die untersuchten Faktoren haben allerdings nur geringes Potenzial, die Formierung stadtregionaler Kooperationen zu erklären. Auch in den Interviews wird ihnen nur geringe Relevanz eingeordnet.

Parteipolitische Merkmale

Die politische Zusammensetzung der Stadtregion Villach könnte die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland erklären. Die Daten zeigen eine deutliche Mehrheit der Sozialdemokraten. Seit den Gemeinderatswahlen 1997 war stets in mehr als die Hälfte der Gemeinden einE SozialdemokratIn an der Macht. In der Kernstadt regiert seit Ende der 1980er Jahre derselbe sozialdemokratische Bürgermeister. Die AkteurInnen schätzen es, wenn „immer derselbe Ansprechpartner“ vorhanden ist (Interview H 2014). Diese Ergebnisse machen die Annahme plausibel, dass eine Kooperationsbereitschaft zwischen Gemeinden mit VertreterInnen derselben Partei größer ist, als mit AkteurInnen anderer politischer Farben. Denn „durch dieselbe politische Farbe herrscht eine ganz andere Gesprächsbasis sowie ein viel offener und ehrlicher Umgang“ (Interview F 2014). Man kennt sich bereits „besser durch verschiedenste Gremien und Sitzungen“ (Interview G 2014). Eine Rolle spielt möglicherweise auch die politische Ausrichtung der Sozialdemokraten, die in der Stadtregion Villach überwiegen. Selbst wenn die Wettbewerbsfähigkeit der Metropolregionen zunehmend parteiübergreifend wichtig wird, befürworten traditionell

„Sozialdemokraten (und unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit auch die Partei der Grünen) eher eine regionale Aufgabenintegration mit planerischem Ansatz und einen regionalen Lastenausgleich, wohingegen CDU/CSU, FDP und freie Wählervereinigungen die Unabhängigkeit der Kommunen betonen“ (Zimmermann und Heinelt 2012: 135).

Die Einschätzung der Parteien kann auf die österreichischen durchaus übertragen werden. Die Frage der Dominanz einer Partei in einer Stadtregion ist trotzdem differenziert zu betrachten. Sie kann im Hintergrund ein gewisser Faktor sein, damit wie in der Stadtregion Villach eine Zusammenarbeit (auch aus der gemeinsamen Konkurrenz zur Landeshauptstadt Klagenfurt) entsteht. Zum anderen kann der parteipolitische Faktor aber von individuellen Irritationen oder aus Konkurrenzdenken neutralisiert werden. Das zeigen die Ergebnisse bezüglich der Stadtregion Bludenz. Es heißt zwar: „Parteipolitik spielt keine Rolle“ (Interview C 2014). Die Aussage impliziert jedoch keine per se gute Kooperation. Andere Verbindungen und langfristig gewachsene Beziehungen sind bedeutender, um die Formierung stadtregionaler Kooperationen zu erklären. Die politische Zusammensetzung und die inhaltliche Ausrichtung können somit ein wichtiger Erklärungsfaktoren sein, müssen es aber nicht. Denn „es ist eine Chemiefrage, selbst wenn es sich um AkteurInnen unterschiedlicher politischer Gesinnung handelt“ (Interview G 2014).

7.2. Zur Bedeutung der akteursspezifischen Faktoren für die Bildung stadtregionaler Kooperationen

Geschichtlich gewachsener Raum

Bereits eingehend analysiert wurde der Umgang mit dem Faktor Raum in Theorie (Löw, Lefèbvre und Healey) und politischer Praxis (z.B. OECD, EU, Österreich). Deutlich wird, dass in beiden Untersuchungsgebieten divergierende Auffassungen existieren, wie die Stadtregion abzugrenzen ist. Dadurch lassen sich möglicherweise Probleme in der Kooperation erklären.

Im Raum Villach bilden die Bezirke Villach-Stadt und Villach-Land die Stadt-Umland Regionalkooperation, die nach Ansicht der AkteurInnen auch den Verflechtungsraum formen. Zudem ist es „hilfreich, dass der gesamte Bezirk [Villach-Land] und nicht nur einige Gemeinden dabei sind“ (Interview E 2014). Die „politische Wirkung ist stärker, wenn man gemeinsam denkt und versucht, dies gemeinsam durchzusetzen“ (ebd.). Den statistischen Berechnungen zufolge entspricht die Kernzone dem Bezirk Villach-Stadt, einige Umlandgemeinden des Bezirkes Villach-Land gehören zur Außenzone (vgl. Österreichischer Städtebund und Statistik Austria 2013: 173). Die Kernstadt liegt „mitten im Zentrum der Stadtregion“ (Interview H 2014), sodass alle Wege über die Stadt Villach führen, die ein historisch gewachsener Eisenbahn- und Verkehrsknotenpunkt ist.

Die Abgrenzung der REK Gemeinden in der Vorarlberger Stadtregion ergab sich durch die „funktionalen Verflechtungen [zwischen Bludenz, Bürs und Nüziders] hinsichtlich Arbeiten, Einkaufen und Wohnen“ (Interview B 2014). Allerdings ist diese Festlegung zu hinterfragen, da beispielsweise „zwischen Bludenz und etlichen kleineren Nachbargemeinden enge personelle Vernetzungen bestehen und man sich die Infrastruktur teilt“ (Interview A 2014). Laut den Berechnungen der Statistik Austria umfassen die drei Gemeinden die stark verdichtete Kernzone (vgl. Österreichischer Städtebund und Statistik Austria 2013: 183). Da in Bludenz fünf Täler aufeinander treffen, „müsste Bludenz räumlich eigentlich überall etwas mitdiskutieren“ (Interview B 2014). Dies ist wohl einer der Gründe, weshalb Bludenz bislang kein Regio Im Walgau Vollmitglied ist. Denn „kein Bludenzer würde sich jemals als Walgauer bezeichnen“ (Interview A 2014). Eine Vollmitgliedschaft Bludenz in der Regio Im Walgau würde eine Gesamtstrategie für die Region erleichtern. Das Bewusstsein für eine gemeinsame Region ist noch am Wachsen.

Die stadtregionalen Kooperationsformen richten sich somit bei beiden Fallbeispielen nach politisch-administrativen Grenzen. Schließlich ist es für die AkteurInnen hilfreich, wenn der „Verflechtungsraum dem politisch-administrativen Raum“ (Interview H 2014) entspricht. So können die Villacher Umlandgemeinden auch auf Bezirksebene agieren, wo man zusätzliche Kompetenzen besitzt, die AkteurInnen sich kennen und man gegenüber der Kernstadt gestärkt auftritt. Deutlich wird allerdings, dass neben den politisch-administrativen sowie statistischen Logiken auch Vorstellungen und Zugehörigkeitsgefühle die Festlegung von Stadtregionen bestimmen. Möglicherweise lassen sich Probleme in der Zusammenarbeit damit begründen, dass die gelebte Stadtregion mit der tatsächlichen Abgrenzung nicht überein stimmt. Nach Healey ist die größte Herausforderung einer Stadtregion,

> „that an urban «region» is not a «thing», to which analyst can approximate an «objective» representation. It is an imagined phenomenon, a conception of a very complex set of overlapping and intersecting relations, understood in different ways by different people” (2007: 28)

Klaffen die von Lefèbvre skizzierten Raumdimensionen vom erfahrenen, erdachten und gelebten Raum stark auseinander, kann auch dies die Stadtregionsbildung erschweren, wie das Beispiel Bludenz veranschaulicht. Dabei böten sich insbesondere Kooperationen im Bereich von Natur, Tourismus oder Kultur an, um den gemeinsamen Regionsbezug über einen Handlungsraum (vgl. Fürst 2004: 53; vgl. Gailing und Kilper 2010: 97 ff.) zu stärken. So wurde in Villach beinahe parallel zur Gründung der Regionalkooperation der Naturpark Dobratsch ins Leben gerufen, über den der gemeinsame Regionsbezug gestärkt und nach außen getragen wird. Vier Gemeinden im Zentralraum (u. a. Villach) kooperieren.

Unabhängig davon, ob die Erhebung eher struktur- oder akteursbezogen ist, muss in der Abgrenzungsdebatte ebenso die geographische Situation der Stadtregion berücksichtigt werden. So legt das Beispiel Villach nahe, dass eine monozentrische Struktur mit einem klaren Zentrum die Bildung stadtregionaler Kooperationen vereinfacht. Weniger deutlich ist die Situation in Bludenz: zwar gibt es ein Zentrum und nicht deren mehrere, jedoch verteilt sich die Fläche auf mehrere Gemeinden. Als Problem hinzu kommt, dass die räumliche Posi-

tionierung der Kernstadt unklar ist. Im Kontrast dazu, gibt es auf Seiten der Stadt Villach seit etlichen Jahrzehnten Überlegungen zur strategischen Positionierung.

Der Vergleich Villach – Bludenz lässt die Vermutung zu, dass eine klare Strategie von der Kernstadt in punkto räumlicher Positionierung die Formierung stadtregionaler Kooperationen begünstigt, wie dies beispielsweise im Raum Villach der Fall ist. Möglicherweise ein Grund, dass es im Raum Bludenz an einem gemeinsamen Bewusstsein für die Stadtregion mangelt.

Mix bottom-up – bottom-down

Sowohl im Raum Villach als auch im Raum Bludenz waren die Initiativen engagierter Personen vor Ort essentiell, um die stadtregionale Kooperation zu forcieren. Deren Bemühungen, wären jedoch ohne die Beteiligung der Länder gescheitert, denn „selbst wenn der Wille da ist, braucht's Geld" (Interview C 2014). Forderten die Zuständigen des Landes Kärnten die Villacher auf „endlich etwas zu tun" (Interview G 2014) und wiesen auf mögliche Finanzmittel durch LEADER hin, so wurden vom Land Vorarlberg finanzielle Förderungen für den Regionalen Entwicklungsprozess im Walgau sowie das REK in Aussicht gestellt. Die Basis lieferte stets eine gesetzliche Grundlage auf Landesebene.

In Kärnten gibt es seit den 1980er Jahren ein Gesetz, das die Dorf- und Ortserneuerung zusammenführt. Es wird „auf integrierte Regionalentwicklung in kleineren Einheiten gesetzt" (Interview H 2014). Und laut dem Vorarlberger Raumplanungsgesetz sind die Gemeinden verpflichtet, Räumliche Entwicklungskonzepte (REK) zu gestalten. Auf Landesebene gibt es somit in beiden Stadtregionen rechtlich abgesicherte Planungsgrundlagen.

Die Untersuchungen zeigen, dass *bottom-up* Initiativen verstärkt werden, wenn sich die AkteurInnen durch andere Gremien davor kennen. Dies kann auf der Ebene einer Gebietskörperschaft sein (z.B. die Villacher Umlandgemeinden) oder durch themenspezifische Gemeindekooperationen. Im Raum Bludenz kannten sich die AkteurInnen bereits gut: „Die Gemeinden kooperieren schon seit 30 Jahren in zahlreichen Zweckverbänden, sodass man sich kennt" (Interview B 2014). Dies schafft unterschiedliche räumliche Situationen und oft fällt es den AkteurInnen nicht leicht, den Überblick zu behalten, wo man überall involviert ist. Das interkommunale Betriebsgebiet Quadrella bietet zudem einen guten Ausgangspunkt für weitere Kooperationen (vgl. Hamedinger und Gartner 2012: 28).

Im Raum Villach kannten sich einige AkteurInnen durch die Tourismuskooperation VIFAOS, deren Vorstand später der Obmann der LAG Villach-Hermagor wurde. Bestehende themenspezifische Gemeindekooperationen scheinen somit förderlich für die Formierung stadtregionaler Kooperationen. Jedoch sind diese nicht gleichzusetzen mit existierenden stadtregionalen Planungsinstanzen. Denn es liegt die Annahme vor, dass die stadtregionale Zusammenarbeit erschwert wird, wenn sich die AkteurInnen im Vorfeld in dieser Konstellationen kennen. Möglicherweise existieren verharschte Akteurskonstellationen. Bereits Zimmermann und Heintel reflektierten die Bedeutung des Aufbrechens verharschter Akteurskonstellationen, um stadtregionale Kooperationen zu formieren (vgl. 2012: 139). Da die Aktivitäten des bestehenden Planungsverbandes in den letzten Jahren begrenzt waren, konnte im Raum Bludenz „quasi von null auf zu arbeiten begonnen werden" (Interview D 2014). Auch in der Stadtregion Villach existierte vor der Stadt-Umland Regionalkooperation keine vergleichbare Zusammenarbeit.

Die Fallbeispiele demonstrieren, dass zur Vermittlung zwischen den *top-down* und *bottom-up* Initiativen der Faktor Kommunikation zentral ist. So entstand das REK BBN aus der Diskussion. Einerseits gab es bereits gesetzliche Grundlagen und gewisse Vorstellungen vom Land. Andererseits kristallisierte sich im Prozess zur Regionalentwicklung Im Walgau in den Jahren 2009 bis 2011 das „das REK als der nächste logische Schritt heraus“ (Interview C 2014). Bis es jedoch zum REK kam, waren zahlreiche klärende Vieraugengespräche notwendig und die drei Jahre gestalteten sich als „enormer Lernprozess“ (Interview B 2014). Konflikte wurden und werden zumeist vorab geklärt und Diskussionen so lange geführt, bis alle AkteurInnen der Entscheidung zustimmen. Zwischen den AkteurInnen entwickelte sich allmählich eine Vertrauensbasis. Ausschlaggebend war, dass „das Land von Beginn an klar stellte, dass Gemeindezusammenlegungen kein Thema sind. Zudem merkten die Gemeinden, dass das Land zwar nicht mit allem einverstanden ist, jedoch auf eine hierarchische Steuerung verzichtet“ (Interview D 2014). Den BürgermeisterInnen wurde somit die Angst genommen, die Gemeindeautonomie zu verlieren. Auch wenn sich stadtregionale Handlungsfelder herauskristallisieren, wie beispielsweise eine gemeinsame Siedlungsentwicklung durch das REK BBN, bleiben die Eigeninteressen und somit die Identität der Gemeinden gewahrt.

Im Raum Villach trug die Diskussion rund um die Vision Villach 2000 wesentlich zur Bildung der stadtregionalen Kooperation bei. Hier wurden „immer schon Strategien entwickelt. Villach hört ja nicht bei der Stadtgrenze auf und kann nur stark bleiben, wenn die Umlandgemeinden stark sind. Gleiches gilt umgekehrt“ (Interview G 2014). Die AkteurInnen erkannten, möglicherweise erst auf Nachdruck des Landes, dass „man gemeinsam in einem Boot sitzt“ (Interview F 2014).

Weitere Anreize können überspringen, wenn in Nachbarregionen bereits stadtregionale Kooperationen existieren. So lieferte beispielsweise die Vis!on Rheintal einen wichtigen Anstoß dafür, dass der Prozess zur Regio Im Walgau gestartet wurde. „Die haben das [Anm. vom Land] gezahlt bekommen, jetzt wollen wir das auch“ (Interview C 2014). Auch in Villach wird der „Schneeballeffekt“ (Interview G 2014) betont.

Deutlich wird anhand der Beispiele Villach und Bludenz, dass eine *top-down* verordnete stadtregionale Zusammenarbeit nicht angenommen worden wäre. Natürlich sind ein gewisser Druck, Anreize und Normen hilfreich; ausschlaggebend war jedoch stets der gemeinsame Diskussionsprozess, wo zwischen den AkteurInnen unterschiedlicher Gebietskörperschaften (Land, Bezirk, Gemeinden) eine stadtregionale Zusammenarbeit als politisches Handlungsfeld erkannt wurde. Konsensorientiertes Verhalten (vgl. Zimmermann und Heinelt 2012: 143) ist dabei entscheidend, um die Divergenz zwischen normengerechtem Handeln und Eigeninteresse zu überwinden. „Es wird grundsätzlich so lange diskutiert, bis alle beteiligten AkteurInnen mit der Entscheidung leben können“ (Interview A 2014).

Lösung bzw. Vermeidung von Verteilungskonflikten

Stadtregionale Kooperationen bedeuten vielfach eine (Neu-) Verteilung von Kosten und Nutzen, sodass es auf die Fähigkeit der AkteurInnen ankommt, Verteilungskonflikte zu lösen bzw. ganz zu vermeiden. Ohne eine „win-win“ Situation zu erlangen, sind gerade auf Freiwilligkeit basierende stadtregionale Kooperationen zum Scheitern verurteilt. Um ein sogenanntes

Positivsummenspiel zu erzielen, müssen allerdings zu verteilende Ressourcen vorhanden sein. Dazu zählen beispielsweise Kompetenzen, Infrastruktur oder finanzielle Mittel (vgl. Zimmermann und Heinelt 2012: 144 f.).

Der Untersuchungsraum Bludenz veranschaulicht treffend, welche zentralen Stellenwert Verteilungskonflikte bei der Bildung stadtregionaler Kooperationen einnehmen. Obwohl Bezirkshauptstadt und dementsprechend bedeutend für die Gesamtregion, widersetzt sich Bludenz einer Vollmitgliedschaft in der Regio Im Walgau; am REK wurde erst auf Gesuch des Landes teil genommen. Denn aus Sicht der Stadt Bludenz „herrscht die Angst vor, das Alleinstellungsmerkmal [Anm. bezüglich überregional bedeutender Infrastruktureinrichtungen] zu verlieren" (Interview A 2014). Es zeigen sich ungleiche Verteilungen in punkto Kosten und Nutzen z.B. im Bereich der Infrastrukturen (Bildung, Gesundheit, Verkehr) (vgl. Hamedinger und Gartner 2012: 25).

Aufgrund der gestaffelten Regio Mitgliedsbeiträge (nach Anzahl der Hauptwohnsitze) müsste Bludenz für den größten Anteil aufkommen. Dadurch würden in den Nachbargemeinden Infrastrukturen mitfinanziert werden, die in Konkurrenz zu den eigenen stehen. Dies „wäre politisch nur schwer argumentierbar" (Interview A 2014). Die Synergie der Kooperationen hat hier eine (taktische) Grenze. Anders lautet die Sicht der Umlandgemeinden: „die Macht der Kernstadt könnte größer werden, wenn die gesamte Region an Bedeutung gewinnt" (Interview B 2014). „Kirchturmdenken" liegt somit noch teilweise vor.

Ebenso fehlt in kleineren Gemeinden oft eine Ebene in der Verwaltung, die sich dezidiert mit Planungsaufgaben beschäftigt. Auf die Regio Im Walgau können nun etliche dieser Aufgaben übertragen werden, sodass zwar Mitgliedsbeiträge gezahlt, jedoch gleichzeitig interne Stellen gespart werden. Einzelne Gemeinden zeigen sich nämlich oft von den Interessen, die an sie herangetragen werden, überfordert. Über die Regio erhalten sie eine Rückendeckung, manche Dinge auch abzulehnen (vgl. Interview C 2014).

In Villach wurden strittigere Themen bislang nicht genauer angesprochen. Möglicherweise hindern ungelöste Verteilungskonflikte die stadtregionale Kooperation an einer weiteren Entwicklung. Schließlich werden gerade bei freiwilligen Kooperationen „Themen ausgeklammert bzw. so umdefiniert, dass sie weniger Verteilungsprobleme auslösen, oder die Problemlösungen werden auf solche reduziert, die Kompromissmöglichkeiten enthalten" (Fürst 2004: 62). Möglicherweise hindern ungelöste Verteilungskonflikte die stadtregionale Kooperation an einer weiteren Entwicklung. Zusätzlich stehen der Regionalkooperation nur geringe finanzielle Mittel zur Verfügung und sie ist stark auf die LAG angewiesen. Die LAG fokussiert primär auf das Management von Projekten, sodass ein „Problembewusstsein für eine regionale Planungsverantwortlichkeit fehlt" (Interview H 2014).

Koppelinstanzen

Auch wenn die Analysen zeigen, dass erste Initiativen *bottom-up* entstehen und die Kontakte informellen Ebene ablaufen, wird im Laufe der Zusammenarbeit die Bedeutung von Koppelinstanzen deutlich. Sie binden „die Interaktionen in einen spezifischen organisatorischen Kontext" und zwingen die AkteurInnen „sich zu treffen, zu interagieren und ihre jeweiligen

Entscheidungen zu erklären oder zu rechtfertigen“ (Zimmermann und Heinelt 2012: 143). Dies können Planungsverbände oder andere Organe sein, welche die Interessen von öffentlichen aber gegebenenfalls auch von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen bündeln und eine gemeinsame stadtregionale Problemwahrnehmung erleichtern. Zudem helfen Koppelinstanzen über die Grenzen von Parteien und Gebietskörperschaften Vertrauen aufzubauen (vgl. ebd.: 143).

In der Stadt-Umland Regionalkooperation Villach treffen sich die BürgermeisterInnen aller beteiligten Gemeinden sowie der zuständige Stadtrat/die zuständige Stadträtin regelmäßig. Es wird explizit geschaut, dass alle Fraktionen vertreten sind. Die Funktion des Präsidenten/der Präsidentin wird abwechselnd durch den Bürgermeister der Stadt Villach (bzw. der Vertretung) und einem Bürgermeister/einer Bürgermeisterin der Umlandgemeinden (bzw. der Vertretung) besetzt, um das Gleichgewicht zwischen Umland und Kernstadt zu stärken. Der Geschäftsstelle, die Sitzungen einberuft und vorbereitet, wird eine „zentrale Antriebskraft“ (Interview G 2014) zugeschrieben. Beachtet werden muss, dass parallel zur Regionalkooperation die meisten Gemeinden (außer die Stadt Villach) auch in der LAG Villach-Hermagor integriert sind. Über die LAG fließen die Interessen privater sowie wirtschaftlicher AkteurInnen in die Regionalkooperation ein. Durch LEADER gibt es EU-Förderungen, die jedoch an Projekte gekoppelt sind. Somit sind zusätzliche Finanzmittel vorhanden, von denen beispielsweise eine gemeinsame Geschäftsstelle finanziert wird.

Koppelinstanzen in der Stadtregion Bludenz müssen auf zwei Ebenen betrachtet werden. Einerseits spielte die Regio Im Walgau eine zentrale Roll für das REK. Innerhalb der Regio trafen und treffen sich die BürgermeisterInnen beinahe monatlich, das Klima ist wertschätzend. Die Regio wird von einer fachlichen Person begleitet. Andererseits wurde für die REK Erstellung eine Lenkungsgruppe gegründet. Begleitet von einem externen Planungsbüro, das Sitzungen vorbereitete und einberief, wurde die Lenkungsgruppe auch für die Verwaltung geöffnet.

Deutlich wird in beiden Untersuchungsregionen, dass eine neutrale oder vermittelnde Instanz wesentlich zum Funktionieren der stadtregionalen Kooperation beiträgt. Auffallend ist, dass sowohl in der Regionalkooperation in Villach wie auch in der Regio Im Walgau neben der einen fachlichen Person ausschließlich BürgermeisterInnen vertreten sind. Erfahrungen im Raum Bludenz zeigen, dass in dieser Konstellation „sehr offen geredet wird und es keinen Platz für andere AkteurInnen gibt“ (Interview C). Dies spricht für die Vermutung, dass Koppelinstanzen, bestehend aus politischen VertreterInnen und einer fachlichen Person, die Bildung stadtregionaler Kooperationen begünstigen. Schließlich sind Repräsentations-, Macht- und Entscheidungsfunktion bei den BürgermeisterInnen gebündelt. Nach Fürst sollen stets nur so viele RepräsentantInnen einbezogen werden, „wie zur Vertretung der Belangen unabdingbar ist. Zudem sollen nur diejenigen mitwirken, die ein begründetes Interesse haben [...]“ (2004: 60). Das Beispiel Bludenz legt nahe, dass es zusätzlich förderlich ist, wenn alle betroffenen Gemeinden auch vom Land von ein und derselben Person betreut werden.

Obwohl der Konstellation aus BürgermeisterInnen eine zentrale Bedeutung zugeschrieben wird, darf die Rolle der Verwaltung in den Kernstädten nicht vergessen werden. Zumeist

ausgestattet mit einer Planungsabteilung, sind sie Ansprechpartnerin und Trägerin vieler stadtregionsweiter Projekte. Die Berichte aus Villach und Bludenz bestätigen dies. Dementsprechend ist es bedeutend, dass Verwaltung und Politik ein ähnliches Bild von der Stadtregion haben, woran beispielsweise in Bludenz noch gearbeitet werden muss. Folglich ist die Stadt „stark mit sich selbst beschäftigt“ (Interview C 2014). Anders in Villach, wo die enge Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung betont wird. Die Untersuchungen deuten darauf hin, dass die stabile Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung die Bildung und das Funktionieren stadtregionaler Kooperationen begünstigt.

7.3. Reflexion

Aussagekraft: Strukturelle und akteursbezogene Faktoren

Ausgangspunkt dieser Untersuchung war, die Einflussgrößen struktureller und akteursbezogener Faktoren auf die Bildung stadtregionaler Kooperationen zu analysieren.

Was die strukturellen Faktoren betrifft, so verdeutlichen die Daten zur Wirtschaftsstruktur und zu den Steuereinnahmen die unterschiedlichen Ausgangssituationen der Gemeinden. Mit einer Aussage über deren Auswirkung auf die Bildung stadtregionaler Kooperationen muss man jedoch vorsichtig sein. Hinsichtlich der Steuereinnahmen ist es notwendig, die Form und inhaltliche Ausrichtung der stadtregionalen Kooperation zu kennen. Die Aussagekraft sozioökonomischer und soziodemographischer Daten ist begrenzt, jedoch können sie themen- und teilraumspezifische Kooperationen erklären. In den Interviews wurde diesen Faktoren wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Auf weit mehr Interesse bei den befragten AkteurInnen stießen parteipolitische Merkmale. Sie können, auch wenn sich die Situation in den beiden Stadtregionen stark unterscheidet, wesentlich zur Erklärung beitragen, warum stadtregionale Kooperationen entstehen.

Die Perspektive des akteurszentrierten Institutionalismus rückt die AkteurInnen, deren Konstellation, die ihnen zu Verfügung stehenden Ressourcen und die daraus resultierenden Handlungslogiken und –orientierungen in den Mittelpunkt; dies ermöglicht deutlich mehr Erklärungsansätze für das Entstehen stadtregionaler Kooperationen. Beispielsweise lassen die Analysen darauf schließen, dass eine aus BürgermeisterInnen bestehende Konstellation die Bildung stadtregionaler Kooperationen fördert (bzw. vereinfacht). Günstig erscheint es, wenn sich die AkteurInnen bereits durch themenspezifische Kooperationen kennen; nicht jedoch auf der Ebene eines stadtregionalen Planungsverbandes, um verharschten Akteurskonstellationen zu entgehen.

Die Ressourcen müssen unter zwei Aspekten betrachtet werden. Auf der einen Seite zählen dazu akteursbezogene Variablen, wie etwa die fachliche Ebene in der Verwaltung einer Kernstadt. Sie ist eine wichtige Anlaufstelle für zahlreiche stadtregionale Kooperationen. Ebenso zählt die Funktion des „Kümmerers“, der die stadtregionale Kooperation voran treibt, Sitzungen einberuft und vorbereitet, dazu. Auf der anderen Seite lassen sich viele Ressourcen und daraus resultierende Handlungen durch strukturelle Faktoren, wie etwa den Steuereinnahmen, erklären. Gerade im Bezug auf die Ressourcen wird deutlich, wie eng Kooperation

und Konkurrenz zusammen liegen. Gelingt es nicht, Verteilungskonflikte durch finanzielle Zuweisungen (z.b. vom Land oder der EU) oder Aufgabenteilung zu lösen, so wirkt sich dies hinderlich auf die Bildung stadtregionaler Kooperationen aus. Gleiches gilt, wenn die stadtregionale Abgrenzung und der tatsächliche Arbeitsbereich der AkteurInnen divergiert.

Organisationsform der stadtregionalen Kooperationen in den Untersuchungsregionen

Rückblickend betrachtet zeigt sich, dass den stadtregionalen Kooperationen in den Untersuchungsregionen durch deren Organisationsform gewisse Grenzen gesetzt sind. Diese folgen aus der räumlichen Festlegung sowie aus der Zusammensetzung der involvierten AkteurInnen und weiters auch aus der thematischen Ausrichtung.

In Villach gab es vor der Stadt-Umland Regionalkooperation keine Instanz auf stadtregionaler Ebene. Einige AkteurInnen kannten sich bereits durch eine Tourismuskooperation. Zwar wurden die politischen VertreterInnen repräsentativ für ein gewisses Gebiet ausgewählt, jedoch fokussiert die Regionalkooperation stark auf Projekte, was auch LEADER geschuldet ist. Konkrete Probleme oder Themen stehen bei funktionalen Kooperationen im Vordergrund, sodass die räumliche Abgrenzung innerhalb der Stadtregion flexibel verläuft. Über die LAG werden zahlreiche Aktivitäten gestartet, die finanziell gefördert und auf einen bestimmten Zeitraum ausgelegt sind. Erfolge sind somit rasch sichtbar und die AkteurInnen lernen sich auf einer formalen Ebene kennen; oftmals der Beginn für weitere informelle Aktivitäten, die wiederum zu offiziellen Strukturen führen können (vgl. Gailing und Kilper 2010: 98 f.). Da die projektbezogene Zusammenarbeit jedoch zeitlich begrenzt ist, kann nicht von einer langfristigen Verbindlichkeit gesprochen werden.

Die Offenheit der Regionalkooperation für andere AkteurInnen ist gering, allerdings fließen die Interessen zivilgesellschaftlicher AkteurInnen über die LAG ein. In den Interviews wurde deutlich, dass die bestehende Konstellation langsam hinterfragt wird. Zahlreiche Aufgaben lassen sich nicht mehr in den bestehenden Strukturen bewältigen. Es wird gefordert, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche AkteurInnen stärker in den Verantwortungsbereich zu integrieren und somit die Organisationsstrukturen in Richtung Governance zu öffnen. Paradox scheint, dass zugleich auch eine schlankere Gestaltung gefordert wird. Gemeint ist aber, dass gewisse Themen nicht in allen Gremien (also mehrfach) diskutiert werden sollen. Veränderte Organisationsformen würden eventuell ebenso helfen, den Überblick über die zahlreichen Kooperationen, Gremien und Instanzen zu behalten, in denen man beteiligt ist.

Im Raum Bludenz gibt es zahlreiche thematische Gemeindekooperationen und mit der Regio Im Walgau eine regionsübergreifende Koppelinstanz, der zwei von drei REK Gemeinden angehören. Im Diskussionsprozess zur Regionalentwicklung im Walgau 2009 bis 2011 kristallisierte sich das REK als nächstes Handlungsfeld heraus. Eine rechtliche Grundlage auf Landesebene ist vorhanden. Aufgrund der divergierenden Ausgangssituation der 21 Regio Gemeinden werden mehrere teilregionale REKs erstellt, die später zu einem Räumlichen Entwicklungskonzept Walgau zusammengeführt werden. Es zeigte sich, dass im Laufe des REKs Prozesses einige Hürden überwunden werden mussten, obgleich bereits positive

Erfahrungen durch das interkommunale Betriebsgebiet Quadrella existierten. Da beteiligte AkteurInnen repräsentativ für ein bestimmtes Gebiet (Gemeinde) ausgewählt wurden, ist der stadtregionalen Kooperation in Bludenz räumliche Grenzen gesetzt. Die Offenheit des REKs gegenüber anderen Gebietskörperschaften ist gering. Damit das REK in Kraft tritt, braucht es einen Gemeindebeschluss. Die Verbindlichkeit ist dementsprechend hoch und langfristig, die organisatorische Komplexität eher gering. Schließlich bestand die Lenkungsgruppe stets aus denselben Personen und wurde von einer fachlichen Expertise begleitet. Hier werden weitere Grenzen der Kooperation aufgezeigt. Denn die fachliche Begleitung ist nur für die Erarbeitungsphase des REKs gesichert.

Die Öffnung der BürgermeisterInnen Runde der Regio für weitere AkteurInnen wurde in Vorarlberg kaum angesprochen. Dies hängt möglicherweise damit zusammen, dass die Kooperation noch nicht lange existiert und zuerst auf Ebene der RepräsentantInnen Vertrauen geschaffen werden musste, bevor weitere AkteurInnen einbezogen werden. Allerdings sind sowohl in Bludenz als auch Villach die Kooperationen in ein breit gefächertes kommunikatives Umfeld eingebettet, sodass die Interessen weiterer AkteurInnen einfließen.

Die Fallbeispiele zeigen auch, dass es schwer fällt, nicht-staatliche AkteurInnen in die stadtregionale Kooperation zu integrieren. Möglicherweise würde dies die notwendige und öfters noch fehlende Akzeptanz für die Stadtregion stärken. Denn: der gemeinsame Raum existiert primär durch Pläne oder politische Gremien und im unbewussten Alltagsleben der Bevölkerung. An einer gemeinsamen Identität für die Stadtregion, muss jedoch noch gearbeitet werden: „Insbesondere, wenn es um die regionale Identität oder Entwicklungsszenarien geht, ist die Partizipation der Zivilgesellschaft unumgänglich“ (Hirschler und Svanda 2009: 215). In Folge dessen ist manchmal der Denkprozess für eine gemeinsame Stadtregion von Seiten der Politik weiter fortgeschritten, als von der Bevölkerung akzeptiert. Argumentiert wird, dass integrierende Handlungslogiken, wie beispielsweise die Zusammenlegung mehrere Verbände, den BürgerInnen schwieriger zu verkaufen ist, da die Geldflüsse weniger einfach verlaufen (vgl. Interview B 2014).

Weitere Ansatzpunkte

Mit Villach und Bludenz wurden zwei mittelgroße Stadtregionen untersucht. Zwar sind beide Bezirkshauptstädte, jedoch stellt sich die Frage, welche Ergebnisse die Untersuchung eines anderen Typus von Stadtregion liefern würde. Beispielsweise verfügen Landeshauptstädte über andere Kompetenzen und Institutionen als Bezirkshauptstädte. Möglicherweise üben sie daher (seit je) gegenüber ihren Umlandgemeinden eine größere Anziehung oder auch ein größeres Abgrenzungsverlangen aus.

Beachtet werden muss, dass Villach und Bludenz monozentrische Stadtregionen sind. In wie weit die Erklärungsansätze auch für polyzentrale Stadtregionen gelten, bleibt offen. Bisherige Untersuchungen zeigen allerdings, dass aufgrund einer mono- oder polyzentralen Struktur keine Prognosen für die Formierung stadtregionaler Kooperationen getroffen werden können (vgl. Zimmermann und Heinelt 2012: 114 f.). Aufschlussreich könnte auch hier eine Gegenprobe sein. Weiters wäre es interessant, eine Stadtregion zu untersuchen, in der die Kernstadt von einem Bevölkerungsrückgang betroffen ist.

Eingehendere Analysen im Bereich der strukturellen Faktoren könnten zusätzliche Erklärungen liefern. Aufgrund der begrenzten Datenverfügbarkeit konnte im Zuge dieser Untersuchungen beispielsweise nur auf die Einnahmen, nicht aber auf die Ausgaben der Gemeinden eingegangen werden. Ein ähnliches Problem bestand hinsichtlich der soziodemographischen und sozioökonomischen Faktoren. Interessant wäre es, Daten zu den SozialhilfeempfängerInnen auf Gemeindeebene zu analysieren, wie dies auch in den deutschen Untersuchungen vorgenommen wurde (vgl. Zimmermann und Heinelt 2012: 130 ff.). Allerdings muss nicht nur die begrenzte Datenverfügbarkeit, sondern auch deren Aktualität angesprochen werden. Schließlich stammen die Daten für die Abgrenzung von Stadtregionen von der Statistik Austria und der ÖROK aus dem Jahr 2001.

Die Analyse zeigt, dass strukturelle und akteursbezogene Variablen nicht unabhängig betrachtet werden dürfen und in einem engen Zusammenhang stehen. Strukturelle Faktoren alleine haben nicht ausreichend Erklärungskraft. Akteurszentrierte Variablen können stadtregionale Kooperationen begründen, sind ihrerseits jedoch über die Perspektive des akteurszentrierten Institutionalismus an die Strukturen gekoppelt. Gemeinsam ist beiden Faktoren, dass sie stark von den Geschehnissen und Spezifika in der Stadtregion abhängen. Die Formierung stadtregionaler Kooperationen in den Untersuchungsregionen lässt sich durch ortsspezifische Faktoren erklären und sind demnach „locally specific“ (vgl. Heinelt und Kübler 2005: 2).

Auch wenn die Arbeit primär auf die Frage der Bildung stadtregionaler Kooperationen ausgerichtet ist, lassen sich aus den Antworten doch auch Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in Villach und Bludenz ableiten.

Mit der EU-Förderperiode 2014-2020 ergeben sich für die Stadtregion Villach neue Finanzquellen. Es ist jedoch anzunehmen, dass weiterhin die projektbezogene Zusammenarbeit im Vordergrund steht. Um territoriale Kooperationen zu forcieren, wäre es möglicherweise sinnvoll, stets mehrere Stadtregionsgemeinden zu Teilräumen zusammenzufassen, wie dies beispielsweise bei den REKs der Regio Im Walgau geschah. Schließlich verweisen die Analysen auf unterschiedliche Ausgangssituationen der Gemeinden. Um die Wirkungsweise und Effektivität der stadtregionalen Kooperationen zu beurteilen, ist jedoch ein laufendes Monitoring notwendig. „Prinzipiell bestimmt die Kooperation die Organisationsform und nicht umgekehrt“, sodass mit neuen Herausforderungen auch über die Strukturen nachgedacht werden muss (Hirschler und Svanda 2009: 216).

Offen bleibt, wie es nach Beschluss des REKs durch die Gemeinderäte in der Stadtregion Bludenz weiter geht und ob sich eine Instanz findet, die darauf schaut, dass die Vereinbarungen eingehalten und mögliche Synergien forciert werden. Es zeigte sich, dass in der REK Lenkungsgruppe effektiv gearbeitet und diese Konstellation von Seiten der AkteurInnen als äußerst fruchtbar eingestuft wurde. Mit der LEADER Stadt-Umland Entwicklungsstrategie Vorderland-Walgau-Bludenz ist ein weiteres Gremium im Entstehen. Die zukünftige Entwicklung der Stadtregion wird wohl auch davon abhängen, in wie weit die drei Gemeinden es schaffen, sich zwischen diesen zwei Instanzen zu positionieren.

Anhang

InterviewpartnerInnen

Stadt-region	Inter-view Nr.	Institution/ Organisation	Datum	Ort
Bludenz	A	Verwaltung Stadt Bludenz	13.10.2014	Vorarlberg
	B	Bürgermeister Regio Im Walgau und REK BBN Mitgliedsgemeinde	13.10.2014	
	C	Regio Im Walgau	13.10.2014	
	D	Raumplanung Land Vorarlberg	14.10.2014	
Villach	E	Stadt-Umland Regionalkooperation Villach	20.10.2014	Klagenfurt
	F	Bürgermeister Stadt-Umland Regionalkooperation Villach und LAG Villach-Hermagor Mitgliedsgemeinde	20.10.2014	
	G	Verwaltung Stadt Villach	21.20.2014	
	H	Raumplanung Land Kärnten	21.10.2014	

Fragebogen

Räumliche Rahmenbedingungen

- Nach welchen räumlichen Faktoren wurde die Stadtregion bestimmt?
- Was sind Ihrer Meinung nach zentrale Kennzeichen der Region? (z.B. Wirtschaftsraum, Naturraum, Siedlungsraum, Kulturraum)
    - Welche Bedeutung messen Sie diesen für die Bildung stadtregionaler Kooperationen zu?
- Welche Institutionen nehmen einen besonderen Einfluss auf die Bildung stadtregionaler Kooperationen?

Handlungsressourcen

- Welche AkteurInnen nehmen Ihrer Ansicht nach, aufgrund der Ihnen verfügbaren Ressourcen (z.B. Macht, Kompetenzen, Wissen, Standortfaktoren) besonderen Einfluss auf die Bildung stadtregionaler Kooperationen?
    - Welche Bedeutung messen Sie Konsensstiftern und Netzwerkern zu („*Leadership*"-Funktion)?
- Das Verfügen über welche Ressourcen wirkt sich besonders positiv/negativ auf das Kooperationsverhalten aus? (z.B. viele Betriebe)
- Wirkt sich das Verfügen über ähnliche/unterschiedliche Ressourcen positiv/negativ auf das Kooperationsverhalten aus? (z.B. wichtiger Tourismusstandort)

Handlungsorientierungen und –logiken

- Welche Interessen haben die AkteurInnen in der Region?
    - Brauchen die AkteurInnen PartnerInnen, um diese Interessen zu verfolgen?
    - Haben sich die Interessen im Laufe der Kooperation verändert?
- Welche Handlungsantriebe sind Ihrer Meinung nach ausschlaggebend für die Bildung stadtregionaler Kooperationen? (z.B. Vorgabe vom Land, themenspezifische Anliegen, gemeinsamer Auftritt nach außen etc.)

Akteurskonstellationen

- Welche AkteurInnen sind bei der Bildung stadtregionaler Kooperationen zentral beteiligt?
    - Kannten sich die AkteurInnen bevor die stadtregionale Kooperation initiiert wurde? (z.B. selbe Partei)
- Welche Kontakte bzw. Beziehungen sind Ihrer Meinung nach ausschlaggebend für die Bildung stadtregionaler Kooperationen?
- Welche Formen der Entscheidungsfindung (z.B. Verhandlung, hierarchische Steuerung) kommen bei der Bildung der stadtregionalen Kooperation zum Einsatz?
    - Welche Form wirkt sich besonders positiv/negativ aus?
- Wie wird mit Blockaden bzw. Problemen umgegangen?

- Warum wurde gerade diese stadtregionale Kooperationsform gewählt?

Abbildungsverzeichnis

01. Abbildung: Ablauf Methodik, eigene Darstellung 16
02. Abbildung: Relationaler Raum nach Löw 27
03. Abbildung: Raumdimensionen nach Lefèbvre, eigene Darstellung 29
04. Abbildung: Functional Urban Areas (FUAs) in der EU 37
05. Abbildung: Europäische Metropolregionen in Deutschland 38
06. Abbildung: Leitbild „Innovation und Wirtschaft“ 39
07. Abbildung: Arbeitsbegriffe zur Definition des urban geprägten Raums in der Schweiz 41
08. Abbildung: Typen von österreichischen Stadtregionen 42
09. Abbildung: Stufen der Kooperation nach Selle, eigene Darstellung 61
10. Abbildung: Von der Vision zur Umsetzung - Bausteine im Kooperationsprozess, eigene Darstellung 67
11. Abbildung: Geographische Situation Stadtregion Villach, eigene Bearbeitung 74
12. Abbildung: Ausgewählte Einflussfaktoren bei der Entwicklung der stadtregionalen Kooperation in Villach, eigene Darstellung 76
13. Abbildung: Mitgliedschaften Stadtregion Villach, eigene Darstellung 77
14. Abbildung: Statistische Abgrenzung Stadtregion Villach 78
15. Abbildung: Organisationsstruktur Stadtregion Villach, eigene Darstellung 80
16. Abbildung: Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren Stadtregion Villach, eigene Darstellung 82
17. Abbildung: Steuereinnahmen Stadtregion Villach, eigene Darstellung 83
18. Abbildung: Beschäftigungszahlen Stadtregion Villach 2001 in %, eigene Darstellung 84
19. Abbildung: Bevölkerungsentwicklung Stadtregion Villach, eigene Darstellung 85
20. Abbildung: Bildungsstand Stadtregion Villach, eigene Darstellung 86
21. Abbildung: Staatsangehörigkeit Stadtregion Villach, eigene Darstellung 87
22. Abbildung: Gemeinderatswahlen Ergebnisse Region Villach 1997 - 2013, eigene Darstellung 89
23. Abbildung: Geographische Situation Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung 91
24. Abbildung: Ausgewählte Einflussfaktoren bei der Entwicklung der stadtregionalen Kooperation im Raum Bludenz, eigene Darstellung 94
25. Abbildung: Mitgliedschaften Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung 95
26. Abbildung: Statistische Abgrenzung Stadtregion Bludenz 96
27. Abbildung: Organisationsstruktur Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung 97
28. Abbildung: Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung 98
29. Abbildung: Steuereinnahmen Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung 99
30. Abbildung: Beschäftigungszahlen Stadtregion Bludenz 2011 in %, eigene Darstellung 100
31. Abbildung: Bevölkerungsentwicklung Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung 101
32. Abbildung: Bildungsstand Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung 102
33. Abbildung: Staatsangehörigkeit Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung 102
34. Abbildung: Gemeinderatswahlen Ergebnisse 2000 - 2010 Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung 103

Tabellenverzeichnis

01. Tabelle: Phasen des Forschungsablaufes, eigene Darstellung 15
02. Tabelle: Ansätze von Löw und Lefèbvre im Vergleich, eigene Darstellung 31
03. Tabelle: Ausschlaggebende Faktoren für die Bildung unterschiedlicher Kooperationstypen, eigene Darstellung 62
04. Tabelle: Modelle stadtregionaler Kooperation, eigene Darstellung 64
05. Tabelle: Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren Stadtregion Villach, eigene Berechnungen 82
06. Tabelle: Steuereinnahmen Stadtregion Villach, eigene Berechnungen 83
07. Tabelle: Steuereinnahmen durch Abgaben und Ertragsanteile in % Stadtregion Villach, eigene Berechnungen 83
08. Tabelle: Beschäftigungszahlen Stadtregion Villach 2011 in %, eigene Berechnungen 84
09. Tabelle: Bevölkerungsentwicklung Stadtregion Villach, eigene Berechnungen 85
10. Tabelle: Beschäftigungszahlen Stadtregion Villach in %, eigene Berechnungen 86
12. Tabelle: Staatsangehörigkeit Stadtregion Villach, eigene Darstellung 87
11. Tabelle: Gemeinderatswahlen Ergebnisse Stadtregion Villach, eigene Bearbeitung 88
13. Tabelle: Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren Stadtregion Bludenz eigene Berechnungen 99
14. Tabelle: Steuereinnahmen durch Abgaben und Ertragsanteile in % Stadtregion Bludenz, eigene Berechnungen 99
15. Tabelle: Steuereinnahmen Stadtregion Bludenz eigene Berechnungen 100
16. Tabelle: Beschäftigungszahlen Stadtregion Bludenz 2011 in %, eigene Berechnungen 101
17. Tabelle: Bevölkerungsentwicklung Stadtregion Bludenz, eigene Berechnungen..... 101
18. Tabelle: Beschäftigungszahlen Stadtregion Bludenz in %, eigene Berechnungen 102
19. Tabelle: Staatsangehörigkeit Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung 103
20. Tabelle: Gemeinderatswahlen Ergebnisse Stadtregion Bludenz, eigene Darstellung 104

Literaturverzeichnis

Adam, Brigitte; Göddecke-Stellmann, Jürgen (2002): Metropolregionen - Konzepte, Definitionen und Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung (Heft 9), S. 513-525.

Amt der Kärntner Landesregierung (2014): KAGIS. Abgerufen am 12.12.2014 von http://www.kagis.ktn.gv.at/154138_DE.

Aring, Jürgen (2009): Europäische Metropolregionen - Annäherungen an eine raumplanerische Modernisierungsstrategie. In: Knieling, Jörg (Hrsg.) Metropolregionen - Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung - ARL, S. 10-21.

ARL (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Aufl. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung - ARL.

Atteslander, Peter (2008): Methoden der empirischen Sozialforschung. 1. Auflage 1969. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Belina, Bernd; Michel, Boris (Hrsg.) (2007): Raumproduktionen. Beiträge der Radical Geography. Eine Zwischenbilanz. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Benz, Arthur; Dose, Nicolai (2004): Einleitung. In: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hrsg.) Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 13-6.

Blotevogel, Hans Heinrich; Danielzyk, Rainer (2009): Leistungen und Funktionen von Metropolregionen. In: Knieling, Jörg (Hrsg.) Metropolregionen - Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung - ARL, S. 22-29.

Blotevogel, Hans Heinrich; Schulze, Kati (2009): Zum Problem der Quantifizierung der Metropolfunktion deutscher Metropolregionen. In: Knieling, Jörg (Hrsg.) Metropolregionen - Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung - ARL, S. 30-58.

BMASK (2012): Sozialbericht 2011-2012. Wien: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.

BMBau (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Bonn.

BMVBS; BBR (2007): Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland. Nr.52. Bonn: Werkstatt: Praxis.

Böhme, Kai (2014): Metropolitan regions in the framework of ESPON. OECD international workshop on “Defining and measuring metropolitan regions”. Abgerufen am 27.07.2014 von http://www.oecd.org/regional/regional-policy/37787398.pdf.

Böhme, Kai; Hanell, Tomas; Pflanz, Kai; u. a. (2009): ESPON Typology Compilation: Scientific Platform and Tools 2013/3/022. Interim Report. Luxemburg: European Union.

Bundesamt für Statistik (2014a): Agglomerationen und Metropolräume. Abgerufen am 24.07.2014 von http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html.

Bundesamt für Statistik (2012): Agglomerationsdefinition Schweiz. Berechnung grenzüberschreitender Testparimeter. Pflichtenheft. Abgerufen am 24.07.2014 von www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/ao.Document.162103.pdf.

Bundesamt für Statistik (2014b): Agglosuisse. Abgerufen am 24.07.2014 von http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/pro/01.html.

Bundesamt für Statistik (2004): Definition der städtischen Gebiete und Agglomerationen nach BFS. Abgerufen am 27.7.2014 von http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/index.html?lang=de.

Creswell, John (2009): Research Design. Los Angeles, London, New Delhi, Singapur: Sage.

Dangschat, Jens (2007): Raumkonzept zwischen struktureller Produktion und individueller Konstruktion. In: Universität Hamburg - Institut für Ethnologie (Hrsg.) Ethnologie und Raum. Hamburg: PriMa der Universität Hamburg (EhtnoScripts), S. 24-44.

Diller, Christian (2013): Ein nützliches Forschungswerkzeug! Zur Anwendung des Akteurszentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und Politikwissenschaften“. In: pnd online. Abgerufen am 17.10.2014 von www.planung-neu-denken.de.

Europäische Kommission (2009): EUREK - Europäisches Raumentwicklungskonzept. Abgerufen am 27.2.2014 von www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_de.pdf.

Europäische Union (2005): LEADER+. Abgerufen am 03.11.2014 von http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/g24208_de.htm.

Flick, Uwe (2009): Sozialforschung - Methoden und Anwendungen. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt.

FPÖ; SPÖ (2004): Stark für Kärnten – Offen für Europa. 29. Regierungsprogramm. Kärnten. Abgerufen am 26.9.2014 von http://www.wkk.or.at/zuko/regprogramm2004_2009.pdf.

Fürst, Dietrich (2004): Regional Governance. In: Benz, Arthur; Dose (Hrsg.) Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 49-68.

Fürst, Dietrich; Knieling, Jörg (2005): Kooperation, interkommunale und regionale. In: ARL (Hrsg.) Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Aufl. Hannover: ARL, S. 1096-1103.

Gailing, Ludger (2010): Kulturlandschaften als regionale Identitätsräume: Die wechselseitige Konstruierung von Governance und Raum. In: Kilper, Heiderose (Hrsg.) Governance und Raum. Baden-Baden: Nomos, S. 49-72.

Gailing, Ludger; Kilper, Heiderose (2010): Institutionen- und Handlungsräume als sozio-politische Konstruktionen. In: Kilper, Heiderose (Hrsg.) Governance und Raum. Baden-Baden: Nomos, S. 93-109.

Gawron, Thomas; Jähnke, Petra (2000): Kooperation in der Region - Einführung und Problemstellung. Graue Reihe Nr. 21. Regionale Kooperation - Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. Erkner: IRS/Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung.

Giddens, Anthony (1988): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Giddens, Anthony (1995): Konsequenzen der Moderne. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Giffinger, Rudolf; Kalasek, Robert; Wonka, Erich (2006): Ein neuer Ansatz zur Abgrenzung von Stadtregionen: methodische Grundlagen und Perspektiven zur Anwendung. In: Schrenk, Manfred (Hrsg.) Sustainable Solutions for the Information Society - 11th International Conference on Urban Planning and Spatial Development for the Information Society. Wien. S. 677-683.

Giffinger, Rudolf; Kramar, Hans (2009): Stadtregionen in Österreich. In: ÖROK (Hrsg.) Räumliche Entwicklung in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. Bearbeitet von der TU Wien. ÖROK Schriftenreihe Nr. 179. Wien: ÖROK Eigenverlag, S. 53-68.

Google (2014): Google Maps. Abgerufen am 20.12.2014 von https://maps.google.at/.

Hamedinger, Alexander (2009a): Interkommunale Kooperationen in Österreich - Überblick. In: ÖROK (Hrsg.) Räumliche Entwicklung in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. Bearbeitet von der TU Wien. ÖROK Schriftenreihe Nr. 179. Wien: ÖROK Eigenverlag, S.197- 200.

Hamedinger, Alexander (2009b): Stadtregionale Kooperationen. In: ÖROK (Hrsg.) Räumliche Entwicklung in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. Bearbeitet von der TU Wien. ÖROK Schriftenreihe Nr. 179. Wien: ÖROK Eigenverlag, S. 50-51.

Hamedinger, Alexander (2009c): Vom Begriff „Steuerung“ zu „Stadtregionaler Governance“: der Wandel im Steuerungsverständnis. In: ÖROK (Hrsg.) Räumliche Entwicklung in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. Bearbeitet von der TU Wien. ÖROK Schriftenreihe Nr. 179. Wien: ÖROK Eigenverlag, S. 48-50.

Hamedinger, Alexander; Gartner, Jan (2012): Räumliches Entwicklungskonzept Bludenz-Bürs-Nüziders. AkteurInnenanalyse - Projektbericht.

Harrison, Anna (2012): Towards the new „Regional World“?. In: Polyzentrale Stadtregionen - Die Region als planerischer Handlungsraum. Arbeitsberichte der ARL. Hannover. S. 10-21.

Healey, Patsy (1997): Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Socienties. 2. Auflage 2006. Hampshire und New York: Palgrave Macmillan.

Healey, Patsy(2002): Spatial Planning as a Mediator for Regional Governance - Conceptions of place in the formation of regional governance capacity. In: Fürst, Dietrich; Knieling, Jörg (Hrsg.) Studies in spatial development. Band 2. Regional Governance -New Modes of Self-Government in the European Community, S. 13-25.

Healey, Patsy (2007): Urban Complexity and Spatial Strategies. Towards a relational planning for our times. New York: Routhledge.

Heinelt, Hubert (2008): Demokratie jenseits des Staates. Partizipatives Regieren und Governance. Modernes Regieren - Schriften zu einer neuen Regierungslehre. Baden-Baden: Nomos.

Heinelt, Hubert; Kübler, Daniel (2005): Metropolitan Governance: Capacity, democracy and the dynamics of place. Oxon und New York: Routhledge/ECPR Studies in European Political Science.

Heinelt, Hubert; Lackowska, Marta; Zimmermann, Karsten (2011a): Factors influencing the development of various metropolitan arrangements. In: Heinelt, Hubert; Razin, Eran; Zimmermann, Karsten (Hrsg.) Metropolitan Governance. Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel. Frankfurt/Main: Campus, S. 31-37.

Heinelt, Hubert; Razin, Eran; Zimmermann, Karsten (Hrsg.) (2011b): Metropolitan Governance. Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel. Frankfurt/Main: Campus.

Hirschler, Petra und Nina Svanda (2009): Kooperationen und Kooperationsbereitschaft der Gemeinden in den ausgewählten Stadt-Umland-Regionen. In: ÖROK (Hrsg.) Räumliche Entwicklung in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. Bearbeitet von der TU Wien. ÖROK Schriftenreihe Nr. 179. Wien: ÖROK Eigenverlag, S. 200-216.

Hochholdinger, Nikola; Hödl, Clemens; Prorok, Thomas (2012): Stadtregionen in Österreich - Erhebung zum Status Quo. Wien: KDZ.

Ivankova, Natalya; Creswell, John; Stick, Sheldon (2006): Using Mixed-Methods Sequential Explanatory Design: From Theory to Practice. In: Field Methods. Nr. 18.1. S. 3-20.

KDZ; ÖIR (2013): Mehrwert stadtregionaler Kooperation. ÖREK Partnerschaft: Kooperationsplattform Stadtregion. Wien: ÖROK.

Kilper, Heiderose (2010): Governance und die soziale Konstruktion von Räumen. Eine Einführung. In: Kilper, Heiderose (Hrsg.) Governance und Raum. Baden-Baden: Nomos, S. 9-26.

Kleger, Heinz; Kösling, Robert (2006): Städteregionen als bürgerschaftlicher Kooperationsraum. In: Kleger, Heinz; Lomsky, André; Weigt, Franz (Hrsg.) Von der Agglomeration zur Stadtregion. Neue politische Denk- und Kooperationsräume. Reihe Region Nation Europa. Nr. 41. Berlin: LIT V, S. 61-85.

Knieling, Jörg (2003): Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 8. S. 463-477.

Knieling, Jörg (Hrsg.) (2009a): Metropolregionen - Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung - ARL.

Knieling, Jörg (2009b): Metropolregionen: Zukunftsthema oder Zeitgeist?. In: Knieling, Jörg (Hrsg.) Metropolregionen - Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung - ARL, S. 1-8.

Knieling, Jörg; Blatter, Joachim (2009): Metropolitan Governance - Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen. In: Knieling, Jörg (Hrsg.) Metropolregionen - Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung - ARL, S. 22-29.

Knieling, Jörg; Fürst, Dietrich; Danielzyk, Rainer (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

Kuschej, Hermann; Schönpflug, Karin (2014): Indikatoren bedarfsorientierter Mittelverteilung im österreichischen Pflichtschulwesen. Materialien zur Wirtschaft und Gesellschaft. Nr. 128. Wien: Arbeiterkammer (AK).

Lackowska, Marta (2011): Metropolitan governance: the academic debate. In: Heinelt, Hubert; Razin, Eran; Zimmermann, Karsten (Hrsg.) Metropolitan Governance. Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel. Frankfurt/Main: Campus, S. 21-31.

LAG Nockregion-Oberkärnten (2014): LAG Villach-Hermagor. Abgerufen am 28.09.2014 von http://www.rm-kaernten.at.

LAG Region Villach-Hermagor (2007): Lokale Entwicklungsstrategie LAG Region Villach-Hermagor. Kärnten.

LAG Villach-Hermagor (2001): Vereinsstatuten LAG Villach-Hermagor. Villach.

Landesplanung Kärnten (2007): Regionales Entwicklungsleitbild Villach: Arbeitsprogramm 2007-2013. Kurzfassung. Kärnten.

Landesplanung Kärnten (2009): STRALE!K - Räumliche Strategie zur Landesentwicklung Kärnten. Abgerufen am 26.09.2014 von http://www.ktn.gv.at/167726_DE-Strategie_zur_Landesentwicklung_Kaerntens-STRALE!K_Phase_1.

Land Kärnten (2014): Gemeinderatswahlen Ergebnisse. Abgerufen am 29.09.2014 von http://data.ktn.gv.at/data/.

Land Vorarlberg (2014a): Bauen & Wohnen. Abgerufen am 24.09.2014 von http://www.vorarlberg.at.

Land Vorarlberg (2014b): Gemeindevertretungs- und Bürgermeisterwahlen 2000, 2005 und 2010. Abgerufen am 29.09.2014 von http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/geschichte_statistik/statistik/landesstatistik/.

Land Vorarlberg (2013): Raumplanungsgesetz Vorarlberg. Abgerufen am 24.09.2014 von https://www.ris.bka.gv.at/.

Land Vorarlberg (2014c): VoGIS. Abgerufen am 22.12.2014 von http://vogis.cnv.at/.

Land Vorarlberg; am Prozess beteiligte Gemeinden und Städte Bludenz, Bürs, Bürserberg, Düns, Dünserberg, Feldkirch, Frastanz, Göfis, Lorüns, Ludesch, Nenzing, Nüziders, Röns, Satteins, Schlins, Schnifis, Stallehr, Tühringen, Tühringerberg (Hrsg.) (2011): Im Walgau - Gemeinden gemeinsam: Regionalentwicklung 2009-2011. Vorarlberg: Eigenverlag der Raumplanungsabteilung beim Amt der Vorarlberger Landesregierung.

Läpple, Dieter (1991): Essay über den Raum. Für ein gesellschaftwissenschaftliches Raumkonzept. In: Häußermann, Hartmund (Hrsg.) Stadt und Raum. Pfaffenweiler.

Lefèbvre, Henri (1991): The production of space. (Original: La production de l'espace 1974). 27. Auflage 2009. Malden, Oxford, Carlton: Blackwell Publishing.

Lossau, Julia (2012): Spatial Turn. In: Eckardt, Frank (Hrsg.) Handbuch Stadtsoziologie. Wiesbaden: Springer VS, S. 185-211.

Löw, Martina (2001): Raumsoziologie. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Löw, Martina; Steets, Silke; Stoetzer, Sergej (2008): Einführung in die Stadt- und Raumsoziologie. 2. Aufl. Deutschland: Barbara Budrich.

Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hrsg.) Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 37-47.

Muno (2009): Fallstudien und die vergleichende Methode. In: Detlef, Jahn (Hrsg.) Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 113-132.

Newman, Peter (2009): Understanding city-regional cooperation: what works where. In: International Journal of Public Sector Management. Vol. 22, Nr.3. S. 183-191.

OECD (Hrsg.) (2013): Defining regions and functional urban areas. In: Regions at a Glance 2013. S. 153-164.

Österreichischer Städtebund; Statistik Austria (Hrsg.) (2013): Österreichs Städte in Zahlen. Abgerufen am 27.7.2014 von http://www.statistik.at/dynamic/wcmsprod/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&dID=156693&dDocName=074839.

Peeters, Didier (2011): The functional urban area database. ESPON 2013 Database. Technical Report. European Union. Abgerufen am 27.7.2014 von www.ums-riate.fr/Webriate/wp.../DB_TR-FUAs.pdf.

Petrin, Julian; Knieling, Jörg (2009): Das Bildversprechen der Metropolregion - Potenziale und Risiken einer bildmächtigen Raumkategorie. In: Knieling (Hrsg.) Metropolregionen - Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung - ARL, S. 300-322.

Plattform Verwaltungskooperation (2012): Interkommunales Betriebsgebiet „Quadrella“ – Plattform Verwaltungskooperation. Abgerufen am 25.09.2014 von http://www.verwaltungskooperation.at/index.php?title=Interkommunales_Betriebsgebiet_%22Quadrella%22.

Priebs, Axel (2005): Stadt-Umland Problematik. In: ARL (Hrsg.) Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Aufl. Hannover: ARL, S. 1096-1103.

Primosch, Irene (2010): Stadt-Umland Regionalkooperation Villach. Abgerufen am von http://www.oir.at/files/download/veranstaltungen/2010_6_16_Plattform_Gemeinden/Primosch.pdf.

Prorok, Thomas; Mitterer, Karoline; Hochholdinger, Nikola; u. a. (2013): Struktur, Steuerung und Finanzierung von kommunalen Aufgaben in Stadtregionen. Österreichischer Städtetag 2013. Wien: KDZ.

Regio Im Walgau (2014): IM WALGAU GEMEINDEN gemeinsam. Abgerufen am 26.09.2014 von http://www.imwalgau.at/.

REK BBN (2014): REK Bludenz-Bürs-Nüziders 2014. Bearbeitet von StadtLand, Raumplanung DI Georg Rauch, TU Wien - ISRA. Entwurf. Bregenz.

Ronneberger, Klaus (2010): Eingreifendes Denken. Zur Aktualität Henri Lefèbvres. In: dérive. Zeitschrift für Stadtforschung. Understanding Stadtforschung. Nr. 40/41. Wien. S. 44-46.

Scharpf, Fritz (2000): Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich.

Schimank, Uwe (2000): Handeln und Strukturen - Einführung in die akteurstheoretische Soziologie. 4. Auflage 2012. Weinheim und München: Juventa.

Schmid, Christion (2005): Stadt, Raum und Gesellschaft. Henri Lefèbvre und die Theorie der Produktion des Raums. München: Franz Steiner Verlag (Sozialgeographische Bibliothek).

Schmitt, Hans Heinrich (2009): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Deutschland - Positionen, Kontroversen, Perspektiven“. In: Knieling, Jörg (Hrsg.) Metropolregionen - Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung - ARL, S. 60-100.

Schroer, Martin (2006): Räume, Orte, Grenzen. Auf dem Weg zu einer Soziologie des Raums. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Schürmann, Thomas; Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.) (2006): Placemaking als Konzept ökonomisch effizienter Standortaufwertung. Eine Analyse englischsprachiger Literatur. Dortmund.

Selle, Klaus (2005): Kommunikation sinnvoll gestalten. In: Planen. Steuern. Entwickeln. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, S. 521-546.

Selle, Klaus (1994): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. Dortmund: IRPUD (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung).

Stadt-Umland Regionalkooperation Villach (1999): Statuten Stadt-Umland Regionalkooperation Villach. Villach.

Statistik Austria (2014): Ein Blick auf die Gemeinde. Abgerufen am 13.09.2014 von http://www.statistik.at/blickgem/index.jsp.

Statistik Austria (2013): STATISTIK AUSTRIA - Stadtregionen. Abgerufen am 20.04.2014 von http://www.statistik.gv.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/stadtregionen/index.html.

Stoetzer, Sergej (2008): SPACE THINKS. Soziologische Raumkonzepte. Berlin. Abgerufen am 17.7.2014 von http://www.space-thinks.de/theorie/.

Strobl, Günther (2014): Infineon sucht bestqualifizierte Köpfe. Der Standard. 17.12.2014, S. 19.

Treibel, Annette (2000): Einführung in die soziologische Theorie der Gegenwart. 5. Auflage. Augsburg: Leske + Budiche.

TU Wien (2009): Räumliche Entwicklung in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. Bearbeitet von der TU Wien. ÖROK Schriftenreihe Nr. 179. Wien: ÖROK Eigenverlag

Weichhart, Peter (2006): Interkommunale Kooperation als gesteuerter Entwicklungsprozess. In: Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus (Hrsg.) Interkommunale Kooperation - Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien - Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag NWV, S. 151-166.

Weiss, Jürgen (2006): Interkommunale Zusammenarbeit in Vorarlberg. In: Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus (Hrsg.) Interkommunale Kooperation - Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien - Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag NWV, S. 111-122.

Werlen, Benno (2012): Anthony Giddens. In: Eckardt, Frank (Hrsg.) Handbuch Stadtsoziologie. Wiesbaden: Springer VS, S. 145-166.

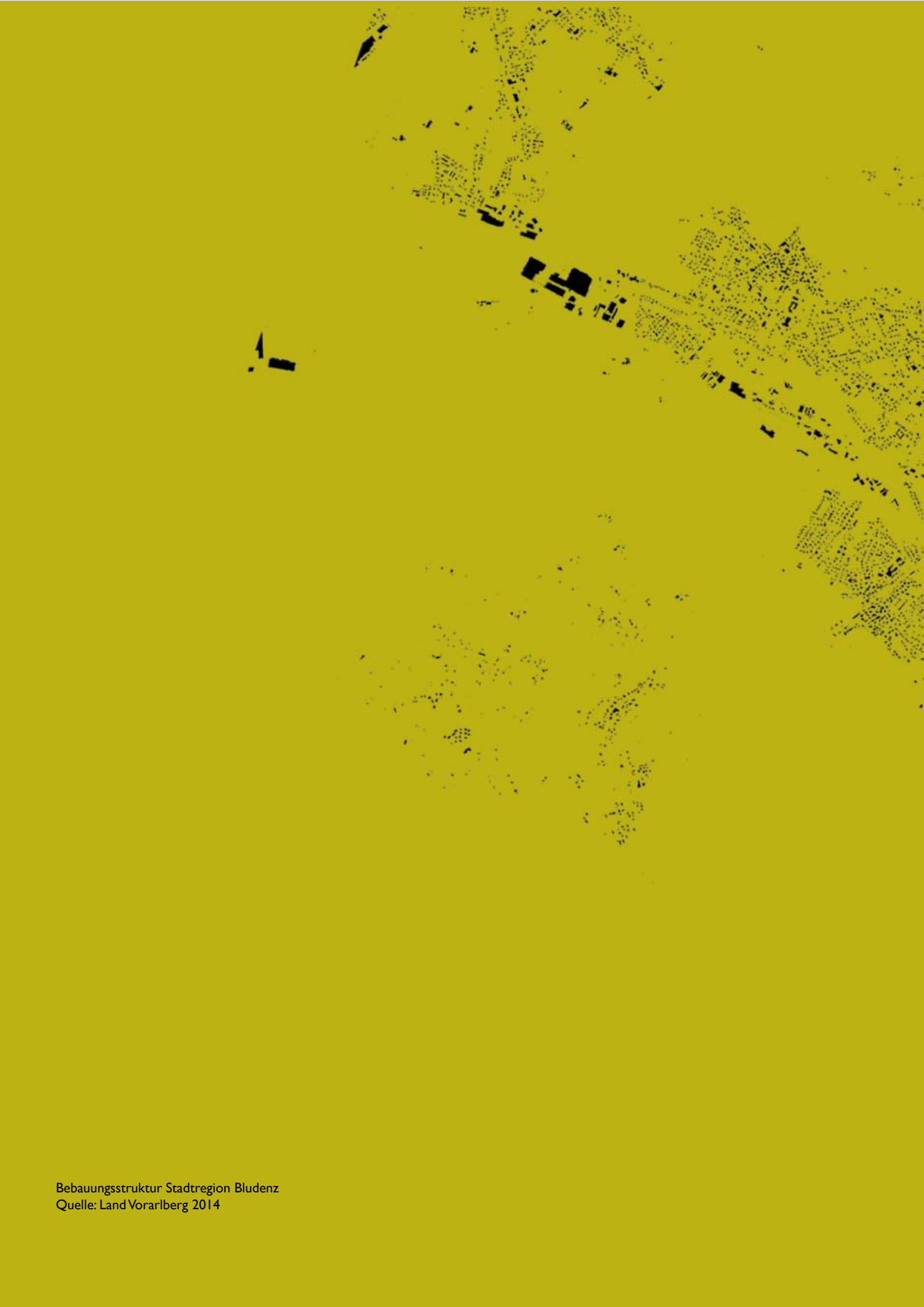
Wiechmann, Thorsten (2009): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Europa - eine Spurensuche. In: Knieling, Jörg (Hrsg.) Metropolregionen - Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung - ARL, S. 101-132.

Wirth, Klaus; Biwald, Peter (2006): Gemeindekooperationen in Österreich - Zwischen Tradition und Aufbruch. In: Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus (Hrsg.) Interkommunale Kooperation - Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien - Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag NWV, S. 19-34.

Wirth, Klaus; Hack, Hans (2006): Interkommunale Kooperation als gesteuerter Entwicklungsprozess. In: Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus (Hrsg.) Interkommunale Kooperation - Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien - Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag NWV, S. 300-314.

WKO (2014): Wirtschaftslage und Prognose. Abgerufen am 31.10.2014 von http://wko.at/statistik/prognose/arbeitslose.pdf.

Zimmermann, Karsten; Heinelt, Hubert (2012): Metropolitan Governance in Deutschland. Regieren in Ballungsräumen und neue Formen politischer Steuerung. Wiesbaden: Springer VS.



Bebauungsstruktur Stadtregion Bludenz
Quelle: Land Vorarlberg 2014