

Kooperationen von Klein- und Mittelstädten mit ihrem Umland. Zur Umsetzung der österreichischen Stadtregionspolitik

Axel Priebes , Martina Schorn 

Eingegangen: 3. September 2020 ■ Angenommen: 23. März 2021 ■ Online veröffentlicht: 28. April 2021

Zusammenfassung

Theorie und Praxis der Stadtregionspolitik richtet sich klassisch an großstädtischen Ballungsräumen aus. Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) jedoch nahm in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Städtebund schon früh eine Vorreiterrolle ein, indem sie bereits zu Beginn der 2010er-Jahre kleine und mittlere Städte in ihre Stadtregionsstrategie involvierte. Vor diesem Hintergrund haben sich im vergangenen Jahrzehnt in Österreich zahlreiche kooperative Initiativen von Klein- und Mittelstädten mit ihrem Umland herausgebildet. Dabei zeigt sich, dass diese stadtreionalen Kooperationen inhaltlich und institutionell sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Dieser Beitrag basiert auf einer vergleichenden Untersuchung etablierter Stadt-Umland-Kooperationen und der unterschiedlichen Governance-Arrangements in vier Fallbeispielen, im Rahmen derer Klein- und Mittelstädte in Österreich gemeinsam mit ihrem Umland abgestimmte Konzepte zur räumlichen Entwicklung erarbeiteten und umsetzten. Dabei wird deutlich, wie aus einem diskursiven Ansatz auf nationaler Ebene eine gelebte Praxis der gleichberechtigten, interkommunalen Zusammenarbeit wird.

Prof. Dr. Axel Priebes, Institut für Geographie und Regionalforschung, Universität Wien, Universitätsstraße 7, 1010 Wien, Österreich
axel.priebs@univie.ac.at

✉ **Martina Schorn**, Institut für Geographie und Regionalforschung, Universität Wien, Universitätsstraße 7, 1010 Wien, Österreich
martina.schorn@univie.ac.at



© 2021 Schorn; licensee oekom verlag. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Schlüsselwörter: Klein- und Mittelstädte ■ interkommunale Kooperation ■ Stadtregion ■ Österreich ■ agglomerationsferne Räume

Cooperation between small- and medium-sized towns and their surrounding areas. Implementation of the Austrian city regional policy

Abstract

Theory and practice of city-regional policies are classically oriented towards metropolitan areas. The Austrian Conference on Spatial Planning (ÖROK) in cooperation with the Austrian *Städtebund* (Austrian Association of Cities), however, took on a pioneering role by involving small- and medium-sized cities in their urban region strategy as early as the early 2010s. In this context, numerous cooperative initiatives between small- and medium-sized towns and their surrounding areas have emerged in Austria over the past decade. Thereby, it gets obvious that these urban-regional cooperation are structured very differently in terms of content and institutional background. This paper is based on a comparative research in four case study areas that established urban-rural cooperation in Austrian small- and medium-sized towns with their surroundings, analysing different governance arrangements implemented in the four case study regions. The cases demonstrate how a discursive approach on the national level becomes a lived practice of equal, inter-municipal cooperation on a city-regional level.

Keywords: Small- and medium-sized towns ■ Inter-municipal cooperation ■ City region ■ Austria ■ Regions beyond metropolises

1 Ausgangslage und Forschungsinteresse

Unter „Stadtregionen“ werden in der Regel großstädtische Ballungsräume verstanden. Allerdings erfährt im Kontext des gestiegenen Bewusstseins für die Bedeutung kleiner und mittlerer Städte als „Wachstumsmotoren“ (Giffinger/Kramar 2012), „Ankerpunkte“ (Danielzyk 2017) und „Leistungsträger der Regionalentwicklung“ (Priebs 2017) auch das Verhältnis dieser Städte zu ihren Nachbarkommunen verstärkte Aufmerksamkeit. Mit ihrer frühen Hinwendung zu den kleineren und mittleren Stadtregionen hat die österreichische Raumordnungspolitik schon vor über zwei Jahrzehnten eine auch für andere Länder interessante Position bezogen. Das ist vor allem ein Verdienst der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), deren Aufgabe die übergreifende Koordination von Fragen der Raumordnung und Regionalpolitik in Österreich ist und die für die Erarbeitung sowie regelmäßige Fortschreibung des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts (ÖREK) verantwortlich ist. Die Österreichische Raumordnungskonferenz hat zwar keinen direkten Durchgriff auf Entscheidungen in den Stadtregionen, doch ist ihr Einfluss als einzige für ganz Österreich zuständige Institution der Raumordnung nicht zu unterschätzen.

Im Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2001 wurde analog zum Europäischen Raumentwicklungskonzept (Europäische Kommission 1999) der Aspekt der Polyzentralität aufgegriffen (Purkarthofer/Humer 2019: 8) und (wie in anderen Staaten auch) hinsichtlich der Herausforderungen des globalen und internationalen Wettbewerbs die Bedeutung der Stadtregionen als „Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung“ (ÖROK 2002: 107) betont. Eine Besonderheit ist jedoch, dass in Österreich, das eine Siedlungsstruktur mit nur wenigen Großstädten aufweist, im Sinne einer polyzentrischen Entwicklung der Anspruch formuliert wird, dass „auch kleinere städtische Regionen eine internationale Standortgunst erreichen“ sollen (Zech/Klingler 2017: 8). In diesem Sinne wurden zu Beginn des Millenniums in verschiedenen Landesteilen Entwicklungsprozesse und Plattformen zur stadtreionalen Kooperation gestartet, die auf nationaler Ebene wiederum vor allem von der Österreichischen Raumordnungskonferenz und dem Städtebund vorangetrieben wurden (Purkarthofer/Humer 2019: 8).

Auf der Grundlage einer systematischen Abgrenzung von 38 österreichischen Stadtregionen (ÖROK 2009: 53) konnte die Österreichische Raumordnungskonferenz ihren Politikansatz für diese stadtreionalen Handlungsräume konkretisieren und eine Basis für deren tatsächliche Implementierung schaffen. Im Österreichischen Raumordnungskonzept 2011 wurde die „Entwicklung einer österreichischen Agglomerationspolitik“ als eines von 14 Handlungsfeldern

festgelegt (ÖROK 2011: 84-87). An dem Fokus auf die kleineren Stadtregionen hat sich auch in der Fortschreibung nichts geändert. Zur Umsetzung wurden unter Federführung des Österreichischen Städtebundes eine „Kooperationsplattform Stadtregion“ und gemeinsam mit dem KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung eine eigene Website¹ eingerichtet (vgl. Krabina/Prorok 2016). Zudem wurde 2013 der Stadtregionstag als jährlich stattfindendes Diskussions- und Kommunikationsforum etabliert, das 2019 unter dem programmatischen Motto „Zentren brauchen Regionen – Regionen brauchen Zentren“ stand (vgl. Priebs 2019a).

Die aktuell 42 österreichischen Stadtregionen weisen eine erhebliche Spannbreite bezüglich der Größe von Kernstädten und Regionen auf. So reicht die Bevölkerungszahl der Stadtregionen von 12.709 (Neunkirchen) bis knapp 2,7 Millionen (Wien). Da zum Ende des Jahres 2020 nur zehn Regionen mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner (EW) hatten, bilden mittlere Städte den Kern vieler Regionen, in peripheren Räumen insbesondere auch kleine Städte. Dabei war die ursprüngliche Abgrenzung der Stadtregionen durch die Österreichische Raumordnungskonferenz nicht verbindlich oder gar abschließend, vielmehr können die Bundesländer davon abweichende Abgrenzungen vornehmen, wie das unten noch näher ausgeführte Beispiel des Landes Oberösterreich zeigt.

Die durch Kleinstädte geprägte Siedlungsstruktur wurde bereits erwähnt. Die damit zum Ausdruck kommende kleinteilige Gemeindegebietsstruktur führt zwar immer wieder zu kritischen Diskussionen (vgl. z. B. Winterer 2019), insgesamt entsteht aus den Gesprächen (vgl. Kapitel 4) und der Beobachtung der Medien jedoch der Eindruck, dass in Österreich breiter politischer Konsens ist, diese Struktur nicht grundsätzlich in Frage zu stellen. Daraus resultiert ein besonderer Abstimmungsbedarf zwischen den kleineren und mittleren Kernstädten mit ihren teilweise sehr kleinen Nachbarkommunen. Dieser Abstimmungsbedarf ist tendenziell größer als in Deutschland, weil dort mit Ausnahme von einzelnen Ländern (z. B. Schleswig-Holstein) seit den 1970er-Jahren überwiegend größere Gemeinden gebildet wurden.

Der Diskurs zur Stadtregionspolitik (vgl. Felkel 2017) und die besonders kleinteilige Gemeindestruktur bilden den Hintergrund der vorliegenden empirischen Untersuchung von vier österreichischen Stadtregionen. Da die Etablierung von Stadtregionen ‚vor Ort‘ nicht durch Empfehlungen der Österreichischen Raumordnungskonferenz und nur bedingt durch landesrechtliche Vorgaben geregelt ist, sondern der Initiative von lokalen Akteuren obliegt, eröffnen sich vielfältige Möglichkeiten der inhaltlichen und organisatori-

¹ <https://www.stadtregionen.at> (17.02.2021).

schen Ausgestaltung. Zwar liegt etwa mit der Arbeit von Matschek (2011) ein Überblick über die Formen interkommunaler Zusammenarbeit sowie über deren Rahmenbedingungen, Aufgabenerfüllung, Organisationsformen und Erfolgsfaktoren vor, doch ist die tatsächliche organisatorische und institutionelle Ausgestaltung der österreichischen Stadtregionen vor dem Hintergrund des engen Gebietszuschnitts der Kernstädte und der zersplitterten kommunalen Struktur im Umland bislang noch nicht systematisch untersucht worden. Aufbauend auf dieser Forschungslücke liegen diesem Beitrag folgende Forschungsfragen zugrunde:

- In welcher organisatorischen Struktur bzw. in welchem institutionellen Rahmen kooperieren in Österreich kleine und mittlere Kernstädte mit ihren überwiegend sehr kleinen Nachbargemeinden?
- Welche Themen und Aufgaben werden in den Stadtregionen als vordringlich für eine gemeinsame Wahrnehmung gesehen?
- Welche Rolle nehmen die Kernstädte in den stadtreionalen Kooperationen ein?

Im Rahmen eines vergleichenden Fallstudienansatzes wird versucht, neben den thematischen Herausforderungen der Kooperation unterschiedliche organisatorische Ausprägungen sowie Faktoren für eine erfolgreiche und längerfristige Kooperation herauszuarbeiten. Bevor diese dargestellt werden können, erfolgt in Kapitel 2 zunächst eine theoretische Annäherung an das Thema. In Kapitel 3 werden das methodische Vorgehen und die Auswahl der Fallstudien erläutert. Kapitel 4 als Hauptkapitel ist den vier Fallstudien gewidmet. Es folgt in Kapitel 5 eine vergleichende Analyse der Ausgestaltung der Kooperationen einschließlich der Rolle der Städte. Abschließend werden in Kapitel 6 ein Fazit gezogen und Perspektiven aufgezeigt.

2 Stand der Forschung: Klein- und Mittelstädte als Akteure interkommunaler Kooperationen

2.1 Konjunktur der geographischen Klein- und Mittelstadtforschung?

Die Bedeutung der Klein- und Mittelstädte insbesondere für die Stabilisierung und Entwicklung metropolenerferner ländlicher Räume ist in der raumbezogenen Wissenschaft und Politik erst in jüngerer Zeit erkannt und betont worden. Kam eine 2006 vorgelegte ESPON-Studie noch zu dem Ergebnis, dass es keine systematische Untersuchung von Klein- und Mittelstädten gibt, „although policy making increasingly refers to them“ (ESPON 2006: 14), ist die Forschung seitdem

deutlich intensiviert worden. Entsprechend kommt ein dänisches Forschungsprojekt 2015 zu folgendem Ergebnis: „[...] research from around Europe shows a great diversity of small town development, including successful development trajectories despite geographical disadvantages“ (Fertner/Groth/Herslund et al. 2015: 119). Auch im deutschsprachigen Raum haben Klein- und Mittelstädte verstärkte Aufmerksamkeit der Raumwissenschaften erlangt (vgl. Kühn/Weck 2012; Kaufmann/Meili 2019; Ries 2019). Regionale Aufarbeitungen liegen beispielsweise mit einer Studie zum österreichischen Waldviertel (Giffinger/Kramar 2012), mit einer vergleichenden deutschen Untersuchung für das Städtedreieck Altmark und die Standortinitiative SüdWestpfalz (Kühn/Milstrey 2015) sowie mit einer Aufsatzsammlung für Niedersachsen² vor. Erst kürzlich wurde deutlich das Interesse an einer „spezifischen wie systematischen Kleinstadtforschung“ (Porsche/Milbert 2018: 6) formuliert. Sowohl ein Kleinstadt-Themenheft des deutschen Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)³ als auch eine Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Porsche/Steinführer/Sondermann 2019) bezeugen das vorhandene Forschungsinteresse sowie die Notwendigkeit, sich angesichts einer zunehmenden räumlichen Polarisierung vermehrt dieser Siedlungskategorie zu widmen. Ein „Positionspapier aus der ARL“ betont darüber hinaus den Bedarf an evidenzbasierter Forschung, die Funktionen, Leistungen und Potenziale von Kleinstädten herausarbeitet (ARL 2019). Aus diesem neu entstandenen Forschungsinteresse generiert sich daher der Eindruck, dass die Klein- und Mittelstadtforschung in der Humangeographie aktuell eine gewisse ‚Konjunktur‘ erlebt.

2.2 Klein- und Mittelstädte: Eine definitorische Abgrenzung

Bei näherer Betrachtung wird deutlich, dass eine klare Definition und Abgrenzung von Klein- gegenüber Mittelstädten häufig nicht so einfach möglich ist und unterschiedliche Vorstellungen dazu existieren (vgl. Porsche/Steinführer/Sondermann 2019). In der Praxis verläuft die Abgrenzung der Kategorien in der Regel vereinfachend entlang von Einwohnerzahlen. So unterscheidet das BBSR in seinen Stadt- und Gemeindetypen für Deutschland etwa kleinere Kleinstädte mit 5.000 bis weniger als 10.000 EW von größeren Kleinstädten mit mehr als 10.000 bis unter 20.000 EW. Als Mittelstädte werden jene Gemeinden mit mehr als 20.000

² http://www.wig-niedersachsen.de/Neues_Archiv/Neues_Archiv_Inhalt_17_02.pdf (15.02.2021).

³ <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2018/6/izr-6-2018.html> (15.02.2021).

bis unter 100.000 EW definiert (Porsche/Milbert 2018: 7), wobei sich auch diese Größenklasse in kleine Mittelstädte mit über 20.000 und unter 50.000 EW sowie große Mittelstädte mit über 50.000 bis unter 100.000 EW unterteilen lassen (Ries 2019: 77). In der österreichischen Statistik werden zwar 27 Kleinstadtregionen (weniger als 40.000 EW in der Kernzone) und neun Mittelstadtregionen (40.000-100.000 EW in der Kernzone) gesondert ausgewiesen, interessanterweise gibt es jedoch in Österreich – anders als in Deutschland – keine offizielle statistische Definition von Klein- und Mittelstädten als eigenständigem Raumtypus. Dies könnte an der Größenstruktur der österreichischen Gemeinden liegen. Ohnehin dürfte bezüglich der Rolle, die Klein- und Mittelstädte in ihrer Region ausfüllen, deren zentralörtliche Funktion aussagekräftiger sein als eine rein einwohnerbezogene Abgrenzung (Burdack 2013: 5; Porsche/Milbert 2018: 7). Zwar treffen sich bei diesem Thema Tendenzen der Stadtforschung mit der wieder erstarkten Anerkennung des zentralörtlichen Systems in der Raumordnung (Einig 2015; MKRO 2016), doch werden, wie Danielczyk und Priebs (2020: 8) kritisch feststellen, diese beiden Diskursstränge bislang kaum gemeinsam betrachtet.

Die räumlich-funktionale Relevanz von Klein- und Mittelstädten spielt im vorliegenden Beitrag auch hinsichtlich ihrer ‚Ankerfunktion‘ im stadtreionalen Arrangement eine Rolle. Die Anforderungen an Klein- und Mittelstädte müssen dabei auch vor dem Trend der (Re-)Urbanisierung betrachtet werden. Durch das Wachstum der großen Städte ergeben sich für Klein- und Mittelstädte, abhängig von ihrer Lage (Gatzweiler/Adam/Milbert et al. 2012: 37), sowohl Entlastungs- als auch Stabilisierungs- und Entwicklungsfunktionen. So nehmen Klein- und Mittelstädte im Umland von Großstädten häufig eine Entlastungsfunktion für die unter Wachstumsdruck geratenen Großstädte wahr. Entsprechend geht es im engeren Verflechtungsbereich der Großstädte, der klassischen Suburbia, vor allem um die Wohnfunktion sowie die Sicherstellung der Versorgung und haushaltsorientierter Dienstleistungen. Klein- und Mittelstädte befinden sich hier aber auch in einer Abhängigkeit vom funktional und einwohnermäßig übergeordneten Zentrum, das den ökonomischen und sozialen Mittelpunkt für die gesamte Stadtregion darstellt (Burdack 2013: 5; Ries 2019: 83). In zentrumsfernen Räumen hingegen übernehmen Klein- und Mittelstädte die Funktion regionaler Wirtschafts- und Arbeitsmarktzentren, an deren Versorgungs-, Stabilisierungs- und Entwicklungsfunktionen hohe Ansprüche gestellt werden (Gatzweiler/Adam/Milbert et al. 2012: 49; Jung 2017: 50; Ries 2019: 224). Gerade diese Städte leiden aber häufig unter starker Auszehrung sowie zum Teil erheblicher Konkurrenz mit anderen Gemeinden (Kühn/Milstrey 2015: 187) um Funktionen, Bevölkerung und Steueraufkommen. Deswegen wird den Kommunen verstärkt ei-

ne Kooperation empfohlen, die von staatlicher Seite mit verschiedenen Programmen unterstützt wird, so etwa durch die Stadtregionsstrategie des Landes Oberösterreich oder in Deutschland durch das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ der Bundesregierung (BMUB 2014).

2.3 Interkommunale Kooperationen unter Beteiligung von Klein- und Mittelstädten

Klein- und Mittelstädte, die mit ihrem Umland zusammenarbeiten und damit die Stadtregion zur gelebten funktionalen Raumeinheit machen, befinden sich in einem komplexen Spannungsverhältnis unterschiedlicher Planungs- und Entscheidungsebenen. Allerdings gibt es bisher nur wenige Studien, die diese besondere Form stadtreionaler Arrangements untersuchen. Fragen zu interkommunaler Kooperation bleiben entweder auf einer allgemeinen räumlichen Ebene (vgl. z. B. Wirth/Biwald 2006; Seuberlich 2012) oder beziehen sich – unter der Bezeichnung „Stadtregionen“ oder „Metropolregion“ – vor allem auf die Kooperation zwischen Großstädten mit ihrem Umland (vgl. u. a. Herrschel/Newman 2003; Blatter/van der Heiden 2010).

Ganz allgemein umfasst die Organisation jeglicher Form interkommunaler Kooperation einerseits die lokale Ebene jeder einzelnen kooperierenden Einheit, andererseits aber auch eine regionale Ebene, indem durch die Kooperation eine mehr oder weniger abgrenzbare, intermediäre Einheit entsteht. Wenn interkommunale Kooperationen über Förderprogramme unterstützt werden, so stellt sich darüber hinaus auch eine Abhängigkeit zur Landes-, Bundes- oder EU-Ebene ein. Zimmermann und Heinelt (2012:18) sprechen hier unter Verweis auf Dahl und Tuft (1973) von einer „flexiblen politischen Geometrie“, in der Probleme mit spezifischen, „räumlich bestimmbar herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten von unterschiedlich räumlich bemessenen Einheiten politisch aufgegriffen und bearbeitet werden“ (Zimmermann/Heinelt 2012: 18). In der *Governance*-Forschung wird dabei meist von „Multilevel Governance“ gesprochen (Benz 2007), wobei Zimmermann und Heinelt (2012: 19) im Sinne einer *Metropolitan Governance*, die sich selbst in einem Wechselverhältnis zu anderen Governance-Ebenen befindet, für ein klar strukturiertes Mehrebenensystem plädieren, in dem die territoriale Ebene mit bestimmten Aufgaben und Kompetenzen um sektorale Einheiten ergänzt wird.

Eine generelle Übersicht der informellen und formalen Kooperationsformen gibt Zimmermann (2018). Für Österreich unterscheidet Matschek (2011) bei den formalen Kooperationen – neben der gemeinsamen Aufgabenerfüllung im engeren Sinne (auf vertraglicher Basis) und dem Sitzgemeinde-Modell (bei dem eine Gemeinde Aufgaben

für andere übernimmt) – als eigenständige Institutionen des öffentlichen Rechts die Verwaltungsgemeinschaft und den Gemeindeverband sowie verschiedene Organisationsformen des Privatrechts, unter anderem den Verein. Matschek (2011: 57) weist darauf hin, dass „die Findung einer maßgeschneiderten Rechtsform für interkommunale Zusammenarbeit [...] mit einer Vielzahl von sowohl rechtlichen als auch wirtschaftlichen Faktoren verbunden“ ist, weswegen es nicht möglich sei, „ein allgemein gültiges und verlässliches Rezept für die optimale Rechtsform interkommunaler Zusammenarbeit aufzustellen“. Vielmehr seien „die einzelnen Möglichkeiten [...] stets gründlich miteinander zu vergleichen und vor allem im Hinblick auf die Art der zu erfüllenden ‚öffentlichen Aufgabe‘ zu beurteilen“ (Matschek 2011: 57).

Unterschiedliche Positionen gibt es bezüglich der Einordnung kommunaler Fusionen in das Spektrum der interkommunalen Kooperationsformen. Einige Autoren sehen darin keine Kooperationsform, so auch Zimmermann (2018: 1213), der allerdings sehr vorsichtig formuliert, „die Schaffung einer neuen Gebietskörperschaft“ könne „kaum mehr als Kooperation bezeichnet werden, da die beteiligten Akteure ihre Autonomie ganz oder teilweise aufgeben“. Reusch-Demel (2018: 23) vergleicht für das Land Hessen die Bildung eines Gemeindeverwaltungsverbandes mit der freiwilligen Fusion und bezeichnet letztere pointiert als „intensivste Form der Zusammenarbeit“. Auch Prieb (2018) sieht die freiwillige Fusion bewusst als Teil des Spektrums von Organisationsformen, die den Gemeinden zur Verfügung steht.

Wirth und Biwald (2006: 24-25) unterscheiden vier typische Anlässe zur Begründung einer Kooperation: i) ein akuter Handlungsdruck in einer beteiligten Gemeinde (z. B. akute Haushaltsprobleme oder eine neue Aufgabe, die eine Gemeinde alleine überfordern würde), ii) eine nicht allein zu bewältigende Investition, die die finanzielle Leistungskraft einer einzelnen Gemeinde übersteigen würde, iii) die wachsende Komplexität kommunaler Aufgaben, die ein erhöhtes Maß an Spezialisierung bei gleichzeitig kontinuierlicher Qualifizierung der kommunalen Expertinnen/Experten erfordern würde sowie iv) vorausschauendes politisches Handeln, mit dem Effizienzgewinne erzielt werden könnten. Gleichmaßen wird immer wieder auch die Bedeutung von äußerem Druck oder die Androhung von Zwangsmaßnahmen als Grund für die Etablierung von interkommunalen Kooperationen betont. Seuberlich (2012: 120) sieht vor allem finanzielle Fördermaßnahmen als wesentlichen Faktor für interkommunale Kooperationen. Alte Rivalitäten sowie Lokalpatriotismen könnten wiederum hinderlich auf eine Zusammenarbeit wirken. Für eine erfolgreiche Umsetzung einer interkommunalen Kooperation ist es nach Bogumil und Grohs (2010: 100) wesentlich, neben recht-

lichen und funktionalen Fragen einen weitgehenden Konsens „hinsichtlich eines Lastenausgleichs, der Verteilung von Machtressourcen“ herzustellen und auch ein „machtpolitisches ‚Gelegenheitsfenster‘ durch die zumindest grundsätzliche Einigkeit der Hauptverwaltungsbeamten“ zu nutzen.

Während Camagni, Capello und Caragliu (2016) sowie Polèse und Shearmur (2006) deutlich auf die Relevanz von Kooperationen für die räumliche Entwicklung von Klein- und Mittelstädten eingehen, konnten Kühn und Weck (2013: 89) in ihrer Fallanalyse zur interkommunalen Kooperation in von Peripherisierung bedrohten Mittelstädten in Deutschland nur „wenige tragfähige Beispiele einer interkommunalen Kooperation“ finden. Zudem blieben die meisten Ansätze informell und unverbindlich (Kühn/Weck 2013: 89). Allerdings lassen sich etwa in Schleswig-Holstein, wo es angesichts der erwähnten kleinteiligen Gemeindestruktur einen besonderen Kooperationsbedarf gibt, durchaus nachhaltige Kooperationslösungen in den Stadtregionen Heide und Rendsburg identifizieren (Prieb 2019b: 189-190). Auch in Österreich gibt es mittlerweile eine ganze Reihe bewährter Kooperationen. Im Kontext der in Österreich seit etwa 2010 vorangetriebenen Stadtregionsstrategie ist eine vermehrte interkommunale Zusammenarbeit nicht zuletzt deswegen erforderlich, weil angesichts der kleinteiligen Gemeindestruktur viele österreichische Kernstädte kaum noch über eigene Flächenpotenziale verfügen und deswegen besonders stark von einem Konsens mit den Nachbargemeinden zur räumlichen Entwicklung abhängig sind.

Vor diesem Hintergrund stehen im vorliegenden Beitrag solche Beispiele einer interkommunalen Kooperation im Vordergrund, die als interessante und nachhaltige Beiträge zu dieser österreichischen Stadtregionpolitik erachtet werden können. Deutlich wird, dass die Ansätze zu interkommunaler Kooperation vielfältige Nuancen aufweisen und Kooperation nicht nur als „Zusammenwirken bei einer Leistungserbringung“ zu verstehen ist, sondern auch in der vorliegenden Untersuchung „zugleich als Prozess und als Format verstanden“ wird (Zimmermann 2018: 1213).

3 Methodisches Vorgehen

Diesem Beitrag liegt eine Untersuchung zugrunde, die an Wissensdefizite bezüglich der Kooperation von Klein- und Mittelstädten mit ihrem Umland anknüpft, die sich in den oben formulierten Forschungsfragen ausdrücken. Diese werden mittels einer vergleichenden Fallstudienanalyse der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit von Klein- und Mittelstädten mit ihrem Umland abseits von Großstädten beantwortet. Der Fokus des Forschungsinteresses liegt auf der Vielfalt der Kooperationsthemen, den unterschiedli-

chen Governance-Arrangements sowie den praktizierten Kooperationsformen, mit denen österreichische Klein- und Mittelstädte die Zusammenarbeit mit ihrem Umland organisieren. Mit dem Governance-Ansatz lässt sich der Prozess der Koordination von interkommunaler Kooperation in den Vordergrund rücken. Im Verhältnis der Kernstädte zu ihren Nachbargemeinden ist etwa von besonderem Interesse, ob sie sich trotz ihrer meist sehr dominierenden Funktion um eine Kommunikation auf Augenhöhe bemühen und wie sie sich in Bezug auf die Steuerungsformen im Kontext interkommunaler Zusammenarbeit zwischen Hierarchie, Konkurrenz und Kooperation verhalten (Kühn/Weck 2013). Im Fokus steht auch, welche Kooperationsthemen vorherrschen und welche organisatorischen Instrumente im Einzelnen genutzt werden.

Um die vielfältige Praxis und institutionelle Umsetzung der Stadtregionpolitik in Österreich untersuchen zu können, wurden nach intensiver Literatur- und Internetrecherche sowie Gesprächen mit den Landesplanungsbehörden vier Fallstudien ausgewählt, die sich bezüglich der Art und des Formalisierungsgrades der Kooperation unterscheiden, um so möglichst unterschiedliche Zugänge zur Zusammenarbeit, deren Hintergründen und Ausgestaltungsformen abbilden zu können. Der Auswahl der Fallregionen liegt eine bewusste, kriteriengesteuerte Fallauswahl (Kelle/Kluge 2010: 43) auf der Basis der oben genannten Ausführungen zum Formalisierungsgrad interkommunaler Kooperation zugrunde. Die Daten- und Materialgrundlagen für den qualitativen Fallvergleich sind Planungsdokumente, Internetauftritte sowie Medienberichte. Als wichtige empirische Grundlage wurden zudem im Zeitraum zwischen Ende 2018 und Mitte 2020 offene Leitfadeninterviews (vgl. Meuser/Nagel 2009) mit insgesamt dreizehn Fachleuten der lokalen bzw. regionalen Ebene sowie der Landesplanung in allen vier Fallregionen geführt. Je Fallregion wurden mindestens ein Akteur der lokalen bzw. (stadt)regionalen Ebene sowie eine Expertin/ein Experte der Landesebene befragt. In den Gesprächen wurden das handlungsorientierende Wissen der befragten Expertinnen und Experten (Meuser/Nagel 2009: 472) und die unterschiedlichen Perspektiven auf die Ausgestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit von Klein- und Mittelstädten mit ihrem Umland eruiert. Die Gespräche bezogen sich auf die allgemeine Ausgestaltung der interkommunalen Kooperation, den Entstehungshintergrund der untersuchten Kooperationsform, die interne Organisationsstruktur sowie auf die Abstimmungsprozesse zwischen den involvierten Akteuren. Die einzelnen Fallstudien wurden zuerst einer Einzelfallanalyse unterzogen, in der Ziele, Inhalte und Formen der Zusammenarbeit sowie die Bedeutung der Klein- und Mittelstädte in den Kooperationen entlang einer Themenanalyse (vgl. Froschauer/Lueger 2009) herausgearbeitet sowie deren Perspektiven ausgelotet wurden. Mit

diesen Einzelfallanalysen konnte ein fundiertes Verständnis über die jeweilige Kooperation entwickelt werden, bevor die Fälle in Hinblick auf den institutionellen Rahmen, inhaltliche Ausrichtungen und die Rolle der Kernstädte vergleichend ausgewertet wurden.

4 Darstellung der Fallstudien

4.1 Überblick über die Fallstudien

Die vier Fallstudien (vgl. Abbildung 1) sollen zeigen, dass in den unter Beteiligung von Klein- und Mittelstädten geformten Stadtregionen auf vielen Feldern sowie in unterschiedlichen organisatorischen und institutionellen Strukturen interkommunal kooperiert wird. Ziel ist es, auf der Skala der institutionellen Verbindlichkeit unterschiedliche Typen der Kooperation in österreichischen Stadtregionen zu ermitteln – von der lockeren Kooperation bis zur freiwilligen Fusion (vgl. Priebs 2018). Die von Reusch-Demel (2018: 23) eingebrachte Perspektive auf die Gemeindefusion als „intensivste Form der Zusammenarbeit“ wird auch von der Autorin und dem Autor dieses Beitrages geteilt. So zeigt sich in dem in weiterer Folge dargestellten Fallbeispiel der freiwilligen Fusion zur Stadtgemeinde Trofaiach, dass dieser Fusion ein intensiv geführter Kooperations- und Abstimmungsprozess zwischen den später zusammengelegten Gemeinden vorausgeht. Die interkommunale Kooperation mündete demnach in weiterer Folge in die Fusion. Auch wenn in der Realität der interkommunalen Kooperation unter Beteiligung von Klein- und Mittelstädten in Österreich keine vier Fallbeispiele streng nach dem Grad der Verbindlichkeit gefunden werden konnten, können durchaus unterschiedliche Varianten und Ausprägungen der Kooperation von der stadtreionalen Vereinslösung über öffentlich-rechtliche Verbände bis hin zur freiwilligen Fusion identifiziert werden.

Funktionierende Governance-Strukturen bauen häufig auf die Kombination unterschiedlicher Rechtsformen sowie insbesondere die von formalen und informellen Strukturen. Entlang der unterschiedlichen Institutionalisierung lassen sich die hier untersuchten Fallstudien nach ihren unterschiedlichen Charakteristika unterscheiden, die in Tabelle 1 dargestellt werden.

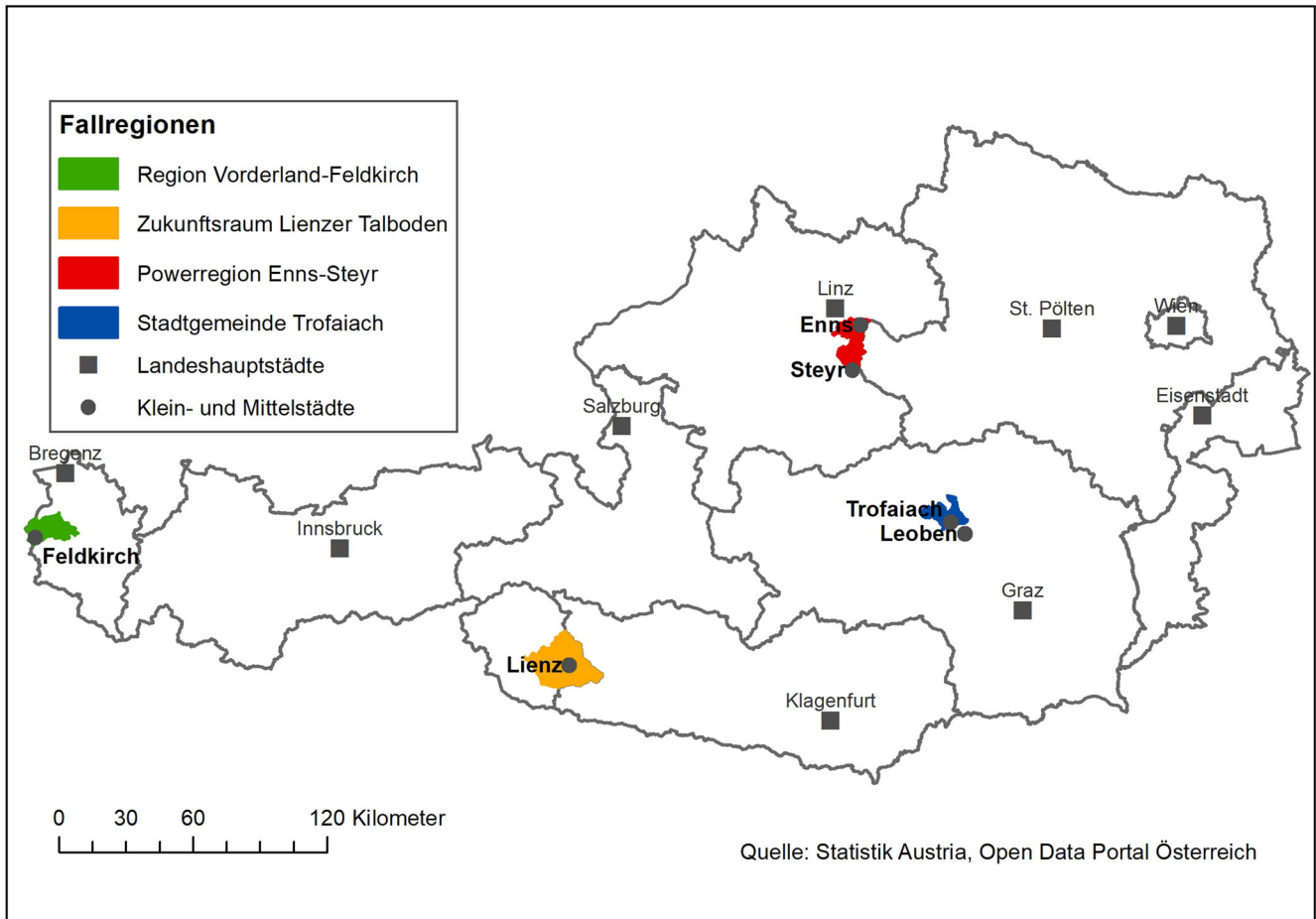


Abbildung 1 Lage der Fallregionen in Österreich

4.2 Stadtregion Vorderland-Feldkirch (Vorarlberg)

Als Region Vorderland-Feldkirch⁴ wird hier der Raum der im Verein Region Vorderland-Feldkirch zusammengeschlossenen Kommunen mit rund 67.000 EW verstanden. Die Region ist Teil des Vorarlberger Rheintals, das eine der 38 ÖROK-Stadtregionen und nach Wien und Graz der am dichtesten besiedelte Raum Österreichs ist. Regionales Zentrum der Region ist Feldkirch, das mit 34.210 EW so groß wie alle anderen Gemeinden zusammen ist. Die Stadtregion weist damit eine monozentrische Struktur auf.

4.2.1 Organisatorische Struktur und institutioneller Rahmen der Region Vorderland-Feldkirch

Mitglieder des 1978 gegründeten Vereins sind die Stadt Feldkirch und zwölf weitere Gemeinden. Der Verein be-

zeichnet sich als Regionalentwicklungsgemeinschaft, die sich das Ziel gesetzt hat, durch gemeindeübergreifende Kooperation die Lebensqualität der Region zu halten bzw. weiter zu verbessern sowie den Einwohnerinnen und Einwohnern aller Gemeinden „in allen Bereichen der Daseinsvorsorge zunehmend gleiche Voraussetzungen und Möglichkeiten“ zu bieten (Verein Region Vorderland-Feldkirch 2018: 5). Der Vorsitz liegt bei einem Bürgermeister als ehrenamtlichem Obmann, die Geschäftsführung wird hauptamtlich wahrgenommen.

4.2.2 Inhaltliche Ausrichtung der stadtreionalen Zusammenarbeit

Der Erreichung des Vereinszwecks dienen unter anderem regionale Projekte und gemeinsame Veranstaltungen der Mitglieder, gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit, die Einbindung der Bürger/-innen in die Entwicklung der Region sowie die Kooperation der kommunalen Verwaltungen. Auf der Grundlage einer vom Verein Region Vorderland-Feldkirch 2003 durchgeführten Untersuchung, welche Aufgaben sich vorrangig für eine Kooperation der Verwaltungen eignen

⁴ Vgl. <https://www.vorderland.com> (18.02.2021).

Tabelle 1 Übersicht über die Fallstudien

	Kernstädte mit Einwohnerzahl Stand 01.01.2020	Beteiligte Gemeinden	Einwohnerzahl im Kooperationsraum Stand 01.01.2020	Organisatorische/institutionelle Charakteristika der Kooperation
Region Vorderland-Feldkirch (Vorarlberg)	Feldkirch 34.210	13	67.380	Stadtregionale Vereinslösung in Kombination mit Verwaltungsgemeinschaft und Gemeindeverband; gemeinsame Betriebsführung, Kernstadt übernimmt Aufgaben nach dem Sitzgemeinde-Modell
Lienzer Talboden (Tirol)	Lienz 11.905	15	28.146	Förmlicher Planungsverband in Kombination mit Gemeindeverbänden und informellen Strukturen; Kernstadt übernimmt Aufgaben nach dem Sitzgemeinde-Modell; weitere räumliche Kooperationssebenen
Powerregion Enns-Steyr (Oberösterreich)	Steyr 38.056 Enns 11.940	8	74.296	Gemeindeverband als Kooperation quer zu administrativen Strukturen; solidarische Finanzvereinbarungen
Stadtgemeinde Trofaiach (Steiermark)	(Trofaiach) (11.119)	(3) 1	11.119	Gemeindefusion nach freiwilligem und kooperativ angelegtem Fusionsprozess

Quelle: Einwohnerzahlen der Kernstädte sowie im Kooperationsraum: Statistik Austria, Bevölkerung am 1. Januar 2020 nach Gemeinden (Gebietsstand 1. Januar 2020, <https://www.statistik.at>)

würden, wurde 2005 als Pionierprojekt eine gemeinsame Baurechtsverwaltung aufgebaut. Diese arbeitet aktuell für alle 12 Gemeinden außerhalb der Stadt Feldkirch. Entgegen der ursprünglichen Absicht, für diese Aufgabe einen Gemeindeverband zu gründen, wurde schließlich doch der Weg der gemeinsamen Aufgabenerfüllung im engeren Sinne über eine Verwaltungsvereinbarung gewählt, bei dem die Verantwortung weiterhin bei den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern liegt und die Baurechtsverwaltung keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt (Interview 1)⁵. Diese Kooperation war so erfolgreich, dass 2011 auch eine gemeinsame Finanzverwaltung ihre Arbeit aufnehmen konnte, an der sich aktuell neun Gemeinden beteiligen (Interview 2).

Perspektivisch dürfte die Intensivierung der interkommunalen Kooperation in der Region Vorderland-Feldkirch unstrittig sein. Diese Einschätzung ergibt sich daraus, dass Feldkirch eine enge funktionale Abhängigkeit von den Nachbargemeinden erkannt hat (Interview 3) und im Umland der geringe Spezialisierungsgrad der Gemeindeverwaltungen „immer deutlicher wird“ (Interview 2). Mit dem 2017 aufgesetzten Projekt „Modellregion Gemeindekooperationen“ hat sich der Verein als ehrgeizige Ziele die Professionalisierung und Beschleunigung von Gemeindekooperationen sowie die „Erhöhung der Handlungsfähigkeit von Gemeinden durch Regionalisierung von komplexen Agenden“ gesetzt. Vorgesehen ist unter anderem die „er-

gebnisoffene Erarbeitung von Kooperationsmöglichkeiten auch in sensiblen Themenbereichen (z.B. Schulsprengel, Betriebsgebiete)“ (Verein Region Vorderland-Feldkirch 2018: 13).

Roter Faden für sämtliche Aktivität der Region in den kommenden Jahren ist die Frage, wie die Gemeinden ihre Aufgaben künftig bestmöglich erledigen können. Da Gemeindefusionen unpopulär sind und nicht öffentlich thematisiert werden, müssen zwangsläufig die Kooperationen intensiviert werden, die auch eine stärkere Resilienz gegenüber möglichen Herausforderungen und Krisen schaffen sollen (Interview 2). Für die Kooperation setzt das Land Vorarlberg zwar finanzielle Anreize, jedoch werden strategische Vorgaben des Landes vermisst (Interview 3).

4.2.3 Rolle der Stadt Feldkirch in der Region Vorderland-Feldkirch

Die Stadt Feldkirch nimmt in der Region eine Sonderrolle ein. Sie war anfangs nicht an der Vereinsaktivität beteiligt, doch führte der Prozess „Vision Rheintal“ für den größeren Raum „Vorarlberger Rheintal“ 2006 zu einem Beschluss der Feldkircher Stadtvertretung, sich aktiv in die Weiterentwicklung und Umsetzung dieser Vision einzubringen und deren Leitbild für räumliche Entwicklung und regionale Zusammenarbeit im Stadtentwicklungsplan (STEP) zu berücksichtigen (Interview 3). Im Sinne einer besseren Zusammenarbeit mit ihren Nachbarn ist die Stadt nach einer Übergangsphase mit Beobachterstatus 2010 dem Verein Region Vorderland-Feldkirch als volles Mitglied beigetreten. Die Kooperationsbereitschaft der Stadt wurde auch durch ihre positiven Erfahrungen bei der Kooperation von Stadt-

⁵ Nähere Angaben zu Interviewten siehe am Ende des Beitrags.

bus Feldkirch und Landbus Oberes Rheintal gestärkt, für die seit 2007 eine gemeinsame Geschäftsführung durch die Stadtwerke Feldkirch erfolgt (Interview 2). Auch für die beiden Altstoffsammelzentren in der Region Vorderland-Feldkirch liegt die Betriebsführung bei der Stadt Feldkirch. Ferner hat die Stadt Feldkirch im Sinne des Sitzgemeinde-Modells die Betreuung der Informatik und der Gehaltsverrechnung für mehrere Gemeinden der Region übernommen. Perspektivisch sieht die Stadt die gesamte Region als gemeinsamen Lebensraum und als Bezugsraum für politische Gestaltung (Interview 3), auch die Intensivierung der Kooperation wird im Stadtentwicklungsplan aufgegriffen: „Die regionale Zusammenarbeit zur Standortsicherung und Erreichung von wichtigen Stadtentwicklungszielen soll auch zukünftig weitergeführt und an erfolgsversprechenden Stellen vertieft werden“ (Stadt Feldkirch 2018: 40).

4.3 Stadtregion Lienzer Talboden (Tirol)

Die Stadt Lienz (11.905 EW) ist das Zentrum Osttirols sowie Verwaltungssitz des gleichnamigen Bezirks mit hoher Arbeitsplatz-, Schul- und Einzelhandels-Zentralität. Da Lienz sowie einige weitere Gemeinden Osttirols bedeutende Industriestandorte sind, wurde auf dem 2018 eröffneten Campus Technik in Lienz mit Berufsschule, Höherer Technischer Lehranstalt und Außenstelle der beiden Innsbrucker Universitäten eine Mechatronik-Ausbildung angesiedelt. Dass die Bedeutung der Stadt Lienz über die einer normalen Bezirksstadt hinausgeht, zeigt sich unter anderem auch daran, dass sie trotz ihrer peripheren Lage mit zwei täglichen Zugverbindungen direkt an die Bundeshauptstadt Wien angebunden ist. Lienz und die 14 Umlandgemeinden wurden auch von der Statistik Austria auf Basis der Bevölkerungsdichte und räumlichen Verflechtung als „Kleinstadtregion“ abgegrenzt und bilden eine der 38 Stadtregionen der Österreichischen Raumordnungskonferenz.

4.3.1 Organisatorische Struktur und institutioneller Rahmen der Stadtregion Lienzer Talboden

Die Stadt Lienz bildet mit 14 weiteren Gemeinden den Planungsverband 36 „Lienz und Umgebung“, dessen Aufgabe nach Tiroler Landesrecht vor allem in der Mitwirkung an Aufgaben der Raumordnung sowie der entsprechenden Unterstützung der Gemeinden liegt. Über diese sehr allgemein gehaltene landesrechtliche Zuständigkeit hinaus haben sich die Gemeinden des Planungsverbands entschlossen, als „Zukunftsraum Lienzer Talboden“⁶ im identischen Gebietsumgriff gemeinsam die Gestaltungsverantwortung für die

Region wahrzunehmen und damit der engen Vernetzung der Gemeinden Rechnung zu tragen, was auch von der Tiroler Landesplanung hervorgehoben wurde (Interview 4). Der strategische Entwicklungsprozess wurde 2013 von den 15 Gemeinden initiiert (Januschke 2016: 28). Ziel der Kooperation ist es, die individuellen Besonderheiten der Gemeinden zu erhalten und sich gemeinsam als „der eine Zukunftsraum südlich der Alpen“⁷ zu positionieren. Dazu wurde ein Standortentwicklungsprozess initiiert, in dem die für das Leben, Arbeiten und Wirtschaften in der Region zentralen Bereiche herausgearbeitet wurden (zu den Ergebnissen vgl. Institut für Standort-, Regional- und Kommunalentwicklung 2017).

Als Steuerungsgremium des Prozesses fungiert die Gemeinschaft der 15 Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, die auch die Verbandsversammlung des Planungsverbandes bilden. Obmann ist der Bürgermeister einer kleinen Gemeinde, während die Stellvertretung bei der Stadt Lienz liegt, die sich hier bewusst zurücknimmt (Interview 5). Zur Einbindung und Information sämtlicher Gemeindevandatare sowie Bürgerinnen und Bürger wurden bislang fünf Regionskonferenzen als öffentliche Diskussionsveranstaltungen durchgeführt. Die gesetzlich vorgeschriebene Geschäftsstelle des Planungsverbandes ist beim Abwasserverband Lienzer Talboden angesiedelt, das Kooperationsmanagement für den Zukunftsraum Lienzer Talboden jedoch liegt bei der Stadt Lienz im Bereich Standortentwicklung/Wirtschaft/Stadtmarketing, wodurch sich wichtige Synergien mit der Arbeit der Stadtverwaltung ergeben. Für die Stadt ist die intensive Kooperation mit den Nachbargemeinden ein Gegenmodell zur Gemeindefusion, weil aus ihrer Sicht eine gute Kooperation eine Fusion ersetzen kann (Interview 5).

4.3.2 Inhaltliche Ausrichtung der stadtreionalen Zusammenarbeit

Im Fokus der Arbeit des Lienzer Talbodens liegt die Standortentwicklung des „Zukunftsraums“. Ein zentrales Kooperationsprojekt stellt dabei die Gewerbebebietsstrategie dar, nach der es perspektivisch im Lienzer Talboden nur noch vier Gewerbegebiete mit jeweils klarer Spezialisierung geben soll. Für den Grundstücksankauf wird eine Genossenschaft der beteiligten Gemeinden gegründet. Vorgesehen ist eine freiwillige Aufteilung der Gewerbesteuer über den Planungsverband. Ein weiteres Gemeinschaftsprojekt stellt „RegioNet“ dar, mit dem ein regionales Glasfasernetz entsteht. Für praktische Verwaltungsaufgaben gibt es weitere sektorale Kooperationen, so einen Gemeindeverband aller 15 Gemeinden für das Standesamt sowie – mit Ausnahme der Stadt Lienz – einen Gemeindeverband für Baumanage-

⁶ <https://zukunftsraumlienzertalboden.at> (14.02.2021).

⁷ <https://zukunftsraumlienzertalboden.at> (14.02.2021).

ment. Ein dauerhaft wichtiger Aspekt der Kooperation wird in der offensiven Vermarktung der Region nach außen gesehen, mit der auch nach innen das Wir-Gefühl gestärkt wird. Zentraler Inhalt der interkommunalen Zusammenarbeit des „Zukunftsraumes“ ist damit die Wirtschaftsförderung der Region, die laut Wirth und Biwald (2006: 23) neben investitionsintensiven Bereichen ein mittlerweile immer populäreres Motiv für die interkommunale Kooperation in Österreich darstellt.

Aber auch die Zusammenarbeit im Bereich investitionsintensiver Bereiche wie der Ver- und Entsorgung als traditionelle Form der interkommunalen Kooperation (Wirth/Biwald 2006: 22) zeigt sich in der Stadtregion Lienzertalboden. So bietet die Stadt Lienz den anderen Gemeinden an, nach dem Sitzgemeinde-Modell auch Dienstleistungen zu übernehmen. Mit dem Neubau ihres Altstoff- und Ressourcen-zentrums hat die Stadt allen Gemeinden im Lienzertalboden die zentrale Organisation der Altstoff- und Problemstoffsammlung angeboten. Perspektivisch soll das städtische Wasserwerk Lienz in ein Kommunalwerk umgewandelt werden, das den anderen Gemeinden eine breite Palette kommunaler Dienstleistungen anbieten soll.⁸

4.3.3 Rolle der Stadt Lienz in der Stadtregion Lienzertalboden

Für die Stadt Lienz beschränkt sich die Kooperation mit ihren Nachbarn nicht auf die Gebietskulisse des Planungsverbandes. Vielmehr sieht sie Kooperation als einen räumlich und institutionell wesentlich offeneren Prozess. Die Stadt sieht sich als Managerin einer „Multilevel Governance Struktur“, die sich über vier simultan bearbeitete Strategieebenen erstreckt (Interview 5). Neben der räumlich am engsten geschnittenen Kooperationsebene des Lienzertalbodens arbeiten auf der Ebene des Bezirkes Lienz dessen 33 Gemeinden in mehreren Gemeindeverbänden (für das Bezirkskrankenhaus, Wohn- und Pflegeheime sowie die Abfallwirtschaft) zusammen, deren Zusammenschluss zu einem Mehrzweckverband diskutiert wird. Die nächste Kooperationsebene stellt der Landesteil Osttirol dar, wo das Regionalmanagement Osttirol (RMO) tätig ist, das auch das Fördermittelmanagement für die LEADER-Projekte im Lienzertalboden wahrnimmt. Auf der Ebene des Städtenetzwerks „Südalpenraum“ schließlich arbeiten die Städte Lienz (Tirol), Bruneck (Südtirol/Italien) sowie Hermagor und Spittal (Kärnten) zusammen. Diese haben im Jahr 2019 eine gemeinsame Städtecharta proklamiert und verfolgen das Prinzip der „smart specialization“, z. B. durch unterschiedliche Schwerpunkte der Hochschuleinrichtungen. Mit dem Städ-

tenetzwerk soll auch die Bedeutung der Städte und deren gemeinsame Verantwortung für die Stabilisierung des ländlichen Raums unterstrichen werden. Das derzeitige informelle Bürgermeistertreffen soll künftig durch eine Regionskonferenz und einen Regionsrat ersetzt werden (Interview 5).

4.4 Powerregion Enns-Steyr (Oberösterreich)

Eine der erfolgreichen oberösterreichischen Stadtregionen ist die Powerregion Enns-Steyr⁹, die sich 2013 als Gemeindeverband der zwei Städte Enns und Steyr und der sechs Gemeinden St. Florian, Asten, Hargelsberg, Kronstorf, Dietach und Wolfers gegründet hat. Das Gebiet der Powerregion erstreckt sich mit Linz-Land, Steyr-Land sowie der Statutarstadt Steyr über drei administrative Bezirke. Bereits aus dieser administrativen Zusammensetzung zeigt sich der Erfolg der Powerregion Enns-Steyr, waren Verwaltungsgemeinschaften in Oberösterreich doch lange nur zwischen Gemeinden desselben politischen Bezirks denkbar (Wirth/Biwald 2006: 21).

Die Region zählt mit Standorten international führender Unternehmen wie BMW oder MAN zu den wirtschaftlich stark entwickelten Regionen in Oberösterreich. Auch demographisch stellen die Gemeinden mit ihren insgesamt über 74.000 EW einen Wachstumsraum dar. Mit den für die Powerregion namensgebenden Städten Enns (11.940 EW) sowie Steyr (38.056 EW) sind zwei Kernstädte unterschiedlicher Größe involviert. Im Sinne von Herrschel und Newman (2003) könnte das Muster der Powerregion Enns-Steyr als polyzentral charakterisiert werden. Steyr ist dabei das wirtschaftliche Zentrum, in dem mehr als die Hälfte der Bevölkerung der Powerregion lebt. Die Stadt Enns verfügt mit dem Ennshafen wiederum über eine wichtige Transportinfrastruktur für die global vernetzte Wirtschaft in der Region.

4.4.1 Organisatorische Struktur und institutioneller Rahmen der Powerregion Enns-Steyr

Die Powerregion Enns-Steyr ist eine der am stärksten formalisierten Beispiele für stadtrregionale Zusammenarbeit in Oberösterreich. Während Stadtregionen von Seiten des Landes Oberösterreich als informelle Arbeitsgremien angelegt sind, haben sich die Gemeinden der Powerregion Enns-Steyr 2013 zu einem Gemeindeverband zusammengeschlossen. In diesem sind als Ziele die kooperative Raumentwicklung, die Entwicklung interkommunaler Betriebsstandorte sowie eine integrierte und nachhaltige Regionalentwicklung

⁸ Schriftliche Mitteilung Oskar Januschke, 19. Juli 2020.

⁹ <https://www.power-region.at> (16.02.2021).

festgelegt. Die Powerregion ist heute der einzige Gemeindeverband zur interkommunalen Raumentwicklung in Oberösterreich (Interview 6).

Bei der Umsetzung der Verbandsziele bedient sich die Region unterschiedlicher Förderungen bzw. Instrumente, die vom Land Oberösterreich koordiniert werden. Mittels des Förderprogramms „Regio 13“ des Landes Oberösterreich wurden im interkommunalen Raumentwicklungskonzept sogenannte Denkräume für die Entwicklung von interkommunalen Betriebsstandorten, Qualitätsräume für Landschaft und Landwirtschaft sowie Qualitätsstandards für regional bedeutsame Betriebs- und Wohnstandorte festgelegt. Auch der Ausbau jener Standortfaktoren, die vor allem in der Säule „Integrierte und nachhaltige Regionalentwicklung“ forciert werden, soll über Förderprogramme abgedeckt werden. Hierfür stand in den vergangenen Jahren als Instrument des Landes Oberösterreich die Förderung von stadtreionalen Entwicklungsstrategien und daraus abgeleiteter investiver Umsetzungsprojekte zur Verfügung, die über das EU-Förderprogramm IWB/EFRE¹⁰ abgewickelt wurden. Nachdem die Powerregion aufgrund ihrer räumlichen Struktur, die sich über drei administrative Bezirke erstreckt, der Förderlogik von EU-Förderungen oftmals entgegensteht, müssen regelmäßig kreative Lösungen zur Finanzierung kooperativer Raumentwicklungsprozesse und -projekte gesucht werden (Interview 6). Allerdings wird auch die ‚Einzigartigkeit‘ der institutionellen Struktur der Powerregion im Land Oberösterreich betont, die nur bedingt auf andere Regionen übertragbar ist. So meint etwa der für Interkommunale Kooperationen zuständige Planer des Landes Oberösterreich: „Die Sorge, die wir in der Landesplanung haben, ist, wenn man diese Kooperationsräume vollkommen freiwillig macht, dann entsteht das, was wir derzeit bei den INKOBAs¹¹ haben. Nämlich ein Patchwork an motivierten Kooperierenden, aber keine Flächendeckung. Deswegen haben wir vom Land die Gründung von diesen regionalen Gemeindeverbänden nicht wirklich massiv unterstützt, weil man das dann machen kann, wenn man eine klare räumliche Strukturierung hat“ (Interview 6).

Auch hinsichtlich der Verbindlichkeit der gemeinschaftlichen Raumentwicklung geht die Powerregion Enns-Steyr einen ‚Sonderweg‘ im Bundesland Oberösterreich. Während in Oberösterreich planerische Abstimmungen auf interkommunaler Ebene stets informell sind, wird in der Powerregion Enns-Steyr eine gemeinschaftliche Raument-

wicklung betrieben und die konsensual bestimmten Festlegungen und Ziele werden auch auf Ebenen der örtlichen Raumordnung freiwillig von allen Gemeinden berücksichtigt (Interview 7). Die interkommunale Kooperation in Fragen der überörtlichen Raumordnung erhält in der Powerregion damit einen höheren Verbindlichkeitsgrad als ihr formell zukommen müsste.

4.4.2 Inhaltliche Ausrichtung der stadtreionalen Zusammenarbeit in der Powerregion Enns-Steyr

Wie bereits erwähnt basiert die Arbeit der Powerregion auf den drei Säulen kooperative Raumentwicklung, Entwicklung interkommunaler Betriebsstandorte sowie integrierte und nachhaltige Regionalentwicklung. In der Entstehung des Gemeindeverbandes spielte vor allem die interkommunale Betriebsstandortentwicklung eine zentrale Rolle. Fördernd war dabei die wirtschaftlich globale Verflechtung der beiden Kernstädte und der sechs beteiligten Umlandgemeinden. So wurde in einem ersten Schritt 2006 nach dem Beschluss für den Bau der Bundesstraße 309 zwischen Enns und Steyr eine Initiative „Interkommunale Betriebsansiedlung“ (INKOBA) zwischen den Gemeinden Hargelsberg und Kronstorf gegründet, um die so erschlossenen Flächen auch für Betriebsansiedlungen attraktiv zu machen. Bei dem Instrument der INKOBA, das von der Wirtschaftsagentur des Landes Oberösterreich gefördert wird, steht die interkommunale Standortsicherung im Vordergrund. Ergebnis dieser INKOBA-Gründung war unter anderem das Interesse des Internetkonzerns Google an dortigen Betriebsflächen (Interview 7). In einem zweiten Schritt wurde das Handlungsgebiet der INKOBA auf die gesamten, an der neuen Bundesstraße 309 gelegenen Gemeinden zwischen Enns und Steyr erweitert. So lieferte die 2010 eröffnete Straße als wichtige Entwicklungsachse ein Argument, über eine gesamtregionale Standortentwicklung nachzudenken, so der Obmann der Powerregion. Ziel der Gemeinden war es, gemeinsam Verantwortung für die Entwicklung der Region zu übernehmen und im Dialog anstatt in Konkurrenz Betriebsstandortentwicklung zu betreiben. Der Zusammenschluss zur Powerregion wurde damals auch auf Landesebene, im Besonderen durch die Landesplanung, als gutes Beispiel für interkommunale Kooperation unterstützt. Längerfristiges Ziel der Zusammenarbeit der acht Gemeinden ist es, gemeinsame Qualitätsstandards für Flächenwidmungen festzulegen, um eine nachhaltige räumliche Entwicklung und ein qualitätsvolles Wachstum in einer zukunftsfähigen Region mit hoher Standortqualität zu fördern. Als Mehr-Themen-Verband weist die Powerregion einen Kooperationsansatz mit hoher Verbindlichkeit, aber auch mit einer starken territorialen Orientierung auf (Bogumil/Grohs 2010: 94).

¹⁰ Investitionen in Wachstum und Beschäftigung Österreich 2014-2020; <https://www.iwb2020.at/de/was-ist-iwb2020.html> (18.03.2021).

¹¹ Kurzform für das Instrument „Interkommunale Betriebsansiedlung“ des Landes Oberösterreich.

4.4.3 Rolle der Kernstädte in der Powerregion

Das Verhältnis der acht Gemeinden zueinander kann trotz unterschiedlicher Gemeindegröße als „Zusammenarbeit auf Augenhöhe“ bezeichnet werden, wie die Gesprächspartner/-in in der Powerregion betonen. „Das Ganze baut auf einem fairen bzw. solidarischen Verhältnis der Städte mit weiteren kleineren Gemeinden auf“ (Interview 7), so der Bürgermeister der 3.500 Einwohner-Gemeinde Kronstorf, der seit der Gründung des Gemeindeverbandes gleichzeitig auch Obmann der Powerregion Enns-Steyr ist. Dieses faire und solidarische Miteinander zeigt sich unter anderem darin, dass bei Beschlüssen das Einstimmigkeitsprinzip besteht. Ebenso werden die Erträge aus den in die INKOBA eingebrachten interkommunalen Betriebsstandorten ausgleichsorientiert verteilt, indem alle Gemeinden einen fixen Sockelbetrag erhalten. Erst in einem zweiten Schritt wird entlang der Einwohnerzahl gewichtet. Auch die Aufteilung der Mitgliedsbeiträge funktioniert (abgesehen vom Standortbonus) nach diesem Verteilungsschlüssel. In den Verhandlungen mit den anderen Gemeinden agieren die beiden Städte Steyr und Enns zwar aus einer Position der administrativen und wirtschaftlichen Stärke heraus, sehen aber auch den Nutzen der Kooperation und betonen, dass sie als starke Städte auf Augenhöhe mit ihren Partnergemeinden zusammenarbeiten (Interview 8). Dieses solidarische Miteinander kann als Erfolgsgarant für das Bestehen des Gemeindeverbandes gesehen werden und hebt die Besonderheit der Powerregion gegenüber anderen oberösterreichischen Stadtregionen hervor (Interview 6). Entscheidende Faktoren sind die Entstehung in einem *Bottom-up*-Prozess, ein klares Bekenntnis aller Gemeinden zur Powerregion sowie das hohe Engagement der Bürgermeister. Hier zeigt sich die Bedeutung der Initiative einzelner engagierter Personen (Wirth/Biwald 2006: 24) für die Realisierung einer erfolgreichen stadtregionalen Zusammenarbeit.

4.5 Stadtgemeinde Trofaiach (Steiermark)

Wie bereits ausgeführt stellt die Stadtgemeinde Trofaiach unter den Fallstudien eine Besonderheit dar, da es sich hierbei um eine freiwillige Fusion von drei Gemeinden und damit um die weitgehendste Form der interkommunalen Kooperation handelt. Wie das Beispiel zeigt, kann der Prozess der freiwilligen Fusion im Spektrum interkommunaler Kooperationsformen durchaus geeignet sein, die Handlungsfähigkeit eines Raumes aufrechtzuerhalten bzw. die Handlungsmöglichkeiten zu erweitern. Meist versuchen Gemeinden jedoch eher durch verstärkte Kooperation einer Gemeindezusammenlegung vorzubeugen und jeweils unabhängig zu bleiben. Tatsächlich haben bei der Bildung der heutigen Stadtgemeinde Trofaiach beide Aspekte eine Rolle gespielt. Einerseits war es bereits früh das erklärte Ziel der anfangs

involvierten Gemeinden Trofaiach, Vordernberg und Hafning, eine Einwohnergröße von 10.000 EW zu erreichen, um Einsparungseffekte zu erzielen und nicht zuletzt im Finanzausgleich finanziell besser gestellt zu werden. Andererseits macht der Bürgermeister von Trofaiach keinen Hehl daraus, dass die involvierten Gemeinden durch ihre freiwillige Fusion auch der im Raum stehenden Eingemeindung nach Leoben – mit knapp 25.000 EW und als Universitäts- und Bezirkshauptstadt ein weit ausstrahlendes soziales und wirtschaftliches Zentrum – zuvorkommen wollten (Interview 9). Der tatsächliche Zusammenschluss der drei Gemeinden Trofaiach, Hafning und Gai zur Stadtgemeinde Trofaiach¹² kann damit auch als ein Akt des gemeinsamen Widerstandes gegen eine Eingemeindung in eine dominante Mittelstadt gesehen werden, die für diese drei kleineren Gemeinden nicht nur den Verlust ihrer Unabhängigkeit, sondern in gewisser Weise auch ihrer Identität als ‚ländlich geprägte Gemeinde‘ im Kontrast zum ‚städtischen‘ Leoben bedeutet hätte. Diese Faktoren, die schlussendlich auch zur Fusion zur Stadtgemeinde Trofaiach geführt haben, stellen generell häufige Gründe für die Zurückhaltung insbesondere von kleinen Gemeinden gegenüber einer Intensivierung einer interkommunalen Kooperation dar, wie auch Wirth und Biwald (2006: 22) darlegen.

4.5.1 Institutioneller Hintergrund der Fusionierung zur Stadtgemeinde Trofaiach

Der 2013 erfolgten Bildung der Stadtgemeinde Trofaiach, die mit heute rund 11.200 EW eine größere Kleinstadt darstellt (und damit deutlich kleiner ist als die anderen vorgestellten Räume), ging ein komplexer Governance-Prozess voraus, der 2011 begann. Ausgangspunkt für die freiwillige Fusion der drei Gemeinden lag in dem vom Land Steiermark seit 2006 vorbereiteten Prozess zur weitreichenden Neustrukturierung der steirischen Regionalpolitik, der 2010 in die Gründung von Kleinregionen mündete. Dieser mit „Regionext“ betitelte Prozess brachte vielfältige strukturelle Änderungen mit sich und führte unter anderem zur Professionalisierung des Regionalmanagements. Bereits 2010 hatten die Bürgermeister der Gemeinden Trofaiach, Vordernberg und Hafning den Regionext-Prozess als eine Vorstufe zur Gemeindestrukturreform eingeschätzt – tatsächlich schlossen sich mit 1. Jänner 2015 die vormals 542 steirischen Gemeinden zu nur noch 287 Gemeinden zusammen. Um der unerwünschten Eingemeindung nach Leoben zuvorkommen und auch die Gunst der Stunde zu nutzen, wandten sich die drei Bürgermeister damals an den Lan-

¹² <https://www.trofaiach.gv.at> (18.02.2021).

deshauptmann und seinen Stellvertreter, um sich als „Role Models“ für eine Gemeindefusion anzubieten (Interview 9).

Nachdem der Vorschlag zur freiwilligen Fusion auf landespolitischer Ebene Zustimmung fand, begannen die drei Gemeinden, die Fusion administrativ vorzubereiten. Dieser Prozess wurde durch drei vom Land Steiermark finanzierte Beratungsunternehmen im Hinblick auf rechtliche, organisatorische und kommunikative Angelegenheiten begleitet. Später schloss sich auch die Gemeinde Gai mit knapp 1.750 EW den Verhandlungen zur Gemeindefusion an, nachdem auch hier die Bevölkerung die Gemeindefusion ablehnte. In einem knapp zwei Jahre dauernden Prozess wurden die neuen administrativen Strukturen unter Einbindung der Amtsleiter sowie der Gemeindebeschäftigten, aber auch der örtlichen Vereine, vorbereitet. Die Bürgermeister waren darum bemüht, neben der politischen auch die verwaltungstechnische sowie gesellschaftliche Ebene gezielt einzubinden und früh eine Akzeptanz in der Bevölkerung herzustellen, die der Gemeindefusion schlussendlich in einer Volksbefragung im Herbst 2012 zustimmen sollte. Im Fusionsprozess wurden damit auch die „machtpolitischen ‚Gelegenheitsfenster‘“ (Bogumil/Grohs 2010: 100) genutzt, die auch für den Erfolg anderer Formen der Institutionalisierung interkommunaler Kooperation bedeutsam sind.

Neben dem erwähnten Ziel, durch eine effiziente Verwaltung Kosten zu sparen, sah man die Zusammenlegung als Chance, die kommunalen Dienstleistungen zu professionalisieren.

4.5.2 Rolle der involvierten Gemeinden

Wie erwähnt wurde der Fusionsprozess bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt von den Bürgermeistern der Gemeinden Trofaiach, Vordernberg und Hafning forciert. Obwohl dieser Prozess weitgehend von einem partnerschaftlichen Miteinander unter Einbindung vieler *Stakeholder* geprägt war, gab es kurz vor der Volksbefragung Anfang Oktober 2012 auch einen Bruch. Während sich Politik sowie Bürgerinnen und Bürger der drei Gemeinden Trofaiach, Hafning und Gai, die auch heute die Stadtgemeinde Trofaiach bilden, überwiegend für die Fusion aussprachen, änderte der Bürgermeister von Vordernberg kurz vor der Volksbefragung seinen Standpunkt und empfahl seinen Bürgerinnen und Bürgern, bei der Volksbefragung gegen eine Fusion zu stimmen. Als Begründung nannte er seinen Zweifel an den Einsparungspotenzialen und an der neuen administrativen Struktur sowie die Befürchtung, dass es zu einer Zentralisierung der Infrastrukturen in Richtung Trofaiach und damit einer Schlechterstellung der mehr als 1.000 EW von Vordernberg kommen würde (Müller 2012; Walenta/Schöberl 2012). Die Bürgerinnen und Bürger von Vordernberg folgten ihrem Bürgermeister und stimmten mehrheitlich gegen

eine Fusion, sodass Vordernberg auch heute noch eine eigenständige Gemeinde ist.

Trotz der Abkehr von Vordernberg sieht der Bürgermeister von Trofaiach in der Gemeindefusion eine Erfolgsgeschichte. So stehen der Stadtgemeinde heute aufgrund des Finanzausgleiches jährlich rund 1,5 Mio. Euro an Mehreinnahmen zur Verfügung und durch Synergieeffekte können weitere 500.000 Euro erwirtschaftet werden, die die Stadt etwa zum Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs sowie zur Innenentwicklung nutzen kann. Mit diesen Maßnahmen erweckte die Stadtgemeinde Trofaiach breites Aufsehen und konnte ihren Schuldenstand um zwei Drittel reduzieren, sodass sie heute über einen ausgeglichenen Finanzhaushalt verfügt. Der Erfolg dieser freiwilligen Fusion zeigt sich nicht nur in ihrer von der Landesplanung (Interview 10) und weiteren Expertinnen und Experten betonten Vorbildwirkung, sondern auch darin, dass die Stadt Trofaiach heute das kleinregionale Zentrum für neun umliegende Gemeinden darstellt.

Die Fallstudie Trofaiach zeigt die Notwendigkeit einer frühen Einbindung aller relevanten Ebenen und *Stakeholder* in den Prozess der freiwilligen Gemeindefusion. Als vorteilhafter Kontextfaktor kann dabei sicherlich auch der Umstand gesehen werden, dass die Gemeinden Trofaiach, Hafning und Gai schon vor ihrer Fusion bei der Erbringung technischer und sozialer Infrastrukturen wie einer Kläranlage oder Betreuungs- und Bildungseinrichtungen kooperiert hatten und in einem gemeinsamen Pfarrverband organisiert waren (Interview 9). Die jahrelange Zusammenarbeit in diesen Bereichen erleichterte auf der einen Seite die Intensivierung dieser Kooperationsbeziehungen im Abstimmungsprozess für die Fusion und führte auf der anderen Seite dazu, dass sich die Einwohnerinnen und Einwohner der fusionierten Gemeinden relativ schnell mit der neuen Gemeindefusion identifizieren konnten.

5 Vergleichende Analyse der Ausgestaltung der Kooperationen

5.1 Organisatorische Struktur und institutioneller Rahmen der Kooperationen

Ebenso wie der jeweilige Anlass gestaltet sich der formale Rahmen der Kooperationen in den vier Fallstudien unterschiedlich, jedoch sind durchweg ein pragmatischer Ansatz und die Kombination mehrerer Organisationsmodelle erkennbar. In der Region Vorderland-Feldkirch wurde als ‚Dach‘ der Maßnahmen die Vereinslösung gewählt, für die gemeinsame Aufgabenerledigung wurden öffentlich-rechtliche Kooperationsformen bis zum Gemeindeverband heran-

gezogen. Im Lienzer Talboden bildet der Planungsverband nach Tiroler Raumordnungsrecht den formalen Rahmen, doch geht die von der Stadt Lienz koordinierte vielfältige Kooperationstätigkeit weit über die damit verbundenen Aufgaben hinaus. Charakteristisch für die Kooperation im Lienzer Raum ist die bewusst geschaffene *Multilevel-Governance*-Struktur mit einem engen Kooperationsgeflecht förmlicher und informeller Kooperationsformen auf unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen. Während die Gemeindeverbände in den beiden erstgenannten Kooperationen eine eher untergeordnete Bedeutung haben, bildet der Gemeindeverband Powerregion Enns-Steyr als „Mehrzweckverband“ für diesen Raum die zentrale Kooperationsplattform. Detaillierte Regelungen bestehen zu den strategischen Zielen der Raumentwicklung sowie zu den interkommunalen Betriebsstandorten mit einer solidarischen Aufteilung von Aufwand und Einnahmen. In Trofaiach stand am Ende eines gemeinsamen Organisationsprozesses der freiwillige Zusammenschluss zu einer Stadtgemeinde. Begünstigt wurde dieser Prozess durch die anstehende Gebietsreform in der Steiermark – einerseits als Vorbeugemaßnahme gegen eine Eingemeindung in das regionale Zentrum, andererseits durch die Vorreiterrolle für die Schaffung effizienter Gemeinden. Dass es sich auch bei der freiwilligen Fusion um eine Form der interkommunalen Kooperation handelt, zeigt sich in der intensiven gemeinsamen Vorbereitung als *Bottom-up*-Prozess in enger Absprache aller beteiligten Gemeinden.

Diese Übersicht zeigt, dass der von der Österreichischen Raumordnungskonferenz initiierte Ansatz der Stadtregionen vor Ort sehr unterschiedlich ausgefüllt und die bestehenden organisatorischen und institutionellen Möglichkeiten sehr flexibel genutzt werden. Deutlich wird, dass stets ein formaler Rahmen als primäre Kooperationsebene genutzt wird, die Ausgestaltung jedoch individuell entsprechend den örtlichen Konstellationen und Zielsetzungen erfolgt. Es kann damit festgehalten werden, dass interkommunale Kooperationen von Klein- und Mittelstädten als gelebte Praxis der Stadtregionen in Österreich „ein Ergebnis hochdynamischer, kontingenter Entscheidungsprozesse“ darstellen und „eine Generalisierbarkeit ausgeschlossen ist“ (Seuberlich 2012: 107). Jede Region entwickelt dabei einen eigenen institutionellen Rahmen.

5.2 Gemeinsame Strategien und Aufgabenwahrnehmung

In allen Fallstudien lässt sich ein strategischer und ein aufgabenbezogener Kooperationsansatz erkennen. Strategisch geht es um das übergeordnete Ziel einer abgestimmten stadtregionalen Entwicklung, aufgabenbezogen um die Bewältigung konkreter administrativer oder betrieblicher Heraus-

forderungen. Grundlage beider Ansätze ist der erkannte Mehrwert gemeinsamer Stärke und bei den Verwaltungsaufgaben die Erkenntnis, dass gerade kleinere Gemeinden eine bessere Qualität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung erzielen können, wenn sie die Möglichkeiten zur Kooperation nutzen.

Der strategische Ansatz betrifft in allen Fallstudien die gesamte Stadtregion, allerdings in unterschiedlichen Kontexten. Die Kooperation im Lienzer Talboden wird überlagert durch weitere Ansätze für überregionale räumliche Verflechtungen. In der Powerregion Enns-Steyr liegt der räumliche Zuschnitt quer zu den administrativen Einteilungen des Landes. Die Region Vorderland-Feldkirch ist eingebettet in die großräumigere Strategie für das Rheintal, wo weitere Städte und nicht zuletzt das Land Vorarlberg eine entscheidende Rolle spielen. In Trofaiach schließlich ist das Nebeneinander von drei kleineren Gemeinden einer gebündelten Aufgabenwahrnehmung in einer leistungsfähigen Stadtgemeinde gewichen. Jedes der vier Fallbeispiele zeigt damit für sich eine flexible politische Geometrie (Zimmermann/Heinelt 2012: 18). Stadtregionale Zusammenarbeit ist immer in einen weiteren politischen Rahmen eingebettet.

Der aufgabenbezogene Ansatz führt zu einer Vielzahl individueller Lösungen für unterschiedliche Aufgabenfelder und weist in den vier Fallbeispielen die gesamte Bandbreite auf, die Wirth und Biwald (2006: 21) im Bereich von Kooperationen systematisiert haben. Ob es das Standesamt, die Abfallsammlung, das Baurecht oder die Finanzverwaltung ist – in den einzelnen Stadtregionen ist der Bedarf nach interkommunaler Kooperation unterschiedlich gelagert und führt zu individuellen Lösungen. Auch die Zahl der sich beteiligenden Gemeinden ist unterschiedlich und nicht bei allen Kooperationen sind stets alle Gemeinden einer Stadtregion dabei. Außerdem wird seitens der kleineren Gemeinden das Sitzgemeinden-Modell genutzt, um sowohl Dienstleistungen der Kernstadt als auch einer anderen Gemeinde in Anspruch zu nehmen. In Trofaiach werden von der Stadtverwaltung und den Stadtwerken alle Aufgaben für das gesamte neue Gemeindegebiet wahrgenommen.

5.3 Verhältnis zwischen den Gemeinden und Rolle der Städte

In allen untersuchten Kooperationen ist unbestritten, dass den involvierten Klein- und Mittelstädten eine entscheidende Rolle für die Entwicklung des gemeinsamen Raumes zukommt. Angestrebt wird dabei eine Partnerschaft auf Augenhöhe und die Gleichberechtigung aller Gemeinden. Tatsächlich entscheiden die einzelnen Kommunen sehr individuell, ob sie bei bestimmten Kooperationen mitwirken oder nicht, und bei der Wahl des Vorsitzes in einer Kooperation liegt der Vorsitz stets bei kleineren Gemeinden und nicht bei den

Städten. Im Falle der Powerregion war entscheidend, dass die Städte Enns und Steyr sehr früh erkannt haben, dass ein solidarischer Schlüssel bei der Aufteilung der Erträge aus den interkommunalen Betriebsstandorten Voraussetzung einer ebenbürtigen Zusammenarbeit ist. Ein Konsens besteht ferner über das Einstimmigkeitsprinzip bei Beschlüssen. In der Region Vorderland-Feldkirch hat sich die Stadt anfangs eher abwartend gegenüber der Gemeindekooperation verhalten, jedoch später eine offensive Positionierung in der Region und die interkommunale Kooperation zu Bestandteilen ihrer Zukunftsstrategie erklärt. Sie ist zwar an den administrativen Kooperationen im Rahmen des regionalen Vereins, so beim Baurechtsamt, nicht beteiligt, übernimmt jedoch wie etwa auch die Stadt Lienz kraft ihrer administrativen Leistungsfähigkeit einzelne Aufgaben für die anderen Gemeinden nach dem Sitzgemeinde-Modell. Auch bei der Fusion der drei Ursprungsgemeinden zur Stadt Trofaiach wurden die Verhandlungen zwischen den drei Bürgermeistern auf Augenhöhe betont; im Leitbild der fusionierten Stadt ist die Gleichberechtigung aller Stadtteile festgelegt. Anhand der empirischen Untersuchungen in den vier Fallregionen konnte die Aussage von Bernt (2013: 80), dass ein gleichwertiges Agieren von Kommunen unterschiedlichen hierarchischen bzw. zentralörtlichen Status' schwierig sei, nicht bestätigt werden. Vielmehr zeigen die Ergebnisse der vergleichenden Fallanalyse wie bei Kühn und Milstrey (2015: 201), „dass eine gleichberechtigte Kooperation trotz ungleicher zentralörtlicher Bedeutung möglich ist“. Allerdings muss auch festgehalten werden, dass die Klein- und Mittelstädte in den Fallregionen mit ihrer ‚Ankerfunktion‘, die sie zweifellos besitzen, durchaus eine zentrale Rolle in den stadtreionalen Arrangements einnehmen.

6 Fazit und Perspektiven

Die Untersuchung interkommunaler Kooperationen von österreichischen Klein- und Mittelstädten mit ihrem Umland ermöglicht einen ersten Einblick in die Umsetzung der österreichischen Stadtreionsstrategie. Damit wird aus einem auf nationaler Ebene vorwiegend diskursiven Ansatz eine gelebte Praxis. Wie bereits Purkarthofer und Humer (2019: 10) feststellten, zeigt sich auch in dieser vergleichenden Fallanalyse, dass sich bei der Umsetzung einer stadtreionalen Strategie vor allem das Prinzip der Freiwilligkeit und der Entwicklung und Umsetzung aus den Regionen heraus bewährt. Generell nähern sich die Gemeinden schrittweise über einzelne Kooperationen an, die sich aus Sachzwängen bzw. betrieblicher und wirtschaftlicher Optimierung ergeben. Aufgrund des Umstandes, dass die Umsetzung der stadtreionalen Strategie im Wesentlichen den Bundesländern und vor allem den Kommunen, die sich zu einer

Stadtreion zusammenschließen, obliegt, ergeben sich unterschiedlich ausgestaltete Arrangements. So zeigt die Untersuchung, dass in den Fallstudien die unterschiedlichen Organisationsmodelle und deren Kombinationen in unterschiedlicher Weise realisiert werden. Obwohl sämtliche institutionalisierten Kooperationen einschließlich der Fusion der Stadt Trofaiach relativ jung sind, ist der Wille zur weiteren Optimierung in allen Fallstudien klar erkennbar und viel Energie vorhanden, die gemeinsame Arbeit zu verstetigen und zum Teil auch weiter zu intensivieren.

Bezüglich der institutionellen Struktur werden neben informellen Organisationsformen auch öffentlich-rechtliche Strukturen realisiert, wie die Bildung eines Gemeindeverbandes, die Nutzung eines landesrechtlich konstituierten Planungsverbandes und die Fusion zu einer vergrößerten Gemeinde zeigen (vgl. Tabelle 1). In den drei ersten Fallstudien wurde deutlich, dass mit den Kooperationen gemeinsame Lösungen für die Stadtreionen gesucht (und gefunden) wurden und sowohl dem Wunsch zum gemeinsamen Außenauftritt als auch den Herausforderungen durch geringere Verwaltungskraft kleiner Gemeinden durch eine lebendige Kooperationskultur Rechnung getragen wird. Trotz der in Trofaiach bestehenden Zufriedenheit mit der Gemeindefusion herrscht in den anderen Stadtreionen eindeutig der Wille vor, die erkannten Herausforderungen durch eine weitere Intensivierung der Kooperation ohne Fusionierungen zu bewältigen. Im Falle Lienz wird dies am deutlichsten formuliert und die Position vertreten, eine gute interkommunale Kooperation könne sogar eine Fusion ersetzen.

Bezüglich der stattgefundenen Prozesse zeigen die Fallstudien, dass es sich durchweg um *Bottom-up*-Prozesse mit eigenen Strategien handelt, die – am sichtbarsten in der Powerregion Enns-Steyr – auch durch staatliche Angebote und Programme unterstützt werden. Die Österreichische Raumordnungskonferenz hat gemeinsam mit dem Städtebund eine wesentliche Funktion bei der Motivation der örtlichen und regionalen Akteure übernommen, umgekehrt haben auch Vertreter/-innen von Stadtreionen in den entsprechenden Gremien und Arbeitsgruppen von ÖROK und Städtebund mitgewirkt (Interview 5). Durch dieses Zusammenspiel konnten in den untersuchten Stadtreionen wichtige Kräfte freigesetzt werden, womit die Ergebnisse auch die Erkenntnisse von Kühn und Weck (2013: 102) bestätigen, wonach sich die höchsten Potenziale für eine Bewältigung von Peripherisierungsprozessen dort zeigen, „wo die örtliche Prioritätensetzung auf der Grundlage einer strategischen Vision über den Zugriff auf externe Ressourcen entscheidet, und nicht umgekehrt die lokale Politikgestaltung an sich wechselnde und extern definierte Förderprogramme angepasst wird“. Dass die untersuchten Fallregionen eine gewisse Resilienz gegenüber Peripherisierungsprozessen

sen aufweisen, zeigt sich in der ökonomischen, demographischen wie auch institutionellen Dynamik der Stadtregionen. Der Erfolg der stadtreionalen Raumpolitik in Österreich lebt in Anknüpfung daran von der Eigeninitiative der Klein- und Mittelstädte, die von übergeordneten Planungsebenen in der Umsetzung einer Stadtregionspolitik unterstützt werden.

7 Liste der Interviewten

Unser Dank gilt allen (auch nicht wörtlich zitierten und hier nicht aufgeführten) Interviewten, die wesentlich zum Gelingen des Beitrages beigetragen haben.

- Interview 1: Simon Dittrich, Leiter der Baurechtsverwaltung Region Vorderland, Sulz (06.02.2020)
- Interview 2: Christoph Kirchengast, Verein Region Vorderland-Feldkirch, Sulz (06.02.2020)
- Interview 3: Martin Duelli, Amt der Stadt Feldkirch, Leiter Strategisches Management, Feldkirch (16.04.2020)
- Interview 4: Robert Ortner, Amt der Tiroler Landesplanung, Abteilungsvorstand Raumordnung und Statistik, Innsbruck (05.02.2019)
- Interview 5: Oskar Januschke, Leiter des Bereichs Standortentwicklung, Wirtschaft und Marketing der Stadt Linz (05.02.2020)
- Interview 6: Andreas Mandlbauer, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Abteilung Raumordnung (22.06.2020)
- Interview 7: Christian Kolarik, Bürgermeister der Gemeinde Kronstorf und Obmann der Powerregion Enns-Steir (28.05.2020)
- Interview 8: Claudia Schönegger, Geschäftsführerin teracognita, fachliche Begleitung der Gründung des Gemeindemehrzweckverbandes Powerregion Enns-Steir (22.06.2020)
- Interview 9: Mario Abl, Bürgermeister der Gemeinde Trofaiach (26.11.2018)
- Interview 10: Harald Grießer, Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Abteilungsleiter 17, Graz (03.02.2020)

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2019): Kleinstadtforschung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 113.
- Benz, A. (2007): Multilevel Governance. In: Benz, A.; Luetz, S.; Schimank, U.; Simonis, G. (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, 297-310. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90407-8>
- Bernt, M. (2013): Governanceprozesse und lokale Strategiebildung. In: Bernt, M.; Liebmann, H. (Hrsg.): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen. Wiesbaden, 65-82. https://doi.org/10.1007/978-3-531-19130-0_4
- Blatter, J.; van der Heiden, N. (2010): Governance Muster in deutschen Metropolregionen. In: Bogumil, J.; Kuhlmann, S. (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. Wiesbaden, 175-203. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92426-7_10
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2014): Kleinere Städte und Gemeinden. Erster Statusbericht zum Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“. Berlin.
- Bogumil, J.; Grohs, S. (2010): Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen. In: Bogumil, J.; Kuhlmann, S. (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. Wiesbaden, 89-110. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92426-7_5
- Burdack, J. (2013): Lokal basierte Kleinstadtentwicklung im östlichen Europa: Potenziale, Probleme und Praktiken – eine Einführung. In: Burdack, J.; Kriszan, A. (Hrsg.): Kleinstädte in Mittel- und Osteuropa: Perspektiven und Strategien lokaler Entwicklung. Leipzig, 5-12. = Forum IfL 19.
- Camagni, R.; Capello, R.; Caragliu, A. (2016): Static vs. dynamic agglomeration economies. Spatial context and structural evolution behind urban growth. In: Papers in Regional Science 95, 1, 133-158. <https://doi.org/10.1111/pirs.12182>
- Dahl R. A.; Tufte, E. R. (1973): Size and Democracy. Stanford.
- Danielzyk, R. (2017): Klein- und Mittelstädte als Ankerpunkte in ländlichen Räumen. In: Neues Archiv für Niedersachsen 2, 11-15.
- Danielzyk, R.; Priebs, A. (2020): Die Sicherung der Daseinsvorsorge durch Klein- und Mittelstädte als Beitrag des zentralörtlichen Systems zu gleichwertigen Lebensverhältnissen. In: Europa Regional 3, 2018, 7-21.
- Einig, K. (2015): Gewährleisten Zentrale-Orte-Konzepte gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Daseinsvorsorge? In: Informationen zur Raumentwicklung 1, 45-56.
- ESPON – European Spatial Planning Observatory Network (2006): The Role of Small and Medium-Sized

- Towns (SMESTO) – Final Report. Luxemburg. https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.4.1_revised-full.pdf (15.02.2021).
- Europäische Kommission (1999): EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxemburg.
- Felkel, E. (2017): Stadtregionen in Österreich – und ihre Thematisierung im Rahmen der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK). In: *Aufgeräumt – Die Zeitschrift für Raumordnung in Oberösterreich* 10, 8-11.
- Fertner, C.; Groth, N. B.; Herslund, L.; Carstensen, T. A. (2015): Small towns resisting urban decay through residential attractiveness. Findings from Denmark. In: *Geografisk Tidsskrift – Danish Journal of Geography* 115, 2, 119-132. <https://doi.org/10.1080/00167223.2015.1060863>
- Froschauer, U.; Lueger, M. (2009): *Interpretative Sozialforschung: der Prozess*. Wien.
- Gatzweiler, H.-P.; Adam, B.; Milbert, A.; Pütz, T.; Spangenberg, M.; Sturm, G.; Walther, A. (2012): *Klein- und Mittelstädte in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme*. Stuttgart. = *Analysen Bau.Stadt.Raum* 10.
- Giffinger, R.; Kramar, H. (2012): Kleinstädte als Wachstumsmotoren ländlich-peripherer Regionen: Das Beispiel Waldviertel. In: *disP – The Planning Review* 48, 2, 63-76. <https://doi.org/10.1080/02513625.2012.721609>
- Herschel, T.; Newman, P. (2003): Die Governance europäischer Stadtregionen. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 8/9, 543-555.
- Institut für Standort-, Regional- und Kommunalentwicklung (2017): *Management summary zum Masterplan, Standort- und Entwicklungsprozess Planungsverband 36 – Linz und Umgebung, Konzeptionsphase (Stand 10. April 2017)*. Dornbirn.
- Jung, H.-U. (2017): Klein- und Mittelstädte als Wirtschaftsstandorte in den ländlichen Räumen von Niedersachsen. In: *Neues Archiv für Niedersachsen* 2, 50-80.
- Januschke, O. (2016): *Zukunftsraum Lienzer Talboden*. In: *Österreichische Gemeindezeitung* 2, 28-29.
- Kaufmann, D.; Meili, R. (2019): *Leaves in the wind? Local policies of small and medium-sized towns in metropolitan regions*. In: *European Planning Studies* 27, 1, 21-41. <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1535576>
- Kelle, U.; Kluge, S. (2010): *Vom Einzelfall zum Typus: Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung*. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92366-6>
- Krabina, B.; Prorok, T. (2016): *Österreichs Stadtregionen sichtbar gemacht*. In: *Österreichische Gemeindezeitung* 2, 18-19.
- Kühn, M.; Milstrey, U. (2015): *Mittelstädte als periphere Zentren: Kooperation, Konkurrenz und Hierarchie in schrumpfenden Regionen*. In: *Raumforschung und Raumordnung* 73, 3, 185-202. <https://doi.org/10.1007/s13147-015-0343-x>
- Kühn, M.; Weck, S. (2012): *Peripherisierung – Prozesse, Probleme und Strategien in Mittelstädten*. In: *disP – The Planning Review* 48, 2, 14-26. <https://doi.org/10.1080/02513625.2012.721600>
- Kühn, M.; Weck, S. (2013): *Interkommunale Kooperation, Konkurrenz und Hierarchie*. In: *Bernt, M.; Liebmann, H. (Hrsg.): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen*. Wiesbaden, 83-106. https://doi.org/10.1007/978-3-531-19130-0_5
- Matschek, M. (2011): *Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)*. Wien. = *Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden* 2/2011.
- Meuser, M.; Nagel, U. (2009): *Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage*. In: *Pickel, S.; Pickel, G.; Lauth, H.-J.; Jahn, D. (Hrsg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden, 465-479. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91826-6_23
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2016): *Entscheidung „Zentrale Orte“*. Berlin.
- Müller, W. (2012): *Gemeindefusion: Aufregung um steirischen Ortschef*. In: *Der Standard* vom 8. Oktober 2012, 7.
- ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz (2002): *Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001*. Wien.
- ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz (2009): *Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten*. Wien. = *Schriftenreihe* 179.
- ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz (2011): *Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2011*. Wien.
- Polèse, M.; Shearmur, R. (2006): *Why some regions will decline: A Canadian case study with thoughts on local development strategies*. In: *Papers in Regional Science* 85, 1, 23-46. <https://doi.org/10.1111/j.1435-5957.2006.00024.x>
- Porsche, L.; Milbert, A. (2018): *Kleinstädte in Deutschland*. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 6, 4-21.
- Porsche, L.; Steinführer, A.; Sondermann, M. (Hrsg.) (2019): *Kleinstadtforschung in Deutschland. Stand, Perspektiven und Empfehlungen*. Hannover. = *Arbeitsberichte der ARL* 28.
- Priebs, A. (2017): *Klein- und Mittelstädte – Leistungsträger der Regionalentwicklung*. In: *Neues Archiv für Niedersachsen* 2, 18-31.

- Priebs, A. (2018): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit über Verwaltungsgrenzen aus Sicht der Planungs- und Verwaltungspraxis. In: Heintel, M.; Musil, R.; Weixlbauer, N. (Hrsg.): Grenzen: Theoretische, konzeptionelle und praxisbezogene Fragestellungen zu Grenzen und deren Überschreitungen. Wiesbaden, 181-203. https://doi.org/10.1007/978-3-658-18433-9_9
- Priebs, A. (2019a): Zentren brauchen Regionen – Regionen brauchen Zentren. Gedanken zum 7. Österreichischen Stadtregionstag. In: *Raumdialog* 4, 12-13.
- Priebs, A. (2019b): Ländliche Mittelzentren in Schleswig-Holstein – Kleine Städte vor großen Herausforderungen. In: *Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie* 43, 3, 185-191. <https://doi.org/10.1007/s00548-019-00606-0>
- Purkarthofer, E.; Humer, A. (2019): City-regional policies in the planning systems of Finland and Austria: National initiatives and European opportunities. In: *Belgeo* 2, 1-10. <https://doi.org/10.4000/belgeo.32122>
- Reusch-Demel, A. (2018): Der Gemeindeverwaltungsverband und die Fusion im Überblick. In: Kompetenzzentrum für interkommunale Zusammenarbeit (Hrsg.): Fachtagung: „Enge Formen der Interkommunalen Zusammenarbeit – Der Gemeindeverwaltungsverband / Die freiwillige Fusion“. Wiesbaden, 14-27.
- Ries, E. J. (2019): Mittelstädte als Stabilisatoren ländlich-peripherer Räume. Dissertation an der Technischen Universität Kaiserslautern.
- Seuberlich, M. (2012): Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen. In: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 5, 1, 105-124.
- Stadt Feldkirch (2018): Stadtentwicklungsplan Feldkirch. Feldkirch.
- Verein Region Vorderland-Feldkirch (2018): Modellregion Gemeindekooperationen. Bericht. Sulz.
- Walenta, A.; Schöberl, A. (2012): „Was kann man jetzt noch glauben?“. In: *Kleine Zeitung* vom 2. Oktober 2012, 14.
- Winterer, M. (2019): Oberösterreichisches Klein-Klein. In: *Wiener Zeitung* vom 8. Mai 2019, 12-13.
- Wirth, K.; Biwald, P. (2006): Gemeindekooperationen in Österreich – Zwischen Tradition und Aufbruch. In: Biwald, P.; Hack, H.; Wirth, K. (Hrsg.): *Interkommunale Kooperation – Zwischen Tradition und Aufbruch*. Wien, 19-34.
- Zech, S.; Klingler, S. (2017): Zur Entwicklung einer österreichischen Stadtregionspolitik. In: *ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz* (Hrsg.): *ÖROK-Empfehlung Nr. 55: „Für eine Stadtregionspolitik in Österreich“*. Wien, 7-15.
- Zimmermann, K. (2018): Kooperation, informelle und regionale. In: *ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 1211-1220.
- Zimmermann, K.; Heinelt, H. (2012): *Metropolitan Governance in Deutschland: Regieren in Ballungsräumen und neue Formen politischer Steuerung*. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-19159-1>