

# STADTREGIONEN ALS FUNKTIONALE HANDLUNGSRÄUME: KONTEXTE DES FÖDERALEN ÖSTERREICHS UND UNITARISCHEN FINNLANDS IM VERGLEICH

**ALOIS HUMER (ISR) UND EVA PURKARTHOFER (AALTO UNIVERSITY)**

Die Stadtregion wird zu einer zusehends bedeutsamen Handlungsebene für Politik und Planung – auch wenn, oder gerade weil sie in der Regel keine hoheitliche Gebietskörperschaftsebene ist. Ob es um Herausforderungen durch den globalisierten wirtschaftlichen Wettbewerb vor Ort geht oder um das Bestreiten des Wohn- und Arbeitsalltags der Bevölkerung, die Stadtregion bietet den faktischen räumlichen Rahmen. Räumlich-konzeptionell hebt sich die Stadtregion ab, indem sie zwischen und quer zu den formellen Planungsebenen liegt. Dementsprechend können auch Kooperation und Planung in Stadtregionen durch verschiedene Formen angeregt werden. Der politisch-planerische Kontext gibt die Möglichkeiten der Intervention vor. Die im Beitrag gezeigte Vielfalt an Interventionen unterstreicht das Verständnis von Stadtregionen als „Soft Spaces“, für die es nicht den einen idealen Governance- und Planungszugang gibt. Stattdessen kann stadtrregionale Kooperation als facettenreicher, vielschichtiger Prozess verstanden werden, dem es eben einer Vielzahl an politischen Handlungsweisen bedarf.

## KEYPOINTS

- Die Stadtregion basiert auf funktionalen, kooperativen räumlichen Zusammenhängen. Sie folgt somit einer grundlegend anderen Logik als administrativ-politisch abgegrenzte räumliche Einheiten.
- Die Stadtregion kann und soll andere regionale Planungsebenen nicht ersetzen, sondern durch komplementäre Optionen erweitern.
- In Österreich hat die nationale Ebene praktisch keine formelle Handhabe, stadtrregionale Kooperation zu forcieren; Gemeinden und Bundesländer hingegen schon.

Der politisch-planerische Kontext gibt die Möglichkeiten der Intervention zur Förderung von Stadtregionen vor, wie wir mit dem Vergleich zwischen dem föderalen Österreich und dem unitarischen Finnland zeigen werden. Aufgrund der unterschiedlichen administrativen Systeme, Planungs-traditionen und politischen Agenden greifen diese zwei Staaten auf ein bestimmtes Set an politischen Interventionen zurück. Zudem werden stadtregionale Politiken und Initiativen auch seitens der Europäischen Union diskutiert, die sich teilweise mit nationalen Initiativen überlagern und ergänzen. Diese drei Fälle bieten Beispiele für regulative, diskursive und fiskalische Interventionen, die jeweils eher explizit oder implizit stadtregionale Kooperationen unterstützen.

## DIE STADTREGION – IN DER THEORIE

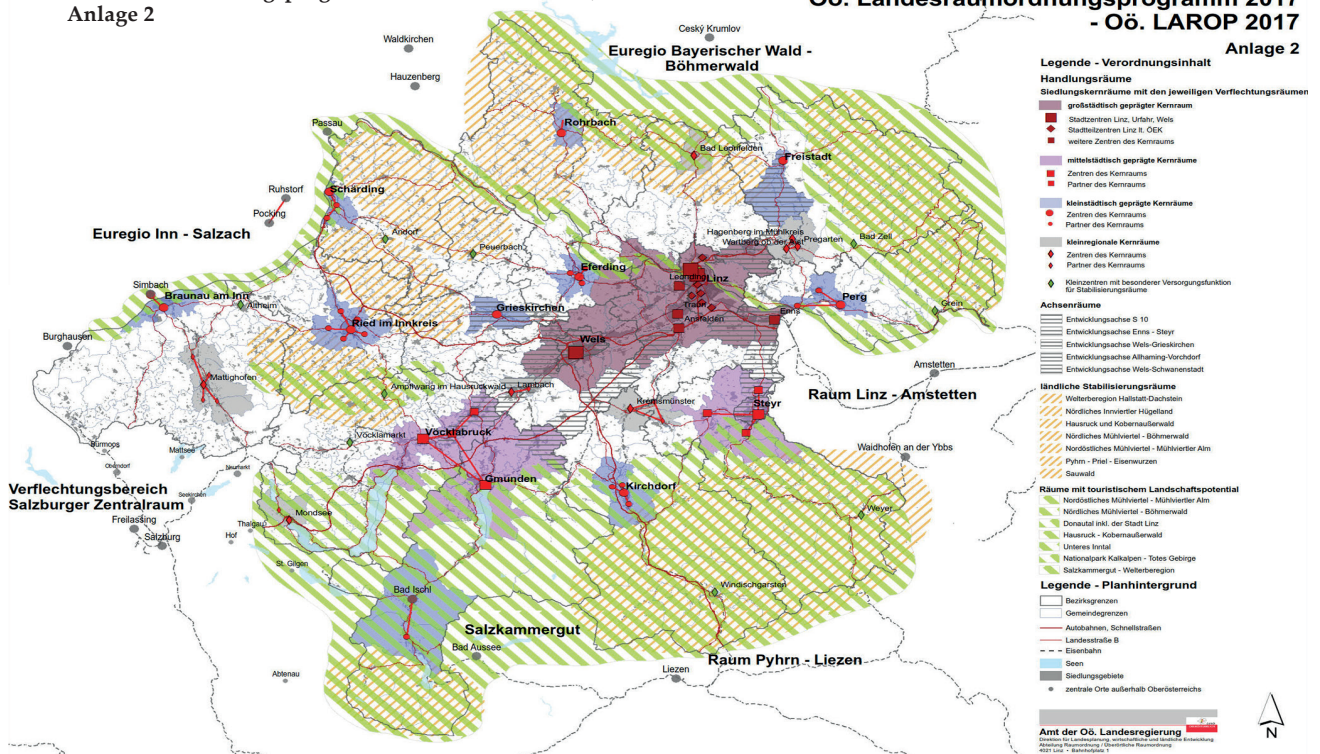
Eine Stadtregion ist grundsätzlich als eine regionale Ebene zu verstehen, als gemeinsame Region bestehend aus mehreren Gemeinden. Das hat sie zum Beispiel mit österreichischen Bezirken, Landesteilen oder NUTS3-Regionen gemeinsam. Der Unterschied ist aber grundlegender, ontologischer Art. Die genannten Regionen sind nämlich administrativ abgegrenzt und sind großräumig betrachtet grenzscharf und flächendeckend. Stadtregionen hingegen sind nach funktioneller oder kooperativer Logik abgegrenzt, können einander überlappen oder lassen meist „innere Peripherien“ in einer übergeordneten Raumeinheit, wie etwa einem Bundesland, zwischen sich über. Andererseits können sie übergeordnete Grenzen auf kleinräumiger

Ebene überschreiten – eine Stadtregion kann sich z.B. über Bundes- oder Landesgrenzen erstrecken. Nach funktionaler Logik ist eine Stadtregion nach innen hin meist durch gewisse Kriterien miteinander verflochten, etwa durch Pendlerverflechtungen oder Siedlungsmorphologie. Nach kooperativer Logik ist eine Stadtregion nach innen hin vielleicht faktisch noch gar nicht verflochten, allerdings gibt es einen gemeinsamen, politischen bzw. gesellschaftlichen Willen oder Auftrag zur Stärkung der Zusammenarbeit. Eine Stadtregion kann sich auch teils aus funktioneller, teils aus kooperativer Logik konstituieren bzw. je nach Problemstellung eine andere räumliche Abgrenzung finden. Eine Stadtregion hat also eine thematisch (und auch zeitlich) flexible Geographie. In der Fachliteratur spricht man von einem „Soft Space“.

## STADTREGIONEN IM FÖDERALEN ÖSTERREICH

Auf nationaler Ebene gibt es eine weithin anerkannte Definition von Stadtregion, die anhand statistischer Merkmale, also nach funktionaler Logik, abgegrenzt ist. Bevölkerungs- und Beschäftigungsdichte sowie Pendlerverflechtungen sind die Hauptkriterien. Unter anderem stützen Statistik Austria, die Österreichische Raumordnungskonferenz ÖROK und der Städtebund diese Ausweisung von insgesamt 35 Stadtregionen mit je einer sogenannten Kernzone und umliegender Außenzone (siehe Titelgraphik). Aus Kooperationsgründen können aktive

Abb. 1: Landesraumordnungsprogramm Oberösterreich 2017, Anlage 2



Stadtregionen in ihrer Zusammensetzung von dieser statistischen Ausweisung abweichen, etwa wenn einzelne Gemeinden nicht oder weitere Umlandgemeinden zusätzlich partizipieren möchten – was sicherlich im Sinne der Sache ist. Aufgrund der föderalen Struktur können österreichische Stadtregionen formell in der Materie Raumordnung durch die überörtliche Planung der jeweiligen Bundesländer sowie die örtliche Planung der Gemeinden unterstützt werden. In der Praxis bleibt es den Bundesländern überlassen, ob und wie sie die nationale Idee von Stadtregionen in der Landesplanung aufgreifen. Abbildung 1 zeigt die Ausweisung von Stadtregionen und weiteren funktionalen Handlungsräumen im aktuellen Landesraumordnungsprogramm Oberösterreich aus dem Jahr 2017. Auf nationaler Ebene kann stadtrregionale Kooperation vorwiegend durch weiche, diskursive Instrumente angeregt werden – etwa durch gemeinsame Strategiepaper, Plattformen oder Best-Practice-Austausch.

- Unter dem Titel „Agenda Stadtregionen“ und unterstützt durch die Österreichische Raumordnungskonferenz ÖROK sowie den Österreichischen Städtebund hat das Thema Stadtregionen zuletzt in nationale Debatten zur räumlichen Entwicklung Einzug gefunden; insbesondere über informelle Partnerschaften, Empfehlungspapiere und Expert\*innenstudien.

## STADTREGIONEN IM UNITARISCHEN FINNLAND

Die Ausgangslage für nationale stadtrregionale Politik ist in Finnland eine ganz andere. Finnlands Staatsarchitektur ist typisch nordisch und basiert auf einem starken Nationalstaat und in vielen Belangen selbstbestimmten lokalen Gebietskörperschaften. Die regionale Ebene dazwischen ist relativ unbedeutend. Stadtpolitik und auch stadtrregionale Politik ist somit auch direkt eine nationale Angelegenheit, um die sich vor allem das Wirtschafts- und Umweltministerium kümmern.

Seit knapp 20 Jahren kann man in Finnland einen Wechsel der Raumentwicklungspolitik beobachten. Räumliche Ausgleichsziele – zum Erhalt der ländlichen Räume und weitläufigen Peripherien – treten in den Hintergrund. Stattdessen fokussiert sich das nationale Interesse auf die wenigen großen Städte bzw. Stadtregionen.

- 2007 verabschiedete das finnische Parlament die sogenannte PARAS-Verordnung. Die 17 größten Stadtregionen wurden finanziell gefördert und angeleitet, stadtrregionale Strategien auszuarbeiten oder ihre Gemeinden gleich formell zusammenzulegen. Die PARAS-Verordnung ist eine unmissverständliche rechtliche Direktive von oben zur interkommunalen Kooperation mit sehr unterschiedlichen Ergebnissen in den jeweiligen Regionen.
- In Fortsetzung dazu können seit kurzem die finnischen Großstadtregionen Helsinki, Turku, Tampere und Oulu direkt mit dem Zentralstaat sogenannte MAL-Förderverträge eingehen (M für Raumordnung, A für Wohnungswesen, L für Verkehrswesen). Diese vier Stadtregionen bekommen zusätzliche Mittel vom Staat für teure Infrastrukturinvestitionen, wenn sie im Gegenzug eine intersektoral integrierte, stadtrregionale Entwicklung voranbringen.
- An teils drastischen Reformen des Sozial- und Gesundheitswesens (kurz SOTE) haben sich mittlerweile schon mehrere Regierungen die Zähne ausgebissen. Ein zuletzt aktueller Reformplan sah vor, SOTE den Gemeinden zu entziehen und neu zu schaffenden, eigenverantwortlichen regionalen Gebietskörperschaften zu übertragen – allerdings ohne stadtrregionalen Fokus. Diese administrativen Landkreise sollten direkt gewählte politische Gremien bekommen. Flankiert sind die Reformpläne mit einer Öffnung der SOTE-Dienste gegenüber Privat Anbietern, die den öffentlichen Einrichtungen gleichgestellt wären. Eine fehlende Differenzierung der SOTE-Vorhaben, ob in städtischen oder peripher-ländlichen Regionen implementiert, hat wohl mit dazu beigetragen, dass die SOTE-Reform wiederum nicht zustande kam. Stattdessen musste die verantwortliche Regierung frühzeitig im April 2019 abtreten.

## STADTREGIONEN AUS SICHT DER EU

Obwohl die Europäische Union keine formelle Kompetenz in Sachen Raumordnung hat, unterstützt sie stadtrregionale Kooperationsinitiativen rhetorisch und finanziell. Strategische Raumentwicklungskonzepte wie das EUREK 1999 oder deren Nachfolgedokumente Territoriale Agenda und Territorial Agenda 2020 haben Stadtregionen in den

Abb. 2: Europäische und nationale stadtrregionale Intervention

| Art der Intervention | Stadtregionaler Fokus der Intervention         |  |
|----------------------|--|--|
|                      | <i>explizit</i>                                | <i>implizit</i>  |
| <i>regulativ</i>     | PARAS-Verordnung (FI)                          | Interkommunales örtliches Entwicklungskonzept (FI)<br>SOTE-Reform (FI) |
| <i>diskursiv</i>     | Agenda Stadtregionen (AT)<br>ESPON (EU)        | ÖREK 2001/2011 (AT)<br>EUREK/Territoriale Agenda/Urban Agenda (EU)     |
| <i>remunerativ</i>   | MAL-Förderverträge (FI)<br>PARAS-Projekte (FI) | ERDF (EU)  |

Quelle: modifiziert nach Purkarthofer & Humer (2019)

europäischen Sprachschatz zur Raumentwicklung aufgenommen, zusammen mit weiteren Raumtypen. Das Forschungsnetzwerk ESPON spricht explizit von Stadtregionen im Sinne von „Functional Urban Areas“. Unter diesem und weiteren Labels gehen stadregionale Themen auch in die EU-Kohäsions- und Regionalpolitik ein.

Abbildung 2 setzt die unterschiedlichen stadregionalen Interventionen in Österreich, Finnland und nicht zuletzt auf europäischer Ebene systematisch in Bezug. Das Bild ist klar: Im unitarischen Finnland dominieren regulative und finanzielle Interventionen, um Stadtregionen zu fördern. Dem gegenüber findet sich die österreichische nationale Ebene in einer vergleichbaren Rolle wie die EU wieder. Vor allem mit diskursiven Elementen, wie Arbeitsgruppen oder strategischen Papieren, werden Stadtregionen sichtbar gemacht. Es fehlt aber die rechtliche Handhabe für regulative/gesetzliche Interventionen und oft auch die Mittel, um finanzielle Anreize zu schaffen.

Die Vielfalt an Interventionen unterstreicht das Verständnis von Stadtregionen als Soft Spaces, wodurch es nicht den einen idealen Governance- und Planungszugang gibt. Stattdessen kann stadregionale Kooperation als facettenreicher, vielschichtiger Prozess verstanden werden, für dessen Unterstützung es eine Vielzahl an politischen Handlungsoptionen gibt.

## FAZIT: STADTREGION NICHT STATT REGION – ERWEITERTE HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR DIE PLANUNG

Im theoretischen Sinne eines „Soft Space“ ist eine akkordierte, homogene Herangehensweise an das Konzept Stadtregion keine notwendige Voraussetzung für erfolgreiche stadregionale Kooperationen. Ganz im Gegenteil – es obliegt den jeweiligen lokal-regionalen AkteurInnen, die Stadtregion mit planerischem Leben zu füllen und den konkreten Herausforderungen stadregional zu begegnen. Die Stadtregion soll daher auch nicht als Konkurrenz oder gar Ersatz für „herkömmliche“, administrative Regionen in der strategischen Planung verstanden werden, sondern als mögliche Ergänzung, die die regionalplanerischen Handlungsoptionen signifikant erweitert. Die grundsätzlich andere räumliche Logik und raum-zeitlich selektive Konstitution von Stadtregionen ermöglicht es, gewisse Problemstellungen anders anzupacken – etwa die Frage nach einem effizienten regionalen ÖPNV-Netz. Gleichsam behalten administrative regionale Planungsebenen, wie etwa Bezirke oder Landesteile, ihre Berechtigung und ihren spe-

ziellen Nutzen, wenn es eben um andere Fragestellungen geht, bei denen auch Gemeinden der „inneren Peripherie“ nicht vergessen werden dürfen, etwa bei der flächendeckenden Sicherstellung des Schul- oder Gesundheitswesens. Die Herausforderungen für die Raumplanung werden nicht sowohl auf regionaler als auch stadregionaler Ebene nicht weniger. Stadtregionen bieten zusätzliche Optionen und Instrumente für Kooperation und Planung, die in der Praxis abgewogen und komplementär mit Interventionen auf anderen Handlungsebenen zielführend eingesetzt werden können.

### ECKDATEN

**Projektleitung:** Alois Humer [Im Rahmen des Habilitationsprojekts] & Eva Purkarthofer [Im Rahmen des Dissertationsprojekts]  
**Laufzeit des Teilprojekts Stadtregionen:** August 2018 bis Juli 2019

### ZUM WEITERLESEN

Humer, Alois (2019) Stadtregionen als Kooperationsräume; *RaumDialog* 4/2019; S.6-7; [https://www.researchgate.net/publication/339068919\\_Stadtregionen\\_als\\_Kooperationsraume\\_Raumliche\\_Logik\\_und\\_Kooperationsformen](https://www.researchgate.net/publication/339068919_Stadtregionen_als_Kooperationsraume_Raumliche_Logik_und_Kooperationsformen)  
Humer, Alois (2019) Finnland: regionale Extreme und planerische Experimente; *Geographie Aktuell*, 41, S. 8; [http://www.geoaustria.ac.at/items/uploads/files/ga\\_41\\_online.pdf](http://www.geoaustria.ac.at/items/uploads/files/ga_41_online.pdf)  
Purkarthofer, Eva (2018). Diminishing borders and conflating spaces: a storyline to promote soft planning scales. *European Planning Studies*, 26(5), 1008–1027. <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1430750>  
Purkarthofer, Eva & Humer, Alois (2019) City-regional policies in the planning systems of Finland and Austria: National initiatives and European opportunities; *BELGEO*, 2/2019, S.1-17; <https://doi.org/10.4000/belgeo.32122>

### KONTAKT

Mag. Dr. Alois Humer  
T: +43 1 51581-3528  
[alois.humer@oeaw.ac.at](mailto:alois.humer@oeaw.ac.at)

### Impressum

Medieninhaber: Österreichische Akademie der Wissenschaften, Dr. Ignaz Seipel-Platz 2, 1010 Wien. Herausgeber: Institut für Stadt- und Regionalforschung, Postgasse 7/4/2, 1010 Wien | Erscheinungsweise: halbjährlich | Satz: Mag. Florian Partl, Grafik, Design: ÖAW, ISR Verwendbarkeit/Copyright: ISR | ISSN: 2708-9282

DOI 10.1553/isr-bulletin20-08