

Interkommunale Kooperation im stadtreionalen Kontext aus der Sicht von Bürgermeister:innen – eine qualitative Untersuchung im Steirischen Zentralraum

Intercommunal cooperation in a city-regional context from the perspective of mayors – a qualitative study in the Metropolitan Area of Styria

Theresia Oedl-Wieser^{1*}, Kerstin Hausegger-Nestelberger², Lisa Bauchinger¹ und Thomas Dax^{1*}

¹ Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen, Wien, Österreich

² Regionalmanagement Steirischer Zentralraum, Graz, Österreich

*Correspondence to: theresia.oedl-wieser@bab.gv.at

Received: 20 Januar 2023 – Revised: 13 Juni 2023 – Accepted: 1 Juli 2023 – Published: 15 Dezember 2023

Zusammenfassung

Städtische, stadtnahe und ländliche Räume sind Raumkategorien, die aufgrund ihrer starken Verflechtungen und intensiven Austauschbeziehungen nicht mehr isoliert voneinander betrachtet werden können. Dennoch wird in vielen Fällen noch getrennt agiert. Angesichts zusätzlicher administrativer Aufgaben, der Zunahme von Bürokratie sowie steigender Anforderungen in Folge von sozialen Veränderungen, wirtschaftlicher Entwicklungen sowie umweltbezogener Problemlagen steigt der Druck auf die Gemeinden. Viele dieser Herausforderungen sind auf kleinräumlicher Ebene kaum mehr zu bewältigen und es bedarf stadtreionaler Konzepte. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit räumlichen Verflechtungen und Wechselbeziehungen im Steirischen Zentralraum und analysiert, wie interkommunale Kooperationen Synergien und Entlastung für die Gemeinden schaffen können. Im Rahmen einer qualitativen, leitfadengestützten Befragung von 38 Bürgermeister:innen wurden die Aufgabenfelder der Gemeinden, ihre Erfahrungen mit inter-kommunaler Kooperation sowie Potenziale und Chancen für zukünftige Kooperationen erfasst. Die Ergebnisse zeigen durchaus divergierende Erfahrungen, denn es gibt noch zahlreiche Hindernisse wie etwa den Verlust von Planungs- und Entscheidungsmacht oder fehlende finanzielle und personelle Ressourcen zu überwinden. Gleichzeitig werden bereits erste Schritte in Richtung interkommunale Kooperation gesetzt.

Keywords: interkommunale Kooperation, Regionalentwicklung, regionale Governance

Summary

Urban, peri-urban and rural spaces are spatial categories that can no longer be considered in isolation from each other due to their strong interconnections and intensive exchange relationships. Nevertheless, in many cases they still act separately. In view of additional administrative tasks, the increase in bureaucracy and rising demands as a result of social changes, economic developments and environmental problems, the pressure on municipalities is increasing. Many of these challenges can hardly be met on a small-scale level and city-regional concepts are needed. This article deals with spatial interdependencies and interrelationships in the "Metropolitan Area of Styria" and analyses how intercommunal co-operations can generate synergies and relief for the municipalities. A qualitative, guideline-based survey of 38 mayors was conducted to explore the municipalities' areas of tasks, their experiences with inter-municipal cooperation as well as potentials and opportunities for future cooperation were recorded. The results show quite divergent experiences, as there are still numerous obstacles to overcome such as the loss of planning and decision-making power or a lack of financial and human resources. Although, first steps towards intercommunal co-operations are already taken.

Schlagworte: intercommunal cooperation, regional development, regional governance

1 Einleitung

Die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen städtischen, stadtnahen und ländlichen Räumen und deren Synergien werden sowohl in der wissenschaftlichen als auch in der politischen Debatte in jüngerer Zeit intensiv diskutiert (Woods und Heley, 2017; OECD, 2013; O’Connell, 2021). Für die Bewältigung der zahlreichen Herausforderungen, die in stadtreionalen Räumen bestehen wie Raumnutzungskonflikte, Ressourcenknappheit, demographische Veränderungen, das Erreichen von Nachhaltigkeits- und Klimazielen, aber auch wie jüngst die Bewältigung der Covid-19 Pandemie, ist verantwortungsvolles Handeln in Form von städtisch-ländlicher sowie interkommunaler Kooperation unabdingbar (Oedl-Wieser et al., 2020, 2f). Nach wie vor werden ländliche und stadtnahe Räume in ihrem Verhältnis zur Stadt vielfach als abhängige Gebiete betrachtet, was die Gefahr in sich birgt, dass die Interessen der wirtschaftlich starken und demographisch dominanten Städte im Vordergrund stehen und die Belange des ländlichen Raums marginalisiert werden (Woods und Heley, 2017; Copus, 2015).

Bestehende räumliche Verschränkungen zeigen, dass stadtreionale Räume als gesellschaftliche, ökonomische, ökologische und politische Handlungsebene zukünftig noch mehr an Bedeutung gewinnen werden. Synergien, die durch städtisch-ländliche Kooperationen in Hinblick auf Bevölkerungs- und Arbeitsmarktströme, Mobilität und Verkehrsnetze, Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur und sozialer Dienstleistungen sowie Umwelt- und Ressourcenschonung geschaffen werden, sind in hohem Maße von gut konzipierten (multi-level) Governance-Systemen sowie von Akteur:innen abhängig, die diesen komplexen Governance-Prozessen offen gegenüberstehen (Caffyn und Dahlstrom, 2005; Oedl-Wieser et al., 2020). Aufgrund von bestehenden asymmetrischen Machtverhältnissen ist es für ländliche Gebiete jedoch oft schwierig, sich innerhalb der Governance-Strukturen der Stadtreionen ausreichend Gehör zu verschaffen, die sich allzu oft auf die Bedürfnisse der urbanen Gebiete konzentrieren (Copus, 2015). Daher erscheint es notwendig, dass bestehende Disparitäten innerhalb von Stadtreionen ausreichend thematisiert werden und ländliche Gemeinden in stadtreionalen Gremien oder bei interkommunalen Kooperationen eine größere Mitsprache erhalten.

Interkommunale Kooperation in stadtreionalen Räumen können formellen oder informellen Charakter haben und erfolgen meist in den Aufgabefeldern Flächennutzung und Raumentwicklung, öffentliche Infrastruktur (z.B. Abfallwirtschaft, Wasserversorgung und -entsorgung, öffentlicher Personennahverkehr) und soziale Dienstleistungen (z.B. Betreuung von Kindern und älteren Personen), Gesundheits- und Kulturpolitik, Beschaffung oder Regionalmarketing (Hinz, 2018; Zimmermann, 2018). Im Falle des Gelingens effizienter stadtreionaler und interkommunaler Kooperationen können Gemeinden für ihre Bürger:innen eine zukunftsfähige Daseinsvorsorge und eine zeitgemäße Verwaltung gewährleisten. Die Handlungsfähigkeit der regionalen Ebene ist jedoch vom Grad der Verbindlichkeit der Zusammenar-

beit zwischen den Partnern und vom bestehenden Governance-System abhängig (Priebis, 2019).

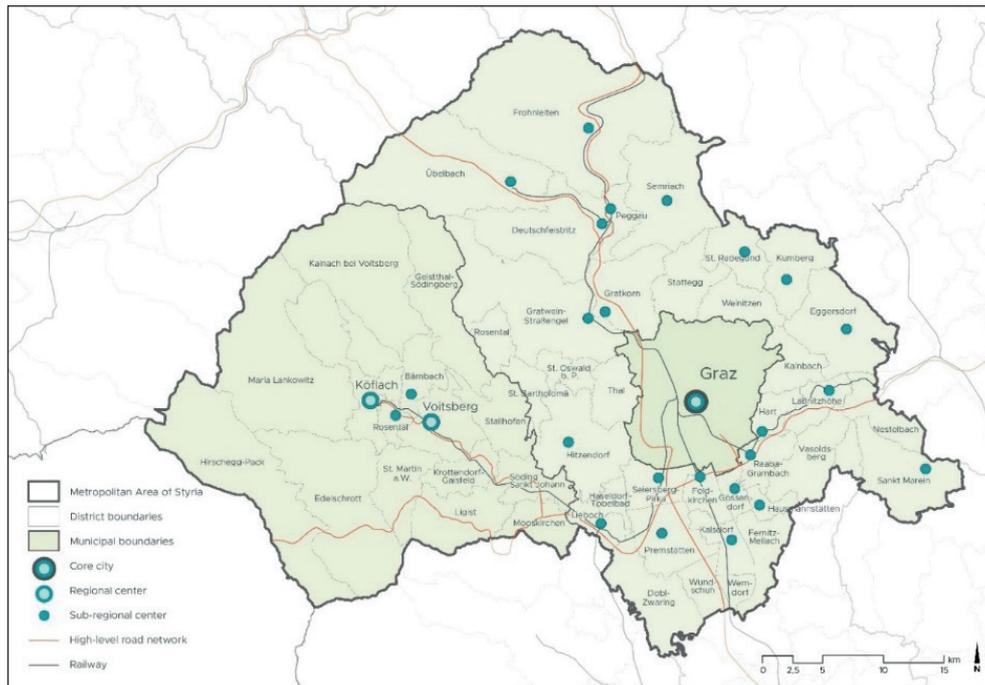
Anhand der Forschungsfrage „Inwiefern kann interkommunale Kooperation zur Förderung von Stadt-Land Beziehungen im Steirischen Zentralraum beitragen?“ werden in diesem Beitrag die Erfahrungen von Bürgermeister:innen mit interkommunalen Kooperationen analysiert. Im Anschluss an die Einleitung wird der Steirische Zentralraum im stadtreionalen Kontext dargestellt und es wird auf bestehende Disparitäten zwischen städtischen, stadtnahen und ländlichen Gebieten eingegangen. Im Abschnitt Methodik wird das methodische Vorgehen bei der Bürgermeister:innen-Befragung, die im Zuge des EU-Projekts ROBUST stattfand, beschrieben. Zudem wird das Konzept des Living Labs erläutert, welches in dem Projekt Anwendung fand. Im Ergebnisteil werden bestehende interkommunale Kooperationen, aktuelle Herausforderungen der Gemeinden für die zukünftige Zusammenarbeit sowie deren Potenziale und Chancen aus Sicht der Befragten dargestellt. Abschließend werden die Erkenntnisse diskutiert und Chancen und Herausforderungen für eine verstärkte interkommunale Kooperation im Steirischen Zentralraum reflektiert.

2 Der „Steirische Zentralraum“ im stadtreionalen Kontext

Der Steirische Zentralraum ist eine von sieben Regionen in der Steiermark. Im Jahr 2010 wurde die Planungsregion bestehend aus Graz, der zweitgrößten Stadt Österreichs, und den stadtnahen und ländlichen Gemeinden der Bezirke Graz-Umgebung und Voitsberg, gebildet (siehe Abbildung 1). Im selben Jahr begann die steirische Reformpartnerschaft, welche auch eine Gemeindestrukturreform beinhaltete. Ziel dieser Gemeindestrukturreform war die Schaffung von wirtschaftlichen, leistungsfähigen und professionellen Gemeinden. Insgesamt wurde die Zahl der Gemeinden in der Steiermark um 47% verringert. Im Steirischen Zentralraum reduzierte sich die Anzahl an Gemeinden im Bezirk Graz-Umgebung von 57 auf 36 Gemeinden, im Bezirk Voitsberg von 25 auf 15 Gemeinden. Seit dem Jahr 2015 begleitet die Regionalmanagement Steierischer Zentralraum GmbH den Steirischen Zentralraum mit seinen 52 Gemeinden bei Themen der Regionalentwicklung. Durch das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz (StLREG 2018) stehen dem Steirischen Zentralraum jährlich rund 3,4 Mio. Euro an finanziellen Mitteln für interkommunale Projekte zur Verfügung. Die Erstellung und Abwicklung jährlicher Arbeitsprogramme für finanzierte Projekte sowie die Verwaltung des Regionalbudgets stellen zwei zentrale Aufgaben des Regionalmanagements dar.

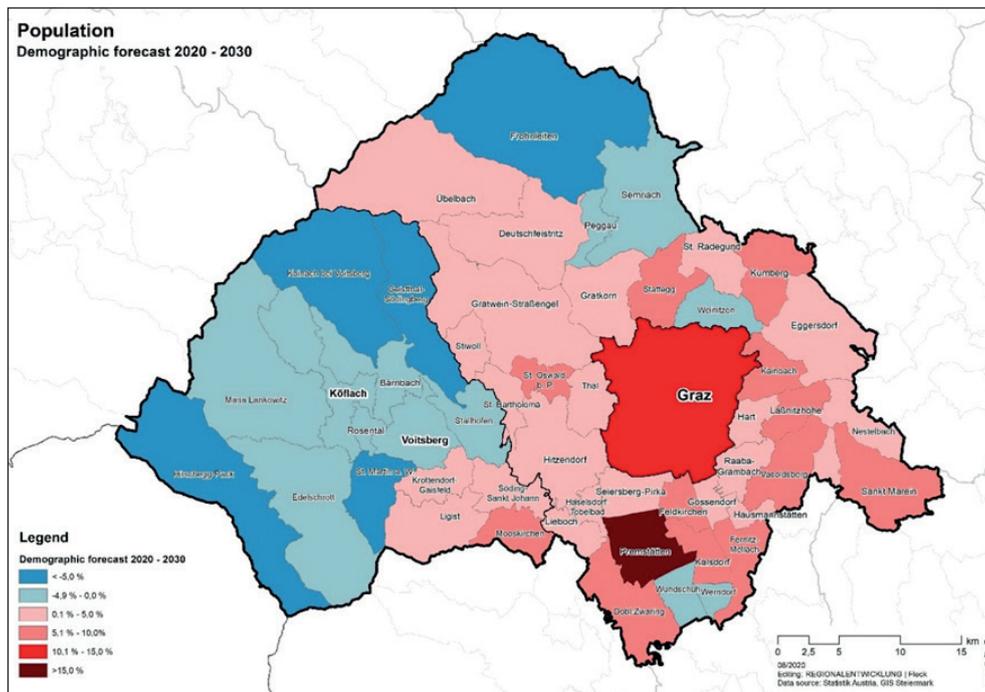
Mit 498.186 Einwohner:innen (37,6%) ist der Steirische Zentralraum das bevölkerungsreichste Gebiet der Steiermark. Auch die zukünftige Bevölkerungsentwicklung zeichnet ein positives Bild (siehe Abbildung 2), wengleich die regionale Bevölkerungsentwicklung eine heterogene ist. Die Landeshauptstadt ist eine der dynamischsten Städte Öster-

Abbildung 1: Steirischer Zentralraum



Quelle: Regionentwicklung Leitner & Partner ZT GmbH (2020a).

Abbildung 2: Prognose der Bevölkerungsentwicklung im Steirischen Zentralraum 2020-2030



Quelle: Regionentwicklung Leitner & Partner ZT GmbH (2020b).

reichs mit 291.072 Einwohner:innen, einer Vielzahl an universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen sowie hochrangigen Kultur- und Dienstleistungsangeboten. Sie weist eine hohe wirtschaftliche Dynamik auf und profitiert somit stark von Wanderungszuwächsen (Bevölkerungsveränderung 2012-2020: +11 %). Die Gemeinden des Bezirks Graz Umgebung, insbesondere in der Nähe des Grazer Stadtgebietes, spüren die Effekte der voranschreitenden Suburbanisierung und gewinnen ebenso an Bevölkerung (Oedl-Wieser et al., 2020, 9). Zudem ist der Bezirk Graz-Umgebung nach Graz der zweitgrößte Arbeitgeberbezirk der Steiermark.¹

Der Westen und Norden der Region sind hingegen durch eine geringere Dynamik gekennzeichnet. Als Herausforderungen des Bezirks Voitsberg sind vorrangig die negative demografische Entwicklung und die voranschreitende Alterung der Bevölkerung zu benennen (siehe Abbildung 2). Insgesamt ist der Steirische Zentralraum somit als diverse Region zu charakterisieren, in welcher die Herausforderung besteht, die Anforderungen und Bedürfnisse der Bewohner:innen einer Großstadt mit jenen von stadtnahen und ländlichen Gebiete zu verbinden und adäquate Lösungsansätze für eine zukunftsfähige gesamtregionale Entwicklung zu schaffen.

3 Methodisches Vorgehen

Im Rahmen des EU-Projektes ROBUST „Rural-Urban Outlooks: Unlocking Synergies“, wurden Beziehungen und mögliche Synergieeffekte zwischen städtischen, stadtnahen und ländlichen Gebieten untersucht. Anhand des „Living Lab“-Ansatzes sollten spezifische Aspekte in den Regionen sowie Governance-Strukturen und Planungsinstrumente erforscht werden (Kobzeva und Knickel, 2018). Ein Living Lab fungiert als Vermittler zwischen politischen Entscheidungsträger:innen, Forscher:innen, Bürger:innen, Unternehmen und anderen Akteur:innen. Es ist eine reale Umgebung, in der Entwicklungs- und Innovationsprozesse untersucht und Experimente durchgeführt werden können, um neue Lösungen zu entwickeln und zu testen (Maye et al. 2018, 13ff). Insgesamt gab es elf Living Labs, in denen nationale Partnerorganisationen aus Wissenschaft und Praxis arbeiteten. Die Themenschwerpunkte der Living Labs wurden auf einer Metaebene in Form einer „Community of Practice“ mit den internationalen Partner:innen diskutiert und weiter behandelt.

Im österreichischen Living Lab „Steirischer Zentralraum“, arbeiteten der Praxispartner „Regionalmanagement Steirischer Zentralraum GmbH“ und der wissenschaftliche Partner „Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen“ über den Projektzeitraum intensiv zusammen. Im Living Lab Steirischer Zentralraum wurden lokale Stakeholder aus Politik, Verwaltung, dem LEADER Management, den Sozialpartner:innen und aus NGOs zu unterschiedlichen

Formaten wie Workshops und Fokusgruppen eingeladen. Hierbei wurden Infrastrukturentwicklungen analysiert, neue Geschäfts- und Arbeitsmodelle untersucht und kulturelle Austauschbeziehungen zwischen den Gemeinden in der Stadtregion erhoben. Ein Ziel des Living Labs war es, die Erfahrungen mit interkommunalen Kooperationen im Steirischen Zentralraum in diesen drei Bereichen zu untersuchen und Potenziale für die zukünftige Entwicklung zu identifizieren.

Basierend auf dieser Zielsetzung führte das Living Lab-Team leitfadengestützte Expert:innen-Interviews mit den Bürgermeister:innen des Steirischen Zentralraumes durch. 38 der insgesamt 52 Bürgermeister:innen haben einem Interview zugestimmt. Die Erhebung fand telefonisch von Juli bis November 2019 statt. Der Fragebogen war halbstrukturiert und enthielt sieben Leitfragen zu den Bereichen Entwicklung kommunaler Aufgaben, Erfahrungen mit gemeindeübergreifender Kooperation sowie Potenziale und Chancen für die Themen öffentliche und soziale Infrastruktur, neue Geschäfts- und Arbeitsmodelle sowie kulturelle Angebote in den Gemeinden und städtisch-ländliche Netzwerke. Unter Anwendung der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) wurden die Interviews transkribiert und entlang des Leitfadens analysiert und kontextualisiert.

4 Ergebnisse

Die gegenständliche Befragung brachte Ergebnisse und Erkenntnisse für die Weiterentwicklung des Steirischen Zentralraumes im Hinblick auf interkommunale Kooperation und Verbesserung der städtisch-ländlichen Beziehungen. In Folge werden die aktuellen Herausforderungen der Gemeinden dargestellt und ihre Erfahrungen mit interkommunaler Kooperation erläutert sowie jene Bereiche vorgestellt, welche in Zukunft einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden bedürfen.

4.1 Aufgaben der Gemeinden und deren Veränderung

Viele der befragten Bürgermeister:innen im Steirischen Zentralraum haben in den Interviews von einer steigenden Belastung sowie einer Zunahme des Umfangs und der Komplexität ihrer Aufgaben in den Gemeinden berichtet. Die Verwaltungsaufgaben in den Gemeinden werden häufig als sehr aufwändig beschrieben oder als überbordender Bürokratismus betitelt. Aber auch die steigenden Erwartungen der Bevölkerung an die Service-Leistungen der Gemeinden werden oft als belastend empfunden.

„Der Aufgabenbereich ist wesentlich umfangreicher geworden, vor allem die Verantwortung ist unproportional viel geworden, für mich als Person. Die Erwartungshaltungen der Bevölkerung werden immer größer und der Bürgermeister ist eigentlich der Buh-Mann.“ (I 6)

¹ https://wibis-steiermark.at/fileadmin/user_upload/wibis_steiermark/regionsprofile/2019-04/B606_PROFIL_1_FactText_29.04.2019.pdf

Insbesondere das Bauwesen und das Baurecht stellen eine komplexe Materie für die befragten Bürgermeister:innen dar. Der Bau von Wohnhausanlagen als auch jene von Einfamilienhäusern führen oftmals zu Konflikten zwischen Bauträger:innen und Gemeinde oder den neuen Nachbar:innen. Es wird beobachtet, dass bei Streitigkeiten immer öfter Rechtsanwältinnen eingeschaltet werden und nicht versucht wird, die auftretenden Probleme untereinander zu klären. Somit kommt es immer wieder vor, dass Gemeinden in viele Nachbarnstreitigkeiten mithineingezogen werden, obwohl dies nicht in ihrer Zuständigkeit liegt.

„Es gibt kaum mehr ein Bauvorhaben, bei dem nicht irgendein Nachbar einen Einwand dagegen hat. Und wenn es nur das ist, dass er seine Ruhe haben will. Früher hat man sich vielleicht gefreut, dass jemand neben einem gebaut hat, heute ärgert man sich, weil man vorher die grüne Wiese hatte und jetzt ist auf einmal der böse Nachbar da.“ (I 17)

Viele der befragten Bürgermeister:innen verzeichnen aufgrund des Zuzugs in ihrer Gemeinde und der zunehmenden Erwerbstätigkeit junger Eltern einen steigenden Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen, insbesondere ab dem Krabbelalter. Die Gemeinden investieren heute einen viel größeren Prozentsatz des Gemeindebudgets in Kinderbetreuungseinrichtungen als noch vor zehn Jahren.

„[...] da sind Gemeinden viel stärker gefordert im Bereich der Betreuung der Kleinsten, Nachmittagsbetreuung bis hin zu Senior:innen. Das Spektrum ist in den Gemeinden in den letzten Jahren enorm gestiegen und natürlich auch die damit verbundenen Kosten. [...] Die Gesellschaft ist hier in einem Wandel und da müssen eigentlich die Gemeinden sehr viel auffangen.“ (I 1)

Es steigt nicht nur die Nachfrage nach Betreuungsplätzen in den Kinderrippen und Kindergärten, sondern auch nach längeren Öffnungszeiten sowie nach einer Nachmittagsbetreuung.

„Die Nachmittagsbetreuung nimmt stark zu und ist mittlerweile Standard. Wir haben auch eine Kinderrippe im Ort und da wird der Zulauf auch immer mehr. Es sind hauptsächlich junge Familien, die zuziehen.“ (I 2)

Ein Bürgermeister einer Gemeinde, die in den letzten Jahren einen Bevölkerungsrückgang verzeichnet hat, versucht durch die bewusste Gestaltung des Flächenwidmungsplans die Attraktivität für junge Familien zu steigern.

„Wir sind jetzt auch gerade bei der Revision des Flächenwidmungsplans, wo wir uns darum bemühen auch attraktiven Bauplätze zur Verfügung zu stellen und auch, dass wir unsere Infrastruktur aufrechterhalten. Das ist für eine kleine Gemeinde nicht sehr einfach, wir haben eine Ganztageschule und einen Kindergarten.“ (I 13)

4.2 Bestehende interkommunale Kooperation

Im Steirischen Zentralraum bestehen bereits viele Verflechtungen und Kooperationen zwischen den Gemeinden, dennoch besteht dringender Bedarf an weiterer interkommunaler Kooperation, wie die Interviews zeigen.

„Und da muss es gemeinsame Lösungen geben im Bereich Öffis und Radverkehrssysteme. Es braucht treibende Stellen, dass man es aktiv angeht. Der Treiber ist meistens der, der die größte Not hat. Da sind das Regionalmanagement und der Verkehrsverbund unsere Ansprechpartner. Da brauchst du jemanden, der koordiniert, moderiert, zusammenbringt.“ (I 45)

Im Folgenden werden einzelne Bereiche interkommunaler Kooperation im Steirischen Zentralraum vorgestellt.

Verkehr

Bei den Interviews mit den Bürgermeister:innen war das Thema Verkehr allgegenwärtig. Von vielen wurde die hohe Belastung durch den Pendler:innen- und den Transportverkehr angesprochen. Andere Gemeinden mit einem großen Angebot an Freizeitaktivitäten wiederum leiden unter dem Wochenendverkehr. Die Aussagen der Befragten zeigen, dass es einer gemeinsamen Herangehensweise bei der Verkehrsplanung als auch bei der Schaffung von multi-modalen Mobilitätsangeboten bedarf. In vielen Bereichen gibt es bereits Kooperationen zwischen den Gemeinden und der Stadt Graz. Genannt wurde der Bau von Straßen, Radwegen und der Ausbau des (Mikro-) Öffentlichen Verkehrs.

„Es ist auch für die Pendler nach Graz gedacht, um das Radfahren attraktiver zu machen. Kürzere Wege, besserer Ausbau, um es auch für die Menschen mit Auto attraktiver zu machen, mal auf's Fahrrad zu steigen.“ (I 42)

Gemeindeübergreifende Verbände

Viele Gemeinden sind Mitglied in unterschiedlichen Verbänden, wo Themen gemeindeübergreifend behandelt werden. Genannt wurden hier der Abfallverband, Wasserverband (Wasserversorgung und -entsorgung), Tourismusverband, Standesamtsverbände und Gerätschaftsverbände (gemeinsamer Einkauf von Gerätschaften und Maschinen).

„Wirtschaftliche Einsparungen sind also sicher ein wesentlicher Vorteil in diesem Zusammenhang. Es ist aber auch der Austausch der Bürgermeister. [...] Wir überlegen, was wir gemeinsam umsetzen können, wie beispielsweise diese Abfallzentren, die ja derzeit Thema sind und wo es jetzt auch in unserer Kooperation Gespräche und Möglichkeiten gibt, um gemeinsam Synergien zu nutzen.“ (I 50)

Raumordnung

In den Interviews von einigen Bürgermeister:innen kommt zum Ausdruck, dass sie eine gemeinsame Planung und Ausweisung von Wohngebieten sowie von Industrie- und Gewerbeflächen für eine zukunftsfähige Entwicklung im Steirischen Zentralraum als notwendig ansehen.

„Eine Zusammenarbeit in der Erschließung von Gewerbegebieten und in der Schaffung von Arbeitsplätzen ist [...] mir ein großes Anliegen, weil ich der Meinung bin, dass nicht jede Gemeinde ein Gewerbegebiet braucht, sondern, wenn in der Region einige wenige Gewerbegebiete sind, die vielleicht auch noch günstig neben der Autobahn liegen, dann sind die wertvoller, als wie wenn jede Gemeinde ein eigenes Gebiet ausweist. Dadurch produziere ich nur Verkehr, vor allem den Schwerverkehr.“ (I 2)

Soziale Infrastruktur

Bei den Befragten besteht eine gewisse Offenheit für interkommunale Projekte im Bereich der Kinderbetreuung, um mit mehr Flexibilität auf den Bedarf an Betreuungsplätzen reagieren zu können. Andererseits wird jedoch darauf verwiesen, dass die Kinderbetreuung in der Gemeinde sehr wichtig ist, um die Kinder und die Familien in das soziale Geschehen im Ort einzubinden.

„Kinder, die hier in den Kindergarten gehen und weiter in die Schule, die werden hier geprägt, die haben ein Zugehörigkeitsgefühl. Eltern schließen Freundschaften über die Schulen, und die sind dann auch bei traditionellen Geschichten dabei, z.B. Erntedank. Und das gehört unbedingt zum Gemeindeleben dazu.“ (I 11)

Im Bereich der Altenbetreuung und Pflege besteht in vielen Fällen auch eine Kooperation zwischen den Gemeinden. Denn nicht jede Gemeinde verfügt über eine eigene Einrichtung zur Altenbetreuung. Je nach Bedarf werden die Plätze in einem Pflegeheim auch an gemeindefremde Personen vergeben. Den Bürgermeister:innen ist bewusst, dass die Altenbetreuung in Zukunft ein noch wichtigeres Thema wird. Zusätzlich zum Bedarf an Altenbetreuungsplätzen kommt noch die erhöhte Nachfrage nach Hauskrankenpflege hinzu.

„Auch diesbezüglich sollten Gemeinden zusammenarbeiten und ein Netzwerk aufbauen, sodass nicht jede Gemeinde für sich für ein Angebot sorgen muss oder soll, sondern der Verband oder die umliegenden Gemeinden miteinander agieren und das Angebot schaffen.“ (I 16)

Breitbandausbau in ländlichen Gemeinden

Für viele wirtschaftliche Bereiche ist der Ausbau einer flächendeckenden und leistungsstarken digitalen Infrastruktur im Steirischen Zentralraum, hier insbesondere auch in den ländlichen Gebieten, von größter Bedeutung.

„Ich bin davon überzeugt, dass da [in der ländlichen Gemeinde] auch digitale Arbeitsplätze eine Rolle spielen werden. Aber das Problem ist der Breitbandausbau, der bei uns noch zu wünschen übriglässt. Telefonleitungsnetz ist vorhanden, Internet gibt es auch, aber die Bandbreiten passen einfach nicht. Die Telekom ist natürlich auch nicht bereit, die haben sich die Filetstücke gesichert, dort haben sie den Breitbandausbau gemacht, aber alles was weiter rausgeht [in ländliche Gebiete], was nicht mehr lukrativ war, da stehen wir jetzt.“ (I 2)

Kultur

Im Bereich Kultur haben die befragten Bürgermeister:innen vielfach auf die eigenen Angebote ihrer Gemeinde und auf die zentrale Rolle der ansässigen Vereine verwiesen. Austausch und Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden finden im Kulturbereich auf verschiedenen Ebenen statt, etwa hinsichtlich einer gemeindeübergreifenden Nutzung von Veranstaltungsräumen und gemeinsame Veranstaltungen.

„Es funktioniert in allen Bereichen bereits sehr gut, auch in der Kultur. Wir haben sehr viele Veranstaltungen in der Gemeinde, Tanzveranstaltungen wie Turniertanz, da werden auch gemeindeübergreifend Aktionen gestartet. Auch vereinsübergreifend, über Ortsgrenzen hinweg, im Speziellen ist hier zu nennen Feuerwehr, Stocksport und ähnliches. Also, hier passiert auch einiges mit anderen Gemeinden.“ (I 29)

4.3 Erfahrungen mit interkommunaler Kooperation

Wie bereits zum Ausdruck kam, bestehen im Steirischen Zentralraum in vielen Bereichen schon langjährige Formen interkommunaler Kooperation. Die positiven Erfahrungen, die hierbei gemacht wurden, waren gegenseitige Unterstützung der Gemeinden, das gemeinsame Lernen, gemeinsames Kommunizieren von wichtigen Themen unter den Bürgermeister:innen aber auch Ressourceneinsparungen in verschiedenen Bereichen. Insbesondere kleinere Gemeinden haben nur begrenzte zeitliche, finanzielle und personelle Ressourcen für die Bewältigung der vielfältigen Aufgabengebiete.

„Die meiste Zusammenarbeit passiert eigentlich durch den Austausch zwischen den Bürgermeistern und den Gemeinderäten, wo Themen für Projekte aufgeworfen werden. Es wird besprochen, wie Gemeinden Themen handhaben, also, man hilft sich auch gegenseitig. Die Erfahrungen sind sehr gute, weil einfach hier Ressourcen geschont werden können. Einerseits Personalressourcen und andererseits, weil man nicht Experten und Externe braucht und dass man gewisse Projekte in der Größe machen kann, also besser steuern kann. Also, aus Erfahrungen lernen.“ (I 46)

Eine wichtige Voraussetzung für gelingende interkommunale Kooperation ist, dass die beteiligten Bürgermeister:innen dafür offen sind, diese Aufgeschlossenheit auch nach außen zu vertreten und eine regionale Sichtweise einnehmen zu können.

„Das Kirchturmdenken ist eh nicht mehr da. Wir werden [...] im Süden von Graz, auch über der Mur, noch mehr zusammenarbeiten müssen, weil der Verkehr geht über die Gemeindegrenzen hinweg, genauso wie das Wasser und die Kooperationen müssen großräumig gedacht werden. Das Denken, dass jede Gemeinde eine Mittelschule und eine riesiges Veranstaltungszentrum braucht, das hat sich gewandelt. Wir haben eine gute Kommunikation zwischen den Gemeinden, z.B. was die Schulen angeht.“ (I 47)

Andererseits gibt es jedoch zahlreiche Herausforderungen und Hemmnisse bei der Umsetzung von interkommunaler Kooperation, wie die Bürgermeister:innen in der Befragung äußern. Vielfach spielt die Angst, Planungs- und Entscheidungsmacht sowie Steuereinnahmen zu verlieren, bei vielen Bürgermeister:innen eine gewichtige Rolle, nicht mit anderen Gemeinden zu kooperieren.

„Wir haben bis jetzt nur positive Erfahrungen mit der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit, aber es ist sehr zaghaft das gemeinsame Arbeiten. Es gibt nur wenige Projekte, die gemeindeübergreifend sind. Das hängt auch mit den Bürgermeistern zusammen. Jeder schaut auf seine eigene Gemeinde und da sind vielleicht gewisse Ängste, dass man vom Kuchen nichts abbekommt, wenn eine andere Gemeinde beteiligt ist. So kommt mir das immer wieder vor, vor allem bei dominanten Bürgermeister:innen.“ (I 2)

Als weitere Herausforderung wird zudem genannt, dass die Entscheidungsprozesse im Rahmen von interkommunalen Projekten mehr Zeit beanspruchen, da viel Abstimmungsarbeit erforderlich ist und Entscheidungen nicht mehr eigenständig in der Gemeinde getroffen werden können.

„Als Nachteil sehe ich, dass man nicht mehr selbstbestimmt ist in einer Kooperation, hier brauche ich dann die Zustimmung der anderen Gemeinden. So muss man eben Kompromisse eingehen und einen breiteren Konsens finden – das ist natürlich ab und zu die Herausforderung.“ (I 21)

Als große Herausforderung wurde das Ungleichgewicht zwischen der Stadt Graz, den stadtnahen und ländlichen Gemeinden genannt. Die unterschiedlichen finanziellen und personellen Ressourcen erschweren oft die Zusammenarbeit. Obwohl sich das Regionalmanagement als regionale übergeordnete Stelle bemüht, zu vernetzen und zu koordinieren, fühlen sich einige Akteur:innen bei den Diskussionen nicht auf gleicher Augenhöhe behandelt.

„Als kleine Gemeinde hat man da oft weniger Möglichkeiten an diesen Fördertöpfen teilzunehmen, weil die Projekte müssen entsprechend ausgearbeitet werden. [...] Wir arbeiten viel mit dem Land Steiermark zusammen, das ist ein wesentlicher Partner für uns, und gemeinsam haben wir gewisse Bedarfszuweisungen lukriert. Da sitzen von der Stadt Graz bis die Städte Voitsberg und Köflach, Bärnbach drin und dort gibt es mehr Ressourcen, um solche Dinge aufzubereiten beziehungsweise vorzubereiten.“ (I 3)

5 Diskussion und Schlussfolgerungen

Im Allgemeinen kann resümierend festgestellt werden, dass, trotz einiger kritischer Stimmen, die interkommunale Kooperation im Steirischen Zentralraum bei den befragten Bürgermeister:innen vorwiegend positiv konnotiert ist. Die Besonderheit des Steirischen Zentralraums besteht in der Zusammensetzung aus Gemeinden, die sich in ihrer Größe und somit auch in ihren finanziellen und personellen Ressourcen stark unterscheiden. Die Herausforderung besteht darin, die Bedürfnisse und Problemlagen der Landeshauptstadt Graz mit jenen von stadtnahen Gemeinden und peripheren Gemeinden abzustimmen. In den Interviews zeigt sich, dass sich einige ländliche und stadtnahe Gemeinden im Verhältnis zur Stadt benachteiligt fühlen (Woods und Heley, 2017; Copus, 2015). Deutlich wird jedoch auch, dass es bereits viele erste Schritte Richtung interkommunaler Kooperationen gibt und davon auch kleinere ländliche Gemeinden profitieren, wie die Beispiele in den Bereichen öffentliche Infrastruktur und soziale Dienstleistungen, öffentlicher Verkehr, Beschaffung und kulturelle Aktivitäten zeigen (Hinz, 2018; Zimmermann, 2018).

Der Steirische Zentralraum steht noch am Anfang der Förderung einer interkommunalen Kooperation und es kann erwartet werden, dass die Bereitschaft und der Wunsch, in vielen Bereichen gemeinsam zu agieren, zunehmen wird. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass das klassische „Kirchturmdenken“ in den Gemeinden in den Hintergrund rückt. Viele Bürgermeister:innen sehen, dass die großen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Herausforderungen auf kleinräumiger Ebene nicht zu bewältigen sind und verstehen Kooperationen als Chance, die Region und somit auch die eigene Gemeinde voranzutreiben. Folgende Erfolgskriterien könnten für eine weitere Entwicklung der interkommunalen Kooperationen im Steirischen Zentralraum identifiziert werden:

- Klar definierte gemeinsame Ziele und das Bewusstsein bei den Akteur:innen, dass die gegenwärtigen Herausforderungen nur miteinander bewältigt werden können.
- Ausbau und Stärkung der Beziehungsebene über die Gemeinden hinweg, um Vertrauen aufzubauen und den Wissensaustausch zu fördern.

- Es bedarf formeller und informeller Governance-Strukturen für die operative Umsetzung von interkommunalen Kooperationen, wobei intermediären Institutionen wie dem Regionalmanagement eine wichtige Rolle hinsichtlich der Koordination und Moderation von Entwicklungsprozessen zukommt.
- Externe Anreize, wie etwa gesetzliche Rahmenbedingungen (z.B. StLREG 2018) oder EU- und nationale Programme können für die Umsetzung interkommunaler Kooperation bedeutend sein.
- (Externes) Projektmanagement auf regionaler und/oder Gemeindeebene, um interkommunale Vorhaben auf Gemeindeebene bei der operativen Umsetzung zu unterstützen.
- Die Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen innerhalb einer Kooperation kann die einzelnen Gemeinden entlasten.

Die Befragung der Bürgermeister:innen des Steirischen Zentralraumes wirft Licht auf Aspekte, die über den wirtschaftlichen und prozessualen Bereich hinausgehen. Besonders wichtig erscheint es, den Zusammenhalt zwischen den verschiedenen Gebiets- und Gemeindetypen – städtisch und ländlich, groß und klein, zentral und abgelegen, mit unterschiedlicher Wirtschaftsstruktur sowie anderen Verschiedenheiten – zu stärken. Die beteiligten lokalen und regionalen Akteur:innen und Gemeinden können im Rahmen der interkommunalen Kooperation sehr unterschiedliche Ressourcen und Expertisen einbringen und dadurch den gegenseitigen Nutzen für die Gemeinden und deren Handlungsfähigkeiten erhöhen. Dies ist jedoch in einem hohen Maß von den formellen und informellen Governance-Strukturen im stadtreionalen Kontext abhängig und setzt vor allem Beziehungen zwischen den Partnern voraus, die auf Vertrauen und Verbindlichkeit beruhen.

Danksagung

Die Forschungsarbeiten wurden im Rahmen des EU-Projektes ROBUST aus dem Horizon 2020 Programm (Grant No. 727988) finanziell unterstützt. Wir möchten uns bei allen Bürgermeister:innen sehr herzlich bedanken, die für ein Interview zur Verfügung standen.

Literatur

- Caffyn, A. und Dahlstrom, M. (2005) Urban-rural Interdependencies: Joining up Policy in Practice. In: *Regional Studies* 39, 283-296. <https://doi.org/10.1080/0034340050086580>
- Copus, A. (2015) New Relationships between Rural and Urban Areas in EU Countries. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.4923.8245>
- Hinz, E. (2018) Interkommunale Zusammenarbeit. In Voigt, R. (Hrsg.) *Handbuch Staat*. Wiesbaden: Springer Fach-

- medien GmbH, 1491-1500. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20744-1_134.
- Kobzeva, M. und Knickel, K. (2018) “Instead of Just Talking We Are Actually Doing It!” Initial In-Sights into the Use of Living Labs in the EU-Funded ROBUST Project. https://rural-urban.eu/sites/default/files/user_uploads/Publications/Living%20Labs%20in%20the%20ROBUST%20project.pdf (16.01.2023)
- Maye, D., Keech, D. und Reed, M. (2018) Methodological framework for case studies. ROBUST Deliverable 3.1. Cheltenham. https://rural-urban.eu/sites/default/files/D3.1_WP3%20Methodology%20and%20Guidelines.pdf (07.06.2023)
- Mayring, P. (2015) *Qualitative Inhaltsanalyse*. 12. Auflage. Weinheim, Basel: Beltz Verlag.
- O’Connell, V. (2021) Manifesto for Future Policy Making on Linkages and Dependencies Between Urban and Rural Activities. ROBUST Deliverable 6.4. <https://rural-urban.eu/sites/default/files/D6.4%20ROBUST%20Manifesto.pdf> (16.01.2023)
- OECD (2013) *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*. Paris.
- Oedl-Wieser, T., Hausegger-Nestelberger, K., Bauchinger, L. und Dax, T. (2020) Formal and Informal Governance Arrangements to Boost Sustainable and Inclusive Rural-Urban Synergies: An Analysis of the Metropolitan Area of Styria. In *Sustainability* 2020, 12, 10637. <https://doi.org/10.3390/su122410637>.
- Priebs, A. (2019) *Die Stadtregion*. Stuttgart: Verlag Eugen Ulmer.
- Regionaleentwicklung Leitner & Partner ZT GmbH (2020a) *Steirischer Zentralraum*. Graphik. Graz.
- Regionaleentwicklung Leitner & Partner ZT GmbH (2020b) *Prognose der Bevölkerungsentwicklung im Steirischen Zentralraum 2020-2030*. Graphik. Graz.
- Woods, M. und Heley, J. (2017) *Conceptualisation of Rural-Urban Relations and Synergies*. ROBUST Delivery 1.1. Aberystwyth University. Aberystwyth.
- Zimmermann, K. (2018) Interkommunale und regionale Kooperation. In ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hg.) *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, 1211-1219. Hannover.