



# Governing the City

GOVERNANCE STÄDTISCHER BALLUNGSRÄUME

Zusammenfassung



Bei dieser Broschüre handelt es sich um eine Zusammenfassung der Publikation *Governing the City* (OECD Publishing, Paris). Die komplette Publikation ist in Englisch in der OECD iLibrary verfügbar unter:  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.

Diese Broschüre wurde im Rahmen des von der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung der Europäischen Kommission finanziell unterstützten OECD-Projekts „Urban Trends and Governance“ erstellt.

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission bzw. der Europäischen Union wider.

Dieses Dokument und die darin enthaltenen Karten berühren nicht den völkerrechtlichen Status und die Souveränität über Territorien, den Verlauf der internationalen Grenzen und Grenzlinien sowie den Namen von Territorien, Städten und Gebieten.

Bildquellen (in der Reihenfolge des Erscheinens):

© TAGSTOCK1/Shutterstock.com

© Zyankarlo/Shutterstock.com

© Bild gemeinfrei

© Anastasios71/Shutterstock.com

© Pigprox/Shutterstock.com

© Ramon Leon Rosas – <http://www.fotosdepuebla.org>, lizenziert unter Creative Commons CC BY-SA 2.5 (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5/>)

© trekandshoot/Shutterstock.com

© carol.anne/Shutterstock.com

© Creativemarc/Shutterstock.com

© chungking/Shutterstock.com

© GTS Productions/Shutterstock.com

© shipfactory/Shutterstock.com

© leungchopan/Shutterstock.com

© OECD 2015





## Warum ist Governance wichtig für Metropolräume?

In den OECD-Ländern lebt die Hälfte der Bevölkerung in städtischen Ballungsräumen, die zugleich Zentren der wirtschaftlichen Aktivität sind. Auf Grund der sozioökonomischen Komplexität von Metropolregionen unterliegen Politikmaßnahmen in diesen Verdichtungsräumen einer starken wechselseitigen Abhängigkeit. Daher ist es wichtig geeignete Verwaltungsstrukturen zu finden, die diesen Wechselwirkungen Rechnung tragen.

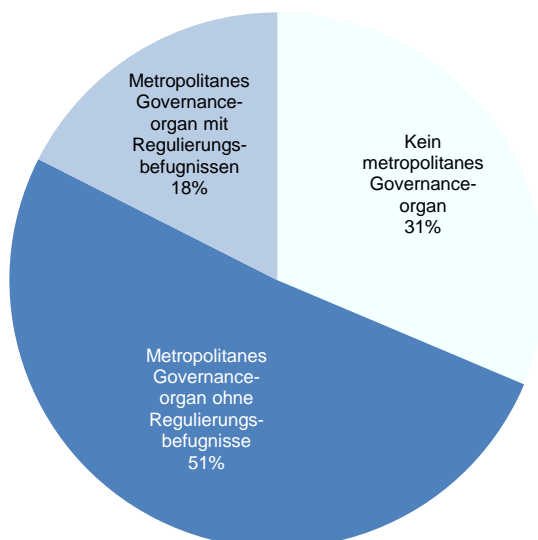
Empirische Analysen zeigen, dass die Wahl der Verwaltungsstrukturen für eine Metropolregion bedeutende Auswirkungen auf die Wirtschaftsleistung, das Wohlergehen der Bevölkerung und die Umweltentwicklung in dem jeweiligen Ballungsgebiet hat. Je mehr sich die Verwaltungsstrukturen für eine Koordinierung von Politikmaßnahmen über Themengebieten und Gemeindegrenzen hinaus eignen, desto bessere Resultate können in den erwähnten Dimensionen erzielt werden. Einen besonderen Stellenwert erhält die Koordinierung der Politikmaßnahmen in Anbetracht der oft nicht mehr zeitgemäßen Gemeindegrenzen in Metropolräumen, die nicht der aktuellen funktionalen Realität entsprechen. Diese Diskrepanz trägt zu Koordinationsproblemen bei und erfordert umso mehr eine Kompensation durch geeignete Verwaltungsstrukturen.

## Welche Governanceformen weisen die Metropolräume in den OECD-Ländern auf?

Nachdem in jüngerer Zeit das Interesse an der Governance von Metropolräumen zugenommen hat, wurden verschiedenste Organisationen zur Steuerung von Metropolräumen geschaffen, die nachstehend als metropolitane Governanceorgane bezeichnet werden. Mehr als zwei Drittel der Ballungsgebiete im OECD-Raum haben ein Governanceorgan eingerichtet, das dafür zuständig ist, die Verantwortlichkeiten zwischen den Behörden für die Entwicklung des gesamten Metropolraums zu organisieren. Die meisten dieser Organe wurden in den letzten 20 Jahren ins Leben gerufen.

Im Hinblick auf ihren rechtlichen Status, ihre Zusammensetzung, ihre Kompetenzen, ihr Budget und ihre personelle Ausstattung unterscheiden sich diese Organisationen zum Teil erheblich voneinander. Beispielsweise verfügt weniger als ein Viertel der Ballungsräume in den OECD-Ländern über ein Governanceorgan, das bindende Rechtsvorschriften erlassen kann. Die Budgets dieser Organe bewegen sich in einem Spektrum, das von weniger als 1 US-Dollar pro Kopf bis hin zu mehreren Tausend US-Dollar pro Kopf der Bevölkerung reicht. In den meisten Fällen liegt das Pro-Kopf-Budget bei einigen US-Dollar.

### Die meisten Metropolräume verfügen über ein Governanceorgan ohne Regulierungsbefugnisse



*Anmerkung:* Anteil der Metropolräume, die über kein eigenes Governanceorgan, ein Governanceorgan ohne Regulierungsbefugnisse oder ein Governanceorgan mit Regulierungsbefugnissen verfügen.

*Quelle:* Ahrend, R., C. Gamper und A. Schumann (2014), "The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations", OECD Publishing, Paris.



Nach ihrer Organisations- und Funktionsweise lassen sich vier Kategorien von Governanceorganen unterscheiden:

**Informelle/„weiche“ Koordinationsorgane:** Organe, die oft in polyzentrischen urbanen Verdichtungsräumen anzutreffen sind; geringfügig institutionalisierte Plattformen für Beratungen und den Informationsaustausch, die relativ einfach eingerichtet und wieder aufgelöst werden können. Diese Organe haben in der Regel keine Vollzugsinstrumente und ihre Kontakte zu Bürgern und anderen staatlichen Ebenen bleiben im Allgemeinen auf ein Minimum beschränkt.



**Interkommunale Verbände:** Wenn solche Organe nur für einen einzigen Zweck eingerichtet werden, besteht das Ziel in einer gemeinsamen Übernahme von Kosten und Verantwortlichkeiten durch die beteiligten Kommunen – manchmal unter Beteiligung anderer staatlicher Ebenen und Fachverbände. Mehrzweckverbände sind für ein klar umrissenes Aufgabenspektrum mit zentraler Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung, wie z.B. Flächennutzung, Verkehr und Infrastruktur, zuständig.

**Überkommunale Verbände:** Diese Organisationen bilden eine zusätzliche Ebene über den Kommunen, wobei die Umsetzung entweder über die Schaffung einer direkt gewählten Metropolregierung oder eine nicht gewählte metropolitane Governancestruktur, die von einer übergeordneten staatlichen Ebene eingerichtet wird, erfolgt. Die Effektivität eines solchen Organs wird oft dadurch bestimmt, in welchem Umfang die Kommunen daran beteiligt sind und über welche finanziellen Kapazitäten es verfügt.

**Sonderstatus als „Metropolitan Cities“:** Metropolräume können zu Metropolen mit Sonderstatus als „Metropolitan City“ aufgewertet werden, wodurch sie den gleichen Rang wie die nächsthöhere staatliche Ebene und entsprechend größere Kompetenzen erhalten.

Der Einfluss dieser Governanceorgane auf die Metropolregion ist je nach Typ unterschiedlich stark ausgeprägt. Die auf informeller Koordinierung beruhenden Steuerungsformen stellen hinsichtlich ihrer formalen Rechte und Verpflichtungen die unverbindlichste Governancestruktur dar, während Metropolitan Cities in der Regel den höchsten Formalisierungsgrad aufweisen. Inter- und überkommunale Verbände liegen zwischen diesen beiden Extremen und können unterschiedlich stark formalisiert sein.

Die Governancestruktur eines Metropolraums hängt auch mit der Bevölkerungszahl zusammen. Im Allgemeinen handelt es sich bei den Ballungsräumen, in denen keine formalen Governancestrukturen zur Steuerung des gesamten Metropolraums existieren, um die kleinsten, und bei jenen, die als „Metropolitan City“ verwaltet werden, um die größten. Ballungsgebiete mit einer der anderen beiden Arten von Governanceorganen liegen dazwischen.





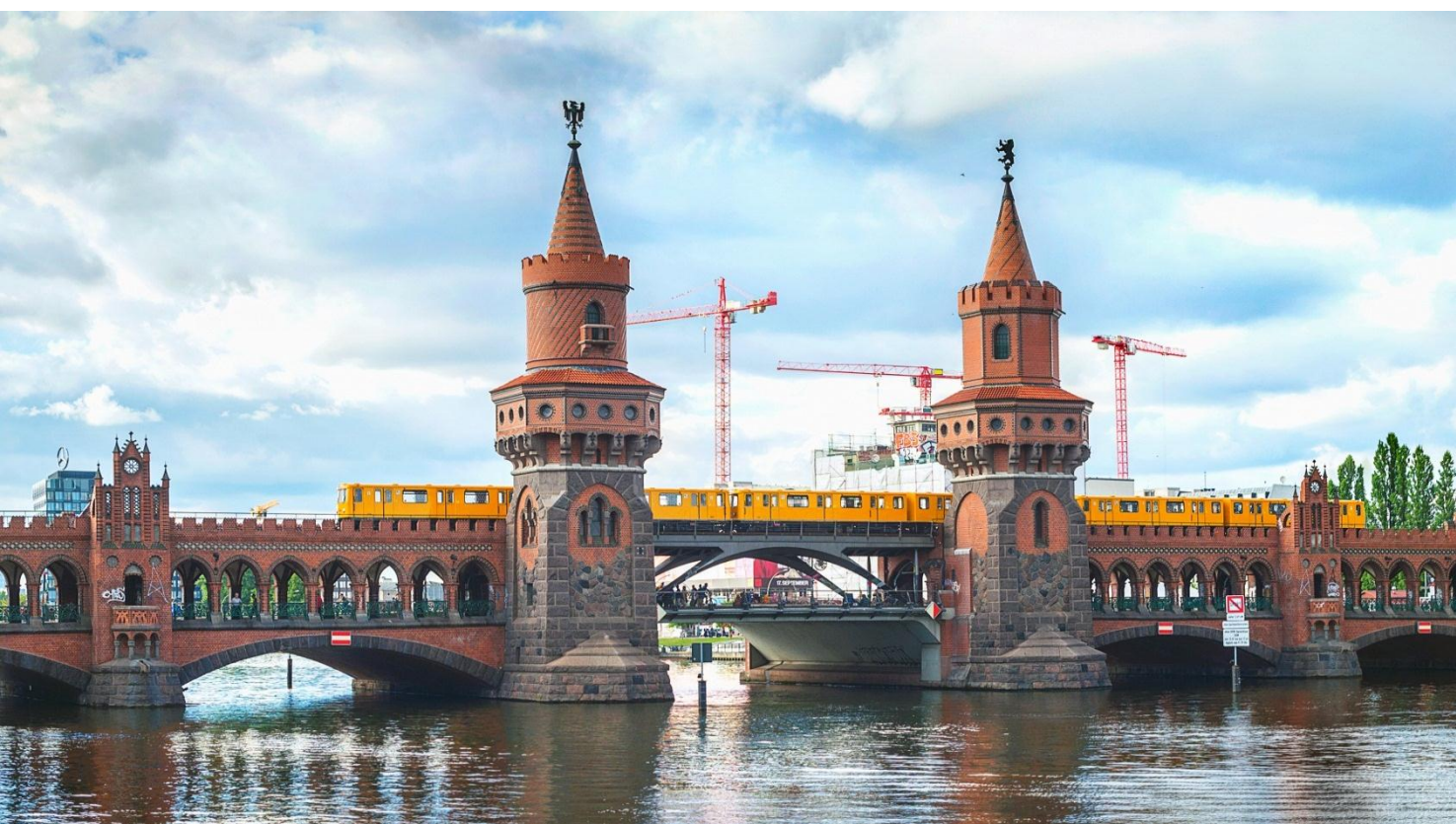
## Effektive Governance von Metropolräumen hat viele Facetten

Die Erfahrung aus verschiedenen kürzlich von der OECD analysierten Regionen deutet darauf hin, dass gute metropolitane Governance zwar nicht der einzige Weg zur Steigerung des Wachstums und der Lebensqualität in einer Stadt ist, sicherlich aber einen entscheidenden Bestandteil ausmacht.

Viele Metropolräume mit schwachen metropolitanen Governancestrukturen leiden unter anhaltend suboptimalen sozioökonomischen Ergebnissen (z.B. könnte der Großraum Athen-Attika von einer effektiveren interkommunalen Koordinierung zur besseren Steuerung des Siedlungswachstums profitieren; Puebla-Tlaxcala könnte die gegenwärtig auf bundesstaatlicher Ebene verwalteten Mittel aus dem Fondo Metropolitano besser nutzen, um Skaleneffekte bei Infrastruktur- und anderen Projekten auszuschöpfen). Die Ergebnisse verschiedener Fallstudien zeigen, dass in Fällen, in denen eine Koordinierung im Rahmen des Metropolraums stattfand, oft ein erhebliches Entwicklungspotenzial erschlossen werden konnte (z.B. erzielte

Marseille nach kooperativen Initiativen bemerkenswerte Resultate, wie beispielsweise den Erfolg als Europäische Kulturhauptstadt 2013, während die effiziente Integration des öffentlichen Nahverkehrs im Großraum Frankfurt zur wirtschaftlichen Dynamik der Region beiträgt).

Auch reiche Metropolräume könnten ihre Agglomerationsvorteile durch effektivere Steuerungsformen besser ausschöpfen (z.B. könnte eine Bemühung um Win-Win-Lösungen zur Überwindung der starken administrativen Fragmentierung in Chicago dazu beitragen, Verkehrsengepässe zu beseitigen). Darüber hinaus müssen selbst jene Ballungsräume, die bereits eine metropolitane Governancestruktur haben, das Potenzial dieser Struktur überdenken, um noch leistungsfähiger zu werden (z.B. verfügt Daejeon über eine stark integrierte Governancestruktur für den gesamten Metropolraum, könnte aber sein schwaches Wachstum durch bessere Koordinierung mit den umliegenden Gemeinden beleben).











## **Der Integration von Verkehrs- und Flächennutzungsplanung kommt eine entscheidende Rolle zu**

Eine besser integrierte Steuerung der Verkehrsplanung und der Raumplanung, d.h. der beiden Hauptarbeitsbereiche von 70% bzw. 60% der metropolitanen Governanceorgane im OECD-Raum, würde entscheidend zur Steigerung des Wachstums und der Lebensqualität beitragen.

Diese beiden Politikfelder sind hochgradig komplementär. Ohne eine gute Verkehrsanbindung kann selbst ein noch so gut geplantes städtebauliches Projekt nicht erfolgreich sein. Umgekehrt wird ein Verkehrsnetz, das nicht hinreichend an die städtebauliche Organisation einer Stadt angepasst ist, den Bürgern keine guten Dienste erweisen. Es ist daher unabdingbar, die Politikmaßnahmen in diesen beiden Bereichen gut aufeinander abzustimmen.

Obwohl weitgehende Übereinstimmung darüber herrscht, dass eine bessere Verzahnung von Verkehrspolitik und Raumplanung dazu beiträgt, kostspielige Konsequenzen einer Zersiedelung zu vermeiden und eine ausgewogene Entwicklung zu fördern, wird eine engere Koordinierung dieser beiden Politikbereiche oft immer noch durch institutionelle Hürden behindert. Zwar liegt die Zuständigkeit für Verkehrsplanung und Raumplanung manchmal bei der gleichen Stelle, häufiger aber ist sie bei unterschiedlichen Stellen angesiedelt. Daher sind Koordinierungsmechanismen erforderlich, um strategische Entscheidungen aufeinander abzustimmen und ein gemeinsames übergeordnetes Ziel zu verfolgen, das der Entwicklung des Metropolraums zu Gute kommt.





## Wirksame Governancereformen

### Langfristige Zusammenarbeit fördern

Die OECD tritt zwar nicht für ein spezifisches Modell der metropolitanen Governance ein, die Erfahrung lehrt jedoch, dass metropolitane Governancereformen über rein institutionelle Veränderungen hinausreichen müssen, um einen langfristigen Kooperationsprozess einzuleiten, bei dem die Zentralregierungen eine entscheidende Rolle spielen können, indem sie Führungsfunktionen wahrnehmen und wirksame Anreize bieten.

### Governancestrukturen müssen an lokale Gegebenheiten angepasst werden

Die Existenz eines für die Metropolregion zuständigen Steuerungsorgans garantiert für sich genommen noch keine bessere Politikkoordinierung. Angesichts der kontinuierlichen Weiterentwicklung der Metropolräume müssen letztlich selbst Governancestrukturen, die ursprünglich gut funktioniert haben, möglicherweise angepasst werden. Ein häufig auftretendes Risiko besteht darin, dass Regierungen versuchen könnten, eine bestimmte Art von metropolitaner Governancestruktur nachzubilden, die sich andernorts als erfolgreich erwiesen hat, sich aber auf Grund der von Ort zu Ort sehr unterschiedlichen Gegebenheiten oft nicht in vollem Umfang übertragen lässt.

### Nicht nur die resultierenden institutionellen Strukturen, sondern auch der Reformprozess ist wichtig bei Governancereformen

Wenn eine Governancestruktur für einen Metropolraum eingeführt werden soll, sind die politisch Verantwortlichen aufgerufen, nicht nur die mit den jeweiligen Reformen verbundenen Zielkonflikte, sondern auch den Prozess der Konzeption, Umsetzung und Fortführung der Reform zu evaluieren. Die folgenden Schritte können als Richtschnur für effektive metropolitane Governancereformen dienen.







## Schritte für einen erfolgreichen Reformprozess

### *Motivation zur Zusammenarbeit durch Förderung konkreter Projekte für den Metropolraum*

Ein günstiges Zeitfenster im wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Kontext der Metropolregion zu nutzen, kann eine entscheidende Grundlage für einen erfolgreichen Reformprozess darstellen. Durch umfassende Informationen über die sozioökonomischen Vorteile der metropolweiten Zusammenarbeit können Widerstände gegen die Reform verringert werden. Kommunalregierungen können Reformen leichter durchsetzen, wenn sie mit einem klaren Mandat durch die Wähler ausgestattet sind.

Konkrete Projekte im Bereich zentraler öffentlicher Dienstleistungen können als Initialzündung für Kooperationsinitiativen fungieren und dazu beitragen, in der Anfangsphase Unterstützer zu gewinnen und nach

und nach eine umfassendere Vision zu formulieren. Großereignisse, wie z.B. bedeutende Sportereignisse, Kulturveranstaltungen oder hochrangige politische Treffen und Konferenzen, stellen eine weitere potenzielle Gelegenheit dar, die Reformdynamik zu stärken.

### *Engagement zentraler Akteure für das Metropolprojekt gewinnen*

Metropolitane Governancereformen erfordern einen oder mehrere starke Fürsprecher, um den Prozess voranzutreiben. Eine bedeutende Persönlichkeit oder Institution trägt oft in entscheidendem Maße dazu bei, den Wandel voranzutreiben und die nötige Reformdynamik zu schaffen oder zu erhalten. Neben den Kommunen müssen auch die Zentralregierung, mittlere staatliche Ebenen, der Privatsektor, die Zivilgesellschaft sowie Hochschulen aktiv in den Reformprozess eingebunden werden.







### *Unterstützung durch die nationale Regierung sicherstellen*

Eine aktive Rolle der Nationalregierung kann für den Erfolg der Reformen ausschlaggebend sein. Selbst wenn es sich um einen Bottom-up-Prozess handelt, der von lokalen Akteuren ausgeht, ist ein erfolgreicher Abschluss des Reformprozesses ohne Unterstützung durch die Nationalregierung unwahrscheinlich.

### *Verlässliche, bedarfsangepasste Finanzierungsquellen sichern*

Die Reform muss berücksichtigen, wie die neue Governancestruktur auf den Finanzbedarf der Metropolregion abgestimmt werden kann, und wie den Verantwortlichkeiten der neuen Governancestruktur mit entsprechenden finanziellen Ressourcen Rechnung getragen werden kann. Die Sicherung angemessener, verlässlicher Finanzierungsquellen trägt dazu bei, Verpflichtungen ohne entsprechende Finanzierung zu vermeiden, und erleichtert eine effektive Zusammenarbeit.

### *Anreize sowie Entschädigungen für Kompromisse bereitstellen*

Die Kooperation zwischen verschiedenen Kommunen funktioniert am besten auf freiwilliger Basis, unterstützt von Anreizen durch höhere staatliche Ebenen. Hierzu gehören auch Strategien, um jene einzubinden, die sich durch die Reformen bedroht fühlen, und sich ihre größtmögliche Unterstützung zu sichern (zum Teil durch Entschädigung für die von ihnen zu erwartenden Verluste).

### *Langfristige Monitoring- und Evaluierungsprozesse einführen*

Solide Hintergrundrecherchen und Prüfungen durch unvoreingenommene Experten verschaffen bzw. erhalten der Reform durch eine Stärkung der Evidenzbasis die nötige Glaubwürdigkeit. Unabhängige Expertise und Forschungskapazitäten sind erforderlich, um den zentralen Akteuren die Notwendigkeit von Veränderungen und die Attraktivität der vorgeschlagenen Lösungen zu demonstrieren.







Diese Brochüre ist eine Zusammenfassung des Reports *Governing the City*, der über die OECD iLibrary unter folgendem Link erhältlich ist: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.



With the financial assistance  
of the European Union