



## **DIPLOMARBEIT**

### **REGIONALE LEITPLANUNG:**

### **EIN GEEIGNETES INSTRUMENT FÜR DIE STADT-UMLAND-PLANUNG?**

Analyse der Regionalen Leitplanungen im Nordraum Wien und im Bezirk Mödling

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades

eines Diplom-Ingenieurs unter der Leitung von

**Associate Prof. Dipl.-Ing. Dr. techn. Thomas Dillinger**

E280/7

Fachbereich Regionalplanung und Regionalentwicklung

**eingereicht an der Technischen Universität Wien**

Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

**Michael WINKLER**

01225257

Wien, am 18. März 2018



# **EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG**

Ich erkläre eidesstattlich, dass ich die Arbeit selbständig angefertigt, keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt und alle aus ungedruckten Quellen, gedruckter Literatur oder aus dem Internet im Wortlaut oder im wesentlichen Inhalt übernommenen Formulierungen und Konzepte gemäß den Richtlinien wissenschaftlicher Arbeiten zitiert bzw. mit genauer Quellenangabe kenntlich gemacht habe. Diese schriftliche Arbeit wurde bisher weder im In- oder Ausland in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt.

Wien, 18. März 2018

.....

Michael Winkler





# **DANKSAGUNG**

Bedanken möchte ich mich in erster Linie bei meinen Eltern, die mich stets unterstützt haben und mir dieses Studium ermöglichten.

Besonderer Dank ergeht auch an Herrn Prof. Dr. Thomas Dillinger für die kompetente Betreuung während des gesamten Arbeitsprozesses.

Außerdem möchte ich mich bei allen Korrekturlesenden und Mitstudierenden bedanken, die mir durch ihre Vorschläge geholfen haben.

Abschließend möchte ich mich bei allen Interviewpartnern bedanken, die mir einen praxisbezogenen Einblick in die Thematik verschaffen konnten sowie durch ihre Informationen und Aussagen die Arbeit wesentlich bereicherten.



Um eine bessere Lesbarkeit zu gewähren wurde gänzlich auf die gleichzeitige Verwendung weiblicher und männlicher Begriffe verzichtet und stattdessen nur die männliche Form angeführt. Jedoch sind immer beide Geschlechter gemeint und angesprochen.



## **KURZFASSUNG**

Die Stadtregion Wien hat ein seit Jahren ungebrochenes Wachstum vorzuweisen. Grenzen verlieren bei dieser Entwicklung zunehmend an Bedeutung, da sich die Bewohner in der gesamten Stadtregion bewegen und die Definition ihres Lebensmittelpunkts stark mit der Kernstadt zusammen hängt. Allerdings hinken die administrative und die politische Ebene diesen Entwicklungen hinterher. Ihre Strukturen werden den Anforderungen einer Stadtregion nicht mehr gerecht, was insbesondere im Verflechtungsraum zwischen der Kernstadt und den angrenzenden Umlandgemeinden zunehmend sichtbar wird.

Das Instrument der Regionalen Leitplanung hat den Anspruch das lokale Denken der Politik und der Verwaltung aufzubrechen und verstärkt die Region in ihren Überlegungen einzubinden. Die als „Kooperation auf Augenhöhe“ bezeichnete Abstimmung zwischen den verschiedenen administrativen und politischen Ebenen ist dabei ein wesentliches Element. Anwendung fand das Instrument erstmals im Nordraum Wien. Der Folgeprozess wurde im Bezirk Mödling durchgeführt, welcher andere räumliche Voraussetzungen hat.

Die Arbeit bietet eingangs einen Einblick in die theoretischen Grundlagen von Stadt-Umland-Kooperationen und Stadtregionen im Allgemeinen. Neben verschiedenen Arten von Stadt-Umland-Kooperationen mit geringen bis hohen Institutionalisierungsgraden existieren auch unterschiedliche Methoden zur Abgrenzung von Stadtregionen, die je nach Land und Kulturkreis teils erheblich variieren. Da im Fokus dieser Arbeit die Stadtregion Wien steht, wird diese anhand statistischer Daten bezüglich unterschiedlicher Themen näher beleuchtet und es werden die wichtigsten in der Stadtregion bereits existenten Kooperationen vorgestellt.

Den Kern der Arbeit bildet eine Analyse der beiden bereits durchgeführten Leitplanungsprozesse. Ein wesentlicher Bestandteil dieser waren Interviews mit in den Prozessen involvierten Vertretern der planenden Verwaltung, Experten und Politikern. Das Ziel dabei war herauszufinden, welchen Mehrwert die Leitplanungen für die Regionen gebracht haben und welche Probleme während des Prozesses sowie in der folgenden Umsetzung aufgetreten sind. Die Analyseergebnisse dienen außerdem zur Abschätzung der Eignung dieses Instruments für Stadt-Umland-Kooperationen.

Die Leitplanungen sind grundsätzlich als erfolgreich einzustufen, da sie den in der Region tätigen Akteuren ein Regionsbewusstsein vermittelten und weitere regionale Kooperationsbemühungen, Prozesse und Projekte anstießen. Darüber hinaus wurde die Leitplanung im Nordraum Wien dazu genutzt, vorab Inhalte des zu ändernden Regionalen Raumordnungsprogrammes abzustimmen, was erhebliche Vorteile, sowohl für das Land Niederösterreich als auch die Gemeinden, brachte.

Neben den positiven Aspekten der Leitplanungsprozesse ergab die Analyse auch Verbesserungspotenzial, welches in Form von Handlungsvorschlägen aufgegriffen wird. Diese Empfehlungen können dazu beitragen, das Instrument der Regionalen Leitplanung fortzuführen und weiterzuentwickeln.

Den Abschluss der Arbeit bilden Gedanken und Visionen einer Neuaufstellung der Stadt-Umland-Kooperation in der Stadtregion Wien. Der Autor erachtet es als unbedingt notwendig, insbesondere in Stadtregionen interkommunale Kooperationen und regionales Denken zu fördern.



## **ABSTRACT**

The agglomeration area of the city of Vienna is growing and the administrative borders are losing their significance. The inhabitants of such an agglomeration or metropolitan area consider themselves as a part of the metropolitan area and not only their specific area. While the people are living a “metropolitan life”, the political and administrative levels do not reflect this trend. This can be observed particularly in the transition area between the city and the surrounding municipalities.

In order to combat the problems brought about by this development, the planning instrument “Regionale Leitplanung” (English: “regionally based lead planning”) was developed and carried out in the metropolitan area of Vienna. The co-operation between different political and administrative levels is a key element of this instrument. The very first “Regionale Leitplanung” was implemented in the northern area of the metropolitan Vienna and the second in the south in the Lower Austrian district of Mödling.

The first section of this thesis contains an in-depth observation of the theoretical basis of co-operations between cities and their surrounding municipalities and agglomeration areas in general. Depending on the country and culture, there are different levels of such co-operations, as well as different methods used to define the agglomeration areas. Since the focus of this thesis is on the metropolitan area of Vienna, some statistical data is shown to create an overview. This section is followed by the introduction of the most important existing co-operations in the Viennese metropolitan area.

The main focus of this thesis is an analysis of the two completed processes. The basis of this analysis was achieved through interviews with representatives of the administration, experts and politicians. The goals of the analysis were to determine the achievements of these processes and the added value for the regions, to detect problems before, throughout and in the concluding implementation phases of the processes. Furthermore, the results of the analysis helped to estimate the qualification of this instrument for co-operations between cities and their surrounding municipalities.

It can be concluded, that the processes were successful, as they helped to convey a consciousness of regional thinking and also induced further co-operations, processes and concepts in the regions. In the “Regionale Leitplanung” in the north of Vienna, the process was used to discuss and co-ordinate the contents of the legally binding regional spatial plan (“Regionales Raumordnungsprogramm”) which had to be renewed. All actors benefitted from this method, as the municipalities were given the chance to discuss and question every detail, and the national government was more efficient in the actual reviewing work later on.

Nevertheless, there is potential for improvement in future implementations. This potential is expressed in proposed actions, which can contribute to the continuing and further development of this instrument. The thesis is concluded with ideas and visions of how co-operations between the city and its surrounding municipalities in the metropolitan area of Vienna could be rearranged to be more effective. The author is convinced that it is absolutely necessary to encourage inter-communal co-operations and regional thinking in agglomeration areas of growing cities for successful urban development.

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>KURZFASSUNG</b> .....	
<b>ABSTRACT</b> .....	
<b>1. EINLEITUNG</b> .....	<b>1</b>
1.1 Problemstellung und Forschungsfragen .....	1
1.2 Arbeitsmethoden.....	2
1.3 Aufbau der Arbeit .....	2
<b>2. GRUNDLAGEN ZUR STADTREGION</b> .....	<b>5</b>
2.1 Allgemeine Einführung, Annäherung und Begriffsdefinitionen .....	5
2.2 Nationale und internationale Abgrenzungen von Stadtregionen .....	10
2.2.1 National .....	10
2.2.2 International.....	14
2.3 Der Zweck von Kooperationen innerhalb von Stadtregionen.....	17
2.4 (Regional) Governance.....	22
2.5 Internationale Beispiele von Stadt-Umland-Kooperationen .....	27
2.6 Steuerungsinstrumente .....	32
2.6.1 Ausgleich von Vorteilen und Lasten bzw. Interessenausgleich.....	33
2.6.2 Instrumente im Rahmen der Siedlungsentwicklung .....	33
2.6.3 Instrumente im Rahmen der Verkehrsentwicklung .....	36
2.6.4 Instrumente im Rahmen der Betriebsansiedlung bzw. -gebietenentwicklung .....	37
2.6.5 Instrumente im Rahmen der Grün- und Freiraumsicherung .....	41
2.6.6 Weitere Instrumente.....	42
2.7 Resümee.....	44
<b>3. DIE STADTREGION WIEN</b> .....	<b>47</b>
3.1 Abgrenzung .....	47
3.2 Rahmenbedingungen und Trends.....	49
3.2.1 Landschaft und Verkehr .....	50
3.2.2 Pendler .....	51
3.2.3 Bevölkerungsentwicklung .....	54
3.2.4 Bodenpreise und Baulandreserven .....	64
3.3 Bestehende Kooperationen .....	66
3.3.1 Planungsgemeinschaft Ost (PGO) .....	68
3.3.2 Stadt-Umland-Management (SUM) .....	68



3.3.3 Verkehrsverbund Ost-Region (VOR).....	69
3.3.4 Vienna Region.....	69
3.3.5 EU-Kooperationen .....	69
3.3.6 Kooperationen zu Naturlandschaften .....	69
3.3.7 NÖ.Regional.GmbH .....	70
<b>4. PROFIL DER REGIONALEN LEITPLANUNGEN.....</b>	<b>71</b>
<b>4.1 Nordraum Wien .....</b>	<b>74</b>
4.1.1 Rahmenbedingungen .....	74
4.1.2 Der Prozess .....	77
4.1.3 Aufbau/Inhalte/Foki .....	80
4.1.4 Besonderheiten .....	87
<b>4.2 Bezirk Mödling.....</b>	<b>87</b>
4.2.1 Rahmenbedingungen .....	87
4.2.2 Der Prozess .....	89
4.2.3 Aufbau/Inhalte/Foki .....	90
4.2.4 Besonderheiten .....	95
<b>5. ANALYSE DER LEITPLANUNGSPROZESSE.....</b>	<b>97</b>
<b>5.1 Nordraum Wien .....</b>	<b>97</b>
5.1.1 Wie alles anfang .....	97
5.1.2 Der Planungsprozess .....	98
5.1.3 Nach dem Planungsprozess.....	103
<b>5.2 Bezirk Mödling.....</b>	<b>108</b>
5.2.1 Wie alles anfang .....	108
5.2.2 Der Planungsprozess .....	109
5.2.3 Nach dem Planungsprozess.....	114
<b>5.3 Vergleich der beiden Leitplanungsprozesse.....</b>	<b>118</b>
<b>6. SCHLUSSFOLGERUNG UND HANDLUNGSVORSCHLÄGE.....</b>	<b>123</b>
<b>7. EPILOG .....</b>	<b>133</b>
<b>VERZEICHNISSE .....</b>	<b>143</b>
<b>Quellenverzeichnis .....</b>	<b>143</b>
<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>152</b>
<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>153</b>
<b>Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen .....</b>	<b>153</b>
<b>ANHANG .....</b>	<b>157</b>



# 1. EINLEITUNG

## 1.1 Problemstellung und Forschungsfragen

Wien wächst. Bei genauer Betrachtung wächst jedoch nicht nur Wien, sondern die gesamte Ostregion. Die mit diesem Wachstum in Verbindung stehenden großen Herausforderungen können nicht allein von Wien bewältigt werden. Vielmehr ist die gesamte Region gefordert, unter anderem Wohnraum bereitzustellen oder die technische und soziale Infrastruktur auszubauen. Dieser regionalen Aufgabe stehen administrative Grenzen entgegen. Ohnehin stimmen diese nicht (mehr) mit der realen Raumentwicklung überein. Die Überzeugung, dass zukünftige Planungsaufgaben über Gemeinde- und Landesgrenzen hinweg bestritten werden müssen, teilt auch die Österreichische Raumordnungskommission (ÖROK) im aktuellen Österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2011) (vgl. ÖROK 2011: 81). Eine koordinierte Planung von Stadt und Umland ist dringend erforderlich, um die zukünftigen Herausforderungen von Stadtregionen zu bewältigen.

Zur Verbesserung der Abstimmung zwischen den Gemeinden des Stadtumlandes wurde das Instrument der Regionalen Leitplanung entwickelt. Darüber hinaus kann es einen Beitrag zu einem Austausch zwischen der Region und der Stadt Wien im Sinne einer Stadt-Umland-Kooperation leisten. Der Ansatz der Regionalen Leitplanung wurde erstmals im Nordraum Wien von 2012 bis 2013 durchgeführt (vgl. Land Niederösterreich 2017a). In diesem wurden einige Ansätze zur regionalen Behandlung raumplanerischer Herausforderungen erarbeitet (vgl. Schaffer/Dillinger et al. 2013a: 5ff). Die positiven Erfahrungen aus diesem Projekt regten zu einer weiteren Regionalen Leitplanung an, der Regionalen Leitplanung des Bezirks Mödling zwischen 2014 und 2016.

Die Arbeit analysiert diese zwei Prozesse des Nord- und des Südraumes von Wien im Lichte der Stadt-Umland-Zusammenarbeit. Das Ziel dabei ist herauszufinden, wie gut die Regionalen Leitplanungen funktioniert und welchen Mehrwert sie für die Regionen gebracht haben. Durch die Analyse werden auch die Unterschiede der beiden Prozesse und die Möglichkeiten, die das Instrument bietet, sichtbar. Außerdem ist ein Ziel dieser Arbeit, auf die aus der Analyse hervorgehenden Probleme Lösungsansätze zur Vermeidung bzw. Verminderung vorzuschlagen. Diese können entweder vor oder während des Prozesses sowie nach Abschluss der Planung in der Umsetzungsphase auftreten. Daher ergibt sich als übergeordnete Forschungsfrage:

**„Welche Probleme sind bei den Regionalen Leitplanungen „Nordraum Wien“ und „Bezirk Mödling“ aufgetreten und wie können diese in Zukunft vermieden werden?“**

Als weitere untergeordnete Forschungsfragen lassen sich folgende Fragestellungen formulieren:

**„Wie kann die regionale Abstimmung von Planungen zwischen der Stadt Wien und ihrem Umland in der Stadtregion verbessert werden?“**

**„Welchen Mehrwert bringt eine regionale Abstimmung von Planung in einer wachsenden Stadtregion?“**

**„Welche Planungsinstrumente stehen für eine regionale Abstimmung zur Verfügung und welche Probleme können in der Umsetzung auftreten?“**

**„Ist die Regionale Leitplanung ein geeignetes Instrument für Stadt-Umland-Kooperationen?“**

## **1.2 Arbeitsmethoden**

In unterschiedlichen Abschnitten der Arbeit wurden verschiedene Methoden angewandt. Die Arbeit gliedert sich grundsätzlich in einen theoretischen, einen empirischen und einen konzeptionellen Teil.

Die theoretischen Grundlagen und das Wissen über Stadtregionen und Stadt-Umland-Kooperationen wurden durch Literaturrecherche erarbeitet. Die konkreten Entwicklungen von Wien und des Umlandes wurden mittels Literaturrecherchen und Datenanalysen ermittelt.

Für die Analyse der beiden Regionalen Leitplanungsprozesse wurden qualitative leitfadengestützte Interviews von in den Prozessen beteiligten Personen durchgeführt. Interviewt wurden drei Gruppen von Personen: Politiker, Vertreter der planenden Verwaltung und Experten. Die Gruppe der Politiker bildete die größte Zahl der Interviews. Dabei wurden, neben dem zu Beginn der Regionalen Leitplanung Nordraum Wien für die Raumordnung zuständigen Landesrat im Land Niederösterreich, Gespräche mit Bürgermeistern aus niederösterreichischen Gemeinden geführt. Die zweite Gruppe bestand aus Vertretern der Verwaltung aus den Ländern Niederösterreich und Wien sowie der Stadtgemeinde Mödling. Die dritte Gruppe setzte sich aus Experten der Projektteams, aus Planungsbüros und des Stadt-Umland-Managements (SUM) zusammen.

Die Ergebnisse dieser Interviews wurden im Analyseteil aufbereitet und trugen dazu bei, eine kritische Meinung über die Konzepte und Prozesse zu bilden.

In einem abschließenden konzeptionellen Teil wurden eigene Vorschläge zur Behandlung der im Analyseteil ermittelten Probleme erarbeitet. Diese wurden durch die Gespräche mit in den Prozessen involvierten Personen angeregt.

## **1.3 Aufbau der Arbeit**

Zu Beginn der Arbeit werden in **Kapitel 2** die theoretischen Grundlagen behandelt. Es wird dargelegt, wie sich Stadtregionen definieren und wie sie nach nationalen und internationalen Methoden abgegrenzt werden sowie verschiedene Grundbegriffe erklärt. Anschließend wird dargelegt, welchen Zweck Stadt-Umland-Kooperationen erfüllen, auf Aspekte, Grundbegriffe und -arten eingegangen, Probleme beschrieben, die in der Umsetzung auftreten können, und internationale Beispiele aus dem deutschsprachigen (Deutschland und Schweiz) sowie dem nordamerikanischen Raum (Kanada) vorgestellt. Außerdem wird auf den Begriff (Regional) Governance eingegangen, welcher stark im Zusammenhang mit Stadt-Umland-Kooperationen steht. Das Ende dieses Kapitels bildet eine umfangreiche Übersicht von Instrumenten, welche in Stadtregionen eingesetzt werden können.

Im nachfolgenden **Kapitel 3** wird die Stadtregion Wien vorgestellt. Dieses Kapitel arbeitet mit zahlreichen Karten und Abbildungen, um die räumlichen Phänomene in der Stadtregion zu veranschaulichen. Neben zwei geläufigen Abgrenzungsarten der Stadtregion werden die

Pendlersituation und die Bevölkerungsentwicklung in ihren unterschiedlichsten Facetten skizziert, sowie das Thema Immobilienpreise und Baulandreserven besprochen. Abschließend werden in diesem Kapitel die wichtigsten bestehenden Kooperationen im Raum Wien näher beschrieben.

Das **Kapitel 4** geht zu Beginn auf die Hintergründe und Ziele von Regionalen Leitplanungen ein. Anschließend werden die beiden bereits durchgeführten Regionalen Leitplanungen vorgestellt. Dabei wird auf die Rahmenbedingungen, die Prozessstruktur und die Inhalte eingegangen.

In **Kapitel 5** erfolgt die Analyse der beiden Leitplanungen. Sie zeigt unterschiedliche Aspekte in den Phasen vor, während und nach den Prozessen auf. Das Kapitel wurde mithilfe der durchgeführten Interviews erstellt und hat nicht nur den Anspruch die Leitplanungen in ihren Facetten darzustellen, sondern auch unterschiedliche, teils konträre Meinungen zu verschiedenen Aspekten wiederzugeben.

Im Zuge der Analyse der Regionalen Leitplanungen konnten mehrere Probleme festgemacht werden. In **Kapitel 6** werden Handlungsvorschläge zur Vermeidung bzw. Verminderung dieser Probleme dargebracht. Diese dienen zur Weiterentwicklung des Instruments sowie der Umsetzung.

Im Sinne eines Epilogs werden die in Kapitel 6 angesprochenen Probleme und Handlungsvorschläge in **Kapitel 7** weiterverfolgt und Ideen zu einer visionären Neustrukturierung und Neuorganisation von Stadt-Umland-Kooperation in der Stadtregion Wien festgehalten. Diese haben nicht den Anspruch detailliert ausgearbeitete Handlungsanweisungen zu sein. Vielmehr sollen sie zum Weiterdenken anregen und bewusst machen, dass selbst bei Umsetzung der in Kapitel 6 vorgeschlagenen Empfehlungen nicht alle Problematiken überwunden werden können und noch erheblicher Raum für Verbesserungen besteht.



## 2. GRUNDLAGEN ZUR STADTREGION

Den Beginn der Arbeit bildet ein Einstieg in die theoretischen Grundlagen von Stadt-Umland-Kooperationen und Stadttagglomerationen bzw. Stadtregionen im Allgemeinen. Dabei werden Grundbegriffe erläutert, theoretische Grundkonzepte vorgestellt und auf die Abgrenzung von Stadtregionen eingegangen. Weiters wird dargelegt warum Kooperationen im Stadt-Umland-Bereich überhaupt nötig sind, welchen Stellenwert der Begriff „Governance“ dabei einnimmt, verschiedene Instrumente für den regionalen Diskurs vorgestellt und ein Blick über die Grenze zu internationalen Beispielen von Stadt-Umland-Kooperationen gewagt.

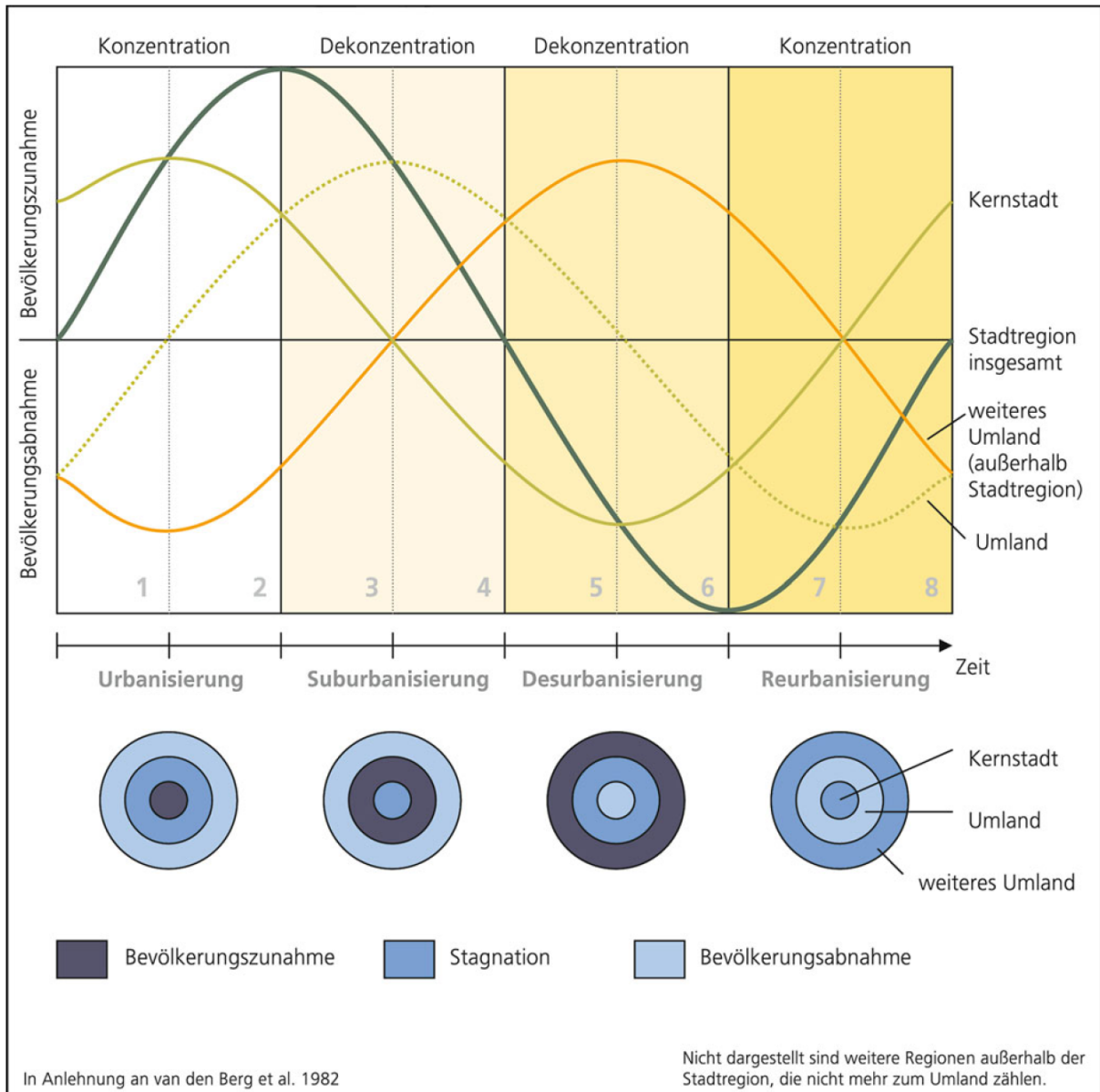
### 2.1 Allgemeine Einführung, Annäherung und Begriffsdefinitionen

Agglomerations- und Verstädterungsprozesse haben den Randbereich von Stadt bzw. den Übergangsbereich von Stadt auf Land stark überformt. Der technologische Wandel, sich ändernde ökonomische Bedingungen und wirtschaftliche Umstrukturierungen im Stadtgebiet haben Ausdehnungsprozesse der Städte hervorgerufen und schlussendlich eine Verstädterung des Umlandes bewirkt (vgl. Giffinger et al. 2006: 678). Das Zusammenwachsen von sich ausdehnenden Städten/Zentren hat auch zu einer Strukturänderung – von einer Monozentralität hin zu einer Polyzentralität – geführt. Dieser Prozess fand in den letzten Jahrzehnten statt. Ebenso kann diese Entwicklung mit der Bevölkerungssuburbanisierung und der Arbeitsplatzsuburbanisierung (im sekundären und tertiären Sektor) erklärt werden, wobei eine Zunahme von Bevölkerung bzw. Beschäftigten (Arbeitsplätze) im Umland und eine Abnahme in der Kernstadt zu einer innerregionalen Dekonzentration von Bevölkerung bzw. Beschäftigten (Arbeitsplätze) führt. Es lässt sich also eine Verschiebung von Bevölkerung und Beschäftigten erkennen. Das Wohnen im suburbanen Raum lässt sich mit einem Kompromiss zwischen Wohnungsangebot, Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes, Versorgungs-, Bildungs- und kulturellen Einrichtungen und räumlichen Bindungen beschreiben (vgl. Gaebe 1987: 67, zitiert nach Broscha et al. 2003: 12). Die Industriestätten und Tätigkeiten im tertiären Sektor können Verkehrs-, Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen und billigere und größere Flächen im Umland nutzen und innerbetriebliche Arbeitsteilung an unterschiedlichen Standorten realisieren, sodass Standorte in den Kernstädten zu repräsentativen und flächenproduktiven Tätigkeiten genutzt werden können. Ein wichtiger Punkt bei der Umsiedlung von Arbeitsstätten ist, dass durch die Umsiedlung innerhalb der Region die Nähe zu Kunden und auch Beschäftigten erhalten bleibt.

Wirft man jedoch einen Blick auf die jüngere Geschichte der sich ändernden Stadtregionen und damit verbundenen Wanderungen bezüglich Arbeitsplätzen und Wohnsitzen, so erkennt man, dass Suburbanisierungstendenzen gleichzeitig mit Urbanisierungstendenzen auftreten, wobei man die Urbanisierungstendenzen eigentlich richtigerweise als Reurbanisierungstendenzen bezeichnen muss. Die Kernstädte wurden wieder attraktiver und auch das Umland als Wohn- und Wirtschaftsstandort scheint nichts an seiner Beliebtheit einzubüßen. Die (wieder-)steigende Beliebtheit der Kernstädte vollzieht sich jedoch eingebettet in der Herausbildung polyzentraler Stadtregionen (vgl. Siedentop 2015: 15). In diesen bilden sich komplexe Muster funktionsräumlicher Arbeitsteilungen innerhalb eines stadtreionalen Zentrumsystems. Somit lässt sich konstatieren, dass der allgemeine Zuzug vor allem auf die Stadtregionen konzentriert ist, da sie als Gesamtes einen attraktiven Wohn- und Wirtschaftsstandort darstellen und sie auch als eine Einheit wahrgenommen werden, da die Differenz zwischen bzw. die Grenze von Kernstadt und Umland immer mehr verschwimmt.

Die theoretischen Grundlagen für diese Entwicklungen bietet das 4-Phasen-Modell (siehe Abbildung 1). Es beschreibt die vier Phasen, die sich in einer Stadtregion abbilden. Es zeigt klar, dass das Umland der Kernstadt in der Bevölkerungsentwicklung hinterherhinkt. Wird ein größerer Betrachtungszeitraum herangezogen, lässt sich erkennen, dass Kernstadt und Umland mehr oder weniger gemeinsam wachsen und abnehmen. Den absoluten Gegenpol stellt das weitere Umland (außerhalb der Stadtregion) dar, wobei umstritten ist, ob diese Phase der raumstrukturellen Entwicklung wirklich als eine eigene einzuschätzen ist oder sich lediglich als eine weiter greifende Suburbanisierung beschreiben lässt (ibid.).

**Abb. 1: 4-Phasen-Modell**



Quelle: Siedentop 2015: 16

Ein bekanntes theoretisches Modell, welches diese räumlichen Realzustände und Entwicklungen abbildet, wurde von Olaf Boustedt im Jahr 1975 entwickelt. Seine Definition von Stadtregion beruht auf einem gravitationstheoretischen Verständnis (Anziehungskraft steigt mit der (Bevölkerungs-)Masse und sinkt mit der Entfernung (vgl. Hochholding et al. 2012: 8)) und beschreibt „denjenigen Umlandbereich im Agglomerationsraum einer (großen) Stadt, dessen



Einwohner überwiegend nicht-landwirtschaftliche Berufe ausüben und von denen der überwiegende oder zumindest ein erheblicher Teil seine Existenzgrundlage in den Arbeitsstätten der Kernstadt hat“ (Boustedt 1975: 342).

Der Forschungsausschuss „Raum und Bevölkerung“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Deutschland entwickelte bereits im Jahr 1960 ein Modell, basierend auf einer grundsätzlichen methodischen Untersuchung von Boustedt im Jahr 1953, nach dem für das gesamte Gebiet der BRD die Stadtregionen abgegrenzt wurden (ibid.: 341f). Als Abgrenzungsmerkmale wurden der Anteil der landwirtschaftlichen Erwerbspersonen in Prozent aller Erwerbspersonen zur Kennzeichnung der Wirtschaftsstruktur der Gemeinden und des Grades der sozialen Verstädterung, die Auspendler in Richtung des städtischen Kerngebietes in Prozent der Erwerbspersonen und in Prozent der Auspendler zur Kennzeichnung der Verflechtungsintensität des Umlandes mit dem Kerngebiet, die absolute Zahl der Einpendler zur Ermittlung der Gravitationszentren (d.h. der Kernstädte und Kerngebiete) und die Bevölkerungsdichte zur Kennzeichnung des Siedlungscharakters der Gemeinden, insbesondere des Grades der baulichen Verstädterung (nur für das engste Kerngebiet) herangezogen.

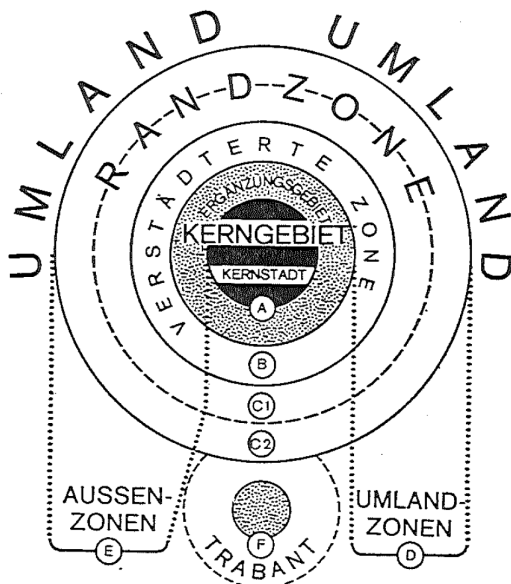
Um eine Unterscheidung der Gemeinden innerhalb der Stadtregion im theoretischen Modell abzubilden, wurden Zonen festgelegt. Die Zuteilung zu den entsprechenden Zonen (siehe Abbildung 2) erfolgte nach den in Tabelle 1 ersichtlichen Schwellenwerten. Die **Kernstadt** beschreibt dabei das Verwaltungsgebiet der zentralen Stadtgemeinde bzw. -gemeinden. Das **Ergänzungsgebiet** beinhaltet Gemeinden, die der Kernstadt bezüglich Siedlungscharakter und struktureller bzw. funktionaler Hinsicht weitgehend ähneln und entweder direkt an die Kernstadt oder im Verband mit anderen gleichartigen Gemeinden angrenzen. Die Kernstadt und das Ergänzungsgebiet werden zum **Kerngebiet** zusammengefasst, welches somit das Zentrum der gesamten Stadtregion darstellt. Bei der Berechnung der Zielpendler der einzelnen Gemeinden wird nicht nur die Kernstadt selbst, sondern das Kerngebiet berücksichtigt. Dies deshalb, weil sich oft städtische Betriebe vor den Städten niederlassen, betrieblich und organisatorisch jedoch noch zum Wirtschaftskomplex der Kernstadt gehören. Die **verstädterte Zone** verfügt über eine erheblich aufgelockerte Siedlungsstruktur, ihre Bevölkerung weist noch eine ausgesprochen gewerbliche Erwerbsstruktur auf und arbeitet zum überwiegenden Teil im Kerngebiet, welche somit eine nicht unerhebliche Pendelwanderung verursacht. Die übrigen Umlandgemeinden finden sich in der Randzone wieder. Der Anteil der landwirtschaftlichen Erwerbspersonen nimmt zur Peripherie hin stetig zu, ohne aber das Übergewicht zu erreichen.

Tab. 1: Merkmale und Schwellenwerte für die Abgrenzung der Stadtregionen nach Boustedt 1950 und 1961

Benennung der Zonen	Bevölkerungsdichte Einwohner je km <sup>2</sup>	Erwerbsstruktur landwirtschaftlicher Erwerbspersonen in % der Erwerbspersonen insgesamt	Verkehrsbeziehungen Prozentanteil der in das Kerngebiet Auspendelnden an den Erwerbspersonen insgesamt	
			Auspendelnden an den Erwerbspersonen insgesamt	Auspendlern insgesamt
Ergänzungsgebiete (A)	> 500	< 10	> 30	} > 60
Verstädterte Zonen (B)		< 30	> 20	
Randzonen (C)		< 50	> 20	
engere (C1)		50-65	> 20	

Quelle: Boustedt 1970, zitiert nach Boustedt 1975: 343, eigene Darstellung

Abb. 2: Schema der Stadtregion



Quelle: Boustedt 1970, zitiert nach Boustedt 1975: 344

Die von Boustedt behandelte Abgrenzung der Stadtregionen wurde in Anlehnung an die in den USA verbreitete Methode der „Metropolitan Areas“ entwickelt und zählt zu den **sozioökonomischen Abgrenzungsmethoden**. Diese hat die wirtschaftliche Struktur und die Verflechtung zwischen den Verdichtungskernen und ihrem Umland zum Inhalt. Wesentliche Abgrenzungs- und Gliederungsmerkmale stellen die berufliche und wirtschaftliche Gliederung der Bevölkerung, die Pendlerverflechtungen, die Absatzbeziehungen, die Versorgungsfunktionen und die Kommunikationsleistungen dar.

Darüber hinaus können noch zwei andere Gruppen an Abgrenzungsmethoden festgemacht werden: die **geographisch-städtebaulichen** und **demographisch-soziologischen** Methodengruppen (ibid.: 320f).

Die erstere fokussiert sich stark auf das optisch sichtbare Erscheinungsbild, wobei die Bodennutzung, die Art der Gebäude, die Geschößzahl, die Wohndichte, die Siedlungsdichte und ähnliche Merkmale eine wesentliche Rolle spielen. Solche Agglomerationsabgrenzungen lassen sich in Großbritannien bei den „Conurbations“ finden.

Die zweite Methodengruppe versucht mithilfe von Aussagen über bestimmte Lebensstile der Bevölkerung den Agglomerationsraum zu kennzeichnen und die vorwiegend städtisch geformten Lebensräume von den ländlich bestimmten unterschieden werden. In dieser Gruppe werden vor allem die Bevölkerungszahl, die Bevölkerungsdichte, die Bevölkerungsentwicklung, die soziale Struktur der Bevölkerung, die Haushaltsart und -größe und der schwer erfassbare „Lebensstil der Familie“ als Merkmale herangezogen. Als Beispiel für solch eine Methode lässt sich die Abgrenzung der „agglomérations“ („Agglomerationen“) in Frankreich von Bénard im Jahr 1952 nennen (vgl. Bénard 1952, zitiert nach Boustedt 1975: 321).

Zu berücksichtigen ist, dass diese drei Grundformen der Abgrenzungsmethoden selten in reiner Ausprägung vorkommen, sondern die Kriterien in unterschiedlicher und vielfältiger Weise kombiniert werden. Bei der Erstellung einer Abgrenzungsmethode muss man sich im Klaren über den Zweck der Raumabgrenzung sein. Dieser bestimmt die Merkmalsauswahl und somit wesentlich die Herangehensweise. Bei der Interpretation und der Analyse der Ergebnisse muss der enge Zusammenhang zwischen der Zielsetzung der Raumabgrenzung und ihrem Ergebnis im Hinterkopf behalten werden.

Grundsätzlich wird also wie bei Boustedt zwischen der Kernzone und der Außenzone unterschieden. Die Unterscheidung dieser wird auf Grundlage von Indikatoren zur Erfassung der Größe, des Verstädterungsgrades, der wirtschaftlichen Struktur und der Dichte (Gesamtbevölkerung und/oder Beschäftigte) in Verbindung mit gewissen Schwellenwerten getroffen (vgl. Giffinger et al. 2006: 678). Auch die Agrarquote, also der Anteil der im primären Wirtschaftssektor arbeitenden Erwerbspersonen, wird oftmals als Merkmal herangezogen (vgl. Boustedt 1975: 323ff). Jedoch hat sie schwindende Bedeutung aufgrund der stetig sinkenden Zahlen der in der Landwirtschaft Beschäftigten. Außerdem bestehen meist gewisse Schwellenwerte von Mindestdichten bzw. Mindesteinwohnerzahlen, um überhaupt von einer Stadtregion sprechen zu können. Die Außenzone bzw. Umlandzone wird über einen Indikator, welcher die Verflechtung mit der Kernstadt zum Ausdruck bringt, beschrieben. Dies wird meist über Pendlerverflechtungen mit der Kernzone, also die Auspendler der Umlandgemeinden in die Kernstadt bzw. in das Kerngebiet in Bezug auf die wohnhaft erwerbstätige Bevölkerung, durchgeführt. Die äußere Abgrenzung der Umlandzone erfolgt wiederum über Schwellenwerte.

In **Österreich** sind seit den 60er-Jahren zunehmend zusammenhängende Stadtregionen entstanden. Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) betont dabei ebenfalls wirtschaftliche, technologische und soziale Entwicklungen, welche zu diesem Umstand geführt haben und beschreibt aktuelle Veränderungen (vgl. Giffinger/Kramar 2009a: 47f):

- Die fordistischen Arbeits- und Lebensbedingungen verlieren immer mehr an Bedeutung. Gleichzeitig verändern sich die produktiven und konsumtiven Aktivitäten der Stadtgesellschaft und die postmoderne Stadtentwicklung ist durch zunehmend heterogene Raumanprüche einzelner Nutzergruppen geprägt. Ein ungebrochener Trend zur Suburbanisierung durch verschiedene Bevölkerungsgruppen besteht nach wie vor, was in einem zunehmenden Siedlungsflächenverbrauch (Wohngebäude, Wirtschaftsgebäude, soziale und technische Infrastruktur) erkennbar ist.
- Oft beruht die stadtrregionale Siedlungsentwicklung auf Entwicklungsimpulsen durch Großprojekte und großflächigen Entwicklungsinitiativen (wie z.B. in Wien die Seestadt oder der Flughafen Wien-Schwechat). Die Entscheidungskriterien für die Verortung dieser Projekte

werden von außen dominiert, da sie meist keiner kleinräumigen Bewertung folgen, sondern durch Wettbewerbsdruck mit anderen Stadtregionen als Gesamtgebilde entschieden werden.

- Der Fall des Eisernen Vorhanges (1989) und die EU-Osterweiterungen (2004, 2007 und 2013) veränderten die geographischen, wirtschaftlichen und institutionellen Bedingungen für (einzelne) Stadtregionen in Österreich, insbesondere für jene nahe der ehemals „toten“ Grenze zu den osteuropäischen Staaten. Vor allem der Abbau der Grenzbarrieren der im direkten Einfluss der Grenze stehenden Stadtregionen und die für alle wichtige Etablierung eines einheitlichen europäischen Marktes und eine Einbettung der österreichischen Stadtregionen in ein (zentral-)europäisches Städte- bzw. Stadtregionsnetz haben große Bedeutung.

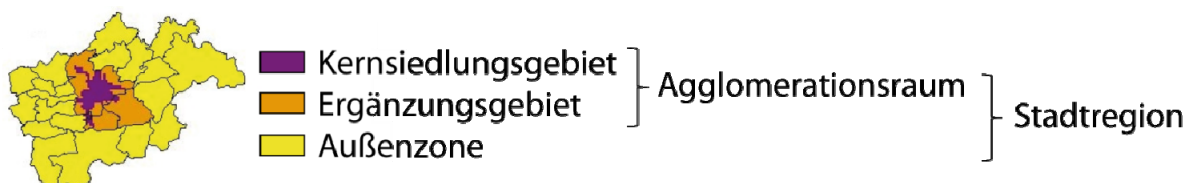
## 2.2 Nationale und internationale Abgrenzungen von Stadtregionen

### 2.2.1 National

Die aktuelle österreichische Abgrenzung der Stadtregionen wurde vom Fachbereich Stadt- und Regionalforschung der Technischen Universität Wien (TU Wien) in Kooperation mit der Statistik Austria erarbeitet (vgl. Giffinger/Kramar 2009b: 53ff). Sie folgt Homogenitäts- und Funktionskriterien. Die polyzentrische Siedlungsentwicklung führt zu folgenden Raumtypen in Agglomerationen: Agglomerationsraum, Kernsiedlungsgebiet, Ergänzungsgebiet, Außenzone, Stadtregion (siehe Abbildung 3). Die verwendeten Daten für die Berechnungsgrundlage stellten die Volkszählung und die Arbeitsstättenzählung jeweils vom Jahr 2001 dar.

Der **Agglomerationsraum** besteht aus Kernsiedlungsgebiet und Ergänzungsgebiet und wird als relativ gleichmäßig verdichteter städtischer Siedlungsraum bezeichnet. Das **Kernsiedlungsgebiet** ist dabei jener Teil, der eine entsprechende Größe und relativ homogene Dichte aufweist. Das **Ergänzungsgebiet** beinhaltet die weniger dichten und räumlich geschlossenen Gebiete von Gemeinden, deren Bevölkerung und Beschäftigte aber größtenteils dem Kernsiedlungsgebiet zuzurechnen sind. Die **Außenzone** stellt jene geschlossenen Gebiete in der Umgebung des Agglomerationsraumes dar, welche mit diesem funktional eng verknüpft sind. Die Summe aus Agglomerationsraum (Kernsiedlungsgebiet und Ergänzungsgebiet) und Außenzone bildet die **Stadtregion**, welche eine funktionale räumliche Einheit bildet.

Abb. 3: Raumkategorien der Abgrenzung von Stadtregionen am Beispiel der Stadtregion Klagenfurt



Quelle: Giffinger et al. 2006: 680; Giffinger/Kramar 2009b: 54, eigene Darstellung

Um eine möglichst genaue Zuordnung der Siedlungskörper zu gemeinsamen Stadtregionen zu erreichen, wurde mit gleichförmigen Rasterzellen mit der Größe von 500 mal 500 m, welche über die gesamte österreichische Staatsfläche verteilt wurden, gearbeitet. Dies brachte Genauigkeit bezüglich Dichtewerten und Nachbarschaften. Außerdem konnten Distanzen und Flächen somit einfacher

identifiziert und abgebildet werden. Die Abgrenzung erfolgte in einem dynamischen Modell in GIS mit Operationalisierung über die Dichte und die Geschlossenheit.

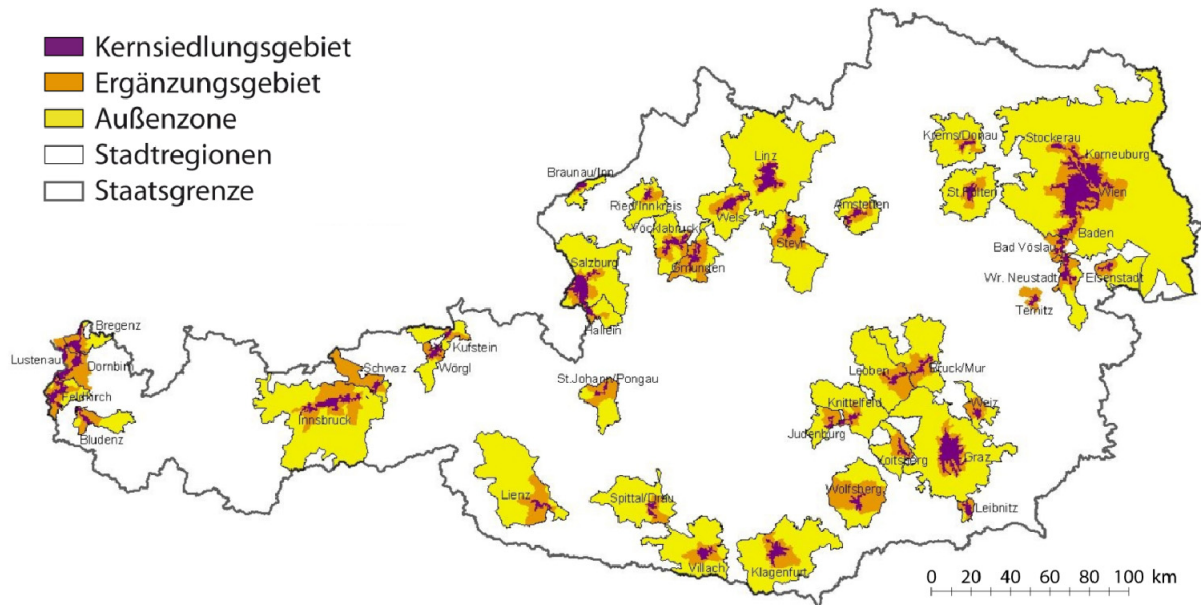
Eine Agglomeration wird als zusammenhängendes Gebiet aus benachbarten Rasterzellen mit einer gemeinsamen Einwohner- und Arbeitsplatzzahl von mindestens 20.000 definiert, wobei die Dichte der Kennzahlen pro Rasterzelle größer als 250 sein sollte. Topographische Gegebenheiten (z.B. unverbaute Talengen in einem an sich zusammenhängenden Gebiet) können auch teilweise geringere Dichten pro Rasterzellen hervorrufen, welche aber zur Agglomeration hinzugezählt werden, um „Löcher“ zu vermeiden. Außerdem muss die Agglomeration ein hoch verdichtetes Zentrum mit einer Mindestfläche von 2 km<sup>2</sup>, was acht Rasterzellen entspricht, und eine kombinierte Einwohner-/Arbeitsplatzdichte von mehr als 2.500 aufweisen. Diese Kernsiedlungsgebiete wurden dann anschließend auf die Gemeindegrenzen ausgedehnt, jedoch wurden nur jene Gemeinden zum gemeindebasierten Agglomerationsraum gezählt, deren kombinierte Einwohner-/Arbeitsplatzzahlen zum überwiegenden Teil, d.h. mehr als 50 %, im rasterbasierten Kernsiedlungsgebiet lagen.

Durch diese Vorgehensweise wurden Agglomerationsräume gefunden, welche aus einem geschlossenen und dicht besiedelten Gebiet mit mehr als 20.000 Einwohnern und Beschäftigten bestehen. Die Besonderheit dabei ist, dass sie weitestgehend losgelöst von administrativen Einheiten, wie z.B. Gemeinden oder Zählsprenkel identifiziert wurden.

Die Gemeinden der Außenzone wurden mittels Analyse von Pendlerdaten erörtert. Alle Gemeinden, deren Tagesauspendler zu mehr als 45 % in den Agglomerationsraum pendelten und welche eine Mindestzahl an 100 Auspendlern aufweisen konnten, um Verzerrungen durch kleine Gemeinden auszuschließen, wurden zur Außenzone gezählt. Zur Vermeidung von Insellagen wurden Gemeinden, welche diesen Kriterien nicht entsprachen, aber eingeschlossen von anderen bzw. zwischen anderen Gemeinden der Außenzone lagen, hinzugezählt. Durch diese Vorgehensweise wurden funktionale Stadtregionen mit deutlichen Verflechtungen mit dem Agglomerationsraum gefunden.

Die 38 Stadtregionen sind in der Abbildung 4 ersichtlich und beinhalten etwa 69 % der Bevölkerung Österreichs, wobei über 50 % der Gesamtbevölkerung auf die Agglomerationsräume und 14 % auf die Außenzonen entfallen. Insgesamt bestehen die Stadtregionen aus 964 Gemeinden, wobei die Agglomerationsräume aus 322 Gemeinden und die Außenzonen aus den restlichen zwei Dritteln bestehen. Bei der Gesamtfläche der Stadtregionen gestaltet es sich gegenteilig zur Bevölkerung: Sie nehmen mit 27.571,49 km<sup>2</sup> nur ca. ein Drittel der Gesamtfläche Österreichs ein, wobei 9.086,90 km<sup>2</sup> auf die Agglomerationsräume und der Rest auf die Außenzonen entfallen.

Abb. 4: Stadtregionen in Österreich

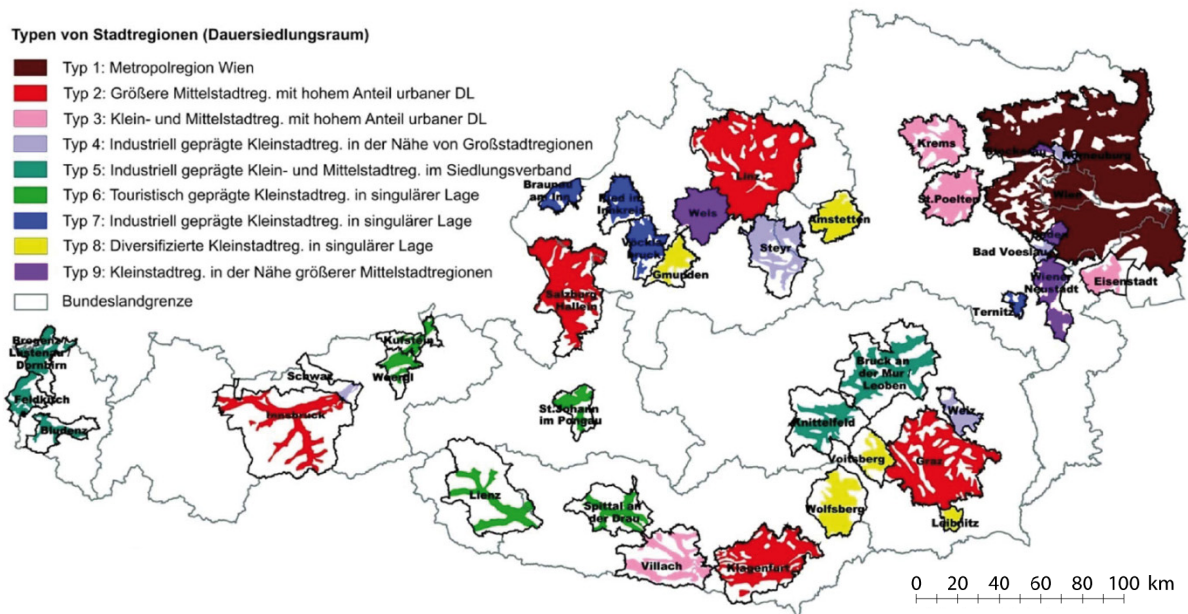


Quelle: Giffinger/Kramar 2009b: 55, eigene Darstellung

Nach der Abgrenzung der österreichischen Stadtregionen wurden diese in einem weiteren Schritt nach relevanten Strukturdaten in Kategorien eingeteilt (vgl. Giffinger/Kramar 2009b: 56ff). Neben der Größe der Stadtregion, wurden die Wirtschaftsstruktur und die Einbettung in das Siedlungssystem für die Einteilung herangezogen. Die Größe der Stadtregion wurde durch die dort lebende Wohnbevölkerung erfasst und zwar nach der Anzahl der in der Kernstadt und in der gesamten Region lebenden Bevölkerung und anschließend in vier Kategorien eingeteilt mit unterschiedlichen Schwellenwerten für die Kernstadt bzw. die Stadtregion: Metropolregion ( $> 1.000.000 / > 1.000.000$ ), größere Mittelstadtregion (75.000–250.000/150.000–500.000), kleinere Mittelstadtregion (25.000–75.000/50.000–150.000) und Kleinstadtregion ( $< 25.000 / < 50.000$ ). Die Wirtschaftsstruktur wurde über die Anzahl der Nächtigungen pro Einwohner (Beherbergungsstatistik 2006) und über den Anteil der Beschäftigten in urbanen Dienstleistungen (Arbeitsstättenzählung 2001: ÖNACE 1995-Abschnitte J,K und L) und in der Industrie (Arbeitsstättenzählung 2001: ÖNACE 1995-Abschnitt D) erfasst und anschließend entsprechend dem jeweiligen Durchschnittswert in den Stadtregionen in fünf Klassen eingeteilt. Die Einbettung der Stadtregionen in das Siedlungssystem wurde durch das Angrenzen an eine andere Stadtregion, die Abstände der Agglomerationsräume und die Gesamtbevölkerung des gesamten Siedlungsverbandes beschrieben und in folgende Kategorien eingeteilt: Metropol- oder Großstadtregion, kleinere Stadtregion im Siedlungsverband mit einer Metropol- oder größeren Mittelstadtregion, kleinere Stadtregion im Siedlungsverband mit anderen kleineren Stadtregionen und Stadtregion in singulärer Lage.

Durch diese Klassifizierungen wurden durch schrittweises Gruppieren von Stadtregionen mit ähnlichen Merkmalsausprägungen die in Abbildung 5 ersichtlichen neun Typen festgelegt.

Abb. 5: Typisierung der österreichischen Stadtregionen



Quelle: Giffinger/Kramar 2009b: 59, eigene Darstellung

Die aktuelle Abgrenzung bietet gegenüber **älteren Angrenzungsmethoden von 1981 und 1991** bedeutende Vorteile. Die größten Unterschiede der differierenden Berechnungsmethoden stellen die Ebene bzw. die Einheiten, von denen ausgegangen wird, dar. Wurde 1981 noch von statistischen Zählsprengeln ausgegangen, stellten 1991 Siedlungseinheiten (zusammenhängende Siedlungskörper aus Gebäuden und verbindenden Verkehrsflächen unter Einschluss von Freiflächen mit maximal 200 m Erstreckung und von siedlungsinternen Erholungsflächen) die Basis, was schon als erhebliche Verbesserung bezeichnet werden konnte, da die Methode der Siedlungseinheiten keine Rücksicht auf Gemeinde- oder sonstige administrative Grenzen nimmt (ibid.: 53). Die Berechnung auf Basis der Gemeindeebene bietet zwar eine Vergleichbarkeit über längere Zeit, da viele statistische Daten auf Gemeindeebene erhoben werden, jedoch ist der klare Nachteil, dass keine sinnvollen Flächenbezüge zur Berechnung von Dichtewerten bestehen und keine Abbildung der Siedlungsentwicklung als ein kleinräumig diskontinuierlicher Prozess möglich ist (vgl. Giffinger et al. 2006: 678). Die neuerliche Änderung hin zu einer rasterbasierten Berechnungsgrundlage brachte eine bessere Berücksichtigung der kleinräumigen Situation in den Siedlungsgebieten und damit einhergehend eine präzisere Bildung der Kernsiedlungsgebiete (ibid.: 680).

Im Ansatz von 2006 werden 102 Gemeinden mehr gegenüber 1991 als Teil einer Stadtregion charakterisiert (vgl. Giffinger/Kramar 2009b), was sich aber nicht ausschließlich mit dem zweifellos fortschreitenden Agglomerationsprozess, sondern auch mit der veränderten Abgrenzungsmethodik erklären lässt.

Dieser Ansatz wurde aufbauend auf der Arbeitsweise der Statistik Austria von 2001 erstellt und unterscheidet sich von dieser in den Schwellenwerten der Außenzone. Neben diesen beiden Abgrenzungen besteht noch eine weitere, welche in einem Projekt zwischen dem Österreichischen Städtebund und dem Zentrum für Verwaltungsforschung (KDZ) im Jahr 2015 erstellt wurde. Diese hat anstatt 38 nur 34 Stadtregionen als Ergebnis (vgl. KDZ 2017). Für dieses Kapitel wurde die Version mit 38 Stadtregionen herangezogen, da darüber umfassende Literatur zu finden war, wohingegen über die Methodik der Version mit 34 Stadtregionen keine genauen Dokumentationen zugänglich waren und die Version von 2006 aktueller ist als jene von 2001. Der Autor vermutet, dass die Methodik der

Version von 2015 gegenüber der von 2006 nicht verändert wurde, sondern die Abgrenzung lediglich auf aktuelleren Daten basiert. Die verminderte Anzahl an Stadtregionen lässt sich somit durch Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung, den Arbeitsstätten, der Bausubstanz und die Gemeindefusionen in den letzten eineinhalb Dekaden erklären.

Zur verbesserten Darstellung der Vielfältigkeit des ländlichen Raumes wurde von der Statistik Austria die Urban-Rural-Typologie als Ergänzung zu den verwendeten internationalen Typologien entwickelt und in die anstaltseigene Stadtregionsgliederung integriert (vgl. Statistik Austria 2016a: 2). Die Untergliederung des städtischen und ländlichen Raumes erfolgt dabei anhand struktureller (Bevölkerung, Wirtschaft) und funktionaler Merkmale. Die Urban-Rural-Typologie hat einen Schwerpunkt auf den ländlichen Raum, weshalb in dieser Arbeit nicht weiter auf sie eingegangen wird; sie soll nur eine kurze Erwähnung finden, da sie den Anspruch hat, zusätzlich zur Abgrenzung der österreichischen Stadtregionen den „Restraum“ Österreichs genauer zu untergliedern, um so eine flächendeckende Klassifikation in mehreren Stufen vornehmen zu können.

### 2.2.2 International

Grundsätzlich gibt es keine einheitlichen Kriterien, nach denen internationale Abgrenzungsmethodiken definiert werden. Sie sind sehr unterschiedlich und teilweise werden Stadtregionen sogar innerhalb eines Landes unterschiedlich abgegrenzt (vgl. Wonka/Laburda 2010: 1108). Im Prinzip folgen aber, wie eingangs erwähnt, alle Abgrenzungsmethodiken einer zweistufigen Auswahl in Kernzone und Außenzone. Schwellenwerte bezüglich unterschiedlicher Kategorien spielen dabei eine sehr entscheidende Rolle, da sie festlegen welche Ausdehnung die Zonen haben. Auch diese werden weltweit unterschiedlich gesetzt. Z.B. liegen die Mindesteinwohnerwerte einer Stadtregion (Kernzone + Außenzone) in Kanada und in Deutschland bei 100.000, in Österreich und der Schweiz bei nur 20.000 und bei den EU-weiten Functional Urban Regions bei 15.000. Üblicherweise werden für die Abgrenzung der Kernzone Einwohnerdichten bzw. kombinierte Einwohner-/Beschäftigten-Dichten, wie in Österreich und der Schweiz, herangezogen. In Deutschland wird hierfür die Tagesbevölkerungsdichte verwendet.

Die meisten Klassifizierungen beruhen auf den Gemeinden als administrative Einheiten. Nur in Österreich (Rasterzellen) und in den skandinavischen Ländern (Siedlungseinheiten) werden andere räumliche Bezugseinheiten verwendet.

Auch die Schwellenwerte bezüglich der Pendlerverflechtungen der administrativen Einheiten der Außenzone mit der Kernzone sind unterschiedlich: In Kanada sind es beispielsweise 50 %, in Deutschland und den USA 25 % und in der Schweiz 16,6 %. In den USA werden aufgrund der polyzentralen Struktur zusätzlich auch entgegengesetzte Pendlerströme berücksichtigt. Die Schweiz berücksichtigt bei der Gürtelzone (schweizerische Bezeichnung für die Außenzone) als zusätzliche Kriterien Baulücken von weniger als 200 m und einen Bevölkerungszuwachs während der letzten zehn Jahre.

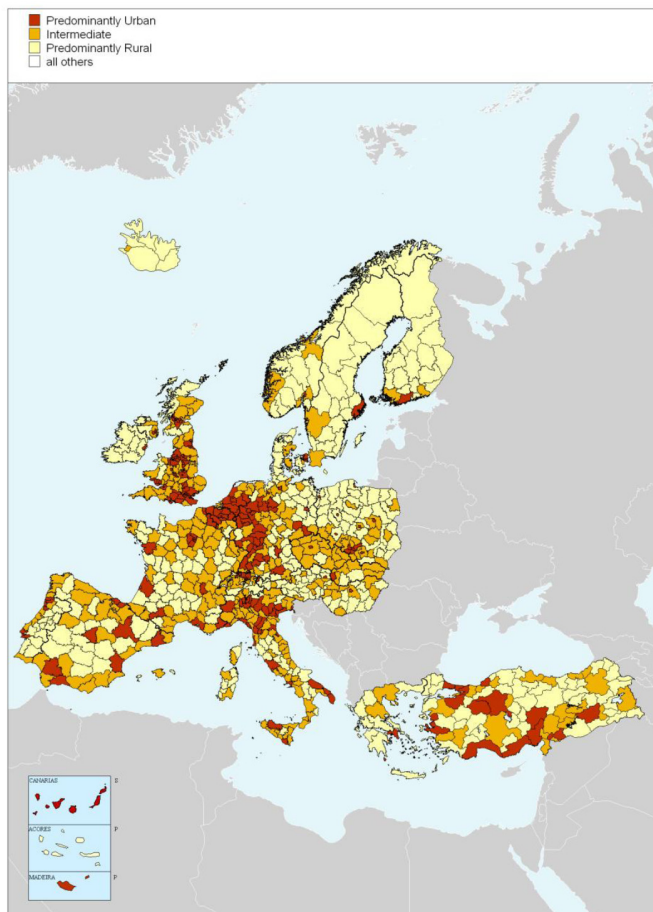
Die **Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)** hat für Vergleiche auf größerem Maßstab, wie z.B. kontinentale, eine Methode auf Basis der NUTS-3-Einheiten entwickelt (vgl. Weber 2010: 3f). Dabei werden in einem zweistufigen Prozess urbane, rurale und „rurbane“ NUTS-3-Einheiten herausgebildet (siehe Abbildung 6). Im ersten Schritt werden die Gemeinden in städtische und ländliche mittels eines Schwellenwertes von 150 Einwohnern pro Quadratkilometer des Gemeindegebiets eingeteilt. Anschließend wird pro NUTS-3-Einheit der Anteil



der Bevölkerung, der in ländlichen Gemeinden lebt, berechnet. Dieses Ergebnis fungiert als Grundlage zur Einteilung in die drei Kategorien „überwiegend ländliche Gebiete“, „maßgeblich ländliche Gebiete“ und „überwiegend urbanisierte Gebiete“: Leben in einer NUTS-3-Einheit mehr als 50 % der Einwohner in ländlichen Gemeinden, dann wird sie als „überwiegend ländlich“ klassifiziert, bei einem Anteil zwischen 15 % und 50 % spricht man von einem „intermediären“ oder „maßgeblich ländlichem Gebiet“ und bei einem Anteil unter 15 % wird die Region als „überwiegend städtisch“ eingestuft (vgl. Statistik Austria 2016b: 3). Anschließend erfolgt eine Adaptierung mittels urbaner Zentren: Befindet sich ein „urbanes Zentrum“ (Gemeinden mit mehr als 150 Einwohner/km<sup>2</sup> und mindestens 200.000 bzw. 500.000 Einwohnern) in einer NUTS-3-Einheit, wird eine „überwiegend ländliche“ Region als intermediär reklassifiziert, wenn mindestens 25 % der Einwohner in einem „urbanen Zentrum“ mit mindestens 200.000 Einwohnern leben und eine „intermediäre“ Region als „überwiegend städtisch“ reklassifiziert, wenn mindestens 25 % der Einwohner in einem „urbanen Zentrum“ mit mindestens 500.000 Einwohnern leben.

In Österreich würden laut dieser Methode nur 22 % der Bevölkerung in den urban geprägten Gebieten leben. Daraus kann man schon erkennen, dass diese Klassifikation für Österreich viel zu ungenau ist. Die NUTS-3-Gebiete sind für die österreichische Siedlungsstruktur viel zu grob und kommen deshalb auf kein vernünftiges Ergebnis. Außerdem stellt sich die Frage, ob drei Kategorien ausreichend genau sind, um die Wirklichkeit richtig abzubilden. Die Methodik macht allenfalls Sinn um einen groben Überblick über den gesamten Kontinent zu bekommen, wobei sich auch hier die Frage stellt, inwiefern eine vernünftige Aussage getroffen werden kann, wenn die Ergebnisse doch sehr weit ab der Realität sind.

**Abb. 6: OECD Klassifizierung von urbanen, ruralen und „rurbanen“ Regionen**



Quelle: OECD 2010: 6

Weiters weist Weber darauf hin, dass der „Schwerpunkt 4“ im Programm zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (LEADER) dann Gebiete als ländlich bezeichnet, wenn Regionen zwischen 5.000 und 150.000 Einwohner haben (vgl. Weber 2010: 4). In Österreich trifft dies auf ca. 50 % der Bevölkerung zu.

Auf **EU**-Ebene wurden im Zuge eines Forschungsprojektes im Rahmen des „European Spatial Observation Network“ (ESPON) sogenannte **Functional Urban Areas (FUA)** über funktionale Beziehungen mit ihrem Umland definiert (vgl. Giffinger/Kramar 2009b: 59f). Dieser vergleichsweise einfache Ansatz zur Definition von Stadtregionen wurde in der EU27, Norwegen und der Schweiz durchgeführt. Insgesamt wurden 1.595 FUAs ausgemacht, wobei diese nach ihrer Größe und funktionalen Bedeutung in sechs Bereichen (Verwaltung, Verkehr, Tourismus, Industrie, Wissen, Entscheidungsfunktionen) in drei Gruppen klassifiziert wurden: 76 „Metropolitan European Growth Areas“ (MEGA), 219 „Transnational/National Functional Urban Areas“ und 1.312 „Regional/Local Functional Urban Areas“. Wien wurde als einzige österreichische Stadtregion als MEGA bezeichnet. Graz, Linz, Salzburg, Innsbruck und Klagenfurt wird transnational-nationale und 18 weiteren Stadtregionen regionale oder lokale Bedeutung zugesprochen. Angrenzend an Österreich finden sich einige FUAs auf allen drei Ebenen, wie z.B. Bratislava als MEGA, welche auf Österreichs Stadtregionen Einfluss haben.

Die **Europäische Kommission** der **EU** hat als Grundlage für die Beschreibung von Regionen in Mitteilungen, Berichten und Veröffentlichungen eine Stadt-Land-Typologie auf Basis eines zweistufigen Verfahrens mit Rasterzellen und NUTS-3-Einheiten (Einheiten mit einer Gesamtfläche unter 500 km<sup>2</sup> wurden mit benachbarten Regionen zusammengefasst) entwickelt (vgl. Statistik Austria 2016b: 4). Im ersten Schritt erfolgt eine Klassifikation auf Basis von Rasterzellen mit einem Kilometer Seitenlänge. Dabei werden unmittelbar nebeneinander liegende Rasterzellen mit mehr als 300 Einwohnern/km<sup>2</sup> als „städtisch“ klassifiziert („urban clusters“), wenn die zusammenhängenden Rasterzellen eine Einwohnerzahl von mindestens 5.000 erreicht. Direkt benachbarte und diagonale Zellen werden berücksichtigt, aber keine Lücken aufgefüllt. Alle jene Rasterzellen, die diese Kategorien nicht erfüllen werden als „ländlich“ klassifiziert („rural grid cells“). Die Vorgangsweise im zweiten Schritt ist der OECD-Klassifizierung ähnlich: Als „überwiegend ländliche“ Regionen werden die NUTS-3-Einheiten klassifiziert, in welchen mehr als 50 % der Einwohner in einer ländlichen Rasterzelle leben, als „intermediär“, wenn sich in der Region zwischen 20 % und 50 % der Gesamtpopulation in solchen Rasterzellen befinden und als „überwiegend städtisch“, wenn der Anteil der in ländlichen Rasterzellen lebenden Personen unter 20 % der Gesamtbevölkerung liegt. Anschließend erfolgt wie auch bei der OECD-Klassifizierung eine Adaptierung mittels urbaner Zentren: Befindet sich ein „urbanes Zentrum“ (Gemeinden mit mehr als 150 Einwohnern/km<sup>2</sup> und mindestens 200.000 bzw. 500.000 Einwohnern basierend auf Zensusdaten 2001 für Städte des Urban Audit) in einer NUTS-3-Einheit, wird eine „überwiegend ländliche“ Region als intermediär reklassifiziert, wenn mindestens 25 % der Einwohner in einem „urbanen Zentrum“ mit mindestens 200.000 Einwohnern leben, und eine „intermediäre“ Region als „überwiegend städtisch“ reklassifiziert, wenn sich mindestens 25 % der Einwohner in einem „urbanen Zentrum“ mit mindestens 500.000 Einwohnern befinden.

Darüber hinaus entwickelte die **Europäische Kommission** eine Methodik, die sich „Grad der Urbanisierung“ nennt („degree of urbanisation“) und ursprünglich im Kontext der Arbeitskräfteerhebung definiert war (ibid.: 5). Diese Klassifizierung wurde später an die Stadt-Land-

Typologie angepasst. Im ersten Schritt erfolgt eine Klassifikation auf Basis von 1-km-Rasterzellen, wo ergänzend zur Stadt-Land-Typologie von vorhin auch „hoch verdichtete Ballungen“ („high density clusters“) erhoben werden. Dies sind unmittelbar nebeneinander liegende Rasterzellen mit mindestens 1.500 Einwohnern/km<sup>2</sup>, wenn der Komplex insgesamt mindestens 50.000 Einwohner umfasst. Die Klassifizierung der „städtischen Ballungen“ und der „ländlichen Rasterzellen“ wurde nicht verändert. In einem zweiten Schritt erfolgt die regionale Klassifikation, wobei eine Gemeinde als „gering besiedeltes Gebiet“ („thinly populated area – rural area“) klassifiziert wird, wenn mehr als 50 % der Einwohner in „ländlichen Rasterzellen“ wohnen. Leben weniger als 50 % der Gesamtbevölkerung in „ländlichen Rasterzellen“ und gleichzeitig weniger als 50 % der Einwohner in „hoch verdichteten Ballungen“, dann wird die Gemeinde als „Gebiet mittlerer Besiedlungsdichte (Städte und Vororte)“ („intermediate density area – towns or suburbs or small urban area“) klassifiziert. Als „dicht besiedeltes Gebiet (Städte/Urbane Zentren/Städtische Gebiete)“ („densely populated area – cities or large urban area“) werden solche Gemeinden bezeichnet, wenn deren Einwohner wenigstens zu 50 % in „hoch verdichteten Ballungen“ leben. Als abschließende Korrekturen werden Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern und 90 % der Fläche in „ländlichen Rasterzellen“ als „gering besiedeltes Gebiet“, Gemeinden mit einer Fläche unter 5 km<sup>2</sup> und einem Anteil außerhalb von „ländlichen Rasterzellen“ von über 30 % als „Gebiete mittlerer Besiedlungsdichte“ oder „dicht besiedelte Gebiete“ reklassifiziert. Außerdem wird angemerkt, dass weitere Korrekturen möglich sind, um die unterschiedlich großen Flächen von Gemeinden in Europa auszugleichen.

### **2.3 Der Zweck von Kooperationen innerhalb von Stadtregionen**

Über zwei Drittel der Österreicher leben in Stadtregionen. Wirtschaftliche Aktivitäten konzentrieren sich dort sogar noch stärker als die Bevölkerung (vgl. Giffinger/Kramar 2009b: 56). Schon alleine aus diesen zwei Sachverhalten lässt sich eine hohe Wichtigkeit dieses Raumtypen für das Land herauslesen und fordert dementsprechend eine hohe Beachtung. Wirtschafts- und Siedlungstätigkeiten sind äußerst flächenintensiv. In hoch- und höherrangigen Wirtschafts- und Siedlungsstandorten wird die Herausforderung der ohnehin begrenzten Ressource Boden zusätzlich verschärft. Beide Nutzungen erzeugen Verkehr, dessen Trassen nicht nur große Flächen benötigen, sondern auch Zer- und Durchschneidungen des humanen Lebensraumes mit sich bringen. Eine gemeinsame geordnete und mit gleichen Zielen bzw. Visionen für die künftige Entwicklung behaftete Planung bzw. Strategie ermöglicht die wirtschaftlichen, baulichen und verkehrlichen Herausforderungen der Stadtregion in einer gesamtregional planvollen Weise zu meistern.

Hinzu kommt, dass durch die Globalisierung Stadtregionen immer größeren nationalen und internationalen Standortkonkurrenzen ausgesetzt und in diesem Zusammenhang kleine Einheiten nicht bzw. immer weniger konkurrenzfähig sind (vgl. Blecken/Melzer 2009: 9). Ein geschlossenes Auftreten als gemeinsamer Wirtschaftsraum ist deshalb nicht nur sinnvoll, sondern für die Konkurrenzfähigkeit der Region essentiell. Der deutsche Leitfaden zu Stadt-Umland-Kooperationen verweist außerdem darauf, dass Top-Down-Steuerungsinstrumente aufgrund der Dynamik der Entwicklungen, der Akzeptanzfähigkeit ihrer Ergebnisse und der Integration unterschiedlicher (sektoraler) Anforderungen schon an ihrer Grenze sind. Fürst führt die Notwendigkeit von Kooperationen auf die begrenzten kommunalen Ressourcen, welche durch intraregionale Konkurrenz zusätzlich geschwächt werden, die Regionalisierung der Wirtschafts- und Wohnungsmärkte und die

Tatsache, dass die Aufgaben der Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene immer weniger effektiv gelöst werden können, zurück (vgl. Fürst/Knieling 2005: 531ff, zitiert nach Magel et al. 2013: 4).

Die ÖROK geht in der Publikation „Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen: Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten“ auf eine Reihe von Gründen und Erklärungen, warum stadtregionale Kooperationen forciert werden sollten, ein (vgl. ÖROK 2009: 7ff): Zu Beginn wird auf einen wichtigen Aspekt hingewiesen, nämlich, dass sich diese Gründe und Erklärungen nicht nur durch Betrachtung der Stadtregion aus der Innensicht, also der stadtregionalen Einheiten untereinander, finden lassen, sondern auch zwischen (nationalen und internationalen) Stadtregionen. Die ungleiche Wertschöpfung und Arbeitsplatzentwicklung als Wirtschaftsfaktoren haben z.B. durch die Kommunalsteuern hohen Einfluss auf die unterschiedlichen finanziellen Ausstattungen der Gemeinden, was in der Stadtregion mitunter zu ungleichen bzw. ungleich qualitativollen Entwicklungen führen kann. Weiters wird auf die starken Veränderungen im demographischen Aufbau, wie der Alterszusammensetzung (Bevölkerungspyramide), und der Bevölkerungsentwicklung durch räumlich verschiedene Wanderungs- und Geburtenbilanzen hingewiesen. Diese wirtschaftlichen und sozialen Veränderungsprozesse resultieren in ungleichen fiskalischen und realen Entwicklungen von Kernstadt und Umlandgemeinden. Zersiedelung, die Zunahme des Flächenverbrauchs, hoher Ressourcenverbrauch und eine in manchen Teilgebieten hinterherhinkende Erschließung mit Leistungen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), welche die Erreichbarkeit, insbesondere von peripheren Gebieten, innerhalb der Stadtregion verschlechtert, sind die Folge und stellen große Herausforderungen für eine zielgerichtete räumliche Steuerung dar.

Um solchen negativen Entwicklungen vorzubeugen kann daher versucht werden durch eine regionale Absprache bestimmter Themen und Problemstellungen eine gemeinsame Richtung aller agierenden Akteure zu erreichen. So kann sichergestellt werden, dass künftige Herausforderungen gemeinsam als Stadtregion angegangen werden. Die einzelnen Gemeinden verzichten auf eine nur auf ihre eigene Gemeindefläche konzentrierte „Kirchturmpolitik“ und stimmen sich mit den umliegenden anderen Gemeinden in der Stadtregion ab. Damit können entgegengesetzte oder auch redundante Entwicklungen bzw. Entwicklungstendenzen vermieden werden. Diese Zusammenarbeit von Gemeinden im Umkreis einer Stadt untereinander und mit der Stadt wird als **Stadt-Umland-Kooperation** bezeichnet.

Der deutsche Leitfaden für Stadt-Umland-Kooperation bezeichnet sechs Bedingungen für eine erfolgversprechende Zusammenarbeit (vgl. Blecken/Melzer 2009: 10f): Ein **externer Anstoß** ist fast unumgänglich. Dieser kann in Form von Fördermaßnahmen oder Regulierungen, die Kooperationen mehr Spielräume bieten, geschehen. **Organisationsstrukturen** zumindest in Form von einer festen Gremienstruktur, einer Geschäftsführung und klare, flexible, jedoch verbindliche Verfahrensregeln müssen vorhanden sein. Zur Förderung der **Vertrauensbildung** ist ein Umgang „auf gleicher Augenhöhe“ (jeder Partner hat eine Stimme unabhängig von seiner Größe) und zumindest in der Startphase das Konsensprinzip notwendig. Die **Entscheidungsgrundlagen** müssen belastbar und für alle Beteiligten transparent sein und die Interessenslagen dieser mit dem Ziel eines Interessenausgleiches offen diskutiert werden. Durch **externe Beratung** – nicht nur entsprechende Experten für fachliche Entscheidungen, sondern auch in Form einer allen Partnern gleichermaßen verpflichteten externen Moderation bzw. Mediation – wird erreicht, dass kein Partner dominiert und alle Interessen gleichermaßen berücksichtigt werden. Diese externe Person soll von der Kooperation

und ihren Leitzielen überzeugt sein und über die Kompetenz verfügen, zwar für die Erreichung dieser Ziele zu argumentieren, jedoch diese Überzeugung nicht gegen die Akteure durchsetzen zu wollen, denn im Endeffekt zählt nur die Überzeugung der Partner, nicht die eines externen Gutachters. Diese ist davon abhängig, ob ein **konkreter Nutzen** für alle Partner geschaffen werden kann. Während Kosten relativ einfach zu beziffern sind, gestaltet sich dies beim Nutzen sehr viel schwerer, da dieser meist erst viele Jahre später eintritt (vgl. Köhler 2003: 195). Abgesehen davon ist für die Kommunalpolitiker ein konkreter Nutzen für die eigene Gemeinde sehr viel mehr erstrebenswerter, als lediglich einen „abstrakten Gemeinwohlnutzen“ zu akquirieren (vgl. Blecken/Melzer 2009: 9).

Kooperation bezeichnet die Abstimmung des zielorientierten Handelns zweier oder mehrerer Akteure (vgl. Giffinger 2015: 2). Dabei kennt jeder seine Ziele, jeder versucht seinen individuellen Nutzen zu optimieren und alle Akteure sind autonom und nicht hierarchisch differenziert. Kooperationen liegt etwas zugrunde das man in der Literatur als „prisoner’s dilemma“ bzw. „**Gefangenendilemma**“ bezeichnet. Dies ist ein Teil der Spieltheorie, welche eine abstrakte Form der Darstellung strategischen Denkens ist. Es gibt dabei immer mindestens zwei Akteure bzw. Spieler, die eine Interaktion überhaupt erst ermöglichen, es gibt Spielregeln und etwas zu gewinnen und zu verlieren. Zur Erklärung wird oft das Szenario von zwei Verbrechern, die beschuldigt werden gemeinsam eine Straftat begangen zu haben, verwendet (vgl. Science Blogs 2008; Wikipedia 2017; Giffinger 2015: 3; Getzner 2013: 119ff). Dabei werden beide Gefangene unabhängig voneinander verhört und können sich somit nicht abreden. Die Höchststrafe für das Verbrechen sind beispielsweise sechs Jahre Gefängnis. Schweigen beide Gefangenen, werden sie nur zu zwei Jahren Haft verurteilt. Gestehen beide die Tat erhalten beide eine Gefängnisstrafe, jedoch lassen die Ermittlungsbehörden wegen der Zusammenarbeit mit ihnen mildernde Umstände wirken und verkürzen den Gefängnisaufenthalt der beiden Gefangenen auf vier Jahre. Sagen die beiden jedoch unterschiedlich aus – der eine gesteht und der andere schweigt – dann bekommt der Geständige eine einjährige Gefängnisstrafe und der Schweigende die Höchststrafe von sechs Jahren Haft. In der Tabelle 2 ist dieses Szenario zusammenfassend in einer Matrix dargestellt.

Tab. 2: Schema des Gefangenendilemmas

Strafmaße in Jahren, wenn:	B schweigt		B gesteht	
	<b>A schweigt</b>	A: 2	B: 2	A: 6
	4		7	
<b>A gesteht</b>	A: 1	B: 6	A: 4	B: 4
	7		8	

Quelle: Science Blogs 2008; Wikipedia 2017; Giffinger 2015: 3, eigene Darstellung

Für das Kollektiv wäre es für beide besser zu schweigen. Die individuelle Rationalität führt jedoch für beide zu einem schlechteren Ergebnis als nötig. Daher scheint es für den Einzelnen vorteilhafter zu sein auszusagen. Denn wenn der Andere ebenfalls gesteht wird für beide das Strafmaß von sechs auf vier Jahre reduziert. Schweigt der Andere kann sich das Ausmaß sogar von zwei Jahren auf nur ein Jahr reduzieren. Die Entscheidung zu gestehen scheint also die beste Lösung, da diese unabhängig von der Entscheidung des Anderen ist. Diese wird als dominante Strategie bezeichnet. Schweigen beide, dann beruht diese Entscheidung auf Vertrauen, da sie sich nicht absprechen können. Das Dilemma der Theorie beruht darauf, dass kollektive und individuelle Analyse und Entscheidung aufgrund unterschiedlicher Endszenarien zu unterschiedlichen Handlungsempfehlungen führen.

Führt man sich dieses Entscheidungsproblem im Lichte von Stadt-Umland-Kooperationen vor, dann lässt sich schnell erkennen, wie schwierig es für die stadtreionalen Akteure sein kann sich zu entscheiden, da jeder nach dem optimalsten Ausgang für sich trachtet, dies jedoch mit Risiken verbunden ist. Hinzu kommt, dass eine Entscheidung im Zuge einer stadtreionalen Kooperation selten nur zwischen zwei Akteuren stattfindet.

Kooperationen in einer Stadtregion können unterschiedlich aufgebaut sein und verschiedene Formen haben. Grundsätzlich lassen sich Kooperationen durch den Grad der Institutionalisierung, dem Spektrum der involvierten Akteure und dem Themenbezug bzw. Aufgabengebiet beschreiben (vgl. Giffinger/Kramar 2009a: 50f). Der Grad der Institutionalisierung kann von informellen Formen bis hin zu öffentlich-rechtlichen und privat-rechtlichen reichen. Die Wahl der rechtlichen Form ist dabei abhängig von der in der Kooperation zu behandelnden Aufgaben, wobei informelle Kooperationen oft als Vorstufe zu weiterführender verbindlicher Zusammenarbeit dienen können. In dieser Form werden Vertrauen gebildet und Ängste abgebaut, die Zusammenarbeit gefestigt und schlussendlich intensiviert und ausgeweitet. Die nachfolgende Tabelle 3 gibt eine Übersicht mit Kurzbeschreibungen der unterschiedlichen Typen von Stadt-Umland-Kooperationen. Die Aufstellung bezieht sich auf eine Analyse von stadtreionalen Kooperationen in Deutschland:

**Tab. 3: Typisierung von stadtreionalen Kooperationen in Deutschland**

<b>Stadtreionaler Kooperationstyp</b>	<b>Beschreibung</b>	<b>Institutionalisierungsgrad</b>
Informationstyp	Austausch von Informationen, Kommunikationsplattform	sehr informell
Abstimmungstyp	z.B. Abstimmung der örtlichen Raumplanungsvorhaben, ohne organisatorischen Kern	informell
Zusammenarbeitstyp	Interkommunale Arbeitsgemeinschaften für öffentlich-rechtliche Belange	informell
Vereinbarungstyp	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung; ohne neue Gebietskörperschaft sowie organisatorischen Kern	formalisiert
Zweckverbandstyp	Eigene rechtsfähige Körperschaft, Erfüllung bestimmter kommunaler Aufgaben, z.B. im Bereich der Ver- und Entsorgung	stark formalisiert
Planungsverbände	Nachbarschaftsverbände, Regionale Planungsverbände	stark formalisiert
Mehrzweckverbandstyp	Aufgabenbündelung in einer neuen Körperschaft, Erfüllung mehrerer Verwaltungsaufgaben; z.B. Kommunalverband Ruhrgebiet, Umlandverband Frankfurt am Main	stark formalisiert
Regionalverbände und regionale Gebietskörperschaften	Aufgabenübertragung an Körperschaft öffentlichen Rechts mit neuem organisatorischen Kern und demokratischer Basis; z.B. Verband Region Stuttgart, Verband Region Hannover	sehr stark formalisiert
Länderübergreifende Zusammenarbeit	Vertragliche Regelung zur Abstimmung von Planungsaufgaben der vertragsschließenden	formalisiert

	Bundesländer; z.B. gemeinsame Landesplanung Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen	
Gemeinsame Landesplanung mehrerer Bundesländer		
Zwischen den Ländern, den Städten und Gemeinden sowie dem Bund abgestimmte Stadt- und Regionalentwicklungspolitik	z.B. Agglomerationspolitik der Schweiz	

Quelle: Danielzyk 2007; Jähne/Gawron 2000, zitiert nach Giffinger/Kramar 2009a: 50f

Neben den eingangs erwähnten Gründen für eine stadregionale Zusammenarbeit gibt es auch eine Reihe von **Hemmnissen bzw. Hindernissen** (ibid.: 50). Hinderlich können die grundsätzliche Angst vor Kompetenz- und Autonomieverlust sein sowie die Beharrungskraft von politisch-administrativen Strukturen mit ihren kurzfristigen Zeithorizonten der Legislaturperioden, was insbesondere längerfristigen Projekten im Wege steht, da Politiker durch „schnelle Erfolge“ versuchen ihre Legitimation für ihr Amt und die nächste Wiederwahl zu bestätigen. Weiters können die verschiedenen Ausgangsbedingungen (z.B. finanzielle Ausstattung, Entwicklungstrends (Schrumpfung/Wachstum), Lage, Größe (Einwohner, Fläche)), ein fehlender Leidensdruck, mangelndes Vertrauen zwischen den Akteuren und mangelnde regionale Identifikation einer erfolgreichen Zusammenarbeit im Wege stehen. Außerdem sind eine Asymmetrie bezüglich der institutionellen Rahmenbedingungen sowie der Entscheidungskompetenzen der beteiligten Akteure und unzureichende Kommunikationsstrukturen, unklare Spielregeln bezüglich Entscheidungsfindung, Beteiligungsmöglichkeiten, Konfliktregelung und Controlling nicht förderlich. Oft werden Finanzierungsfragen der Zusammenarbeit zu spät und konfliktbeladene Handlungsfelder ebenfalls nicht zeitgerecht oder gar nicht angesprochen (vgl. Beier/Matern 2007: 47), was zu schwierigen Voraussetzungen für die Kooperation führt. Man muss auch bedenken, dass rationale und emotionale Konkurrenzen, wie z.B. der klassische Stadt-Land-Konflikt noch immer bestehen und diese in bzw. vor der Zusammenarbeit überwunden werden müssen (vgl. Blecken/Melzer 2009: 9). Darüber hinaus bilden größere Städte meistens einen eigenen Verwaltungsbezirk oder in seltenen Fällen sogar ein eigenes Bundesland (z.B. Wien in Österreich; Berlin, Bremen und Hamburg in Deutschland). Bestehen Kooperationsbemühungen über Bezirks- bzw. Bundesländergrenzen hinweg, so ergeben sich insofern Hemmnisse, als Verwaltungsgemeinschaften (Gemeinden haben eine gemeinschaftliche Geschäftsführung in Angelegenheiten des eigenen und des übertragenen Wirkungsbereiches gemäß §14 Z3 NÖ Gemeindeordnung 1973) nicht zwischen Gemeinden, welche verschiedenen Bundesländern angehören, oder zwischen Gemeinden und Statutarstädten, gebildet werden können, da die Gemeindeordnungen auf die Bundesländer beschränkt sind bzw. die Gemeindeordnungen bis auf die Bundesländer Salzburg und Steiermark keine Verwaltungsgemeinschaften zwischen Gemeinden und Statutarstädten zulassen (vgl. Giese/Huber 1994: 336; Neuhofer 1998: 552, zitiert nach Kanonier 2009a: 183f). Die selbige Problematik besteht auch bei Gemeindeverbänden.

Eine Vergleichbarkeit von Stadtregionen ist durch unterschiedliche Rahmenbedingungen, Struktureigenschaften und räumliche Gegebenheiten (vgl. Giffinger/Kramar 2009b: 68) nur bedingt gegeben. Laut ÖROK (ibid.: 67) sind auch Problemlagen nur schwer übertragbar. Deshalb ist es auch nicht zielführend für jede Stadt-Umland-Region dieselbe Strategie anzuwenden. Jede Stadtregion bedarf einer anderen auf die spezifischen Probleme und Herausforderungen bezogenen

Strategie – eine universell anwendbare Strategie und Organisationsstruktur wird nur bedingt, d.h. nur bis zu einem gewissen Grad (wie Grundsätze oder grobe Organisationsvorschläge auf beispielsweise Staatsempfehlung bzw. -grundlagen hin), auf mehrere Stadtregionen anwendbar sein.

Das **österreichische Entwicklungskonzept** von 2011 (ÖREK 2011) appelliert stark auf Kooperationen, indem es in der vierten seiner vier Säulen, auf denen das Konzept beruht, auf „Kooperative und effiziente Handlungsstrukturen“ eingeht. Hier wird zu Beginn des Kapitels ermutigt, dass gemeinsam mehr erzielt werden kann und die Schnittstellen im System Raumordnung und Raumentwicklung zu optimieren sind, und es fordert partizipative Planungsprozesse, die das politisch-administrative System ebenso einschließen, wie Unternehmen, Verbände und die Zivilgesellschaft (vgl. ÖROK 2011: 79). Weiters wird auch erwähnt, dass die gesamtösterreichische Perspektive gestärkt und der dreifache Koordinations- und Kooperationsbedarf – sowohl vertikal zwischen den politisch-administrativen Ebenen als auch horizontal zwischen den Fachpolitiken und -ressorts sowie zwischen Politik/Verwaltung und Öffentlichkeit/Zivilgesellschaft – wahrgenommen werden soll. Das ÖREK 2011 sieht neue Formen der Kooperation insbesondere aufgrund der Veränderung und Überformung der Lebensräume und Gemeindegrenzen:

*„Die Grenzen der Funktionsräume und die formellen Grenzen administrativer Einheiten (insbesondere die der Gemeinden) weichen immer mehr voneinander ab. Das Handeln der Bevölkerung und der Unternehmen sorgt dafür, dass diese über die jeweiligen Grenzen hinaus mannigfaltig miteinander verschränkt sind. Polyzentrische Räume entwickeln sich mit netzförmigen Verflechtungen, die eine tradierte Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Kommunen immer stärker überformen.“ (ÖROK 2011: 81)*

Neue Maßnahmen und Herangehensweisen in der regionalen Standortentwicklung sollen sich daher am Prinzip der Funktionalität orientieren. Eine regionale Kooperationskultur mit von Bund und Ländern begleiteten Rahmenbedingungen und Strukturen ist effektiv und effizient für Lösungen in den Bereichen Verkehrsentwicklung, Siedlungsentwicklung, Infrastrukturausbau und der optimalen Entwicklung der spezifischen Potenziale. Gemeinde- und bundesländerübergreifende Zusammenarbeit hilft Stadtregionen auf globale Anforderungen der Zukunft besser zu reagieren. Als Beispiele hierfür werden regionale Entwicklungskonzepte, regionale Ver- und Entsorgungsverbände, regionale Flächenwidmung, regionale Energieleitplanung, Zusammenarbeit bei Betriebsstandorten, Steuerung des großflächigen Einzelhandels (z.B. durch kooperative Konzepte) und die Erstellung regionaler Verkehrskonzepte angeführt.

Stadtregionale Kooperation benötigt aber auch einen Wandel im Steuerungsverständnis. Die vorherrschenden hierarchischen (Top-Down-)Ebenen müssen ergänzt werden durch eine Einbindung aller relevanten Akteure – Akteure des politisch-administrativen Systems, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft – und der Schaffung von Strukturen für eine zielgerichtete Diskussion, wo alle gleichermaßen erhört werden und einander auf Augenhöhe begegnet wird. Dieses neue Steuerungsverständnis wird als Regionale Governance bezeichnet und hebt sich somit vom bisherigen Regionalen Government ab.

## **2.4 (Regional) Governance**

Der Diskussion um Governance liegt ein fundamentaler Wandel im Staatsverständnis und den angewandten Steuerungsformen zugrunde. Dabei steht die Kritik an den Wirkungen direkter,



hierarchischer und hoheitlicher Steuerung im Mittelpunkt. Der erhöhte Koordinationsbedarf in Stadtregionen durch zunehmende Flächeninanspruchnahme durch Gewerbe und Wohnen, Ungleichheiten bezüglich der finanziellen und infrastrukturellen Ausstattung der Gemeinden und unterschiedliche, teilweise entgegengesetzte Interessen und Vorstellungen der Akteursgruppen kann nicht alleine mit direkten Steuerungsinstrumenten gelöst werden (vgl. Hamedinger 2009a: 48f). Für die Bearbeitung dieser stadtregionalen Herausforderungen ist eine Einbeziehung nicht öffentlicher Akteure – der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft – erforderlich. Dies kann durch kooperative und diskursive Verfahren und Strukturen im Sinne von indirekten Steuerungsinstrumenten auf stadtregionaler Ebene geschaffen werden. Durch eine horizontale Abstimmung der Akteure in der Stadtregion in Verbindung mit der Abstimmung zwischen Bund, Länder, Städte und Gemeinden wird eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe erreicht. Mit dem Wandel im Staatsverständnis wird somit eine veränderte Rolle der staatlichen Akteure erzeugt. Diese befinden sich nun „theoretisch“ auf der gleichen Ebene wie die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft. Darüber hinaus werden durch die Bildung dieser Regionalen Governance-Strukturen die Steuerungs- und Koordinationsräume besser an die Funktionsräume angepasst (vgl. Kooperationsplattform Stadtregion 2016: 27).

Oft wird in der Diskussion auch von einem Wandel des Government- zum Governance-Verständnis gesprochen. Jedoch werden die Government-Strukturen nicht mit anderen Strukturen ersetzt, sondern ergänzt. D.h., dass die Implementierung von (Regional) Governance nicht einfach feste Institutionen durch Netzwerke ersetzt, sondern eine Mischung aus harten und weichen (direkter und indirekter) Formen kreiert, die ein großes Handlungsspektrum für unterschiedliche Komplexitäts- und Konfliktstufen ermöglicht. Die Kombination von hierarchischer und ebenbürtiger Steuerung soll die Nachteile der jeweiligen Strukturen kompensieren. Daher kann man vom Aufweichen des Territorial- hin zu einem Funktionalprinzip, dem Bedeutungsgewinn der Entwicklungs- gegenüber der Ordnungsfunktion, dem relativen Bedeutungsverlust von festen Organisationen und der rechtlichen Regelungen gegenüber netzwerkartigen, informalisierten Strukturen und Planwerken sprechen (vgl. Diller 2004: 271).

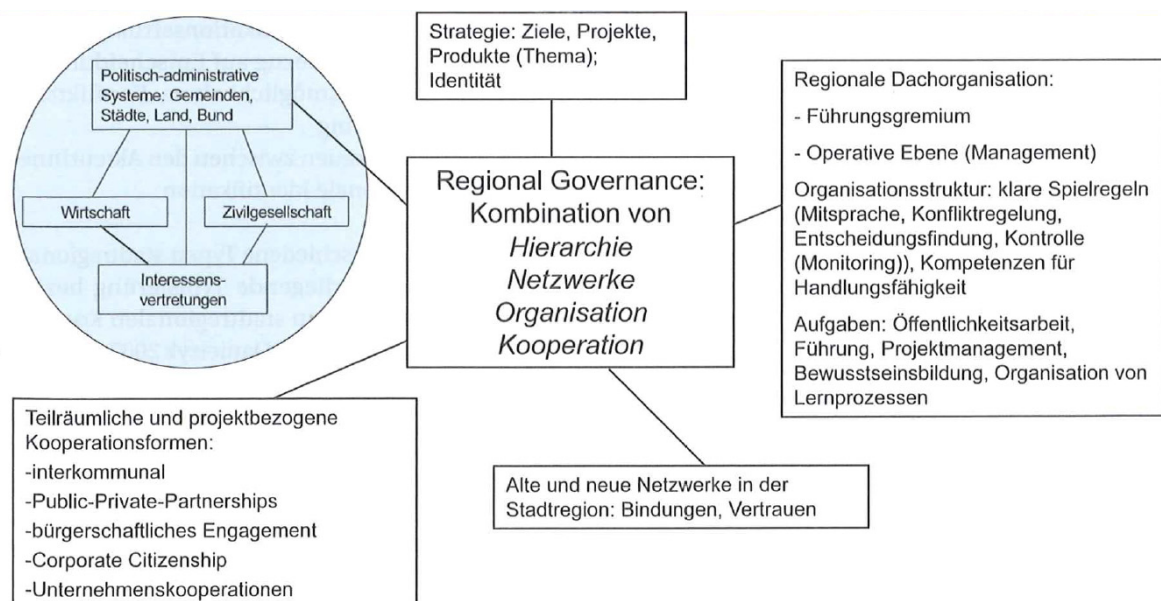
Der Kern bei der stadtregionalen Governance ist also, dass Steuerung als gemeinsamer, und nicht als einseitiger, Prozess verstanden wird. Da dieser Steuerungsmodus auf Verhandlung und Kooperation basiert, ist der Erfolg abhängig davon, wie gut das „Verhandlungsdilemma“ (im vorherigen Kapitel schon erklärt mit dem Gefangenendilemma als Teil der Spieltheorie) überwunden werden kann – also wie sehr bei konkurrierenden und kompetitiven Akteursinteressen gemeinsame Lösungen erzielt werden können (vgl. Hamedinger 2009a: 49). Aus diesem Grund ist ein zentraler Bestandteil von Regional Governance das Schaffen von Anreizen zur Kooperation, welches ebenfalls durch geeignete Steuerungsinstrumente herbeigeführt werden kann.

Laut wissenschaftlicher Literatur gibt es keine einheitliche Definition von (stadt-)regionaler Governance, jedoch werden eine Reihe weiterer zentraler Merkmale erwähnt (vgl. Benz 2004; Fürst 2001 und 2007; Healey 2002, zitiert nach Hamedinger 2009a: 49f): Besonderes Augenmerk bei der Regionalen Governance ist auf Bewusstseinsbildung und der Bildung bzw. Schaffung einer stadtregionalen Identität gerichtet. Weiters sind es Lernprozesse für alle beteiligten Akteure, und insbesondere solche, die sich auf die Handlungs- und Interaktionsorientierungen der Akteure beziehen und sich im Idealfall in Richtung Kooperation und Gemeinwohl entwickeln, die einen wichtigen Punkt darstellen. Stadtregionale Governance muss auch versuchen, die Vielzahl an funktionell ausgerichteten Netzwerken und teilraumspezifisch und/oder funktionell ausgerichteten

Kooperationsformen, aufeinander abzustimmen („funktionale Kooperation“). Im Mittelpunkt von stadtreionaler Governance steht ein sogenanntes „Stadtregions-Management“, das Führungs-, Management- und Vermittlerfunktionen inne hat und entsprechende formale Organisations- und Verfahrensregeln besitzt. Abschließend sei das Schlagwort „Selbststeuerung“ genannt, das meint, dass Stadtregionen dazu in der Lage sein sollen ihre Verhandlungsprozesse, Abläufe und die stadtreionalen Kooperationen selbst zu organisieren.

Zusammenfassend werden in der nachfolgenden Abbildung 7 die einzelnen Elemente im Netzwerk der stadtreionalen Governance dargestellt.

**Abb. 7: Stadtreionale Governance-Elemente**



Quelle: Hamedinger 2009a: 49

Das ÖREK 2011 ruft in seiner bereits erwähnten vierten Säule, die auf kooperative und effiziente Handlungsstrukturen ausgelegt ist, dazu auf, Regionale Governance-Modelle zu erarbeiten (vgl. ÖROK 2011: 83). Diese sind konzeptionell zu entwickeln, um so interkommunale Kooperationen zu ermöglichen, zu fördern und zu verbessern. Es wird auf mögliche Effekte durch Änderung des gesetzlichen Rahmens im Finanzausgleichsgesetz und neue Förderbestimmungen ebenso hingewiesen, wie auf die Wichtigkeit, die Modelle für Regional Governance nicht auf fixe Territorien zu fokussieren, sondern diese losgelöst von Territorialität und durch mit flexiblen Abgrenzungen behafteten funktionalen Aufgabenbereichen zu entwickeln. Die Modelle können dabei verschiedene Formen – von lose und ausschließlich informell kooperativ bis hin zu rechtlich verbindlichen Organisationsmodellen – annehmen. Der Bund und die Länder sind dazu aufgerufen diese Modellentwicklungen zu unterstützen. Anschließend wird auf das Entwickeln von Anreizsystemen hingewiesen.

Auch der Entwicklung einer österreichischen Agglomerationspolitik wird viel Bedeutung zugewiesen. Neben den anderen österreichischen Agglomerationsräumen wird insbesondere dem Metropolraum Wien eine zentrale Bedeutung für den Standort Österreich in Europa anerkannt. Aktuell sind Fragen nach der Abgrenzung, des gemeinsamen Auftretens und der rechtlichen Verankerung von

Stadtregionen, welche städtebaulichen Konzepte im Hinblick auf Nachhaltigkeit und welche funktionalen Aufgabenteilungen innerhalb einer Stadtregion anzuwenden sind (ibid.: 84f). Das Wechselspiel zwischen Stadt und Umland zielt auf einen fairen Interessenausgleich ab und kann bzw. sollte regelbasierte und kooperative Verkehrs- und Siedlungsentwicklung, Sicherung und Stärkung der Funktionsfähigkeit der Kernstadt bzw. der Kernstädte, komplementäre Aufwertung und funktionale Anreicherung des Umlandes beinhalten sowie in neue Modelle von Regional Governance und des finanziellen Ausgleichs eingebettet sein.

Um Stadtregionen eine Plattform zum Interessensaustausch und zur Abklärung inhaltlicher Fragen zu bieten, schlägt das ÖREK 2011 vor, eine Kooperationsplattform für Stadtregionen einzurichten. Aus diesem Grunde wurde im Jahr 2012 die ÖREK-Partnerschaft „**Kooperationsplattform Stadtregion**“ installiert. Während die Federführung der Österreichische Städtebund übernahm, fungierten als Partner das Bundeskanzleramt Abteilung IV/4 Koordination, die Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Vorarlberg, der Österreichische Gemeindebund, die Städte Wien, Graz, Salzburg, Linz und Ternitz, die Planungsgemeinschaft Ost (PGO), das Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich (SUM) und das Regionalmanagement Graz/Graz-Umgebung. Die Partnerschaft dient als Diskussionsplattform über die aktuellen Anliegen und Herausforderungen von Stadtregionen und über Maßnahmen, die zur Hilfestellung bei der Bewältigung dieser Herausforderungen für die Stadtregionen dienen (vgl. ÖROK 2016: 8).

Ein großes Anliegen dieser Plattform ist es, Stadtregionen bzw. den Begriff Stadtregionen in Politik und Verwaltung zu verankern, da sie im Moment aufgrund ihrer Charakteristik administrative Grenzen zu überschreiten nur unzureichend wahrgenommen werden. Die Eckpunkte für eine österreichische Stadtregions- und Agglomerationspolitik wurden in einer „Agenda Stadtregionen in Österreich“ definiert und in einer im Jänner 2016 erschienenen ÖROK-Publikation der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die Adressaten dieser Agenda sind neben den politisch Verantwortlichen auf Bundes- und Länderebene die Akteure in den Regionen. Die Zusammenarbeit soll damit gefördert und unterstützt sowie die Verwaltung vereinfacht und effizienter gestaltet werden.

Die „Kooperationsplattform Stadtregion“ schlägt in der „Agenda Stadtregionen in Österreich“ für die Bildung von Governancestrukturen folgende Maßnahmen vor (vgl. Kooperationsplattform Stadtregion 2016: 27f):

- **(Weiter-)Entwicklung von stadtreionalen Kooperations- und Organisationsformen:** Für verschiedene Stadtregionstypen sind entsprechend unterschiedliche Formen der Kooperation (von schwach bis stark institutionalisiert) sinnvoll und daher angepasst auf die jeweiligen Bedürfnisse der Stadtregion zu entwickeln. Anreize zur Bildung von stadtreionalen Kooperationen, Möglichkeiten zur politischen Legitimation und Unterstützung bei der Institutionalisierung und in Entwicklungsprozessen von Stadtregionen seitens der Bundes- und Landesebene ergänzen die innerregionalen Bemühungen.
  - Dabei wichtige Akteure: Länder, Städte und Gemeinden in den Stadtregionen, Wirtschaftsakteure, Zivilgesellschaft
- **Rechtliche Rahmenbedingungen für Stadtregionen bei Bund und Ländern anpassen:** Standards und einheitliche Regelungen sowie ein Abbau bestehender rechtlicher und steuerlicher Barrieren, wie beispielsweise die Umsatzsteuerpflicht bei Kooperationsgeschäften zwischen Gemeinden, aber auch von Unklarheiten (z.B. bezüglich Haftungsfragen und neuer Rechtsformen wie Gebietsgemeinde, Maßnahmen der Vertragsraumordnung und aktiver Bodenpolitik), würden erheblich zur Vereinfachung der

Zusammenarbeit beitragen. Sektorale Politiken sollten durch ihre Steuerungsinstrumente das Arbeiten in Stadtregionen erleichtern und nicht hinderlich sein (Raumblindheit von Förderprogrammen).

- Dabei wichtige Akteure: Bundesministerien, Länder, Gemeinden, Städte, Städtebund, Gemeindebund

- **Kultur der Information und Abstimmung bei raumrelevanten Planungen und Projekten pflegen:**

Kooperationen brauchen neben verbindlichen Vereinbarungen eine ergänzende Kultur der Information, Kommunikation und Abstimmung. Dabei können die Nachbargemeinden, die direkt betroffenen Gemeinden, Kleinregionen, etc. bis hin zur gesamten Stadtregion und darüber hinaus, da die Grenzen dieser nicht als zu starr zu sehen sind, in unterschiedlicher Weise beteiligt bzw. informiert werden. Wichtig sind aber auch anpassungsfähige Abgrenzungen, flexible bzw. wandelbare Kooperationen, Arbeits- bzw. Kommunikationswerkzeuge (z.B. Kriterienkataloge für Projekte, Kartendarstellungen) und sogenannte „Kümmerer“ (Menschen, die sich einer Sache annehmen).

- Dabei wichtige Akteure: Stadtregionen bzw. Städte und Gemeinden in den Stadtregionen, Regionalplanungsgemeinschaften/Regionalverbände

- **Planen „auf städtischem Niveau“ für die gesamte Stadtregion: Planungs- und Verwaltungsgemeinschaften:**

In der Praxis werden Schieflagen der Ressourcen, insbesondere zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden, sichtbar. Die kleineren Gemeinden verfügen meist nur über ein minimal ausgestattetes Bauamt mit nebenberuflichen oder ehrenamtlich tätigen politischen Referenten und bescheidenen Finanzmitteln für Planungs- und Beratungsaufträge. Eine einheitliche und gleichermaßen abgestimmte, den räumlichen Qualitäten und Herausforderungen der Stadtregion entsprechende Planung „auf städtischem Niveau“ ist aus alleiniger Kraft der Gemeinden nicht möglich. Deshalb ist die Unterstützung der Länder für interkommunale und regionale Planungsaktivitäten, wie z.B. der Beteiligung bzw. Übernahme der Planungskosten oder der Bereitstellung von Planungsexpertise aus der Landesverwaltung, äußerst wichtig.

- Dabei wichtige Akteure: Länder, Städte und Gemeinden – Gemeindeverwaltungen, Abteilungen für Öffentlichkeitsarbeit

Stadtregionale Governance birgt jedoch auch **Gefahren bzw. innere Unstimmigkeiten**. Auf einige Beispiele soll abschließend zum Thema Governance eingegangen werden:

- Eine dieser Unstimmigkeiten ist das sogenannte Selbststeuerungs- bzw. Emanzipationsdilemma (vgl. Diller 2004: 272). Bottom-Up-Aktivitäten werden mehr oder weniger Top-Down initiiert, da der Staat die Grundlage für Regional Governance setzt und auch will, dass die Regionen ihre Probleme selber lösen. Jedoch behält er sich die letztlichen Entscheidungen über die „harten Ressourcen“ Geld und Recht ein. Ist ein privilegierter Zugang zu diesen Ressourcen, den sich die Regionen durch die regionale Kooperation erhoffen, oder eine regionale Lobbybildung gegenüber dem Land nicht möglich und fühlen sich die Regionen durch die staatlichen Vorgaben zu sehr eingeschränkt, besteht die Gefahr, dass die geknüpften Netzwerke keine eigene tragfähige Grundlage entwickeln und die Aktivitäten schlussendlich erlahmen. Nur für weiche Aktivitäten, wie z.B. Erfahrungsaustausch, lohnt sich die Aufrechterhaltung der Netzwerke für die Regionen nicht. Infolgedessen steht der Staat vor der Wahl entweder Lobbyisten gegen die eigenen

(grundsätzlich gerecht gedachten) Verteilungsmodi zu unterstützen oder riskiert sonst, dass die regionalen Kooperationen ihre Aktivitäten beenden.

- Ein anderes Problem begründet sich darin, dass kooperative Netzwerke nicht beliebig von oben – extreme Top-Down-Ansätze stoßen auf Widerstand – bzw. schon gar nicht flächenhaft initiiert werden können. Infolgedessen versucht der Staat freiwillige, handlungsoffene Angebote gegenüber den Regionen zu machen, worin die Gefahr besteht, dass eine zu starke (räumliche) Selektivität entsteht und daher der interregionale Ausgleichsgedanke gefährdet wird. Oft sind es die ohnehin schon „gut aufgestellten“ Regionen, denen es gelingt die Aufmerksamkeit des Staates zu erlangen bzw. die staatlichen Anreize, oft auch durch reine Mitnahmeeffekte, aufzunehmen.
- Bei sektoralen Politiken kann es in der Region zu Überlagerungen kommen, welche in einer Überforderung der lokalen Akteure mündet und zu Abwehrreaktionen oder zu sektoral verengten regionalen Handlungskonzepten führen kann. Bei besserer Abstimmung zwischen Ministerien, wie z.B. durch interministerielle Arbeitsgruppen, kann dieser Effekt zumindest abgeschwächt werden.
- Dass Regional Governance die entwicklungspolitische Funktion anstatt der Ordnungsfunktion betont, kann insofern als Problem für die Planung (Raumordnung, Landes- und Regionalplanung) wahrgenommen werden, da für die Entwicklungsfunktion eher die Steuerungsressource Geld und für die Ordnungsfunktion eher die Steuerungsressource Recht verantwortlich ist; die Planung jedoch allerhöchstens eher über die Ressource Recht als über die Ressource Geld verfügt.
- Die schwere Messbarkeit der Ergebnisse von Regional Governance ist darin begründet, dass die Wirksamkeit für regionale Entwicklungsprozesse nicht eindeutig ist (ibid.: 277). Dies kann das Vorhaben vor die Legitimationsfrage stellen. Außerdem könnte behauptet werden, dass die Regional Governance wichtiger im atmosphärischen Bereich als im handlungsorientierten ist und zu einer Bildung von Regionalbewusstsein der politischen und administrativen Eliten beiträgt.
- Eine Herausforderung bei Regionaler Governance liegt darin, dass horizontale Kooperation viel teurer ist als Top-Down-Ansätze. Aus diesem Grund besteht die Gefahr, dass in einer solchen Kooperationsform nur konfliktarme Themen besprochen werden (ibid.: 271).

## 2.5 Internationale Beispiele von Stadt-Umland-Kooperationen

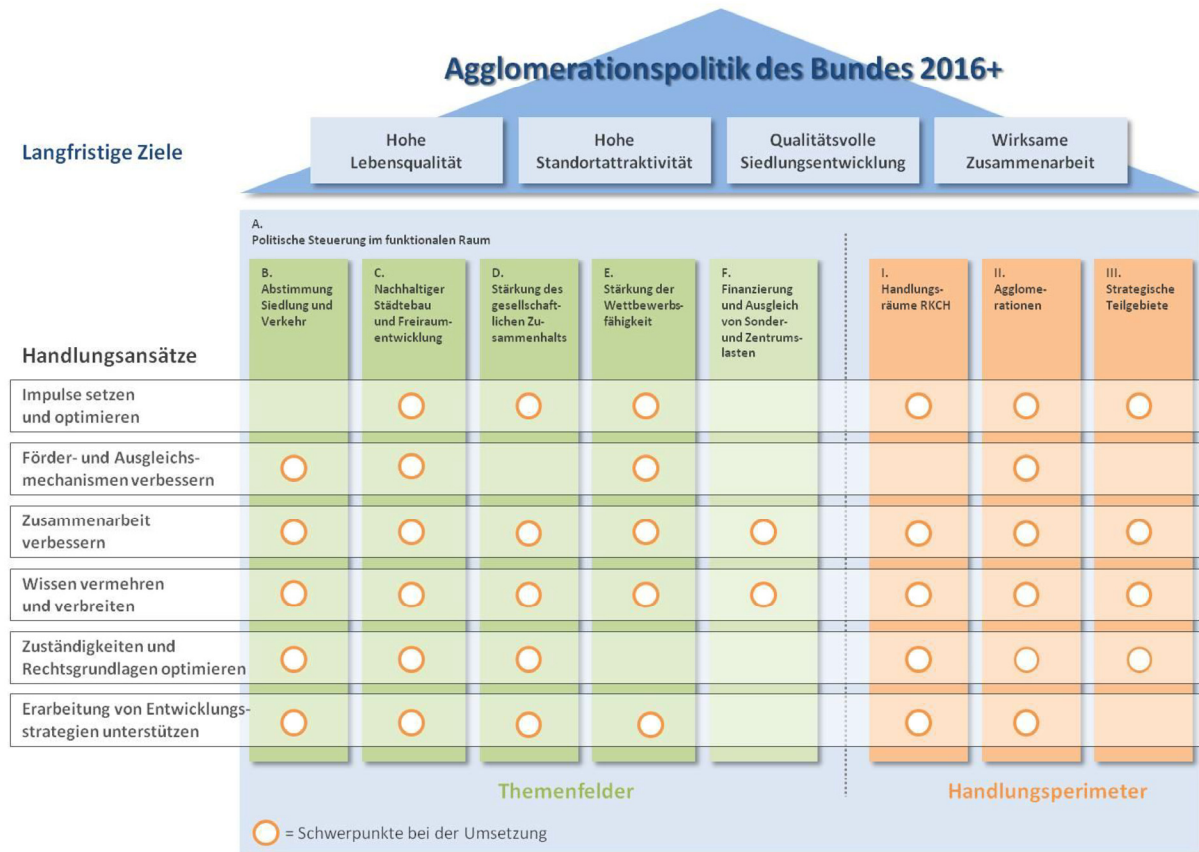
Ein sehr bekanntes und erfolgreiches Modell ist die **Schweizerische Agglomerationspolitik**. Sie ist so nur in der Schweiz zu finden und zeigt auf, was möglich ist, wenn solche Grundsätze verbindlich niedergeschrieben werden. Sie besteht seit 2001 und beinhaltet die Kooperation zwischen drei Staatsebenen – dem Bund, den Kantonen sowie den Städten und Gemeinden (vgl. Matthey 2012: 12). Die Hauptaufgabe der Agglomerationspolitik ist, zu einer nachhaltigen Entwicklung der urbanen Räume der Schweiz beizutragen, wobei eine hohe Lebensqualität, eine hohe Standortattraktivität, eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung und eine wirksame Zusammenarbeit als langfristige Ziele bis 2030 definiert sind (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2015: 43). Zur Erreichung dieser Ziele werden folgende übergeordnete Handlungsansätze definiert: Impulse setzen und optimieren (mit gezielten finanziellen Anreizen, Unterstützung von innovativen Projekten), Förder- und Ausgleichsmechanismen verbessern, Zusammenarbeit verbessern (horizontal, vertikal und multisektoral in Städten und Agglomerationen und zwischen ländlichem und urbanem Raum), Wissen vermehren und verbreiten, Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen optimieren und

Erarbeitung von Entwicklungsstrategien unterstützen. Um den unterschiedlichen Themenbereichen und Herausforderungen auf der optimalen Flughöhe begegnen zu können wurden drei sogenannte Handlungssperimeter definiert, die die räumliche Perspektive bestimmen: Agglomerationsebene, Metropolitan- und Handlungsräume gemäß Raumkonzept Schweiz und strategische Teilgebiete (von Agglomerationen). Darüber hinaus stellen sechs Themenfelder die Bandbreite der Agglomerationspolitik dar (ibid.: 7f):

- Politische Steuerung im funktionalen Raum, wobei das Ziel ist, die vertikale, horizontale und multisektorale Zusammenarbeit in funktionalen Räumen möglichst verbindlich und langfristig anzulegen
- Abstimmung von Siedlung und Verkehr mit dem Ziel der besseren Abstimmung und effizienten Weiterentwicklung dieser zwei Komponenten
- Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung, was bedeutet, dass der Städtebau eine flexible Berücksichtigung der sich wandelnden ökologischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen ermöglicht und die urbanen Qualitäten stärkt
- Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts mit dem Ziel der gesellschaftlichen Integration der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit mit dem Ziel optimale Rahmenbedingungen für eine konkurrenzfähige und vielfältige Wirtschaft zu bieten
- Finanzierung und Ausgleich von Sonder- und Zentrumslasten, d.h. dass Zentren und Agglomerationen eine faire Entschädigung für ihre zentralörtlichen und agglomerationspezifischen Leistungen erhalten

Für eine bessere Zusammenarbeit und Koordination der Bundesämter wurde 2001 das Netzwerk Agglomerationspolitik, welches sich aus Vertretern der von der urbanen Problematik betroffenen Bundesämter zusammensetzt, gegründet (vgl. Matthey 2012: 12f). Um eine verbesserte vertikale Zusammenarbeit zu erzielen, wurde 2001 die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) von Vertretern des Bundes, der Konferenz der Kantonsregierungen, des Schweizerischen Gemeinde- und des Schweizerischen Städteverbands gegründet. Zusätzlich zur „Tripartiten Konferenz“ bestehen ab 2016 die „Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung“ als Weiterentwicklung der bisherigen Förderungen für Modellvorhaben (für sektorübergreifende Koordination, Förderung innovativer Lösungen), das „Pilotprogramm Handlungsräume“ (Konkretisierung und Umsetzung der Handlungsräume des Schweizer Raumkonzepts), das „Regionale Innovationssystem“ (Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Großregionen), die „Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben“ (Stärkung der raumordnungspolitischen Koordination) und das „Wissensmanagement Raumentwicklung Schweiz“ (Wissenstransfer zwischen Forschung und Praxis und Erfahrungsaustausch von vom Bund unterstützten Projekten) als gemeinsame Instrumente und Maßnahmen der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2015: 9). Instrumente und Maßnahmen rein für die Agglomerationspolitik sind das „Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung“ (Verbesserung der Zusammenarbeit im Verkehrsbereich und Koordination raumrelevanter Themen), das „Programm Zusammenhalt in Quartieren“ (nimmt Ziele der Raumentwicklung, der Integrationspolitik, der Wohnraumförderung und der Bekämpfung von Diskriminierung auf) und die „Fachgruppe Agglomerationspolitik“ (Koordination der für die Agglomerationspolitik relevanten Bundespolitiken). Einen zusammenfassenden Überblick über das Politikkonzept der aktuellen Schweizer Agglomerationspolitik bietet Abbildung 8.

Abb. 8: Politikkonzept der Agglomerationspolitik der Schweiz



Quelle: Schweizerischer Bundesrat 2015: 6

Die Agglomerationspolitik trägt in Verbindung mit der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete zu einer kohärenten Raumentwicklung der Schweiz bei, da diese unterschiedlichen Räume eng verflochten sind und sich gegenseitig ergänzen (ibid.: 5). 2011 wurde die Agglomerationspolitik einer Evaluation unterzogen, welche zu einem insgesamt positiven Urteil führte (vgl. Matthey 2012: 15). Aufgrund dieser guten Erfahrungen wurde entschieden, die ursprünglich zeitlich befristete Agglomerationspolitik ab 2016 zu konsolidieren und weiterzuentwickeln.

Österreichische Experten meinen, dass die Schweizer Governance-Strukturen im Vergleich zu den österreichischen einen hohen Grad an Ausdifferenzierung und Institutionalisierung besitzen (vgl. Hamedinger 2009b: 219). Insbesondere die finanzielle Unterstützung der Zusammenarbeit in der Agglomeration fördert die Entwicklung einer gemeinsamen regionalen Perspektive und die Übertragung von funktionellen Verflechtungen in einen gemeinsamen politischen Handlungsraum. Hierbei ist die Kooperations- und Diskussionsbereitschaft hervorzuheben, welche in hohem Maße vorhanden sein muss, auch bezüglich der Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

Die deutsche Hauptstadt **Berlin** arbeitet seit dem Jahr 2000 eng mit dem benachbarten bzw. umliegenden Bundesland **Brandenburg** zusammen. Die Zusammenarbeit entwickelte sich durch Bestrebungen, die beiden Bundesländer zu fusionieren, was bisher noch nicht geschah (vgl. Berlin-Brandenburg 2017a). Um die Chancen und Potenziale der Region besser nutzen zu können und falls eine Fusion in absehbarer Zeit nicht möglich ist, ist aber jedenfalls eine Verstärkung und Weiterentwicklung der Zusammenarbeit der beiden Länder im beiderseitigen Interesse.

Das kommunale Nachbarschaftsforum ist ein informeller Zusammenschluss der Kommunen im Kernraum der Metropolregion Berlin-Brandenburg und besteht seit Mitte der 1990er Jahre (vgl. Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg 2017a). Im Rahmen dieses Forums findet ein partnerschaftlicher Dialog zu Fragen der Stadt-Umland-Entwicklung statt. Es besteht aus mehr als 70 Brandenburger Städten und Gemeinden und neun Berliner Bezirken. Das Nachbarschaftsforum ist in vier Teilräume gegliedert und trifft sich drei Mal pro Jahr, wobei regelmäßig die Regionalen Planungsgemeinschaften und die Landesplanungsabteilung, und weiters auch Verbände wie die Industrie- und Handelskammer und der Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg teilnehmen. Die behandelten Themen sind dabei sehr umfassend: Mobilität und Verkehre, Wohnungsbau und Infrastruktur, Einzelhandel und integrierte Zentren, strukturelle und teilräumliche Entwicklungen, Kulturlandschaft, Naherholung und Tourismus und sektorale Einzelthemen (vgl. Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg 2017b). In der Praxis werden verschiedene Formate der Zusammenarbeit angewandt und reichen von Sitzungen der Arbeitsgemeinschaften, Jahreskonferenzen, Jahrestreffen der Vorsitzenden, Entschließungen und Resolutionen über Untersuchungen, Studien, Pläne, Handlungsempfehlungen und Anschub von Projekten bis hin zu Sonderformaten und moderierten Dialogen (vgl. Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg 2017c).

In regelmäßigen Abständen werden vor allem die politisch-strategische Ausrichtung und die inhaltliche Schwerpunktsetzung und darüber hinaus auch Fragen der Organisation und geeignete Veranstaltungsformate vom kommunalen Nachbarschaftsforum evaluiert.

2006 haben die beiden Bundesländer ein gemeinsames Leitbild „Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg“ erstellt (vgl. Berlin-Brandenburg 2017b; Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg 2006). Der Prozess wurde als breiter Dialog mit Bürgern, Verbänden, Kommunen und Politik geführt. Es behandelt eine breite Palette an Themenblöcken (Wissenschafts- und Forschungsregion, Bildungsregion, Region mit Energie, Verkehrsregion, Gesundheitsregion, Wirtschaftsregion, Region mit Lebensqualität, Region mitten in Europa), welche auch die besonderen Stärken der Hauptstadtregion zeigen, und bildet den Orientierungsrahmen für die gemeinsame Entwicklung der beiden Länder.

Darüber hinaus haben die beiden Bundesländer bereits 29 Staatsverträge miteinander abgeschlossen, die Themen wie z.B. die Einrichtung und den Betrieb eines klinischen Krebsregisters, die Einrichtung einer gemeinsamen Jugendarrestanstalt, die Einrichtung eines gemeinsamen Landeslabors oder die Errichtung eines Amtes für Statistik behandeln (vgl. Berlin-Brandenburg 2015). Außerdem kooperieren Berlin und Brandenburg bei verschiedenen Themen, wie z.B. bei Wirtschaftsfördereinrichtungen (vgl. Berliner Senat 2004: 3), einer gemeinsamen Rundfunkanstalt, dem gemeinsamen Flughafen, einem gemeinsamen Verkehrsverbund und besitzen bereits eine Reihe an gemeinsamen Behörden, Gerichten, Ämtern, Einrichtungen und Anstalten (vgl. Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland 2017a).

**Weitere Beispiele deutscher Stadt-Umland-Kooperationen** sind die Metropolregionen „FrankfurtRheinMain“, Hamburg, Hannover, Mitteldeutschland, München, Nordwest, Nürnberg, Rhein-Neckar, Rhein-Ruhr und Stuttgart, welche allesamt von der deutschen Ministerkonferenz für Raumordnung bestimmt wurden (vgl. Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland 2017b). Alle deutschen Metropolregionen werden vom „Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland“ (IKM) zusammengefasst, welcher als Abstimmungs- und Informationsplattform



dient, aber auch Öffentlichkeitsarbeit und Zusammenarbeit mit Dritten (Politik, Wissenschaft, Wirtschaft) betreibt. Darüber hinaus erarbeitet er Stellungnahmen und Arbeitspapiere zu den politischen Zielen, Orientierungen und Instrumenten der Europäischen Institutionen zu den Themen Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung, Europa, Verkehr und Mobilität, Internationalität, Wissensregionen und Wissensmanagement, Monitoring und Governance (vgl. Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland 2017c).

Außerdem sind die meisten IKM-Mitglieder bei METREX („The Network of European Metropolitan Regions and Areas“) und anderen europäischen Netzwerken vertreten, engagieren sich in EU-Projekten und betreiben Informations- und Lobbyarbeit für den Ansatz der Metropolregionen in Deutschland und der Europäischen Union.

Grundsätzlich lässt sich beobachten, dass in Deutschland das Thema Stadtregionen mehr gelebt wird, auch deswegen, weil es schon länger als gelebte Praxis besteht. Österreich hinkt in dieser Entwicklung noch etwas hinterher, wobei mit dem Stadt-Umland-Management in Wien und Förderungen, wie sie das Programm Investitionen in Wachstum und Beschäftigung/Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (IWB/EFRE-Programm) der EU in Form von 7,5 Mio. Euro an Kofinanzierungsmitteln zur Förderung von Stadt-Umland-Kooperationen für die aktuelle Periode anbietet (vgl. Strugl 2015), Entwicklungen in Richtung einer stärkeren Bewusstseinsbildung der Stadtregionsthematik zu vernehmen sind.

Experten meinen, dass sich die Governance-Ansätze in Österreich gegenüber Deutschland auf die weniger konflikthaftern, weichen Politikfelder, wie z.B. den Tourismus, konzentrieren. Außerdem sind die in Kooperationen behandelten Aufgaben bzw. Themen sehr „verwaltungslastig“ und „investitionsintensiv“ (z.B. Ver- und Entsorgung), das Aufgabenspektrum ist sehr sektoral und zweckorientiert (in Österreich gibt es (fast) keine Mehrzweckverbände) und allgemein weisen die Kooperationen einen weniger starken Grad der Institutionalisierung auf (keine neu geschaffenen regionalen Gebietskörperschaften mit einer demokratischen Legitimierung und einer eigenen politischen Vertretung) (vgl. Hamedinger 2009b: 220). Dass die österreichischen Governance-Ansätze nicht stärker institutionalisiert sind, wird an den rechtlichen Rahmenbedingungen und der politischen Praxis erklärt. Für Stadtregionen fehlt ein effizientes und funktionsfähiges Regionalplanungssystem, vor allem deshalb, weil sie derzeit keine politischen Handlungsräume darstellen.

Als **Beispiel außerhalb Europas** werden an dieser Stelle Kooperationsbemühungen von kanadischen Städten vorgestellt. Der Schwerpunkt der Kooperationen zwischen den Städten und ihren umliegenden Gemeinden liegt dabei auf dem Notrufwesen (Rettung, Feuerwehr, Polizei) („emergency services“), gefolgt von Verkehr, verwaltungstechnischen Zusammenarbeiten (z.B. Datenaustausch, Personalkooperationen) und Kooperationen bei Wasser- und Abwasserkanälen (vgl. Spicer 2015: 16). Weniger Unterzeichnungsakte wurden bezüglich Wildtieren, Planung, Abfall, Erholung, wirtschaftliche Entwicklung, Grenzänderungen und sozialer Dienstleistungen aufgesetzt. Warum nicht mehr Kooperationen z.B. im Bereich der Wirtschaftsentwicklung gemacht werden, ist nicht klar (ibid.: 26). Interessant ist, dass in den meisten Kooperationen wenige Gemeinden beteiligt sind: Eine Untersuchung des „Institute on Municipal Finance & Governance“ der „Munk School of Global Affairs“ ergab, dass pro Zusammenarbeitsübereinkunft durchschnittlich nur 2,87 Gemeinden in den untersuchten Metropolregionen (Toronto (Ontario), Winnipeg (Manitoba), Saskatoon (Saskatchewan), Regina (Saskatchewan), Edmonton (Alberta), Calgary (Alberta)) beteiligt sind (ibid.: 17f). Anscheinend scheuen die Kommunen die Zusammenarbeit zwischen mehreren Gemeinden, da Kooperationen zwischen weniger Beteiligten einerseits einfacher zu führen sind und andererseits

einfacher ein Konsens geschaffen werden kann (ibid.: 19). Darüber hinaus sind die Kosten für eine Zusammenarbeit zwischen weniger beteiligten Gemeinden günstiger als Kooperationen zwischen mehreren. Gründe dafür können jedoch auch die spezielle geographische Lage oder die Natur des Themas sein, welche beide mehrere Gemeinden ausschließen können und so eine Kooperation zwischen nur wenigen Gemeinden geschlossen wird. Etwa die Hälfte der Verträge wurden zwischen Umlandgemeinden mit den Kernstädten abgeschlossen und die andere Hälfte rein zwischen Gemeinden im Umland. Dabei sind die Verträge unterschiedlich institutionalisiert und reichen von fixen Verträgen bis zu anpassbaren Übereinkünften. Wenige besitzen jedoch Klauseln über Monitoring, wie die Einrichtung eines Vorstands, eines Ausschusses oder einer Streitschlichtungsstelle. Viele Gemeinden scheinen zu versuchen das Risiko so gut wie möglich zu minimieren, da viele Verträge befristet sind und trotz formalisierter Übereinkünfte die Möglichkeit des Ausstiegs der Beteiligten besteht. Das bedeutet, dass viele Kooperationsbemühungen nicht längerfristig intendiert sind, sondern nur für bestimmte Politiken oder Zwecke geformt werden. Ein Vergleich mit den USA zeigt, dass in Kanada viel weniger Verträge in Stadtregionen abgeschlossen werden (ibid.: 20). Dies wird damit erklärt, dass US-amerikanische Metropolregionen mehr und demnach kleinere administrative Einheiten besitzen, eine größere institutionelle Fragmentation besteht und darüber hinaus kanadische Provinzen viel mehr Kompetenzen über die lokalen Regierungen besitzen, als dies in den USA der Fall ist bzw. ist es auch der kanadischen Präferenz von „government“ über „governance“ geschuldet.

Was auffällt ist, dass die in Kanada behandelten Themen in Kooperationen jenen in Europa bzw. Österreich ähneln. Da keine vergleichbare Studie zu der Anzahl an durchschnittlich in Verträgen beteiligten Gemeinden in österreichischen Stadtregionen herangezogen werden konnte, fällt bezüglich diesem Thema der Vergleich zwischen Kanada und Österreich aus. Der Autor vermutet jedoch, dass sich auch in Österreich die durchschnittliche Anzahl ähnlich gestaltet wie in Kanada, denn abgesehen von z.B. Wasser- und Abwasser- oder Verkehrsverbänden liegt der Verdacht nahe, dass bezüglich anderer Themen Übereinkünfte zwischen einer eher kleineren Anzahl an Gemeinden getroffen werden. Die politischen und verwaltungstechnischen Voraussetzungen, wie die Kompetenzintensität der einzelnen Gebietskörperschaften, gestalten sich ebenso anders als in Österreich.

## **2.6 Steuerungsinstrumente**

(Stadtregionale) Governance kann auch als Instrument gesehen werden, da sie aufgrund ihrer Ausrichtung auf einen Dialog zwischen allen wesentlichen Akteuren auf Augenhöhe substanziell dazu beitragen kann, Planungen in der Stadtregion voranzutreiben. Da der Autor jedoch stadtregionale Governance nicht nur als Instrument sieht, sondern mehr als Voraussetzung für Stadt-Umland-Kooperationen, wurde diese Thematik in einem vorhergehenden eigenen Kapitel behandelt, um die Wichtigkeit von Governance herauszustreichen.

Zuerst wird auf Instrumente bzw. Mechanismen hingewiesen, welche zum Ausgleich von Vorteilen und Lasten bzw. Interessenausgleichen dienen. Anschließend werden einige Instrumente vorgestellt, die sich in einem spezifischen Themenbereich bewegen (Siedlungsentwicklung, Verkehrsentwicklung, Betriebsansiedlung, Grün- und Freiraumsicherung, weitere Instrumente wie Wissensmanagement und Verstetigung bzw. Fortführung).

### 2.6.1 Ausgleich von Vorteilen und Lasten bzw. Interessenausgleich

Um zu erreichen, dass Akteure bzw. Gemeinden (Politiker) die nötige Akzeptanz für die Zusammenarbeit in der Stadtregion aufbringen, ist es nötig, Vor- und Nachteile gerecht aufzuteilen. Ideal wären natürlich „Win-Win-Situationen“, jedoch sind diese (meist) nicht sehr realistisch, da es bei jeder Entscheidung, seien es beispielsweise Flächenentscheidungen in der Siedlungsentwicklung oder der Betriebsflächenentwicklung, Gewinner und Verlierer gibt. Für Kommunalpolitiker ist es dabei nicht vertretbar, zum Wohle der gesamten Stadtregion einzeln zu verlieren. Aus diesem Grund können die **Verbreiterung des Themenspektrums** (handlungsfeldübergreifender Ausgleich) oder ein **monetärer Ausgleich und Strukturfonds** Abhilfe schaffen (vgl. Blecken/Melzer 2009: 39).

Durch einen **handlungsfeldübergreifenden Ausgleich**, in dem eine **thematische Verbreiterung des Themenspektrums der Kooperation** erfolgt, kann erreicht werden, dass durch die vergrößerte „Verhandlungsmasse“ Akteure bezüglich einer Sache zu einem Entgegenkommen (Akzeptieren eines Nachteils) bereit sind, da bei anderen Themen andere Beteiligte das Gleiche tun. Dadurch ist es möglich, die Nachteile in einer Sache mit den Vorteilen einer anderen Sache zu rechtfertigen. Jedoch ist es dafür notwendig, dass die beteiligten Gemeinden in der Stadtregion unterschiedliche Stärken und Schwächen haben. Eine Kooperation in einer Stadtregion ist nicht auf eine Nivellierung der individuellen Möglichkeiten und Fähigkeiten der beteiligten Gemeinden ausgelegt, aber innerregionale Konkurrenzen sollen abgebaut bzw. minimiert werden. Die oberste Priorität ist, Stärken auszubauen und Schwächen zu verringern. Außerdem soll die Kooperation allen Beteiligten in Summe (über alle Handlungsfelder hinweg) einen Nutzen bringen. Zu berücksichtigen ist auch, dass ein handlungsfeldübergreifender innerregionaler Ausgleich übergeordnete Ausgleichsinstrumente oder den kommunalen Finanzausgleich nicht ersetzt.

Verzichtet eine Gemeinde, ein Akteur auf etwas, ist eine argumentative Vermittlung oder ein Entgegenkommen bei anderen Themen nicht immer möglich. Demzufolge muss der Nachteil (monetär) vergolten werden. Jedoch sind Transferzahlungen zwischen Gemeinden, damit eine Gemeinde ihre Planungshoheit einschränkt, politisch schwer vermittelbar. Zur Lösung dieses Dilemmas kann ein **Stadt-Umland-Strukturfonds** eingerichtet werden (ibid.: 40). In diesen zahlen die Gemeinden z.B. nach einem Einwohnerschlüssel ein. Mit den finanziellen Mitteln dieses Fonds können dann Projekte der Partnergemeinden finanziert oder kofinanziert werden. Somit lassen sich auch Projekte finanzieren, die die finanzielle Leistungskraft einer einzelnen Gemeinde übersteigen würden. Damit wird einerseits die Leistungsfähigkeit der Region gestärkt und andererseits ist es so für die breite Bevölkerung möglich, den Nutzen der Kooperation mit den anderen Gemeinden zu erkennen. Darüber hinaus kann durch den Strukturfonds ein gezielter Interessenausgleich geschaffen werden. Regionale Leitprojekte können dabei für eine ausgewogene Gesamtbilanz der Vor- und Nachteile, die durch die Kooperation entstehen, sorgen. Insbesondere wird durch konkrete Projekte erreicht, dass Stärken optimiert und Schwächen behoben werden. Einer Gemeinde kann auch geholfen werden, indem eine andere Gemeinde ein konkurrierendes Projekt nicht realisiert.

### 2.6.2 Instrumente im Rahmen der Siedlungsentwicklung

Durch den hohen Nutzungsdruck, der in Stadtregionen herrscht, ist es notwendig planvoll mit dem vorhandenen Boden umzugehen. Dichte Bebauungsformen und die Vermeidung von Zersiedelung sind damit unumgänglich. Eine Forcierung der Nutzungs- und Funktionsdurchmischung ist anzuraten, um keine Funktionsinseln für Wohnen, Freizeit und Einkaufen zu schaffen (bzw. die Bildung solcher

weiter zu betreiben), da damit nur die Pendlertätigkeit erhöht und diese meist mit dem motorisierten Individualverkehr bewältigt wird (vgl. Kanonier 2009b: 130). Die Schaffung einer kompakten Siedlungsstruktur gilt als Priorität. Dies ist durch entsprechende Dichtebestimmungen im örtlichen Entwicklungskonzept, die Befolgung des allgemeinen Grundsatzes der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung und Maßnahmen der Baulandmobilisierung zu erreichen. Auch die Baulandumlegung kann in entsprechenden Fällen erforderlich bzw. förderlich sein.

Da all diese Instrumente und Maßnahmen auf **örtlicher Ebene** umzusetzen sind, soll hier in dieser Arbeit nur kurz auf sie eingegangen werden. Damit wird die Wichtigkeit dieser und das Bewusstsein, dass regionale Überlegungen in den meisten Fällen schlussendlich auf örtlicher Ebene durch die örtliche Verwaltung umzusetzen sind, unterstrichen. In diesem Sinne ist das **örtliche Entwicklungskonzept** ein bedeutsames Bindeglied zwischen überörtlichen und örtlichen Planungen. Es ist den realen Umsetzungen (z.B. bezüglich Siedlungsentwicklung) am nächsten und muss regionale Bestimmungen, Ziele und Anweisungen beinhalten und umsetzen. Dieses Instrument hat einen wesentlichen Anteil daran, dass die überörtlichen Ziele auch in der Umsetzung auf kleinster Ebene berücksichtigt werden. Der **Flächenwidmungsplan** wiederum legt fest wie das Gemeindegebiet gegliedert werden soll und steuert daher die meisten Bauaktivitäten (Bauten im Grünland können dadurch nicht geregelt werden). Dies macht ihn zu einem wesentlichen raumordnenden örtlichen Instrument. Jedoch kann der an den Verwaltungsgrenzen orientierte Flächenwidmungsplan bei regionalen Planungsherausforderungen hinderlich sein.

Dem kann mit einer erhöhten Zusammenarbeit bei Widmungsfragen, die von verbindlichen **regionalen Flächenwidmungsplänen** über regionale Konzepte mit oder ohne bindende Wirkung für nachfolgende Flächenwidmungspläne bis hin zu informellen Abstimmungen zwischen den Gemeinden reichen kann, entgegengewirkt werden. Jedoch kann ein regional festgelegter Flächenwidmungsplan nur die Summe der Flächenwidmungspläne der jeweiligen Gemeinden darstellen, da die Erstellung der Flächenwidmungspläne verfassungsrechtlich im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden festgehalten ist. Das bedeutet, dass selbst bei regionaler Abstimmung, die Gemeinde sich trotzdem gegen die regionale Sichtweise entscheiden kann und dafür keine öffentlich-rechtlichen Sanktionen erhält. Bei Planungsmaßnahmen mit überörtlichen Interessen kann jedoch der eigene Wirkungsbereich der Gemeinde durch überörtliche Planungsträger eingeschränkt werden. Solche Verordnungen sind in der Regel von der Landesregierung zu erlassen (vgl. Kanonier 2009b: 128). Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, dass Gemeinden auf Antrag einzelne Aufgaben der örtlichen Raumplanung an z.B. die Bezirksverwaltungsbehörde abtreten.

**Überörtliche Planungen** können einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, eine geordnete Siedlungsentwicklung voranzutreiben (ibid.: 120ff). Grundsätze, Handlungsanweisungen, Entwicklungspläne und Leitbilder in überörtlichen Raumordnungsprogrammen (Landes-, Regionale, Sektorale Raumordnungsprogramme), Raumplänen und Konzepten bieten eine gemeinsame Basis für ein Land oder eine Region und können zielführend sein, wenn die Entscheidungsträger sich den Problemen bewusst sind und ein entsprechender Wille zur Änderung bzw. Bearbeitung dieser Probleme vorhanden ist. Je nach Verbindlichkeit und Konkretetheit der festgelegten Maßnahmen entfalten diese Pläne unterschiedliche Wirkungen. Bewährt haben sich Festlegungen von Siedlungsgrenzen und Grünzonen (insbesondere in Stadtregionen mit ihrem hohen Nutzungsdruck auf Grünflächen) oder eingeschränkte Widmungskriterien, welche z.B. Baulandausweisungen von

öffentlichen Verkehrsanbindungen abhängig machen. Auf regionaler Ebene sind überdies quantitative Flächenbeschränkungen andenkbar.

Darüber hinaus ist die **Wohnbauförderung** ein Instrument auf Landesebene, das einen nicht unterschätzbaren Einfluss auf die Siedlungsentwicklung hat (vgl. Gutheil-Knopp-Kirchwald 2009: 146ff). Je nach Zielausrichtung dieses Instruments ist es möglich, unterschiedliche Raumentwicklungen zu befördern. Eine Untersuchung des Instruments durch Experten führte zu dem Ergebnis, dass es derzeit nur sehr wenig zur Lenkung einer bodensparenden Siedlungsentwicklung beiträgt. Allerdings könnte dies durch eine Verknüpfung der Wohnbauförderung mit entsprechenden Zielen erreicht werden.

Als **innovative Instrumente** zur Reduzierung der Bodenversiegelung können die Kontingentierung von Bauland und handelbare Flächenzertifikate genannt werden:

Die **Kontingentierung von Bauland** macht auf überörtlicher Ebene grundsätzlich mehr Sinn, als auf Gemeindeebene. Kontingentierungsziele und -maßnahmen würden demnach in überörtliche Planungen aufgenommen werden, mit denen bezogen auf einen realistischen Baulandbedarf für einen bestimmten Planungszeitraum und Planungsraum Obergrenzen definiert werden (ibid.: 153f). Durch solche vorgegebenen verbindlichen Schranken wäre mit einem sparsameren Umgang mit Grund und Boden in der Praxis zu rechnen.

**Handelbare Flächenzertifikate** können ebenso zu einer Verringerung des Flächenverbrauchs beitragen, wobei zwischen dem Handel mit Flächenausweisungsrechten und dem Handel von Flächennutzungsrechten unterschieden werden muss (ibid.: 154f). Beide Formen dieses Instruments sind auf überörtlicher Ebene angesetzt.

Beim **Handel mit Flächenausweisungsrechten** können Baulandwidmungen nur dann durchgeführt werden, wenn die Gemeinde über entsprechende Zertifikate verfügt. Dabei ist nach Abschätzung des Baulandbedarfs für den entsprechenden Planungszeitraum und das Planungsgebiet eine Zielfestlegung über die maximal zu verbauende Baulandfläche zu entscheiden. Anschließend werden Kontingente an die Gemeinden verteilt. Bei der Landesregierung ist eine sogenannte Flächenbörse eingerichtet, welche wie ein Aktienmarkt funktioniert, d.h. es kann mit Flächenkontingenten (Flächenzertifikaten) gehandelt werden. Werden Kontingente innerhalb der Gemeinde nicht aufgebraucht können sie durch Verkauf der nicht verwendeten Zertifikate Einnahmen generieren. Ein Nachteil dieser Art der Baulandausweisungsbeschränkung ist, dass damit die Siedlungsentwicklung nicht gesteuert werden kann, weil die Gefahr besteht, dass räumliche Entscheidungen nur auf marktwirtschaftlicher Logik getroffen werden. Trotz dieses grundsätzlich sehr sinnvollen Instruments zur Einschränkung des Bodenverbrauchs werden die Umsetzungschancen für Österreich von Experten als kritisch eingeschätzt.

Der **Handel von Flächennutzungsrechten** hat seinen Ursprung in den USA, wo diese als „Transferable Development Rights“ (TDR) bezeichnet werden, wobei dieses Instrument in (Mittel-)Europa bislang noch nicht intensiv diskutiert wird. Für ein bestimmtes Planungsgebiet wird eine Kontingentierung der zur Bebauung freigegebenen Fläche bzw. der Dichte definiert und anschließend ein Markt für Nutzungsrechte durch übertragbare Zertifikate eröffnet. Mit den TDR ist es Grundeigentümern möglich, ihr Grundstück über „allgemeine“ Standards hinaus zu nutzen. Die hierfür erforderlichen

Rechte werden von anderen Grundeigentümern, welche auf ihre Nutzungsmöglichkeiten bzw. Teile davon dauerhaft verzichten (Verankerung im Grundbuch), erworben. Durch den Erwerb der Zertifikate erfolgt lediglich eine Übertragung der Nutzungsrechte und keine Übertragung des Grundstückseigentums. Für eine Implementierung in Österreich wären die Schnittstellen mit der bestehenden bzw. bisherigen Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung zu definieren. Experten meinen aber, dass die Einführung dieses sehr innovativen Instruments für Österreich ebenfalls unwahrscheinlich ist.

### 2.6.3 Instrumente im Rahmen der Verkehrsentwicklung

Die Herausforderungen, welche in der Verkehrsplanung und -entwicklung bearbeitet werden, liegen meist in der Vergangenheit, weil den einmal getroffenen Standortwahlen von privaten Haushalten und Betrieben nur schwer und langfristig entgegengewirkt werden kann. Die Hauptproblemsituationen aus gesamtwirtschaftlich gesehenen Effizienz- und Gerechtigkeitsgründen sind die ineffiziente Nutzung von finanzierter Verkehrsinfrastruktur bzw. dem ÖPNV-Angebot, welche einerseits aus ohnehin knappen öffentlichen Mitteln finanziert werden und andererseits Nutzeneinbußen, wie z.B. Stauzeiten, Umweltbelastungen, relative Standortabwertungen und Kapazitätsengpässe in Zentren, verursachen (vgl. Hauger/Klamer 2009: 157). Die Kosten für die Benützung von Verkehrsinfrastruktur, die ein öffentliches Gut darstellt, sollten zumindest teilweise internalisiert, d.h. individualisiert werden, bzw. ist für Personen mit niedrigeren Einkommen die Subjekt- der Objektförderung vorzuziehen, um die Wirksamkeit der entsprechenden Maßnahmen nicht zu verzerren. Bei Maßnahmen im Verkehrsentwicklungsbereich ist zu bedenken, dass viele nur auf Landes-, Bundes- oder sogar EU-Ebene und nicht auf Stadtregions- oder Gemeindeebene umgesetzt werden können: Beispiele hierfür wären Road Pricing, die Mineralölsteuer oder die Pendlerpauschale. Als Hauptziele können die effizientere Nutzung von unterausgelasteten Verkehrsinfrastrukturen (motorisierter Individualverkehr (MIV) und öffentlicher Verkehr (ÖV)) (z.B. Reduktion der Kosten durch Nachfragebündelung bzw. Angebotskonzentration, Auflassung von Netzteilen), jedoch die Vermeidung von Übernutzung von Verkehrsinfrastruktur (z.B. Steuerung der Nachfrage durch nutzungsabhängige Kostenanlastung bzw. gezielte Angebotsausweitung) und einer allgemein gerechteren Verteilung von Kosten und Nutzen der Verkehrsinfrastruktur (z.B. Erschließungsbeiträge) genannt werden.

Die am stärksten wirkenden Maßnahmen im Bereich der Verkehrsentwicklung sind **bauliche Instrumente**, wobei diese Maßnahmen bezüglich Errichtungs- und Instandhaltungskosten auch relativ teuer und aufgrund teils erheblicher Planungsaufwände nur mittel- bis langfristig umsetzbar sind (ibid.: 159). Gemeindeübergreifend können dies sparsame aber gezielte Infrastrukturausbauten im MIV- (z.B. Ortsumfahrungen) und ÖV-Bereich (z.B. Umsteigeknoten, Streckenneubauten) sein (ideal wäre eine nutzungs- bzw. leistungsabhängige Kostenanlastung); auf lokaler Ebene, welche aber stadtregionale Wirkung haben, können dies die Errichtung von Parkgaragen bzw. Stellplätzen bei ÖV-Stationen sein (Park-and-Ride, Bike-and-Ride), der Rückbau von Straßen im Ortsgebiet und der gleichzeitigen Errichtung von Fußgängerzonen, Wohnstraßen, Shared-Space- bzw. Begegnungszonen und bauliche Lärmschutzmaßnahmen. Im Zusammenhang mit baulichen Instrumenten seien Maßnahmen, die eher der Siedlungsentwicklung zuzuordnen sind, wie z.B. der Siedlungsverdichtung im Umfeld von ÖV-Stationen inklusive begleitender Maßnahmen wie Bewusstseinsbildung, nicht zu vergessen, da sie enorme Auswirkungen auf die Verkehrsentwicklung haben.

Abgesehen von baulichen Instrumenten können sich Änderungen in der **Organisations- bzw. Betriebsstruktur** erheblich positiv auswirken. Zusätzlich sind sie relativ kostengünstig und meist schon kurz- bis mittelfristig umzusetzen. Sie können als „gerechte“ Instrumente gesehen werden, da die Betroffenen dadurch unabhängig von deren Einkommen begünstigt oder benachteiligt werden. Als Beispiele seien die Umgestaltung des ÖV-Angebotes durch z.B. Konzentration und stärkerer Bündelung des ÖPNV mit gegebenenfalls alternativen Bedienungsformen wie Anrufsammeltaxi oder Rufbus, Verbesserungen im Angebot des ÖV durch bessere Abstimmung der Linienführung, Fahrplänen und verschiedener Verkehrsmittel (Umsteigerelationen – Wartezeiten) und die Abstimmung der Tarifzonen auf Umsteigeknoten und Park-and-Ride-Anlagen genannt. Weiters können sich temporäre bzw. sektorale Fahrverbote, Tempo-30-Zonen und Umweltzonen positiv auswirken. Die Parkraumbewirtschaftung kann erhebliche Vorteile bringen, da damit versucht wird, eine effiziente Nutzung des knappen Gutes Parkraum zu realisieren – zeitliche und örtliche Limitierungen sind dabei zu berücksichtigen. Die Forcierung von Car-Pooling bzw. Car-Sharing hat in einer Stadtregion das Potenzial zu einer Verringerung der Verkehrsbelastung beizutragen. Kooperationen zwischen Gemeinden bezüglich der Organisation des ÖPNV können von Vorteil für alle beteiligten Gemeinden sein, da Kosten untereinander aufgeteilt und das Angebot innerhalb des Gemeindeverbundes/der Stadtregion aufeinander abgestimmt werden kann (vgl. Hirschler/Svanda 2009: 217).

Als **preispolitische Instrumente** können verursachergerechte Anlastung der Erschließungskosten (Gemeindestraßen) und die Abstimmung von ÖV-Tarifzonen auf die Siedlungsstruktur, Einzugsbereiche und annehmbare Zufahrtsrouten für Park-and-Ride-Standorte genannt werden. Die Parkraumbewirtschaftung, welche schon unter den organisatorischen bzw. betrieblichen Instrumenten Erwähnung gefunden hat, kann ebenso als preispolitisches Instrument verstanden werden. Diese Art von Instrumenten ist schon kurz- bis mittelfristig umsetzbar und relativ kostengünstig bzw. kann sogar kostenneutral sein, wenn externe Kosten verursachergerecht internalisiert werden. Diese Instrumente können als „ungerecht“ empfunden werden, da sie einkommensschwächere Personen etwas stärker treffen.

Zusätzlich kann noch eine Gruppe an **weichen Instrumenten** ausgemacht werden. Hierzu zählen z.B. die Bewusstseinsbildung, das Image des ÖV zu erhöhen und transparente sowie aktuelle Informationen für die Nutzer bzw. die potenziellen Nutzer über die gesamte Wegekette bereitzustellen.

#### **2.6.4 Instrumente im Rahmen der Betriebsansiedlung bzw. -gebietsentwicklung**

Der Begriff Betriebsansiedlung kann so wie die Widmung Betriebsgebiet unterschiedlichste Arten von Nutzungen, von produzierendem Gewerbe über Logistikbetriebe bis hin zu Verwaltungs- und Dienstleistungseinrichtungen sowie Sonderformen wie landwirtschaftliche Intensivbetriebe, Einkaufszentren und Handelsbetriebe, umfassen. Üblicherweise sind Kommunen der Ansiedlung (emissionsarmer) Betriebe sehr positiv gegenüber gestellt. Dies begründet sich einerseits durch zusätzlich geschaffene Arbeitsplätze, was zu einer erhöhten Attraktivität der Gemeinde führt, und andererseits durch Aufstockung der Gemeindefinanzen in Form von Kommunalsteuern der neuen Betriebe. In den Landesgesetzen werden deshalb (der Nutzungsvorrang und) die Sicherung von geeigneten Standorten für Betriebsanlagen, die Verringerung bzw. Vermeidung von Nutzungskonflikten durch eine vorausschauende Standortwahl (insbesondere für sensible

Nutzungsformen) und die Formulierung spezieller raumplanerischer Anforderungen für industrielle Standorte (spezielle Ziele für Industrie- und Gewerbestandorte, die besondere Umweltauswirkungen haben und Anbindung an hochrangige Infrastruktur bedürfen) festgelegt (vgl. Kanonier 2009a: 167). Betriebs- und Industriestandorte haben je nach Größe und Branche nicht nur lokale sondern meist auch regionale Auswirkungen.

Grundsätzlich ist es notwendig, Kenntnisse über die **Eignung von potenziellen Standorten** zu erlangen (ibid.: 168f). Dies ist nicht nur auf örtlicher, sondern insbesondere auch auf überörtlicher Ebene durchzuführen, da nur mit entsprechender Grundlagenforschung potenzielle Betriebsstandorte, vor allem für großflächige Bereiche, gefunden werden können. Diese Grundlagenstudien sind auch deshalb wichtig, da sie vermeiden können, Entwicklungen auf kurzfristigen, aus raumplanerischer Sicht suboptimalen Standorten zu realisieren und sie stattdessen die Entfaltungsmöglichkeiten für Betriebe auf regional oder landesweit ausgewiesene Standorte fokussieren. Bei einem entsprechenden regionalen Monitoring von bestehenden und potenziellen Betriebsstandorten (idealerweise differenziert nach einzelnen Betriebstypen) ist zu berücksichtigen, dass sich bei Veränderungen im räumlichen Umfeld, wie beispielsweise der Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen oder der Zurücknahme von Nutzungsbeschränkungen durch Verwaltungsmaterien, wie dem Naturschutzrecht, dem Wasser- oder Forstrecht, Standorteignungen wesentlich ändern können. Bedarfsabschätzungen werden als eher heikel eingeschätzt, da die Methoden erhebliche Unsicherheiten mit sich bringen; jedoch bieten sie mangels Alternativen wichtige Argumentationshilfen bei Standortentscheidungen. Zuletzt ist zu bedenken, dass für Unternehmen bei der Standortwahl auch Standortfaktoren relevant sind, die auf örtlicher bzw. regionaler Ebene nur bedingt beeinflusst oder geändert werden können. Diese sind neben dem Qualifikations- oder Lohnniveau der Arbeitskräfte die Beihilfen und Fördermöglichkeiten, Steuern und Abgaben, das Wirtschaftsklima in einer Region und die Nähe zu anderen Unternehmen.

Die Festsetzung von Zielen bezüglich der Betriebsansiedlung auf überörtlicher Ebene in **überörtlichen Planungsmaßnahmen** ist ein wichtiges, in Österreich nur teilweise verwendetes Instrument (Aktivität in diese Richtung in Salzburg und der Steiermark am höchsten) für die Sicherung einer geordneten regionalen Betriebsgebietsentwicklung (ibid.: 169ff). Sind keine überörtlichen Festlegungen getroffen, bleiben die Entscheidungen über Standorte bzw. Sicherung von Betriebsstandorten im Rahmen der örtlichen Raumplanung, welche lediglich durch die Aufsichtsbehörde (Länder) beim Genehmigen der örtlichen Raumpläne überprüft werden. Schlussendlich hat die überörtliche Raumplanung eine verglichen mit der örtlichen Raumplanung geringe Bedeutung in Österreich. Ein Beispiel für eine überörtliche Planungsmaßnahme für Betriebsansiedlung ist das in Salzburg verordnete Sachprogramm „Standortentwicklung für Wohnen und Arbeiten im Salzburger Zentralraum“. So werden z.B. Gestaltungs- und Erschließungskonzepte im Zuge der Standortentwicklung noch vor der Baulandausweisung von Gewerbebezonen verlangt, Anforderungen an Anschlussstraßen zum höherrangigen Straßenverkehrsnetz gestellt und die Ausweisung und Errichtung von Handelsgroßbetrieben auf Gewerbebezonen verboten (mit Ausnahme von Cash-and-Carry-Märkten (C&C Märkte)). Weiters wurde, um die Kooperation der Gemeinden zu fördern, die Regelung getroffen, dass bei Betriebsansiedlungen mit überörtlicher Bedeutung nur 50 % der Fläche von der jeweiligen Standortgemeinde geplant werden kann und die restlichen 50 % in Kooperation mit anderen Gemeinden (außer bei Erweiterungsflächen von bestehenden Betrieben und bei Flächen, die im Rahmen des 10-Jahres-Baulandbedarfs der Gemeinde gewidmet werden). Jedoch muss bedacht werden, dass überörtliche Festlegungen ohne kommunale Zustimmungen, oder



wenn keine bodenpolitischen Begleitmaßnahmen, wie z.B. die Verfügungsrechte über entsprechende Liegenschaften vor der Widmungsfestlegung zu sichern, getroffen werden, wenig zielführend sind.

Auf **örtlicher Ebene** sind vor allem das **örtliche Entwicklungskonzept** und der **Flächenwidmungsplan** zu nennen, da diese auch für die direkte Umsetzung regionaler Betriebsflächen zuständig sind (ibid.: 175ff). Dabei können im **örtlichen Entwicklungskonzept** im Sinne einer gemeindespezifischen Strategie Nutzungs- und Entwicklungsinteressen hinsichtlich Betriebsgebieten, insbesondere eine betriebstypenspezifische Schwerpunktsetzung oder Standortauswahl, determiniert werden. Eine Kombination aus verbindlichen Vorgaben und Empfehlungen ist sinnvoll, da dadurch einerseits die Eignungsstandorte gesichert werden können und andererseits durch Unsicherheiten in der künftigen Ansiedlungsentwicklung empfehlende Inhalte zielführend sind. Anzumerken ist, dass bei bodenpolitischen Maßnahmen die Gefahr besteht, dass langfristige und räumlich konkrete Aussagen preisstärkend wirken können, was die konkrete Umsetzung erschweren kann.

Durch entsprechende Widmungskategorien im **Flächenwidmungsplan** werden die Ansiedlung und Entwicklung von betrieblichen Nutzungen unterstützt. Darüber hinaus können wiederum andere Widmungskategorien solche Nutzungen beschränken oder verhindern. Außerdem besteht die Möglichkeit, Vorbehaltsflächen (als Teil der Instrumente zur Baulandmobilisierung) für Betriebsgebiete auszuweisen, welche nicht nur dazu beitragen, eine Nutzung, die im öffentlichen Interesse liegt, festzulegen, sondern auch die entsprechende Nutzungsrealisierung in absehbarer Zeit ermöglichen. Trotz dem Faktum, dass Grundstückseigentümer keinen Rechtsanspruch auf eine bestimmte Widmung, und überhaupt im Prozess zur Flächenwidmungsplanerstellung bzw. -änderung eine schwache Rechtsstellung besitzen (Einwendungen während der Planaufgabe in Form von Stellungnahmen, welche von der Planungsbehörde zwar behandelt, aber schlussendlich nicht berücksichtigt werden müssen), werden in der Praxis oftmals Vereinbarungen zwischen Gemeinden und Investoren gemacht, für welche nur teilweise raumordnungsrechtliche Rahmenbedingungen existieren.

Oftmals reichen die entsprechenden Widmungen von Betriebsgebieten nicht, um zeitnah Investoren zu finden. Vielmehr ist es auch notwendig, die entsprechenden Flächen mit umfangreichen Maßnahmen bezüglich **Entwicklung** und **Vermarktung** zu bewerben (ibid.: 180ff). Dabei ist dies auf Gemeindeebene nur beschränkt sinnvoll und wirkungsvoll, da nur eine Positionierung auf regionaler Ebene es ermöglicht, vielfältige Maßnahmen, die auch das Wissen von Fachkräften benötigen, aufeinander abzustimmen, ein beträchtliches Kapital aufzubringen und spezifische Organisationsstrukturen aufzubauen. Entsprechende Organisationen können sich mit mehreren Aspekten der Betriebsansiedlung befassen, wie z.B. der Flächenauswahl und -bewertung, der Flächensicherung, der Kostenschätzung, der Begleitung bei Infrastrukturerschließung, der Verfahrens- und Förderungsberatung und -abwicklung, der Vermarktung der Betriebsgebiete, der Kooperationsunterstützung oder mit Standort-Informationssystemen. In Österreich sind solche Organisationen meist auf Landesebene angesiedelt und treten in Form von Gesellschaften oder Fonds auf. So wurden in Kärnten, Tirol und Salzburg spezielle Fonds zur Unterstützung der Gemeinden bei der Bodenbeschaffung und der Entwicklung von Betriebsgebieten eingerichtet. Die in Niederösterreich beheimatete Organisation „ecoplus“ geht über eine rein raumordnungsrechtlich legitimierte Organisation hinaus, hat als Hauptaufgabe Betriebsansiedlungen in Niederösterreich zu forcieren und versteht sich als Wirtschaftsagentur, welche als Schnitt- und Servicestelle zwischen Wirtschaft und Politik, Unternehmen und Verwaltung, Investoren und Initiatoren regionaler Projekte

fungiert. Teilweise bestehen auch schon interkommunale Kooperationen, wie z.B. die „AREA m styria GesmbH“ in der Obersteiermark.

Eine bewährte Form von Gemeindekooperationen **sind interkommunale Betriebs- und Gewerbegebiete** (ibid.: 183f), wobei die interkommunale Zusammenarbeit auf die Planung, die Realisierung und die Vermarktung von Betriebsgebieten abzielt. Die Zusammenarbeit ergibt sich dabei oftmals aus der Tatsache heraus, dass einzelne Gemeinden den Anforderungen des internationalen Wettbewerbs, des Strukturwandels und der Arbeitsplatzentwicklung kaum gewachsen sind. Die Zusammenarbeit kann unterschiedlich aufgebaut sein – von Gemeindeverbänden und Vereinen über vertragliche Vereinbarungen bis hin zu informellen Kooperationen ist eine große Bandbreite denkbar. Ein Vorteil dabei ist, dass sie sehr flächensparend wirken können, da anstatt vieler kleiner eine große Fläche gewidmet wird. Die Definition von Standortkriterien empfiehlt sich, um Entwicklungen auf ungeeigneten Standorten von vornherein entgegenzuwirken. Üblicherweise werden in solchen Kooperationen die Kosten und Lasten bzw. die Einnahmen und Nutzen nach einem differenzierten Teilungsschlüssel der Kommunalsteuer zwischen den beteiligten Akteuren aufgeteilt.

Als Sonderform von Betriebsgebieten können **Einkaufszentren (EKZ)** gesehen werden, welche für Stadtregionen ebenfalls ein wichtiges Thema darstellen. In den meisten Ländern werden dabei nicht allein die Widmungs- und Standortwünsche der Gemeinden berücksichtigt, sondern mittels überörtlicher Standortverordnungen (Raumpläne für einzelne EKZ-Standorte) oder sektoraler Raumordnungsprogramme für EKZ geregelt. Früher war es für Gemeinden einfacher solche Standorte selbst auszuweisen, was zu großen Konkurrenzsituationen zwischen den Gemeinden untereinander geführt hatte, weil damit ein Mehr an Kommunalsteuern und Arbeitsplätzen verbunden ist. Die negativen Seiten dieser Entwicklungen waren die Kaufkraftabflüsse und reduzierte Attraktivitäten der Nachbargemeinden und teils riesige versiegelte Flächen am Siedlungsrand. Abhilfe kann auch hier eine interkommunale Kooperation sein, welche Nutzen (interkommunale Aufteilung der Kommunalsteuern) und Lasten (Kompensationsmaßnahmen aufgrund von Kaufkraftabflüssen von Nachbargemeinden) nach einem bestimmten Schlüssel aufteilt.

Um interkommunale Kooperationen zu Betriebsgebieten zu forcieren, empfehlen sich **fiskalische Anreize**. In Verbindung damit sind eine grundsätzliche Information, wie z.B. Bewusstseinsbildung oder Beratung über die mittel- bis langfristigen Wirkungen von Betriebsansiedlungen auf den Gemeindehaushalt und darüber hinaus eine Überprüfung dieser, wesentliche Instrumente. Von Relevanz sind insbesondere unmittelbare Einnahmen-/Ausgabeneffekte auf den Haushalt der Standortgemeinde, die Berücksichtigung von ansiedlungsbedingten Verteilungswirkungen des Finanzausgleichs auf die Standortgemeinde bzw. alle weiteren Gebietskörperschaften, die Berücksichtigung von fiskalischen Umweffekten (z.B. haushaltswirksame Effekte durch lokale/regionale Vorleistungsverflechtungen der Betriebe, ansiedlungsbedingte Zuwanderung, Effekte auf Arbeitsmarkt, Einkommen, Kaufkraft und bzw. oder Pendeltätigkeit) und die Berücksichtigung weiterer Kosten- und Nutzeneffekte betroffener öffentlicher oder privater Akteure (entsprechend einer volkswirtschaftlichen Nutzen-Kosten-Analyse) (vgl. Bröthaler 2009: 190). Allgemein wurden in den letzten Jahren verstärkt Anreize für Gemeindekooperationen gesetzt. Im Finanzausgleichsgesetz finden sich in diesem Sinne erstmals 2008 Anreize für Gemeindefusionen und -kooperationen. Außerdem ist es seit 2005 möglich, dass die zur Erhebung der Kommunalsteuer berechnete Gemeinde mit anderen Gemeinden bezüglich gemeinsamer Investitionen in die Schaffung oder Erhaltung von Betriebsstätten Vereinbarungen über eine Teilung der Erträge aus der Kommunalsteuer trifft (ibid.: 192). Diese Vereinbarung kann entweder auf das gesamte Aufkommen

in der Gemeinde oder auf das Aufkommen bestimmter Betriebsstätten bezogen werden. Solche Vereinbarungen sind jedoch aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen nur auf die Erträge aus der Kommunalsteuer anwendbar und nicht auf weitere ausschließliche Abgaben der Gemeinde, wie z.B. die Grundsteuer. Alternativ zu diesen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen können solche Vereinbarungen auch auf privat-rechtlicher Basis getroffen werden.

Bei der Kooperation zwischen Gemeinden unterschiedlicher Bundesländer ist festzuhalten, dass dies für die Kommunalsteuerteilung und privat-rechtliche Vereinbarungen über die Teilung sonstiger Erträge bzw. des Aufwandes keine rechtlichen Probleme erzeugt. Zu beachten ist jedoch, dass solche Kooperationen nur in bestimmten Kooperationsformen, wie z.B. einem Verein, nicht jedoch in einem Gemeindeverband bzw. einer Verwaltungsgemeinschaft, möglich sind. Außerdem macht es Sinn, wenn sich zur Unterstützung solcher bundeslandübergreifender Kooperationen auch die Länder abstimmen bzw. miteinander kooperieren, insbesondere bezüglich aufsichtsbehördlicher Genehmigungen und Förderungen.

**Regionale Gewerbeflächenkonzepte** erfassen das regionale Gewerbeflächenangebot und schätzen den künftigen Bedarf an Gewerbeflächen ab (vgl. Kanonier 2009a: 193f). Dabei ist die Abschätzung des künftigen Bedarfes eine sehr schwierige Angelegenheit, hilft jedoch zumindest eine ungefähre Idee zu bekommen und dient in Folge mangels präziserer Aussagen als Argumentationsgrundlage für Umwidmungen. Um das Betriebsgebietsangebot zu schätzen, ist ein interkommunales Betriebsgebietsmonitoring als Informationsgrundlage hilfreich. Mit den Datengrundlagen und Prognosen als Basis werden entsprechende Strategien und Maßnahmen entwickelt. Mit solchen Grundlagen lassen sich sowohl regionale Standorte einfacher vermarkten, als auch Interessensabwägungen erheblich erleichtern.

Als ein darauf aufbauendes Instrument bzw. einem Beispiel noch intensiverer interkommunaler Zusammenarbeit fassen **Gewerbeflächenpools** Gewerbegebietsflächen mehrerer Gemeinden in einen gemeinsamen Pool zusammen. Die beteiligten Gemeinden stimmen sich bezüglich ihrer Einzelmaßnahmen umfassend ab, welche zur Stärkung einer einheitlichen Gesamtrichtung beitragen. Die eingebrachten Flächen werden bewertet, wobei die Bewertung maßgeblich für den Poolanteil ist. Zusätzlich können neben Flächen auch Geldbeträge eingebracht werden. Anteilig nach den Poolanteilen der Gemeinden werden die Veräußerungserlöse und die Gewerbesteuern aufgeteilt. Eine schwierige Sache ist dabei die Abstimmung bezüglich bestehender Betriebe und Betriebsgebiete, die Auswahl der Flächen, welche in den Pool eingebracht werden, wie und von wem Standortentscheidungen getroffen werden und wie das Verhältnis zwischen Betriebsflächen innerhalb und außerhalb des Pools ist (z.B. wenn es für eine Betriebsansiedlung innerhalb des Pools attraktive Flächen gäbe, sie aber außerhalb realisiert werden soll).

### 2.6.5 Instrumente im Rahmen der Grün- und Freiraumsicherung

Insbesondere in Stadtregionen – im Verflechtungsraum zwischen Stadt und Land – sind Grün- und Freiflächen einem besonderen Nutzungsdruck ausgesetzt. Grünflächen sollen nicht nur der Erholung dienen, sondern auch ökologische Ausgleichsfunktionen erfüllen und obendrein einer verbrauchernahen Lebensmittelproduktion dienen (vgl. Kooperationsplattform Stadtregion 2016: 40). Der zunehmende Ressourcen- und Flächenverbrauch und steigende Umweltbelastungen stellen große Herausforderungen für Stadtregionen dar. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie Flächen für Gewerbe, Industrie, Wohnen, Verkehr und Freizeit entwickelt und gleichzeitig Freiräume bewahrt,

geschont und gesichert werden können, um so eine energiesparende und ressourcenschonende wirtschaftliche Entwicklung der Stadtregion sicherzustellen. Die regionale Sichtweise ist hier besonders wichtig und kann helfen interkommunale Standortkonkurrenzen zu verhindern. Insbesondere in Verbindung mit einer interkommunalen Abstimmung von z.B. Gewerbeflächenstandorten kann erreicht werden, dass nicht jede Gemeinde versucht innerhalb ihrer administrativen Grenzen sämtliche Nutzungen unterzubringen. Modelle für eine faire Aufteilung von Kosten und Nutzen nicht nur zwischen den Gemeinden untereinander, sondern auch zwischen Gemeinden und Nutzergruppen erachtet der Autor überdies als sinnvoll.

Ein **stadtregionales Landschaftskonto** stimmt Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen von z.B. Infrastrukturprojekten (Auflagen durch Projektgenehmigungsverfahren aus z.B. Naturschutz, Forstschutz, etc.: z.B. Ersatzaufforstungen) regional aufeinander ab. Damit wird erreicht, dass Ausgleichsmaßnahmen, an für die stadregionale Entwicklung sinnvollen Standorten, realisiert werden. In Verbindung damit sind eine vorausschauende Bereitstellung von Flächen und eine Ausweisung von regionalen Leitprojekten als „Landschaftskonto-Projekte“ notwendig.

Interkommunale Kooperationen zu einem **Regionalpark** steuern und entwickeln Kulturlandschaften in Stadtregionen. Unter solchen Regionalparkstrategien können Projekte in verschiedenen Bereichen – wie Naherholung, Sport, Landschaftskunst, Erhalt des Kulturerbes, urbane Landwirtschaft oder Naturschutz – realisiert werden. Meist organisiert von Projektgesellschaften, Planungsverbänden oder Fördervereinen, sind neben interkommunalen Kooperationen auch Kooperationen mit Landnutzern, Grundstückseigentümern und Organisationen der Zivilgesellschaft erstrebenswert. Dieses Instrument fand in deutschen Stadtregionen schon öfters Anwendung.

**Stadregionale Energiekonzepte** beinhalten Maßnahmen zu Klimaanpassung und -schutz. Das Ziel dabei ist die systematische Energieoptimierung in der Stadtregion, insbesondere die Reduktion des Energieverbrauchs. Weiters kann durch die Vernetzung von stadregionalen Energiekonzepten mit räumlichen Entwicklungsplanungen erreicht werden, dass die sektorale Trennung von Stadtentwicklung, Verkehrsentwicklung und Infrastrukturplanung überwunden wird und es dadurch möglich ist, themenübergreifende und abgestimmte Zukunftskonzepte aufzustellen (ibid.: 41).

### 2.6.6 Weitere Instrumente

Für Stadtregionen wichtige Instrumente sind aber nicht nur solche wie oben beschrieben, die auf ein bestimmtes Thema zugeschnitten sind, sondern auch solche, die der stadregionalen Organisation unterschwellig unterstützend zur Seite stehen und solche, die den Fokus auf die Verstetigung bzw. Fortführung einer stadregionalen Kooperation legen.

Wesentliche Punkte bei stadregionalen Kooperationen sind Erfahrungs- und Wissensaustausch, welche als **Wissensmanagement** zusammengefasst werden können (ibid.: 37). Kommunikation ist ein wesentliches Element in Stadtregionen – sei es auf horizontaler oder auf vertikaler Ebene bzw. zwischen Politik, Verwaltung, Forschung, Öffentlichkeit und Praxis. Fixe Plattformen wie ein Stadtregionstag oder Kooperations- und Lernplattformen helfen dabei sich auszutauschen. Zusätzlich können Anknüpfungen an bestehende Netzwerke und Plattformen eine noch diversifiziertere Auseinandersetzung mit Themen in Stadtregionen fördern. Entsprechendes Monitoring bietet die adäquaten Datengrundlagen, auf Basis denen es möglich ist, Diskussionsprozesse zu starten.

Für die **Verstetigung** bzw. **Fortführung** von stadtreionalen Kooperationsprozessen ist es insbesondere wichtig, wie der initiale Planungsprozess abläuft, wie und welche Personen eingebunden und wie Beschlüsse gefasst werden. So erzielen eine Kombination aus gutachterlicher Vorbereitung und dialogorientierter Erarbeitung ein hohes Maß an Akzeptanz der gegründeten Kooperation. Wird der Abschluss mit einer interkommunalen Vereinbarung (z.B. Willensbekundung) besiegelt, so entfaltet diese eine Selbstverpflichtung der Gemeinden, welche sich mit einer „Verpflichtung zur freiwilligen Kooperation“ beschreiben lässt (vgl. Blecken/Melzer 2009: 43). Außerdem wird durch die Mitwirkung der Landesplanung erreicht, dass Konzeptinhalte in landesplanerische Bewertungsmaßstäbe bzw. direkt in regionale Pläne bzw. Programme aufgenommen werden.

Eine beschlossene Vereinbarung ersetzt jedoch nicht das aktive Handeln von Gemeinden – insbesondere nicht bei entwicklungspolitischen Zielsetzungen. Es ist notwendig, Kooperationsstrukturen für die Umsetzungsphase aufzubauen und darüber hinaus spezifische Regelungen für die Kooperation noch während des Prozesses (Erarbeitungsphase) aufzustellen, da eine effiziente Umsetzung des Konzeptes allein durch die Vereinbarung nicht gesichert ist. Eine „organisierte“ Kooperation mit festen Arbeitsstrukturen, wie Gremien und ein fester Sitzungsrhythmus, werden daher empfohlen. Die zusätzliche Festlegung der regelmäßigen Einbindung oder zumindest Information von anderen Gremien unterstützt dabei. Für die Fortführung der Kooperation braucht es auch eine Federführung und eine Geschäftsführung. Für die Umsetzung und die Bereitstellung der Organisationsstruktur ist die Abklärung der finanziellen Mittel unumgänglich – geschieht dies noch während oder zum Abschluss der Erarbeitungsphase, ist ein wesentlicher Punkt für die Weiterarbeit geklärt und es lassen sich spätere Diskussionsprozesse um die Finanzierung vermeiden bzw. zumindest erheblich verringern.

Eine wie in der Region Stuttgart installierte Regionalversammlung (oder auch Regionalparlament) bringt demokratische Legitimation für das Handeln innerhalb des Verbandes Region Stuttgart (vgl. Hamedinger 2009b: 219). Alle fünf Jahre werden die ehrenamtlich arbeitenden Mitglieder der Regionalversammlung gewählt. Der ehrenamtliche Verbandsvorsitzende und der hauptamtliche Regionaldirektor üben die Funktion der Leitung aus. Finanziert wird der Verband über Umlagen von den Gemeinden, den Landkreisen, Landeszuweisungen und Regionalisierungsmittel des Bundes. Somit wird eine Trennung von operativen und strategischen Aufgaben der Regionalversammlung gewährleistet.

Ist Fortschreibungsbedarf gegeben, also eine Erweiterung der behandelten Themen in der Kooperation, so empfiehlt sich dies entweder durch eine Überprüfung nach bestimmten bereits im Vorhinein festgelegten Zeitabschnitten, Ereignissen oder Controllingergebnissen oder durch die Vereinbarung, dass ein Thema behandelt werden muss, wenn eine Gemeinde einen Anspruch darauf erhebt. Eine Kombination dieser beiden Vorgehensweisen ist ebenso möglich. Ob wirklich Fortschreibungsbedarf besteht, kann durch Konsensprinzip, Mehrheitsentscheidung oder durch ein Mediationsverfahren entschieden werden.

Zur **Überprüfung der Ergebnisse** empfiehlt sich ein Monitoring und Controlling, wobei hier externes Controlling von einem internen zu unterscheiden ist. Beide Ebenen sind nötig, weil die Wirksamkeit des Controllings einer Gemeinde Auswirkungen auf mehrere andere Gemeinden hat und dadurch gemeinsam erfolgen bzw. zumindest abgestimmt werden muss. Das externe systematische Controlling kann z.B. von der Landesverwaltung durchgeführt werden und überprüft in regelmäßigen Abständen die vereinbarte Planung mit den örtlichen Planungen in den Gemeinden. Die interne

Überprüfung erfolgt durch eine eigenständige Organisation von Umsetzungs- und Controllingstrukturen und -verfahren durch die jeweiligen Gemeinden.

## 2.7 Resümee

Stadtregionen haben sich in den letzten Jahrzehnten stark verändert bzw. wurden überhaupt erst geformt. Sich ändernde Bedingungen in der Wirtschaft und der technologische Wandel haben daran einen großen Anteil. Die unterschiedlichen Phasen der Stadtentwicklung hatten einen enormen Einfluss auf das Aussehen der heutigen Stadtregionen. Um dieses Strukturgefüge abzubilden, wurden verschiedene theoretische Methoden entwickelt, welche bis heute immer mehr verfeinert wurden und stets versuchen, mit den jeweils aktuell verfügbaren Daten eine möglichst reale Abbildung der Wirklichkeit zu erreichen. Die Methoden variieren dabei von Land zu Land bzw. Organisation zu Organisation. Eine Abgrenzungsmethode hat immer ein gewisses Ziel oder Thema als Gegenstand, was wesentlich die Logik der Methode und schlussendlich das Ergebnis beeinflusst („Was möchte ich zeigen?“).

Die Notwendigkeit von Kooperationen innerhalb der einzelnen Gebietskörperschaften in Stadtregionen ergründet sich insbesondere aus der Präsenz von Stadtregionen im Siedlungsgefüge des Staates (Bevölkerungszahlen und Wirtschaftskraft) und der gleichzeitigen Loslösung von administrativen Grenzen dieser, der globalen (Standort-)Konkurrenzen zwischen Stadtregionen und dem Ausgleich der intraregionalen Disparitäten bezüglich Erreichbarkeiten, Erwerbschancen und Wohnmöglichkeiten. Die Formen der Zusammenarbeit können dabei unterschiedlich ausfallen – von sehr informellen bis hin zu stark formalisierten bzw. institutionalisierten Typen.

Ein Vergleich mit anderen Staaten zeigt, dass Stadtregionen und überörtliche Planungen in Österreich eine vergleichsweise geringe Bedeutung haben. Andere Länder, wie z.B. die Schweiz, haben die regionale Ebene als wichtige Steuerungsebene bereits erkannt und gestehen den kleineren Gebietskörperschaften, wie z.B. Gemeinden, geringere Kompetenzen als in Österreich zu. In Deutschland bestehen bereits unterschiedlichste Formen an stadtreionalen Kooperationen. Überhaupt wurden in Deutschland Stadtregionen als wichtige Einheit im Staatsgebiet wahrgenommen und gezielt für diese Gefüge Politiken betrieben – dies fehlt in der österreichischen Politikultur noch.

Ein im Zusammenhang mit stadtreionaler Kooperation besonders wichtiger Begriff ist der der Governance – insbesondere beschreibt die Transformation des Government- zum Governance-Begriff einen Wechsel im Politikverständnis. Dieser Wandel meint jedoch nicht, dass Government- mit Governance-Strukturen ersetzt werden, sondern die festen Institutionen um Netzwerke ergänzt werden und daher eine Mischung aus harten und weichen (direkten und indirekten) Formen erzeugt wird. Durch diese Mischung wird idealerweise erreicht, dass sich die Nachteile der jeweiligen Strukturformen und Institutionalisierungsgrade gegenseitig kompensieren. Wichtige Elemente im Rahmen von Governance sind Bewusstseinsbildung, die Bildung bzw. Schaffung einer regionalen Identität, der Anstoß von Lernprozessen für die Akteure und die Abstimmung der Vielzahl an funktionell ausgerichteten Netzwerken und teilraumspezifisch und/oder funktionell ausgerichteten Kooperationsformen.

Als wesentliche Themen werden die Siedlungsentwicklung, der Verkehr und die wirtschaftliche Entwicklung identifiziert. Darüber hinaus spielen die Grün- und Freiraumentwicklung und regionale

Ausgleiche von Vorteilen und Lasten eine Rolle. Ein weiteres in der Literatur nicht oder nur nebensächlich behandeltes Thema (bzw. Herausforderung) ist die soziale Infrastruktur (Bildungseinrichtungen, Ärzte, Krankenhäuser). Sie hängt eng mit der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung zusammen, da sie einerseits eine gewisse Nutzerdichte benötigt um einen Bau oder eine Erweiterung einer bestehenden Einrichtung zu rechtfertigen und andererseits bei weniger dichten Strukturen die Erreichbarkeiten für die Nutzer aufgrund höherer Distanzen schlechter werden und somit als zusätzlicher Verkehrserzeuger zu werten ist. Die ÖROK hat in einer Untersuchung von ausgewählten Stadtregionen in Österreich im Jahr 2008 herausgefunden, dass die Kooperationsbereitschaft bei weicheren Themen, wie z.B. der Kinderbetreuung, der Schaffung von Einrichtungen für Jugendliche oder der Alten- und Seniorenbetreuung, wesentlich besser ist als bei härteren Themen, wie z.B. Spitälern oder Schulen, wobei hier insbesondere von den Standortgemeinden zentralörtlicher Einrichtungen vernommen wurde, dass dies nicht gewünscht ist. Das Problem, das sich daraus ergibt ist, dass das Umland somit ungleichmäßig schlechter ausgestattet ist als die Kernstadt, was wiederum zu Pendlerströmen und etwaigen erzwungenen Wanderungen (beispielsweise im Alter) führt.

Die in diesem Kapitel behandelten theoretischen Grundlagen und Einblicke werden im nachfolgenden Kapitel anhand der Stadtregion Wien aufgezeigt bzw. eingeschätzt. Neben verschiedenen Abgrenzungen, die für die Stadtregion Wien geläufig sind, wird auf die Voraussetzungen, die sie zur Stadtregion machen, eingegangen und gesichtet, welche stadtreionalen Organisationen, Kooperationsbestrebungen und Überlegungen schon bestehen und mit welchen Herausforderungen die Stadtregion Wien konfrontiert ist bzw. sich in den nächsten Jahren und Jahrzehnten konfrontiert sieht.





### 3. DIE STADTREGION WIEN

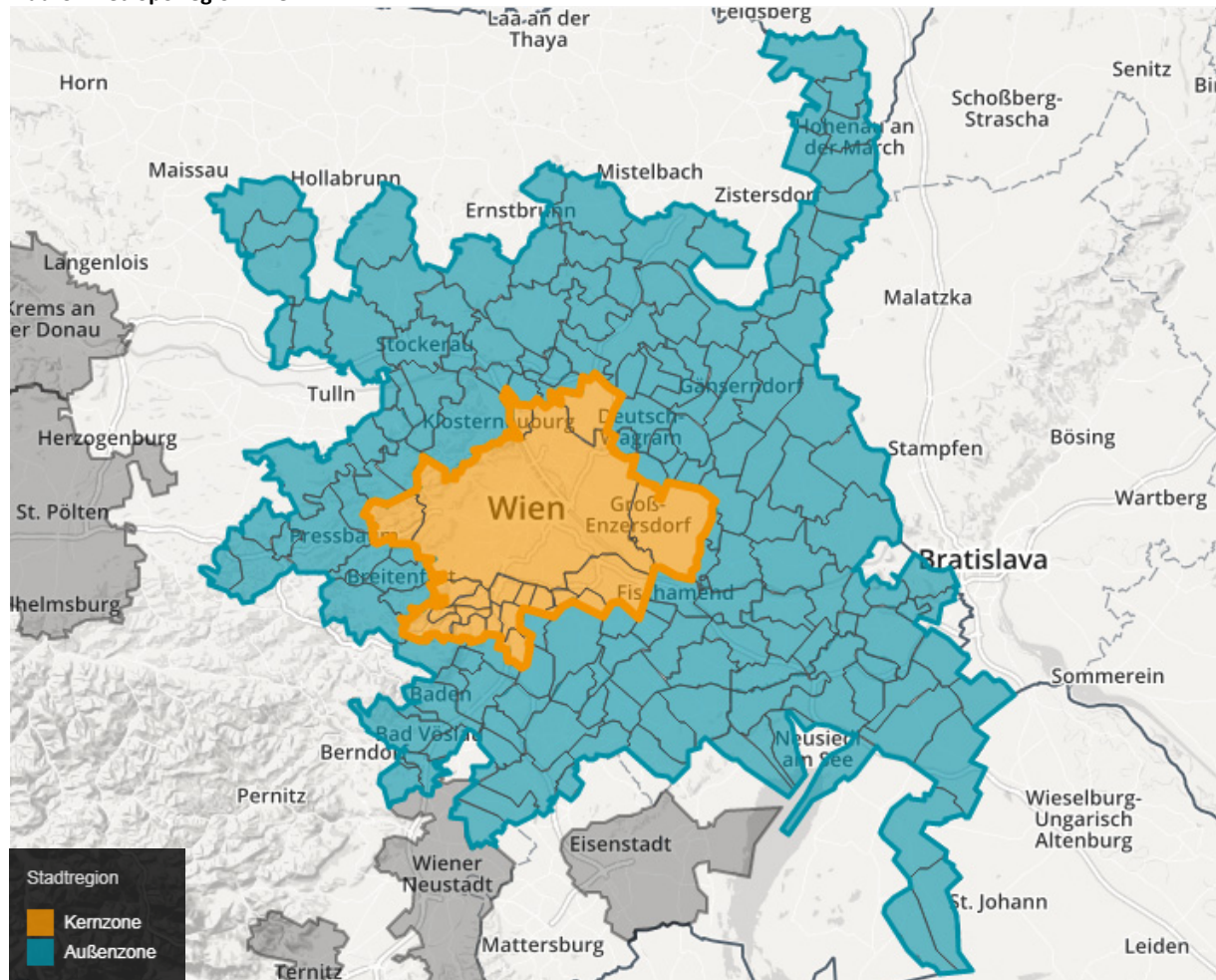
Der Fokus dieser Arbeit liegt auf der Stadtregion Wien, welche je nach Abgrenzung unterschiedlich um die 2,5 Millionen Einwohner (vgl. KDZ 2017) hat und sich im Norden bis weit ins niederösterreichische Weinviertel und im Süden bis kurz vor Wiener Neustadt und ins nordöstliche Burgenland erstreckt. Zu Beginn muss geklärt werden, welche verschiedenen Abgrenzungen es im Zusammenhang mit der Stadtregion Wien gibt und welche Kooperationsbestrebungen bereits vorhanden sind. Außerdem werden die Rahmenbedingungen, in derer sich die Stadtregion bewegt, aufgezeigt. Die aktuellen Verhältnisse, Entwicklungen, Besonderheiten und Herausforderungen im Hinblick auf Stadt-Umland-Kooperationen sollen an dieser Stelle beschrieben werden.

#### 3.1 Abgrenzung

Die aktuellste Abgrenzung der Stadtregion Wien ist die des Österreichischen Städtebundes und des Zentrums für Verwaltungsforschung (KDZ), welche der eingangs in Kapitel 2 erwähnten Definition der Statistik Austria mit Daten von 2001 bzw. der im Jahr 2006 von der ÖROK in Zusammenarbeit mit der TU Wien erarbeiteten 38 Stadtregionen folgt (ibid.). Bei dieser Abgrenzung wird die Stadtregion als „**Metropolregion Wien**“ beschrieben.

In dieser Definition wird klassisch zwischen Kernzone und Außenzone unterschieden, wie in der Abbildung 9 ersichtlich ist. Die Kernzone besteht dabei aus den 23 Wiener Gemeindebezirken und 20 niederösterreichischen Gemeinden aus den Bezirken Mödling, Bruck an der Leitha, Gänserndorf, Korneuburg und St. Pölten Land. Die Außenzone umfasst 162 Gemeinden aus den niederösterreichischen Bezirken Mödling, Baden, Wiener Neustadt Bezirk, Bruck an der Leitha, Gänserndorf, Mistelbach, Korneuburg, Tulln und St. Pölten Land sowie aus den burgenländischen Bezirken Eisenstadt-Umgebung und Neusiedl. Insgesamt bietet die Metropolregion Wien 2,5 Millionen Menschen Platz zum Leben, wobei knapp 2 Millionen auf die Kernzone und etwas mehr als eine halbe Million auf die Außenzone entfallen.

Abb. 9: Metropolregion Wien



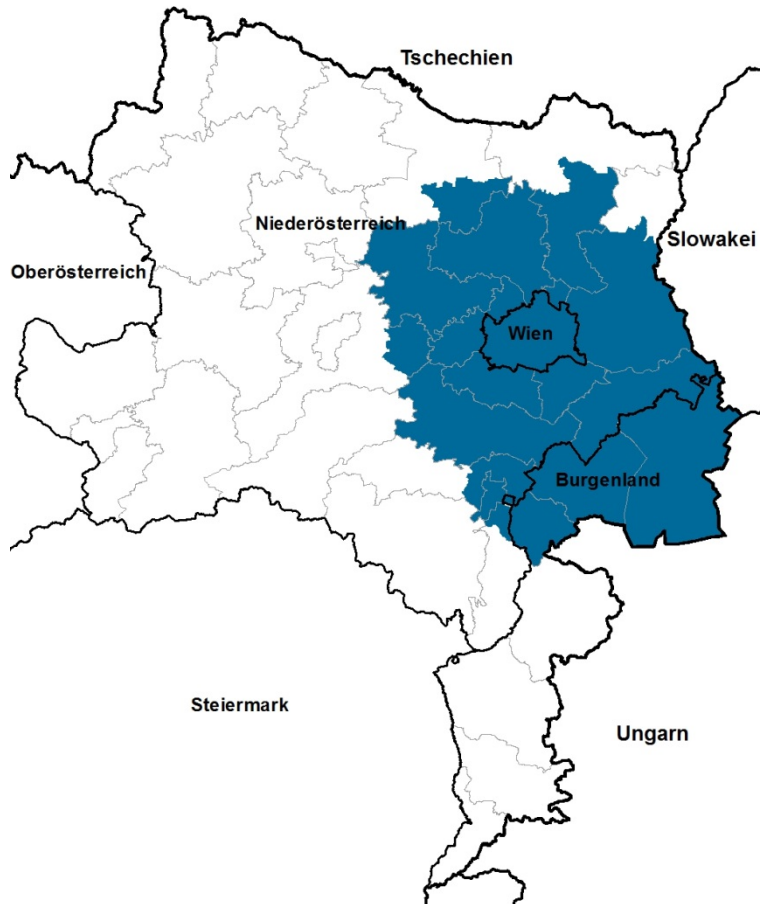
Quelle: KDZ 2017

Die wohl umfassendste Abgrenzung der Stadtregion Wien ist die „**Stadtregion+**“ (siehe Abbildung 10). Sie beinhaltet 205 niederösterreichische und 63 burgenländische Gemeinden sowie die 23 Wiener Gemeindebezirke (vgl. PGO 2017). Diese Abgrenzung wird von vielen Studien als Grundlage verwendet. Die Einwohnerzahl dieser Region betrug im Jahr 2015 2,76 Millionen, wobei nahezu zwei Drittel auf die Stadt Wien, knapp ein Drittel auf niederösterreichische Gemeinden und ca. 6 % auf burgenländische Gemeinden entfielen. Gegenüber 2008 bedeutet dies einen Bevölkerungszuwachs von ca. 176.000 Menschen. Die ÖROK geht bis 2030 von einem Bevölkerungswachstum der Kernstadt um ca. 350.000 und der Umlandbereiche um ca. 140.000 gegenüber dem Jahr 2006 aus.

Die Abgrenzung wurde aus einer Mischung von wissenschaftlichen Kriterien, wie Pendlerverflechtungen, funktionale Beziehungen zwischen der Kernstadt und dem Umland, regionale Bevölkerungsprognosen und anderen Argumenten und Umständen, wie den Meinungen der Länderverwaltungen und der Gegebenheit, dass sich die Region in unmittelbarer Umgebung zu drei (damals noch sehr neuen) EU-Partnerländern befindet, erstellt (vgl. PGO 2011: 8).

Die im Folgenden vorgestellten statistischen Daten und räumlichen Darstellungen beziehen sich allesamt auf die Stadtregion+, da diese die in der Fachliteratur primär behandelte Abgrenzung ist und daher zahlreiche Auswertungen existieren.

Abb. 10: Stadtregion+



Quelle: PGO 2017

### 3.2 Rahmenbedingungen und Trends

Die Rahmenbedingungen der Stadtregion Wien haben sich insbesondere im Jahr 1989 mit dem Fall des Eisernen Vorhanges geändert. Vom toten Winkel Europas rutschte Wien plötzlich ins Herz Europas und ihr wurde eine Brückenfunktion zwischen Ost- und Westeuropa zuteil. Die Stadtregion+ teilt sich eine 118 km lange Grenze mit Ungarn und eine 75 km lange Grenze mit der Slowakei (ibid.: 14). Mit dem EU-Betritt Österreichs (1995) selbst und den Nachbarstaaten (2004) rückten diese Länder noch näher zusammen. Dies führte nicht nur dazu, dass die grenznahen Regionen heute mit den Nachbarregionen jenseits der Grenze in verschiedenster Weise bezüglich verschiedener Themen kooperieren, sondern hat auch zur Folge, dass Gemeinden im Nahbereich der Grenze in Einzugsgebieten von Städten jenseits der Grenze liegen. Dies trifft z.B. auf Gemeinden im östlichen Marchfeld zu, die sich zum Umlandbereich von Bratislava zählen dürfen, aber auch auf nordburgenländische und südniederösterreichische Gemeinden, die im Einzugsbereich der ungarischen Stadt Sopron liegen. Trotz dieser neuen geographischen Gegebenheiten, welche neue Möglichkeiten eröffnen, ist die Grenze auch heutzutage noch spürbar – nicht nur mentale Barrieren, sondern beispielsweise auch unterschiedliche Lohnniveaus trennen die Staaten.

Doch nicht nur an den Grenzen der Stadtregion gibt es Barrieren zu überwinden, denn die Stadtregion Wien liegt in drei Bundesländern, was eine Zusammenarbeit innerhalb nicht einfach macht. Somit gibt es keinen gemeinsamen Entwicklungsplan. Als raumplanerische Grundlagen für die Stadtregion dienen der Stadtentwicklungsplan von Wien („**STEP 2025**“ – Entwicklungshorizont ist das

Jahr 2025), das Landesentwicklungskonzept von Niederösterreich („w.i.N. Strategie Niederösterreich“ von 2004) und darauf aufbauend die „Perspektiven für die Hauptregionen“ (Entwicklungshorizont ist das Jahr 2024) für das Wein- und Industrieviertel, das „Raumordnungsprogramm südliches Wiener Umland“, das „Regionale Raumordnungsprogramm Wien Umland Nordwest“, das „Regionale Raumordnungsprogramm Wien Umland Nord“, das „Regionale Raumordnungsprogramm Wien Umland Nordost“ und das „Landesentwicklungsprogramm Burgenland 2011“ (Entwicklungshorizont ist der Zeitraum 2020–2025). Diese Plandokumente haben teilweise keine rechtliche Verankerung bzw. sind die Verordnungstexte oft zu allgemein formuliert. Jedoch schätzen Experten ihre Existenz bzw. den Erstellungsprozess dieser Dokumente als Beitrag zur Bewusstseinsbildung der damit befassten Personen in Politik und Verwaltung ein (vgl. Görgl et al. 2017: 96).

Hinzu kommt, dass das Bundesland Wien gleichzeitig auch Gemeinde ist. D.h., dass der Landeshauptmann gleichzeitig Bürgermeister, die Landesregierung gleichzeitig der Stadtsenat (Stadträte) und der Landtag mit dem Gemeinderat ident ist. In Niederösterreich und im Burgenland sind diese Ämter jedoch klar getrennt und mitunter im Falle von Niederösterreich örtlich auch relativ fern von den jeweiligen Gemeinden untergebracht. Außerdem haben die Gemeinden in der Stadtregion bis auf Wiener Neustadt und ein paar größeren Kommunen oft nur wenige Tausend Einwohner, während in der Stadt Wien ca. 1,9 Millionen Menschen leben.

Diese Rahmenbedingungen führen zu Unterschieden in der monetären und personellen Ressourcenausstattung der Verwaltungen der verschiedenen Kommunen, was wiederum eine Zusammenarbeit erschwert.

### **3.2.1 Landschaft und Verkehr**

Die Stadtregion Wien liegt an den Ausläufern der Alpen im Wiener Becken mit dem Wienerwald im Westen. Abbildung 11 bietet eine Übersicht über die landschaftlichen Elemente in der Stadtregion. Das Wiener Becken ist auch das prägende landschaftliche Element der Stadtregion, welche flach bis hügelig ist. Im Norden der Stadtregion dominieren die Hügel der Leiser Berge im Weinviertel, die westlichen Gebiete sind durch den Wiener Wald und dessen Erhebungen geprägt und im Südosten erhebt sich das Leithagebirge als natürliche Grenze zwischen den Bundesländern Niederösterreich und Burgenland. Prägende Wasserkörper sind die Donau, welche die Region von Westen nach Osten durchfließt, und der Neusiedler See am südöstlichen Rand der Stadtregion.



**Abb. 11: Landschaftliche Elemente der Stadtregion+**

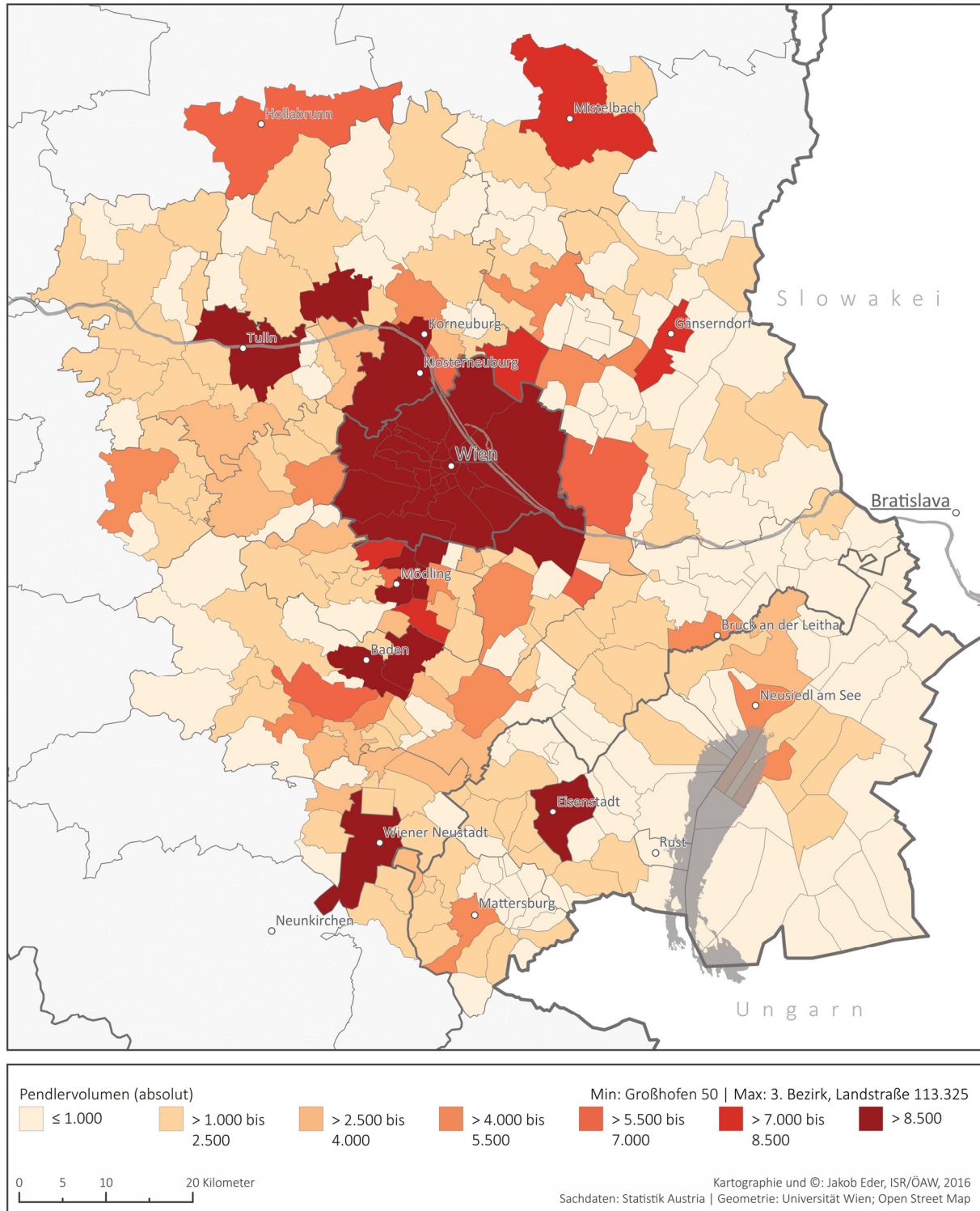
Quelle: PGO 2011: 7

Die Stadt Wien ist Knotenpunkt der wichtigsten Straßen und Bahnlinien Österreichs und Mitteleuropas. Das Straßen- und Bahnnetz wurde in den letzten Jahr(zehnt)en sukzessive ausgebaut und verbessert (vgl. PGO 2011: 64f). Die Errungenschaften der letzten Dekade sind die 2006 eröffnete Schnellstraße S1 als Südumfahrung Wiens und die 2007 eröffnete Nordostautobahn A6. Ebenfalls 2007 wurde mit dem Bau der Nordautobahn A5 begonnen, welche nun im Jahr 2018 ca. zur Hälfte in Betrieb ist und im Jahr 2019 komplett fertiggestellt werden soll (vgl. ASFINAG 2017). Mit dem Durchschlag Lainzer Tunnel 2009 wurde die Bahnhochleistungsstrecke zwischen St. Pölten und Wien möglich, welche 2012 eröffnet wurde. Der neue Hauptbahnhof in Wien, der anstelle des alten Südbahnhofes seinen Platz fand, wurde 2014 in Vollbetrieb genommen.

### 3.2.2 Pendler

Täglich pendeln ca. 300.000 Menschen (**Erwerbs- und Schülerpendler**) nach Wien (vgl. Statistik Austria 2015). Davon kommen ca. 240.000 aus den Bundesländern Niederösterreich und Burgenland und ca. 200.000 davon aus der Stadtregion selbst. Die Abbildungen 12 und 13 zeigen, dass neben der Kernstadt Wien vor allem die Bezirkshauptstädte die meisten Pendlervolumina besitzen und dadurch ihre Wichtigkeit als Wirtschafts- und Wohnstandorte herausstreichen. Darüber hinaus kann man die Herausbildung der Achse südlich von Wien nach Wiener Neustadt erkennen, welche sich neben Wien als wichtiger Wirtschafts- und Wohnstandort etabliert hat (vgl. Görgl et al. 2017: 70f).

Abb. 12: Absolutes Pendlervolumen in der Stadtregion+ 2012

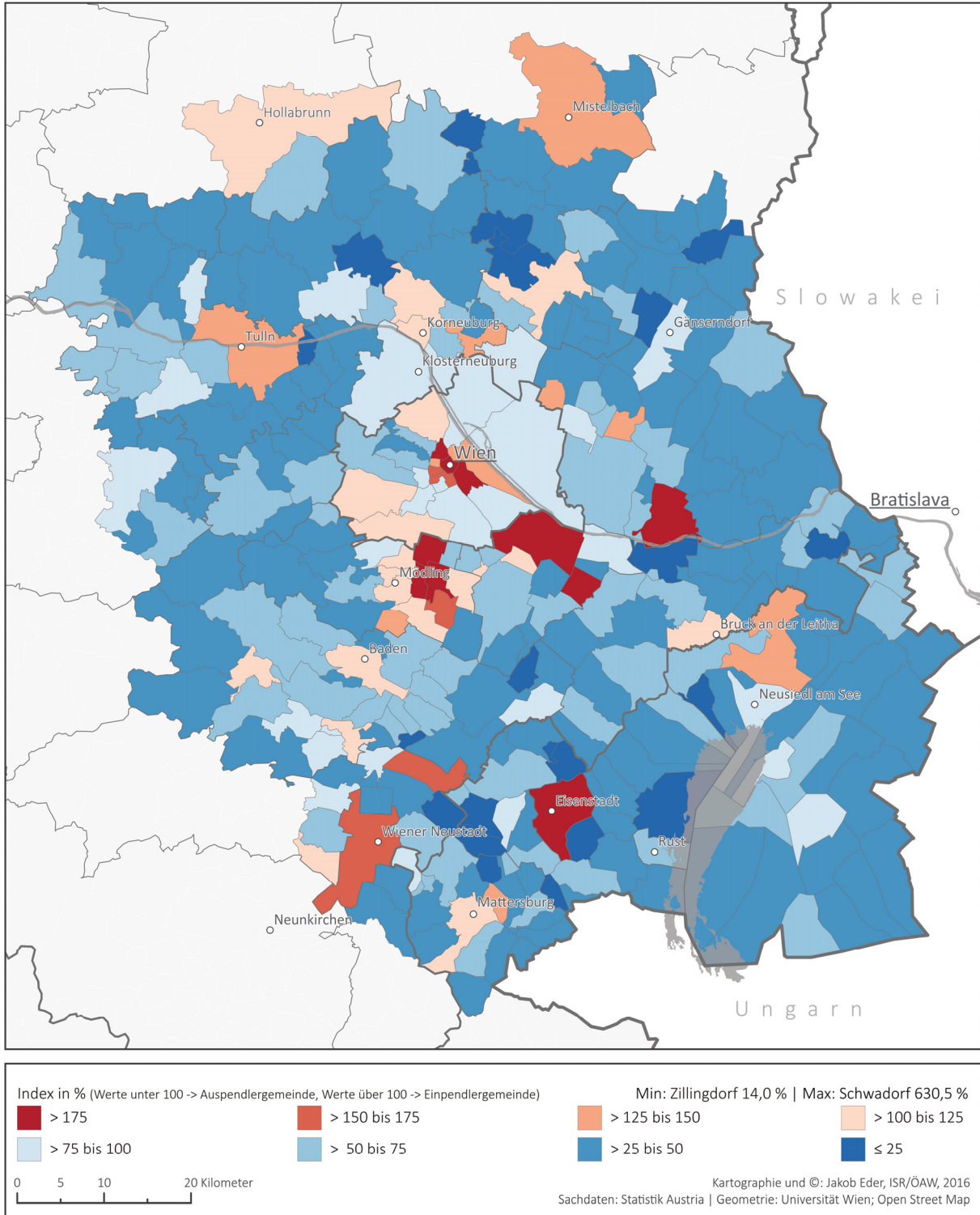


Quelle: Görgl et al. 2017: 71

Anmerkung zur Abbildung 12: Das Pendlervolumen beschreibt die Summe von Einpendlern und Auspendlern.



Abb. 13: Index des Pendlersaldos in der Stadtregion+ 2012



Quelle: Görgl et al. 2017: 72

Anmerkung zur Abbildung 13: Der Index des Pendlersaldos beschreibt die Erwerbstätigen am Arbeitsort dividiert durch die Erwerbstätigen am Wohnort.

Insgesamt fahren mehr als eine halbe Million Personen täglich nach Wien, wovon ca. 21 % öffentliche Verkehrsmittel benutzen und ca. 79 % dem motorisierten Individualverkehr zuzurechnen sind (vgl. PGO 2010 nach PGO 2011: 12). Bei den Personen, die den ÖV nutzen, ist ein leichter Überhang von Frauen gegenüber den Männern zu beobachten (56 % zu 44 %), während sich die Verteilung beim MIV gegensätzlich verhält (45 % zu 55 %).

Der Motorisierungsgrad könnte in den Bundesländern, in denen die Stadtregion Wien teilweise liegt, nicht unterschiedlicher sein. Während in Wien im Jahr 2016 nur 0,371 Personenkraftwagen (PKW) auf jeden Einwohner entfielen, waren es in Niederösterreich 0,633 PKW pro Einwohner und im Burgenland 0,649 PKW pro Einwohner (vgl. Statistik Austria 2017: 9). Hieraus kann man ganz klar die Dichtevorteile der Großstadt in Verbindung mit einem sehr gut ausgebauten ÖV-Netz sehen. Im Stadtumland ist dies mit Ausnahmen einiger Achsen (wie z.B. dem Siedlungsband entlang der Badner Bahn) nicht gegeben – die Bebauung ist weniger dicht und die ÖV-Anbindung nicht so attraktiv wie in der Kernstadt.

### 3.2.3 Bevölkerungsentwicklung

Die Stadtregion ist hinsichtlich des Bevölkerungswachstums äußerst dynamisch und übertrifft damit andere Stadtregionen in Österreich (vgl. PGO 2011: 38). Eingangs wurde schon erwähnt, dass die Stadtregion+ bis 2030 um fast eine halbe Million Menschen gegenüber dem Jahr 2006 wachsen wird. Das Wachstum zwischen 2008 und 2015 betrug fast 180.000 Menschen, womit der Bevölkerungszuwachs um einiges höher ist als ursprünglich angenommen. Zu beachten ist dabei allerdings, wie in Tabelle 4 ersichtlich, dass Wien selbst um über 126.000 Menschen gewachsen ist, wohingegen das Umland nur ca. 50.000 Einwohner gewann (vgl. Görgl et al. 2017: 15f). Gegenüber ÖROK Prognosen von 2006 für das Jahr 2009 wuchs die Bundeshauptstadt um 60 % mehr als prognostiziert, während die restlichen Bezirke hinter den Erwartungen zurückblieben. Die Anziehungskraft Wiens war insbesondere nach 2012 enorm, was auch in der Abbildung 14, welche die absolute Bevölkerungsentwicklung zeigt, augenscheinlich wird. Weiters fällt auf, dass der südliche Teil der Stadtregion stärker gewachsen ist als der nördliche. Der Süden kann daher weiterhin als der Bevölkerungsschwerpunkt im suburbanen Raum wahrgenommen werden, obwohl die relative Veränderung in der Wohnbevölkerung über den betrachteten Zeitraum im Norden höher war. Die räumliche Verteilung der relativen und absoluten Bevölkerungsentwicklung zeigen in späterer Folge die Abbildungen 17 und 19.

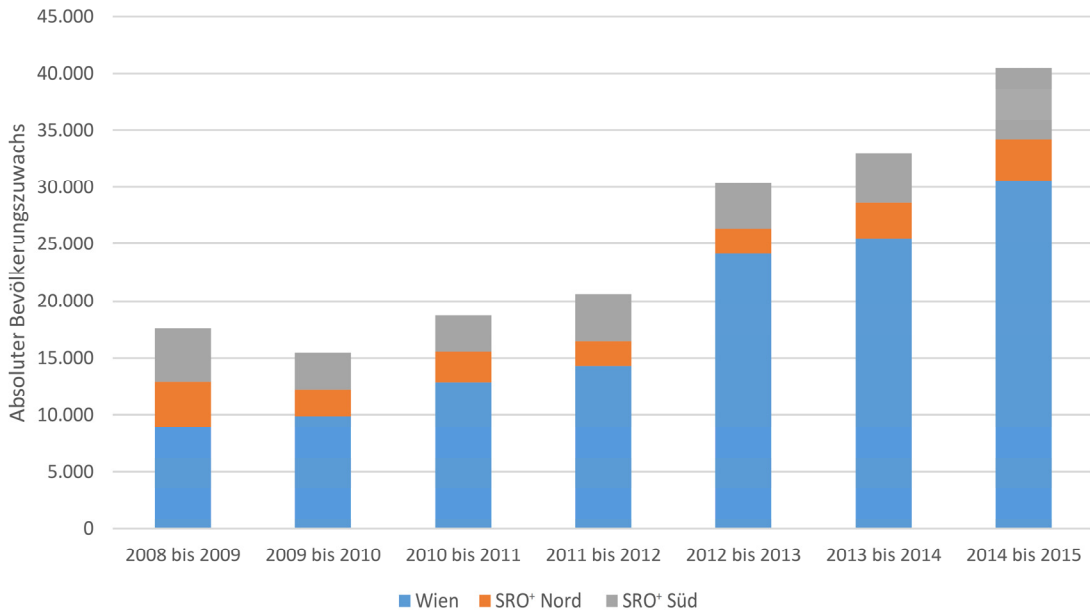
Tab. 4: Absolute und relative Bevölkerungsveränderung und jährliche Wachstumsraten in der Stadtregion+ 2008 bis 2015

	Absolute Bevölkerungsveränderung			Relative Bevölkerungsveränderung in %			Ø jährliche Wachstumsrate in %		
	2008 bis 2012	2012 bis 2015	2008 bis 2015	2008 bis 2012	2012 bis 2015	2008 bis 2015	2008 bis 2012	2012 bis 2015	2008 bis 2015
<b>Stadtregion+</b>	72.488	103.711	176.199	2,80%	3,90%	6,81%	0,69%	1,28%	0,95%
<b>nördlicher Teil</b>	11.268	8.955	20.223	3,20%	2,46%	5,74%	0,79%	0,81%	0,80%
<b>südlicher Teil</b>	15.357	14.503	29.860	2,72%	2,50%	5,30%	0,67%	0,83%	0,74%
<b>Wien</b>	45.863	80.253	126.116	2,74%	4,67%	7,55%	0,68%	1,53%	1,04%

Quelle: Görgl et al. 2017: 16, eigene Darstellung



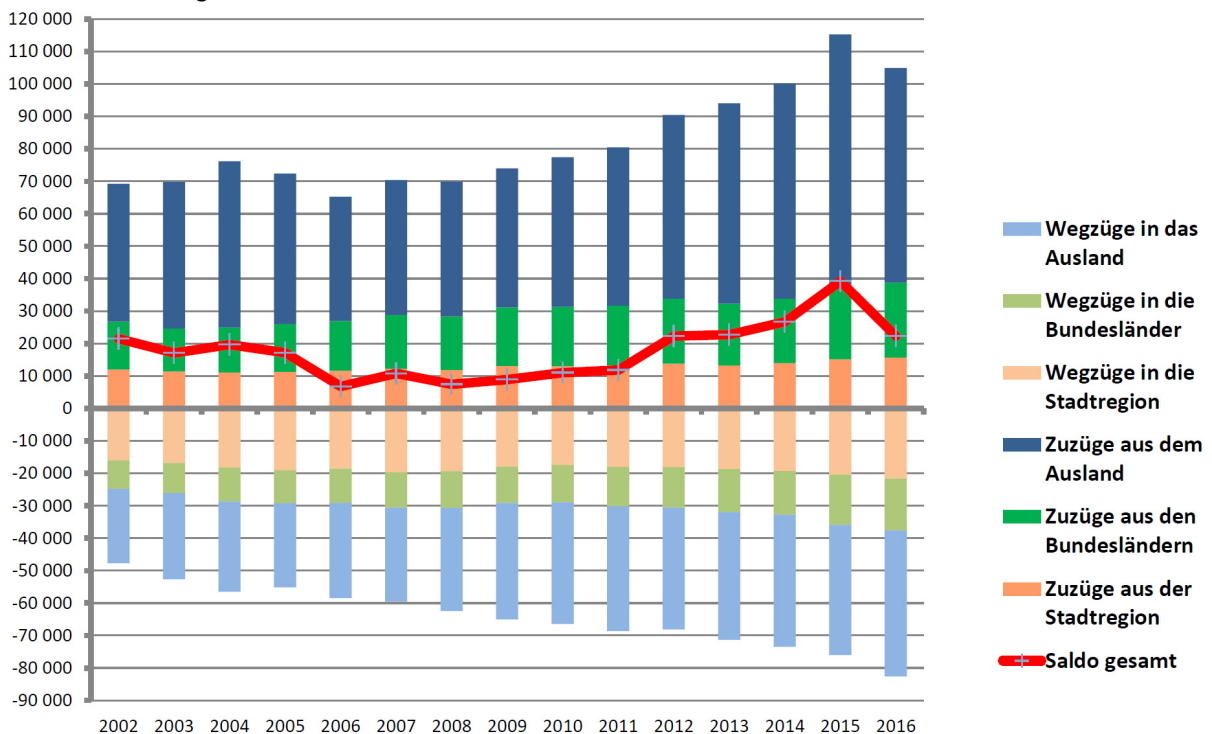
**Abb. 14: Jährlicher absoluter Bevölkerungszuwachs der Stadtregion+ nach Teilräumen 2008 bis 2015**



Quelle: Görgl et al. 2017: 18

Neben dem absoluten Bevölkerungszuwachs, welcher der Wanderungssaldo ist, ist die Aufschlüsselung in Zu- und Wegzüge interessant. Erst dadurch kann man sehen, mit welchem Volumen an Bevölkerungsaustausch die Stadt bzw. die gesamte Stadtregion umzugehen hat. Abbildung 15 zeigt dies für die Stadt Wien. Für das Jahr 2016 betrug der Austausch an Bevölkerung über 180.000 Menschen, was in etwa 10 % der Gesamtbevölkerung Wiens entspricht. Die Entwicklung über die letzten Jahre hinweg zeigt auch, dass mit dem Bevölkerungszuwachs, also einem insgesamt steigenden Bevölkerungssaldo, auch die Volumina der Zu- und Weggezogenen stiegen und daher die Menge an ausgetauschter Bevölkerung stetig mehr wurde.

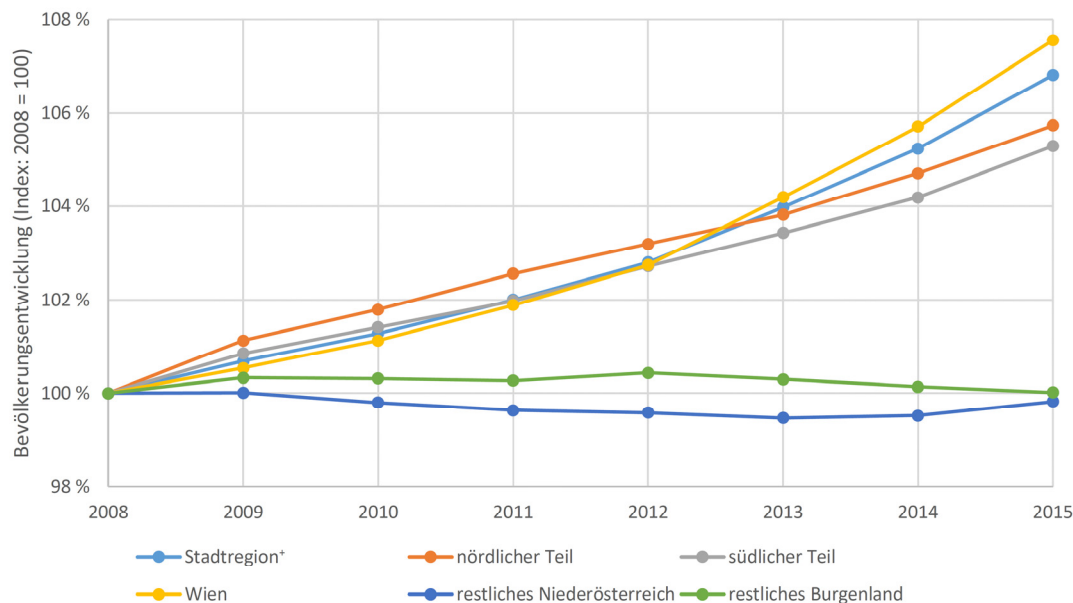
**Abb. 15: Wanderungsbilanz Wien 2002 bis 2016**



Quelle: Andel 2017: 6

Die Abbildung 16 gibt Aufschluss über die Attraktivität der Stadtregion als Wohnort: Die niederösterreichischen und burgenländischen Gemeinden, welche außerhalb der Stadtregion+ liegen, haben sich wesentlich weniger dynamisch entwickelt als jene, die innerhalb liegen. Über den Betrachtungszeitraum hinweg stagnierte ihre Entwicklung.

Abb. 16: Bevölkerungsentwicklung in der Stadtregion+ und im restlichen Niederösterreich und Burgenland 2008 bis 2015



Quelle: Görgl et al. 2017: 15

Überwiegend fand das Wachstum in Gemeinden ab 1.000 Einwohnern statt, wobei die relative Bevölkerungsveränderung von 2008 bis 2015 und die jährlichen Wachstumsraten der Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern am höchsten waren (siehe Tabelle 5). Diese Tabelle sagt jedoch nichts über die räumliche Verteilung der Gemeinden aus. Ohne Bedacht auf die Örtlichkeit macht aber diese Entwicklung aus raumplanerischer Sicht Sinn, da dort Entwicklung stattfindet, wo schon eine kritische Masse für Infrastruktur vorhanden ist und dementsprechend ein gewisses Niveau an Ausstattung herrscht.

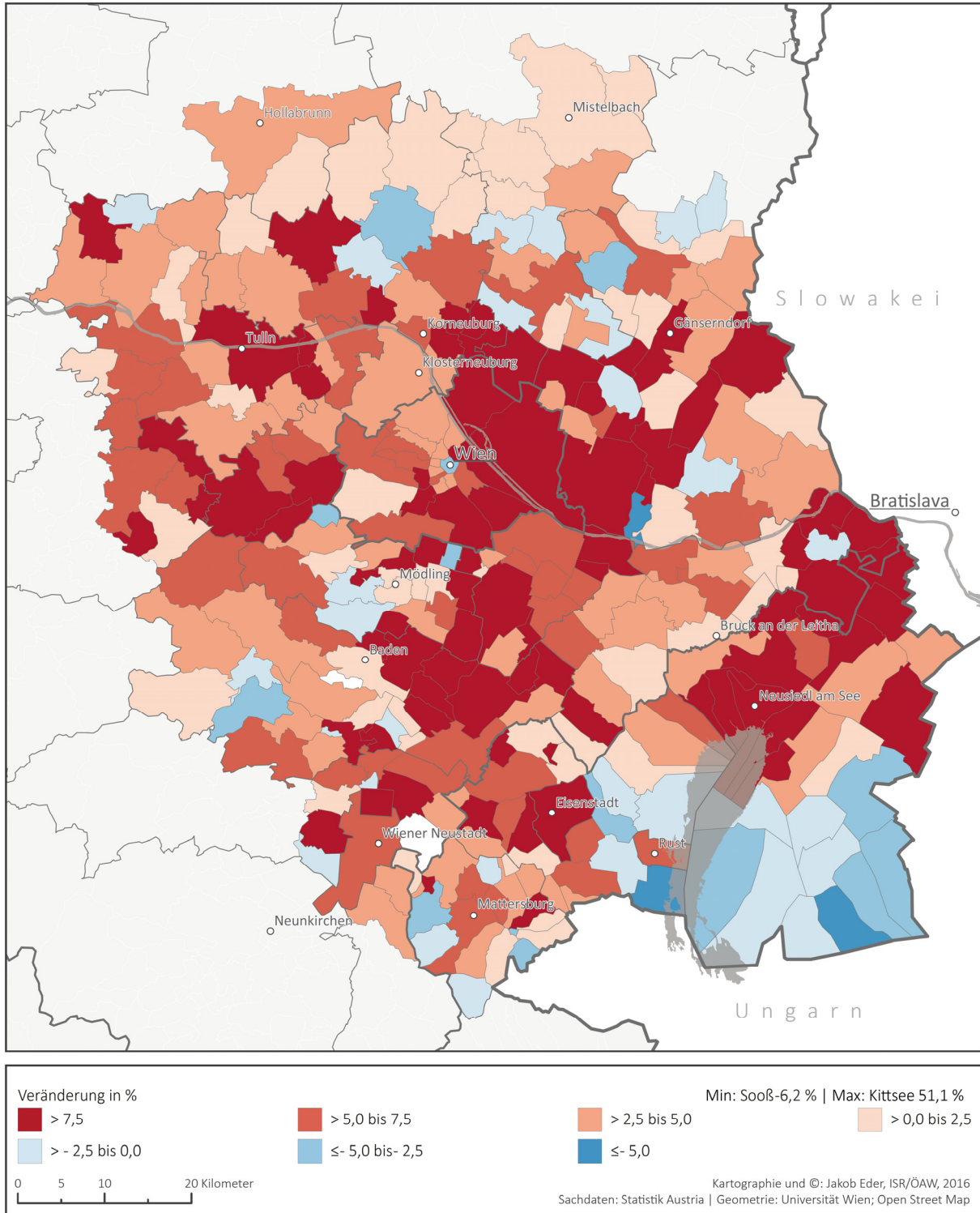
Tab. 5: Absolute und relative Bevölkerungsveränderung und jährliche Wachstumsraten in der Stadtregion+ nach Gemeindegrößenklassen 2008 bis 2015

Einwohner	Absolute Bevölkerungsveränderung			Relative Bevölkerungsveränderung in %			Ø jährliche Wachstumsrate in %		
	2008 bis 2012	2012 bis 2015	2008 bis 2015	2008 bis 2012	2012 bis 2015	2008 bis 2015	2008 bis 2012	2012 bis 2015	2008 bis 2015
< 1.000	477	415	892	2,13%	1,81%	3,98%	0,53%	0,60%	0,56%
1.000–2.500	4.247	3.410	7.657	2,12%	1,67%	3,83%	0,53%	0,55%	0,54%
2.501–5.000	7.514	5.493	13.007	3,20%	2,27%	5,54%	0,79%	0,75%	0,77%
5.001–10.000	6.130	4.905	11.035	3,73%	2,88%	6,71%	0,92%	0,95%	0,93%
> 10.000	8.257	9.235	17.492	2,80%	3,05%	5,94%	0,69%	1,01%	0,83%
restliches NÖ	-3.452	2.002	-1.450	-0,42%	0,24%	-0,18%	-0,10%	0,08%	-0,03%
restliches Bgld	584	-563	21	0,43%	-0,42%	0,02%	0,11%	-0,14%	0,00%

Quelle: Görgl et al. 2017: 17

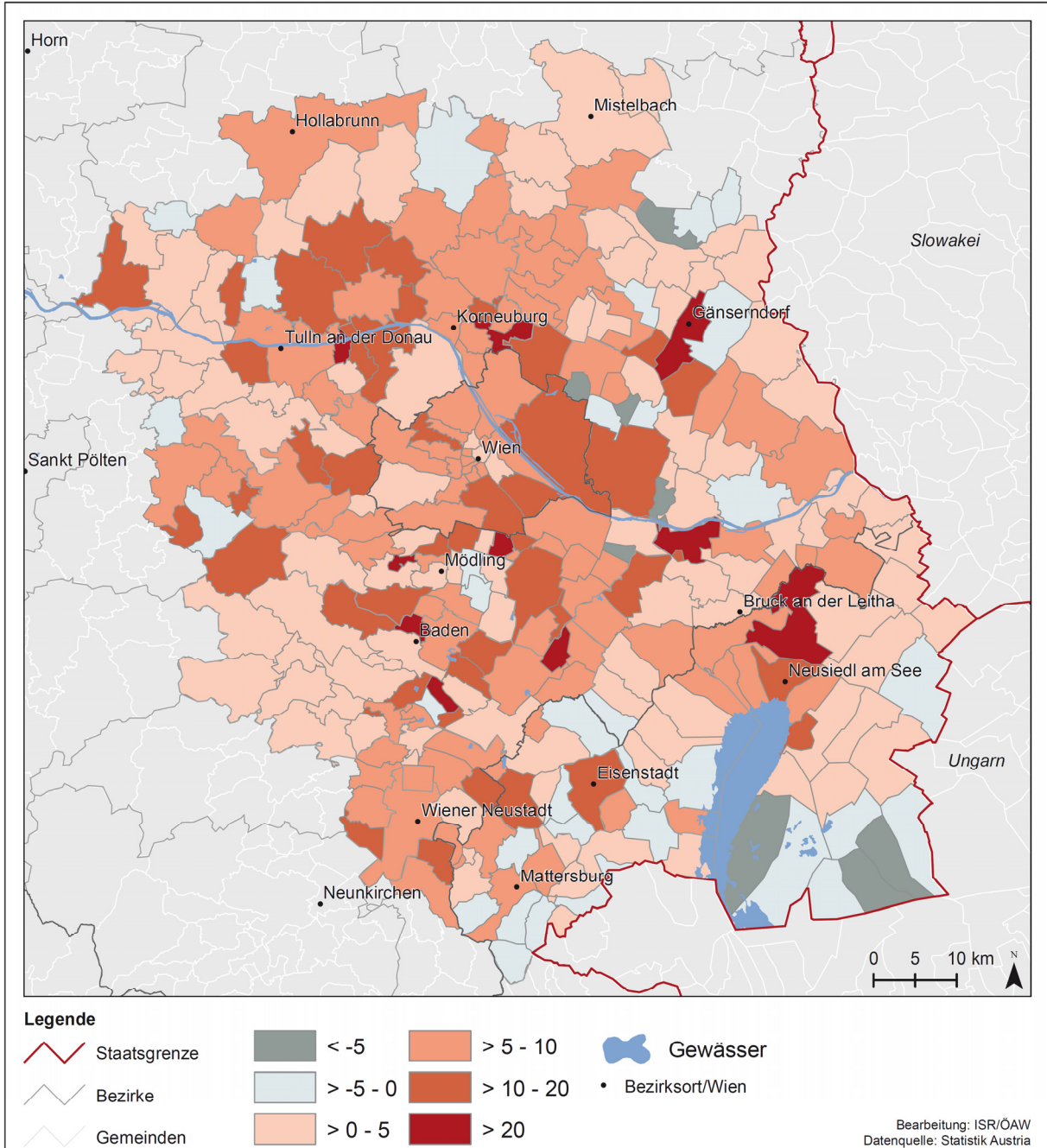
Die Abbildungen 17 und 19 geben Aufschluss über die räumliche Verteilung des Bevölkerungswachstums. Während Abbildung 17 die relative Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden Niederösterreichs und des Burgenlands sowie den Stadtbezirken Wiens zwischen 2008 und 2015 zeigt, gibt Abbildung 19 Auskunft darüber, wie sich die absolute Verteilung gestaltete. Sofort fällt auf, dass die nördlich der Donau gelegenen und die südlichen Randbezirke Wiens sowie manche an diese angrenzenden inneren Bezirke stark wuchsen, während der erste Bezirk an Bevölkerung verlor. Beispielsweise wuchs Meidling mit +7,6 %, Rudolfsheim-Fünfhaus mit +8,6 % und Simmering und Favoriten mit je knapp 11 % (vgl. Görgl et al. 2017: 40). Die nördlich der Donau gelegenen Bezirke Floridsdorf und Donaustadt wuchsen mit 9,5 % bzw. 14,6 %. Somit ist die Donaustadt der Spitzenreiter in Wien, was sich neben der Seestadt Aspern auch in einigen weiteren großen Wohnbauprojekten ergründet. Dass jedoch nicht nur die Flächenbezirke sondern auch einige der nicht an Niederösterreich grenzenden inneren Bezirke, wo weniger Platz für Entwicklungen zur Verfügung stehen, teilweise stark wachsen, überrascht, lässt sich aber mit Nachverdichtungen, Dachgeschoßausbauten und die stärkere Ausnutzung des vorhandenen Wohnraums erklären. Weiters sieht man die Dynamiken der an diese Wiener Räume anschließenden Gemeinden in Niederösterreich, welche die Achsen ins Marchfeld und Richtung Wiener Neustadt bezeichnen. Auch die Westachse wuchs stark. Das starke Wachstum der niederösterreichischen und burgenländischen Gemeinden nördlich des Neusiedler Sees lässt sich mit einer Ausweitung der Stadtregion Bratislava erklären. Spitzenposition nimmt die burgenländische Gemeinde Kittsee mit 51 % ein, die nahe gelegene niederösterreichische Gemeinde Wolfsthal wuchs noch immer über 21 %. In diesen Gemeinden beträgt der Anteil an slowakischer Bevölkerung 36 % bzw. 26 % der gesamten Gemeindebevölkerung (ibid.: 55). Mit Blick auf die Abbildung 19, welche die absolute Bevölkerungsveränderung zeigt, relativieren sich die hohen relativen Bevölkerungszuwächse im stadtreionalen Vergleich etwas. Darüber hinaus entwickelte sich auch eine steigende Beliebtheit der Achsenzwischenräume im südlichen Teil der Stadtregion. Insbesondere die Gemeinden entlang der Pottendorfer Linie, welche ausgebaut wird, und der Südostautobahn sollten im Fokus zukünftiger planerischer Überlegungen stehen, meint Görgl (ibid.: 40). Der nördliche Rand der Stadtregion hat hingegen im Vergleich mit der Entwicklung zwischen 2001 und 2008 (Vergleich zwischen Abbildung 17 und 18) an Dynamik verloren. Unter anderem aufgrund des Baus der Nordautobahn A5 wurde für diese Bereiche der Stadtregion starkes Wachstum prognostiziert, das jedoch im Zeitraum von 2008 bis 2015 nicht in dem Ausmaß erfüllt wurde. Viele Gemeinden konnten nur ein geringes Wachstum verbuchen während einige stagnierten bzw. sogar Bevölkerungseinbußen verzeichneten. Ein räumlich differenziertes Bild ist festzustellen. Somit muss die ursprüngliche These des nördlichen Bereichs als Wachstumspol der Stadtregion relativiert oder zumindest sehr abgeschwächt werden. Neben einigen weiteren im Wiener Becken gleichmäßig verteilten Gemeinden, welche Bevölkerung verloren haben, sticht insbesondere die burgenländische Teilregion Seewinkel mit seinen Abwanderungstendenzen ins Auge. Im Gegensatz zu den anderen Teilregionen verbuchte der Seewinkel schon in den Jahren davor Bevölkerungsverluste (siehe Abbildung 18) und kann somit als stetige Abwanderungsregion bzw. als „Peripherie in der Stadtregion“ bezeichnet werden (ibid.: 40).

Abb. 17: Relative Bevölkerungsveränderung in der Stadtregion+ 2008 bis 2015



Quelle: Görgl et al. 2017: 39

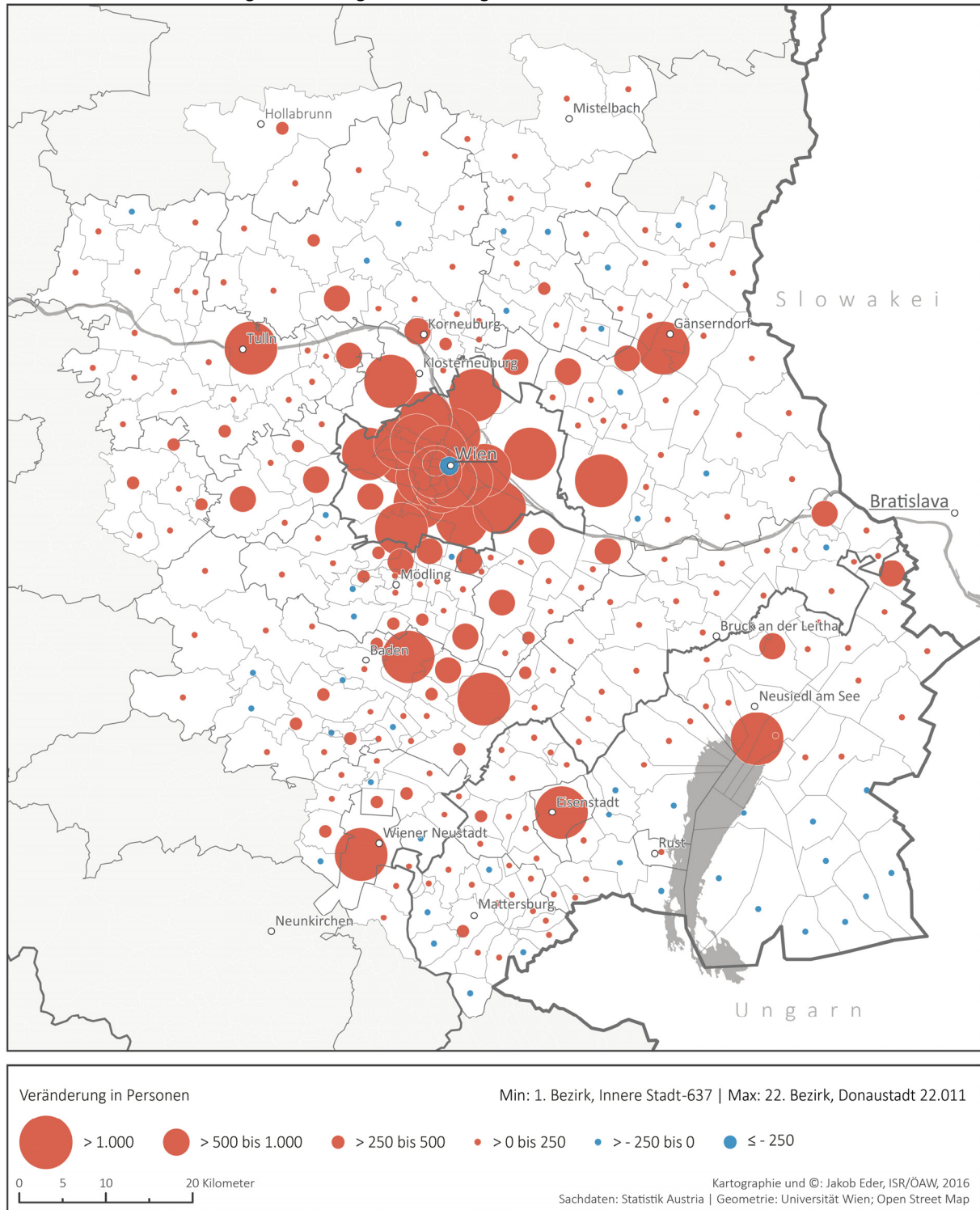
Abb. 18: Relative Bevölkerungsveränderung in der Stadtregion+ 2001 bis 2008



Quelle: Görgl et al. 2017: 41



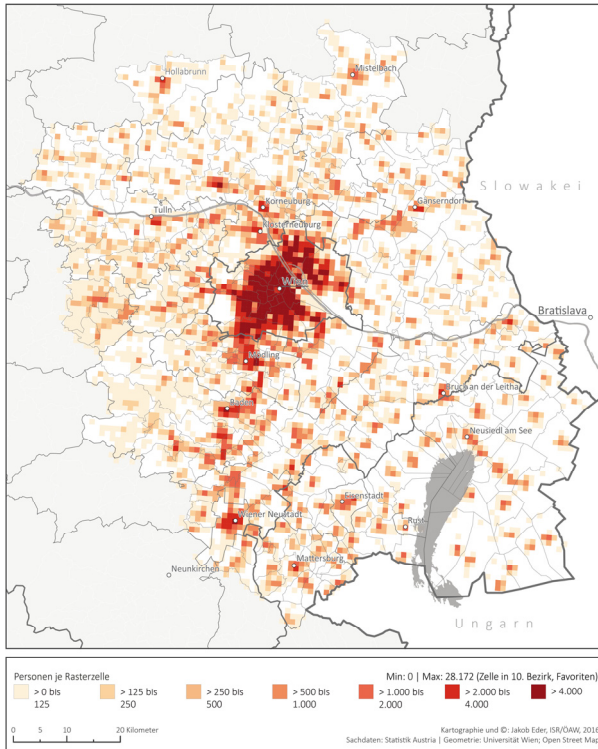
Abb. 19: Absolute Bevölkerungsveränderung in der Stadtregion+ 2008 bis 2015



Quelle: Görgl et al. 2017: 43

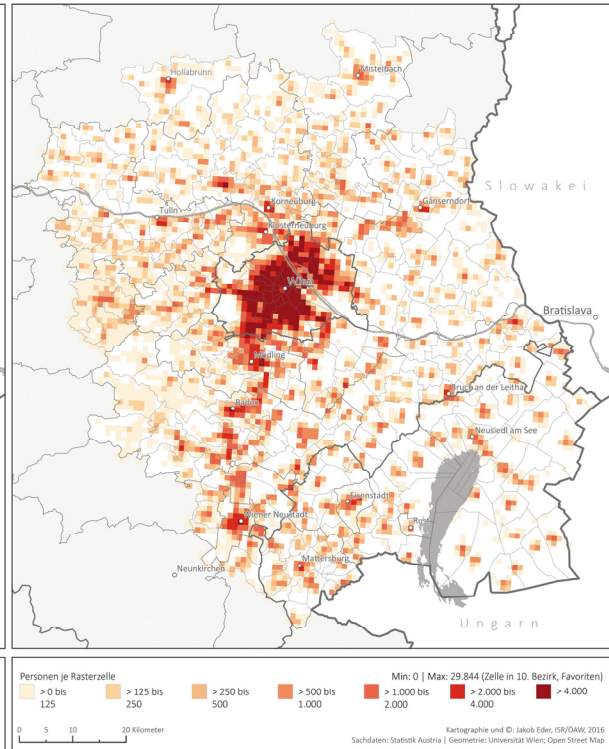
Bei Betrachtung auf Rasterebene kann der Schluss gezogen werden, dass sich die Siedlungsentwicklung auf diejenigen Bereiche begrenzt hat, wo schon zuvor Siedlungsgebiete waren (Vergleich zwischen Abbildung 20 und 21). Ein Trend zur Zersiedelung kann daher auf stadtrationaler Ebene nicht erkannt werden.

**Abb. 20: Bevölkerungsstand der Stadtregion+ auf 1.000 m Rasterbasis 2010**



Quelle: Görgl et al. 2017: 81

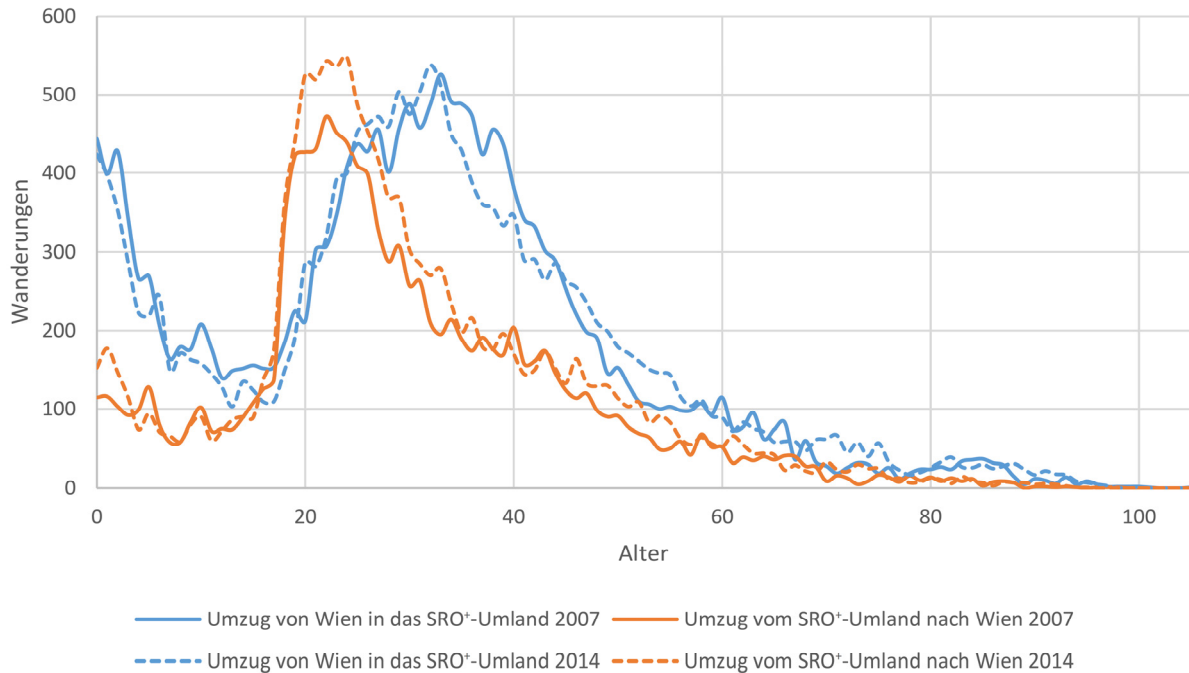
**Abb. 21: Bevölkerungsstand der Stadtregion+ auf 1.000 m Rasterbasis 2015**



Quelle: Görgl et al. 2017: 82

Hauptgrund dieses enormen Wachstums ist der Zuzug aus dem Ausland und anderen Teilen Österreichs, welcher das Geburtendefizit ausgleicht (vgl. PGO 2011: 38). Die Stadtregion ist attraktiv für Junge, da sie als einzige internationale Metropole Österreichs mit einem entsprechenden Angebot an hoch qualifizierten Arbeitsplätzen und universitären Einrichtungen aufwarten kann. Die Zuziehenden haben ihr reproduktionsfähiges Alter meist noch vor sich, was zu einem langfristigen Wachstum der Stadtregion führt. Zu beobachten ist dabei, dass vor allem die Neu-Zuziehenden in die Kernstadt ziehen, während im Umland der größte Zuzug aus der Kernstadt kommt. Jedoch ziehen auch manche Neu-Zuziehende gleich direkt in das Umland, da sich dort die Angebote und Vorteile der Großstadt mit kostengünstigeren Wohnmöglichkeiten kombinieren lassen.

Allgemein lässt sich sagen, dass Wanderungen lebenszyklusabhängig sind – d.h. sie erfolgen entweder in frühen oder mittleren Lebensphasen. Insbesondere die älteren Bewohner der Stadtregion sind bezüglich des Wohnortwechsels sehr immobil. Dies zeigt auch Abbildung 22, wo man ganz klar die mobilen und immobilen Phasen der Bevölkerung abhängig vom Alter sieht.

**Abb. 22: Umzüge nach Alter in der Stadtregion+ 2007 und 2014**

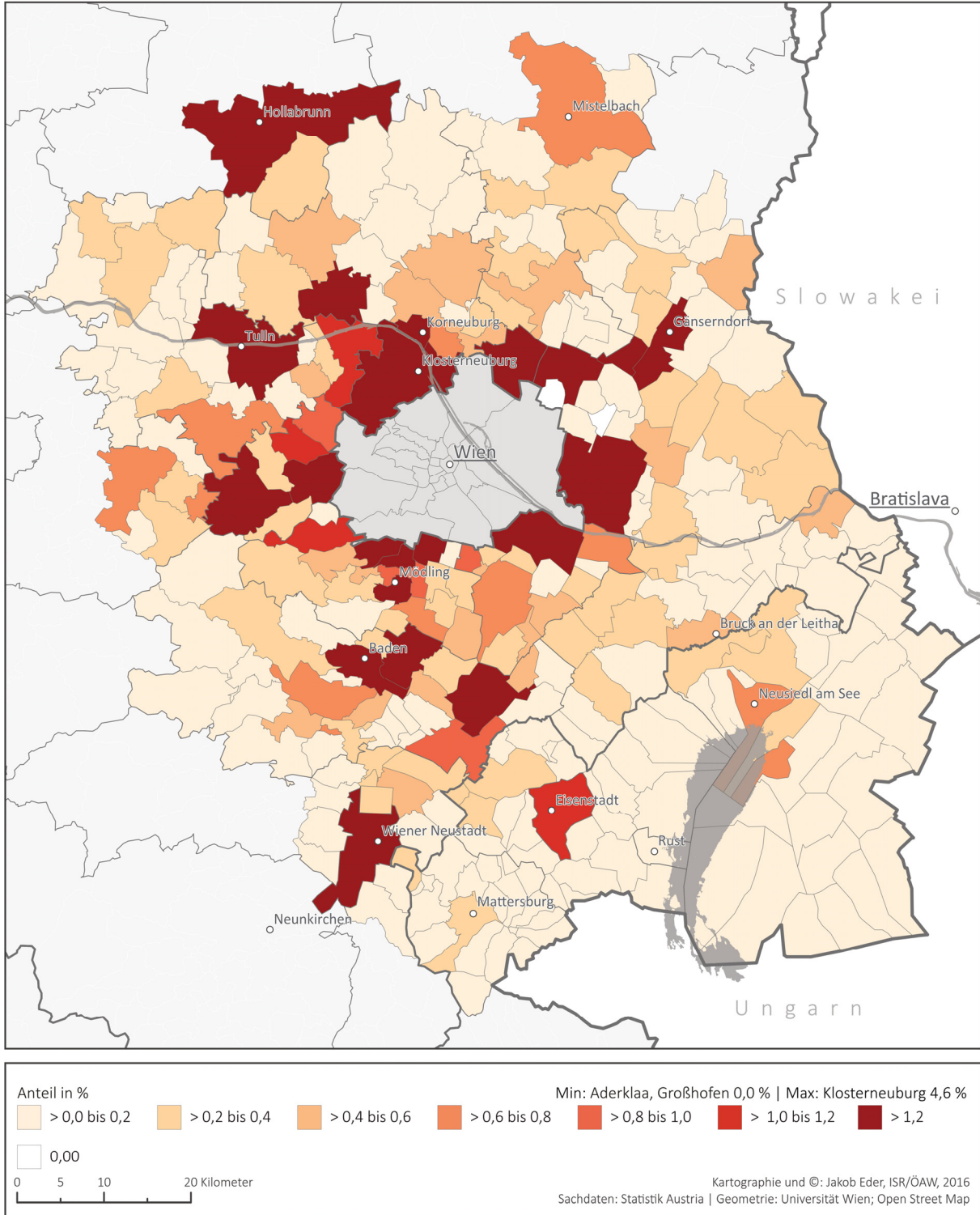
Quelle: Görgl et al. 2017: 27

Die Gründe für einen Umzug von der Kernstadt in das Wiener Umland sind meistens sich verändernde Lebensumstände, wie z.B. das Zusammenziehen mit dem Partner oder Familienerweiterungen durch Kinder. Darüber hinaus sind Faktoren wie mehr Sicherheit, mehr Grün, mehr Platz und ein kinderfreundlicheres Umfeld als in der Großstadt relevant. Diese sind meist sehr subjektiv und lassen sich in der Realität oft nicht erfüllen, was aber gar keine so große Rolle spielt, denn: „Es sind die Erwartungen ausschlaggebend, damit eine Wanderung auch realisiert wird“ (PGO 2011: 38). Um diese Wünsche bestmöglich zu erreichen werden bei der Erreichbarkeit Abstriche gemacht und Folgekosten, wie z.B. die Anschaffung eines PKW oder eines zusätzlichen PKW, oftmals nicht bedacht (vgl. PGO 2011: 40). Neben den wichtigsten Faktoren bei der Wohnstandortänderung (Angebot und Preise für Wohnungen bzw. Bauland und Erreichbarkeit) sind die Infrastrukturausstattung der Wohnumgebung (Arbeitsplätze, Einkaufsmöglichkeiten, soziale Infrastruktur, etc.) und das Image, das durch die weichen Push- und Pull-Faktoren beschrieben wird, ausschlaggebend.

Die Gemeinden, in die die ehemaligen Wiener ziehen, sind dieselben, welche auch insgesamt gesehen die favorisierten Zuzugsorte im Stadtumland sind (vgl. Görgl et al. 2017: 66). Dies ist in Abbildung 23 ersichtlich. Die Gemeinden Ebreichsdorf und Pottendorf, welche beide an der sich in Bau befindlichen Pottendorfer Linie liegen, konnten in den letzten Jahren einiges an Attraktivität hinzugewinnen.



Abb. 23: Anteil der Zuzüge aus Wien in das Umland 2014



Quelle: Görgl et al. 2017: 69

### 3.2.4 Bodenpreise und Baulandreserven

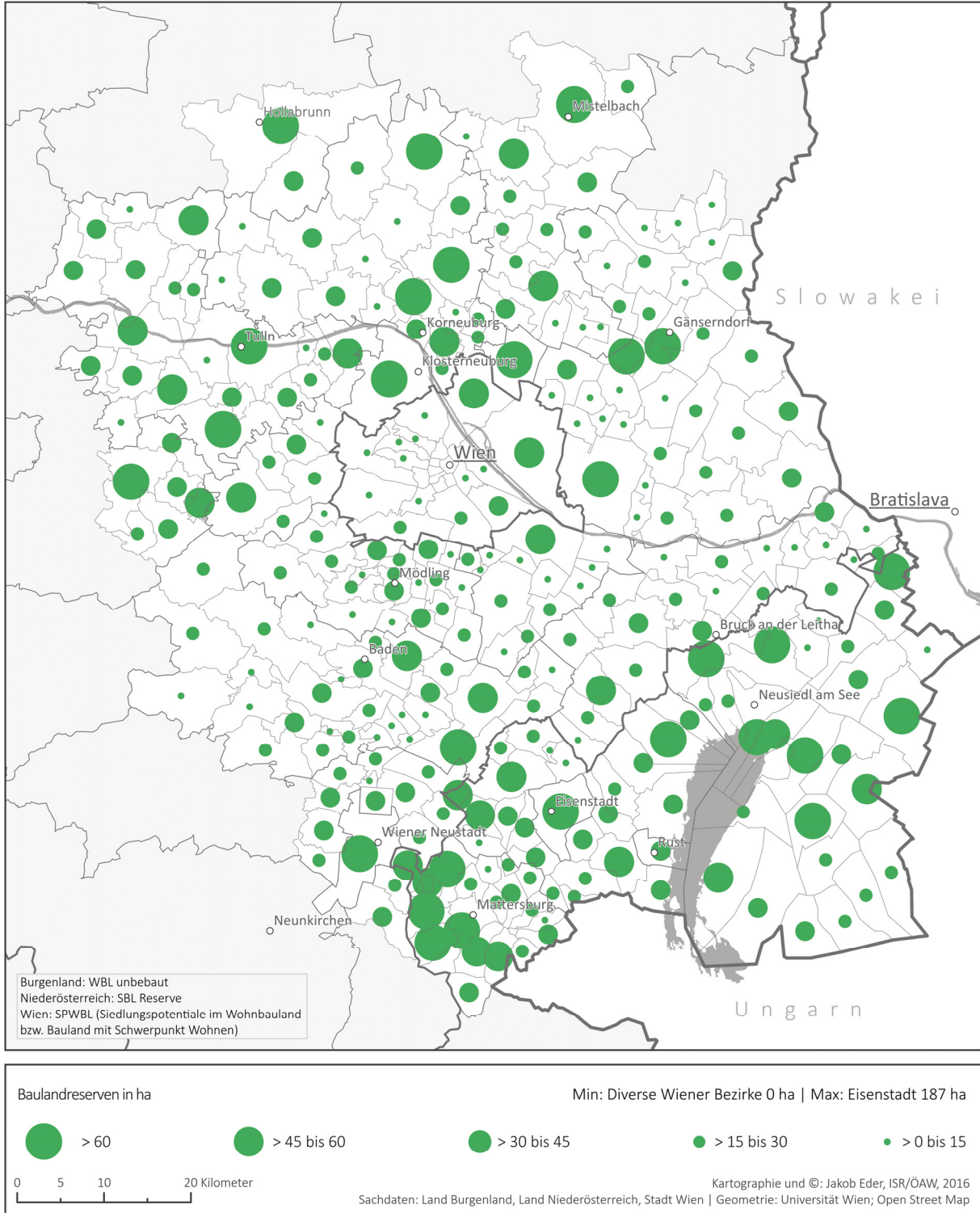
Der Druck auf den Boden wird durch die Zuwanderungsströme immer größer. Interessanterweise schlägt sich dies in den Immobilienpreisen nur bedingt nieder. Wolfgang Feilmayr vom Fachbereich Stadt- und Regionalforschung an der TU Wien untersuchte die Entwicklungen der Bodenpreise von Grundstücken für den Einfamilienhausbau in der Stadtregion für den Zeitraum 2000 bis 2010 (vgl. PGO 2011: 43). In der untersuchten Immobilienkategorie stiegen die Bodenpreise in der Kernstadt Wien im Beobachtungszeitraum um 35 % während jene des Umlands nur um ca. 21 % zunahm. Zum Vergleich veränderten sich die österreichweiten Immobilienpreise (ohne Wien) um +15 %. Da die Inflationsrate für diese Zeitspanne 19 % betrug, relativieren sich die Ergebnisse. Im Durchschnitt kann man somit für das Umland eine schwach dynamische Entwicklung der Immobilienpreise festhalten. In Wien selbst lässt sich ein großer Anstieg der Preise erkennen. Manche Gemeinden, insbesondere die einwohnerschwächeren, zeichnen sich durch einen enormen Anstieg von mehr als 75 % aus. Diese Werte lassen sich mit äußerst niedrigen Anfangswerten um 2000 erklären, welche mit der starken Nachfrage extrem angezogen haben. Die Preise in anderen Orten wie Mödling, Baden oder Klosterneuburg stiegen nur gering, da sie schon um 2000 relativ hohe Ausgangswerte hatten.

In diesem Zusammenhang lohnt sich ein Blick auf die Baulandreserven in der Stadtregion. Diese fallen pro Gemeinde mitunter relativ groß aus, wie Abbildung 24 zeigt. Die Südachse verfügt durch das Wachstum in den letzten Jahren bis auf wenige Ausnahmen, wo trotz allem manche Gemeinden auf relativ große Werte kommen, über weniger Baulandreserven. Auch die weniger dynamischen Regionen Niederösterreichs verfügen über weniger Baulandreserven; im Burgenland gestaltet sich dies anders, wo weniger dynamische Gemeinden, wie z.B. im Seewinkel, teilweise sehr große Reserven haben. Wien hatte im Jahr 2014 ca. 11.000 ha bebautes Wohnbauland und ca. 221 ha unbebaute Entwicklungspotenziale im Wohnbauland; in Niederösterreich standen 28.600 ha 8.140 ha gegenüber und im Burgenland 5.400 ha 2.690 ha (vgl. Görgl et al. 2017: 85). Die Autoren der PGO-Publikation „Monitoring der Siedlungsentwicklung in der Stadtregion+“ führten eine überschlagsmäßige Rechnung durch: Wird eine Verfügbarkeit des Baulandes von 30 % angenommen und die Dichte mit 60 Einwohnern/ha auf den 3.250 ha der gesamten Stadtregion festgesetzt, so ergibt sich Raum für 195.000 Personen. Dies entspricht bei eher vorsichtigen Annahmen dem gesamten Volumen, das 2008 für das Stadtregionsumland bis 2030 prognostiziert wurde.

Die Autoren meinen resümierend, dass die Baulandreserven selbst im Zusammenhang mit dem Wachstum der Stadtregion nicht der springende Punkt sind – nicht in der Vergangenheit, Gegenwart oder Zukunft – sondern vielmehr die Bodenpreise, die Baulandhortung oder auch die kleinräumliche Lage der Baulandreserven.

Zu beachten bei all diesen Überlegungen ist, dass die Bundesländer ihre Baulandreserven unterschiedlich berechnen, da sie unterschiedliche Definitionen und Baulandwidmungskategorien haben. Wien unterscheidet sich in der Baulandschaffung grundlegend von den Bundesländern Niederösterreich und Burgenland (ibid.: 87).

Abb. 24: Baulandreserven in der Stadtregion+ 2014



Quelle: Görgl et al. 2017: 86

### 3.3 Bestehende Kooperationen

Die Stadtregion steht vor weiterem Bevölkerungszuzug und muss mit diesem umgehen können. Durch Analysen, welche im Zuge des PGO Projekts „Strategien zur räumlichen Entwicklung der Ostregion“ durchgeführt wurden, wurde herausgefunden, dass die Stadtregion über gute Voraussetzungen verfügt, das enorme Bevölkerungswachstum zu meistern (vgl. PGO 2011: 48). Voraussetzung dafür, dass dies in einer ökonomisch und ökologisch vorteilhaften Weise stattfindet, ist, dass wesentliche Grundprinzipien zur Siedlungs- und Standortentwicklung eingehalten werden und eine gezielte Mobilisierung und standortgerechte Nutzung der Baulandreserven erfolgt. Berechnete alternative Trendszenarien zeigen Entwicklungen der Stadtregion, welche in steigende Mobilitäts-, Energie- und Erschließungskosten münden.

Aus diesem Grund ist es notwendig, über Themen, wie z.B. den Baulandreserven oder der Anpassung der technischen Infrastruktur, vorausschauend abzustimmen und zu entscheiden und dies nicht nur innerhalb Wiens, sondern zwischen allen (administrativen) Teilen der gesamten Stadtregion.

Kooperationen helfen dabei Themen zwischen mehreren Beteiligten abzustimmen und eine gemeinsame Richtung zu gehen. In der Stadtregion bestehen schon mehrere Kooperationen, von welchen einige Ausgewählte im Folgenden kurz vorgestellt werden. Die Räume, in denen die Kooperationen stattfinden, sind teils Teilräume der Stadtregion in Verbindung mit anderen außerhalb der Stadtregion liegenden Regionen und teils ist die Stadtregion selbst nur ein Teil eines viel größeren Kooperationsraumes. Abbildung 25 zeigt wie sich die räumlichen Zusammensetzungen der jeweiligen Kooperationen gestalten. Die Bandbreite der behandelten Themen ist dabei groß.

Der aktuelle Stadtentwicklungsplan der Stadt Wien – kurz STEP 2025 – betont die Wichtigkeit der Zusammenarbeit in der Stadtregion Wien. Schon in der Erstellungsphase wurde mit den Nachbargemeinden und dem Land Niederösterreich zusammengearbeitet (vgl. Stadtentwicklung Wien 2014: 31). Der STEP 2025 teilt sich in vier große Kapitel, wobei ein ganzes Kapitel – das dritte: „Wien wächst über sich hinaus – Wachstum und Wissensgesellschaft transformieren die Metropolregion“ – der Stadtregion Wien gewidmet ist. Hier findet sich ein Aufruf zur Kooperation in der Region und zu verbindlichen, robusten und fairen Mechanismen für die Zusammenarbeit sowie zum gezielten Einsatz von regionalen, nationalen und europäischen Finanzmitteln für die Entwicklung – insbesondere der Infrastruktur – und damit in Verbindung ein gemeinsames Lobbying auf nationaler und europäischer Ebene von Wien, Niederösterreich und dem Burgenland (ibid.: 91).

Als Strategien werden eine enge Abstimmung in Raumordnungsfragen, die Erarbeitung und Anwendung von Strategien für Planung und Umsetzung von Betriebs- und großflächigen Einzelhandelsstandorten, die Verbesserung der inneren und äußeren Erreichbarkeit und die Weiterarbeit an der Integration der transnationalen CENTROPE (Central Europe) Region genannt (ibid.: 93).

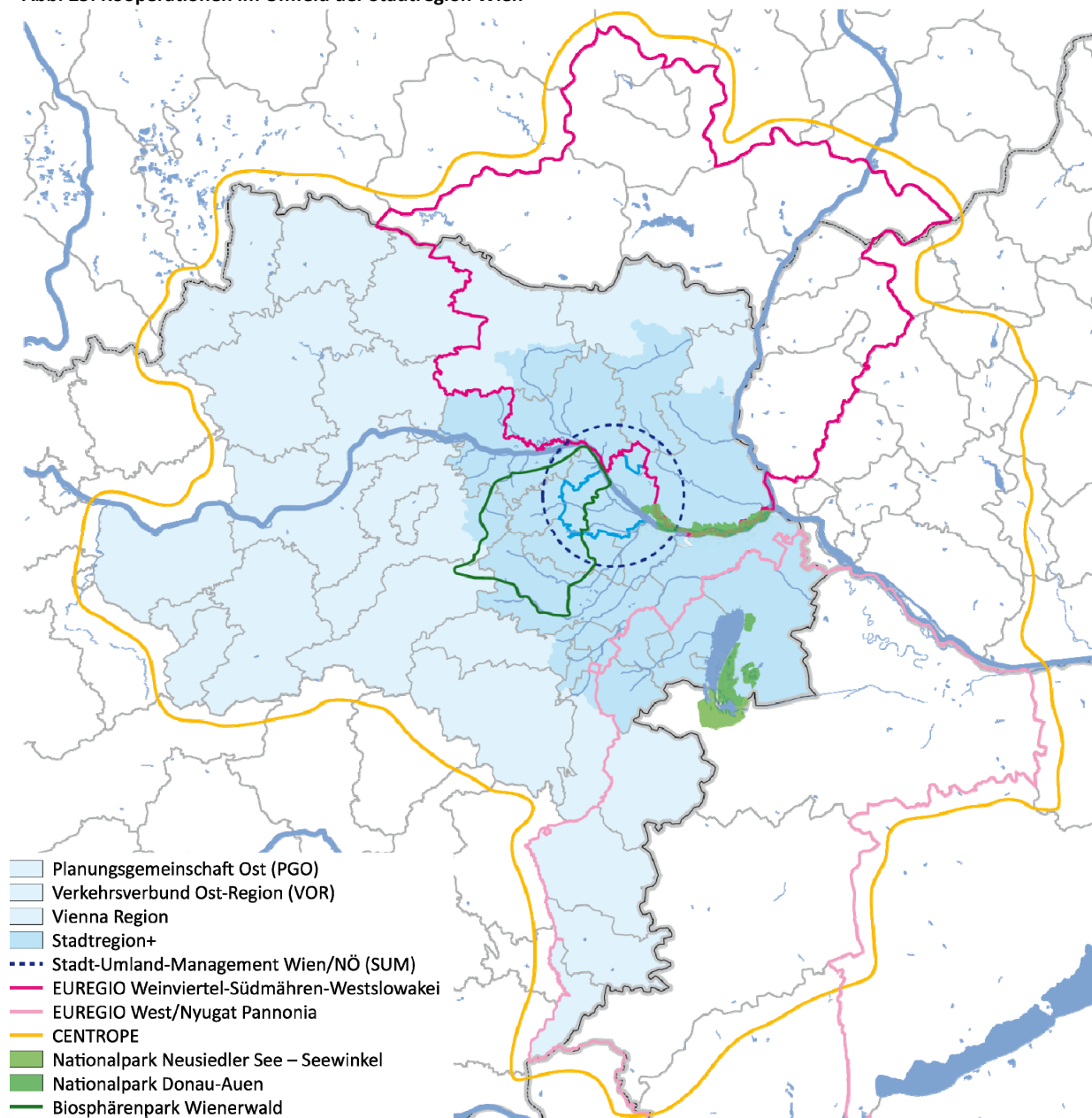
Die verstärkte Kooperation in der Stadtregion soll insbesondere durch die Weiterentwicklung bestehender Organisationen wie SUM und PGO erfolgen (ibid.: 94). Weiters werden als Maßnahmen gemeinsame Zukunftsbilder und räumliche und inhaltliche Abstimmungen zu gemeinsamen Themen und der Einrichtung einer gemeinsamen Plattform für stadtrregionale Umsetzungspartnerschaften genannt.

Außerdem wird vorgeschlagen, regionale Kooperationsräume festzulegen und für diese Qualitäts- und Entwicklungsziele zu definieren (ibid.: 95). Als Prozessbeispiel für die Zusammenarbeit bei der Implementierung übergeordneter Entwicklungsziele im regionalen Kontext wird unter anderem auf die Regionale Leitplanung verwiesen.

Stadt-Umland-Mobilitätspartnerschaften werden im Bereich des Verkehrs vorgeschlagen. Sie beinhalten die Erstellung einer gemeinsamen regionalen Strategie für den öffentlichen Verkehr. Besonderes Augenmerk soll dabei auf die S-Bahn-Achsen gelegt werden. Für grenzüberschreitende Mobilitätskonzepte werden die Einzugsbereiche der U-Bahn-Endstationen genannt.

Darüber hinaus sollen die grenzüberschreitenden Erreichbarkeiten in der CENTROPE Region verbessert werden – einen besonderen Stellenwert nimmt hier der Flughafen Wien-Schwechat ein, der als zentraleuropäisches Drehkreuz gestärkt werden soll (ibid.: 96). Gemeinsame Lobbyingarbeit auf der nationalen und der europäischen Ebene wird vorgeschlagen um die gemeinsamen Positionen bezüglich der grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastruktur zu bewerben.

**Abb. 25: Kooperationen im Umfeld der Stadtregion Wien**



Quelle: PGO 2011: 34f, eigene Darstellung

### **3.3.1 Planungsgemeinschaft Ost (PGO)**

Die Planungsgemeinschaft Ost (PGO) wurde 1978 gegründet und ist eine gemeinsame Organisation der Länderverwaltungen Wien, Niederösterreich und Burgenland (ibid.: 70f). Die Aufgaben der PGO sind abstimmender, koordinierender und vorbereitender Natur bezüglich relevanter raumplanerischer Fragen. Die von der PGO behandelten Themen beinhalten neben der Siedlungsentwicklung die Bereiche Verkehr und Infrastruktur, wobei hier insbesondere gemeinsame Planungen für den Ausbau von Verkehrswegen ein Hauptaugenmerk sind, und die Sicherung von Grün- und Freiräumen. Die Aufgabendurchführung teilt sich auf drei Organe auf: die Geschäftsstelle, das Koordinierungsorgan und das Beschlussorgan auf politischer Ebene. Die Beschlüsse erfordern Einstimmigkeit, da dies Voraussetzung für gemeinsame Strategien ist, wobei jedes Land pro Organ jeweils eine Stimme hat.

Es war ein von der PGO koordiniertes Projekt („Strategien zur räumlichen Entwicklung der Ostregion“), das auf Basis einer Abgrenzung und Analyse der Stadtregion+ Möglichkeiten zur zukünftigen Siedlungsentwicklung sowie Handlungsoptionen und Umsetzungsinstrumente darstellte, wobei grundlegende Leitlinien der räumlichen Entwicklung auf Länderebene abgestimmt wurden.

### **3.3.2 Stadt-Umland-Management (SUM)**

Das Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich (SUM) wurde von der Stadt Wien und dem Bundesland Niederösterreich gemeinsam im Jahr 2006 gegründet (vgl. SUM 2017a), wobei hier anzumerken ist, dass schon davor im Rahmen der Regionalmanager Initiativen und Akzente gesetzt wurden. Insbesondere für die Vernetzung, Kommunikation und Unterstützung der projektbezogenen Kooperation wurde das SUM gegründet, aber auch Vermittlung, Information, Impulssetzung und Management sind wichtige Teilgebiete. Das SUM hat den Anspruch eine Kooperation auf Augenhöhe zwischen der Stadt bzw. insbesondere den stadtrandnahen Bezirken und den Gemeinden des Stadtumlandes zu ermöglichen (vgl. Zech/Schaffer et al. 2016: 73). Die komplexe Kompetenzverteilung zwischen Wien, Niederösterreich, Wiener Bezirken und niederösterreichischen Gemeinden macht es notwendig in ein gemeinsames Verstehen und Wissen zu investieren. Neben einer Vielzahl an Akteuren, welche abhängig von den jeweiligen Projekten und Bestrebungen sind, arbeitet das SUM auch mit der PGO und den NÖ.Regional.GmbHs zusammen.

Die durch das SUM behandelten Themenbereiche reichen von Siedlungs- und Standortentwicklung über Verkehrsentwicklung hin zu Natur- und Erholungsräumen sowie Land- und Forstwirtschaft, wobei die wesentlichste Aufgabe ist, durch das Zusammenbringen der relevanten Akteure die Regionalentwicklung im Rahmen von kleinräumigen Kooperationen aufeinander abzustimmen. Oftmals werden Kooperationen gestartet, weil das SUM die entsprechenden Impulse gesetzt hat. Durch die Bindung an beide Bundesländer haben sie immer ein Ohr auf beiden Seiten und fungieren so als Informationsdrehscheibe und Schnittstelle zwischen Wien und dem Stadtumland. Die jährlich stattfindende Stadt-Umland-Konferenz dient als Plattform für einen breiten Wissens- und Erfahrungsaustausch und zur Vernetzung von Akteuren aus Stadt-Umland-Regionen im In- und Ausland (vgl. SUM 2017b; Zech/Schaffer et al. 2016: 74). Weiters werden anlassbezogen SUM-Foren zu konkreten Themen einberufen. Hier werden regionale Strategien und bundesländerübergreifende Projekte von den Vertretern der Wiener Stadtbezirke (Bezirksvorstehungen der Stadtrandbezirke und Vertreter des Gemeinderates) und niederösterreichischen Umlandgemeinden (Bürgermeister) gemeinsam diskutiert (vgl. Zech/Schaffer et al. 2016: 74).



### 3.3.3 Verkehrsverbund Ost-Region (VOR)

Der Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) wurde 1984 gegründet und kümmert sich grenzübergreifend in den Bundesländern Wien, Niederösterreich und Burgenland um die Planung, Finanzierung und Koordination des gesamten öffentlichen Verkehrs dieser Bundesländer (vgl. VOR 2017). Die Aufgaben des VOR sind die allgemeine Verkehrsplanung, die Tarifgestaltung, die Leistungsbestellung, die Einnahmenaufteilung, das Kundenservice und die Information.

### 3.3.4 Vienna Region

Im Bereich der Wirtschaft erfolgt über die Plattform Vienna Region Marketing GmbH seit 2008 eine Zusammenarbeit der Bundesländer Wien, Niederösterreich und Burgenland (vgl. Vienna Region 2017). Als Tochtergesellschaft der bundesländereigenen Wirtschaftsagenturen „Wirtschaftsagentur Wien“, „ecoplus. Niederösterreichs Wirtschaftsagentur GmbH“ und „Wirtschaft Burgenland GmbH/WiBuG“ dient sie der internationalen Positionierung und Vermarktung der Ostregion Österreichs als Wirtschafts- und Technologiestandort. Um internationale Geschäftsbeziehungen, Investment, Betriebsansiedlung, Wissenstransfer und Vernetzung zwischen der Vienna Region und dem Ausland zu fördern, hat die Gesellschaft folgende Aufgaben:

- Darstellung der Attraktivität der Region
- Imagewerbung
- Stärkung der Wahrnehmung und Bewusstseinsbildung für die Kompetenzen des Wirtschaftsstandortes

### 3.3.5 EU-Kooperationen

Die Europaregion „**EUREGIO Weinviertel-Südmähren-Westslowakei**“ wurde 1997 zur Erleichterung grenzüberschreitender Kooperation und Kommunikation gegründet (vgl. PGO 2011: 34f). Die Region besteht aus den Bezirken Gänserndorf, Hollabrunn, Korneuburg, Mistelbach (Niederösterreich), Břeclav, Hodonín, Znojmo, Brno-Venkov (Südmähren), Malacky, Senica und Skalica (Westslowakei). Die Aufgaben wurden mit Impulsen zum Aufbau von Wirtschaftszentren, gemeinsamen touristischen Angeboten und Kulturprojekten definiert.

Die Europaregion „**EUREGIO West/Nyugat Pannonia**“ wurde 1998 gegründet und umfasst die Komitate Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala und das Land Burgenland (ibid.: 34f). Die Aufgaben dieser Kooperation sind die Umsetzung von Projekten im Bereich Bildung, Arbeitsmarkt, Umweltschutz, Verkehr und Raumplanung im Sinne eines gemeinsam erarbeiteten Leitbildes.

Die Region „**Central European Region**“ oder „**CENTROPE**“ wurde 2003 gegründet (ibid.: 34f). Westungarn, Südmähren, die slowakischen Kreise Bratislava und Trnava, Wien, Niederösterreich und das Burgenland zählen zur Region. Die Zusammenarbeit im Wirtschafts-, Infrastruktur-, Bildungs- und Kulturbereich wird ins Auge gefasst. Das Ziel ist die Region gemeinsam zu einem der stärksten Wirtschaftsräume Europas mit hoher Lebensqualität zu entwickeln.

### 3.3.6 Kooperationen zu Naturlandschaften

Der **Nationalpark Neusiedler See – Seewinkel** wurde 1993 gegründet und wird als grenzüberschreitender Nationalpark zwischen Österreich und Ungarn geführt (ibid.: 34f). Zu

beachten ist hier das Gründungsdatum – weder Ungarn noch Österreich waren damals bei der EU, trotzdem wurde solch ein Projekt schon seinerzeit auf Initiative der beiden Staaten durchgeführt.

Der **Nationalpark Donau-Auen** liegt in Wien und Niederösterreich und wurde 1996 zum Nationalpark erklärt (ibid.: 34f).

Der **Biosphärenpark Wienerwald** entstand durch eine Initiative von Wien und Niederösterreich (ibid.: 34f). Er wurde 2005 von der UNESCO (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur) in die weltweite Liste der Biosphärenparks aufgenommen. 51 niederösterreichische Gemeinden und sieben Wiener Gemeindebezirke sind Teil des Biosphärenparks. Die Aufgaben des Parks sind die Koordination von Projekten in den Bereichen Regionalentwicklung, Naturschutz, Bildung, Land- und Forstwirtschaft, Tourismus, Forschung und Kultur.

### **3.3.7 NÖ.Regional.GmbH**

Zur Bündelung regionaler Entwicklungsinitiativen wurde im Herbst 2014 die NÖ.Regional.GmbH gegründet (vgl. Land Niederösterreich 2014). Die Zusammenfassung und Neupositionierung der Angebote für Gemeinde-, Regional- und Landesentwicklung (z.B. Weiterentwicklung der Initiativen Kleinregionen, Regionalmanagement, Dorf- und Stadterneuerung, grenzüberschreitende Aktivitäten, Mobilitätszentralen und verschiedenste Einzelprojekte) hatten unter anderem die Auflösung des Vereins Regionalmanagement NÖ und des Landesverbands Dorf- und Stadterneuerung zur Folge.

Das Gebiet von Niederösterreich wurde in fünf Teile (Waldviertel, Weinviertel, Industrieviertel, Mostviertel, Niederösterreich Mitte) geteilt, welche die Hauptregionen darstellen und jeweils einen Bürostandort des jeweiligen Regionalverbandes besitzen (vgl. NÖ.Regional.GmbH 2017). Die Hauptaufgabe der Regionalverbände ist die Artikulierung der Anliegen der Regionen, die Formulierung der entwicklungsstrategisch wichtigen Themenschwerpunkte, die Initiierung passender Leitprojekte und die Umsetzung der Hauptregionsstrategien. Ebenfalls 2014 wurden die Entwicklungsstrategien der fünf Hauptregionen überarbeitet. Die „Hauptregionsstrategien 2024“ haben den Anspruch in den Themen- bzw. Aktionsfeldern Wertschöpfung, Umweltsysteme und erneuerbare Energien, Daseinsvorsorge und Kooperationsysteme etwas zu bewegen.



## 4. PROFIL DER REGIONALEN LEITPLANUNGEN

Der von der PGO erstellte und im Jahr 2011 fertiggestellte „Zwischenbericht zur Stadtregion+“ enthält neben umfassenden statistischen Aufstellungen eine Reihe an Vorschlägen zu Handlungsoptionen und Instrumenten (vgl. PGO 2011: 52ff). Gleich zu Beginn wird betont wie wichtig es ist, dass regionale Strategien und Konzepte von den regionalen Akteuren mitgetragen werden. Um dies zu erreichen, braucht es spezielle Abstimmungs- und Organisationsmechanismen. Solche Rahmenbedingungen ermöglichen einen Dialog und eine Verhandlung zwischen den Ländern und Gemeinden auf Augenhöhe. Vorgeschlagen wird dabei, dass die drei Länder Wien, Niederösterreich und Burgenland die Grundsätze und Regeln vorgeben ohne die Gemeindeautonomie zu verletzen, dass Beschlüsse nur gemeinsam gefasst, von allen unterstützt und umgesetzt werden müssen, dass bei Projekten mit regionaler Relevanz eine Einbindung der Nachbargemeinden erfolgen soll, dass die Kooperation Erfolgserlebnisse braucht und nicht überfrachtet werden darf, sondern sich vor allem zu Beginn auf einige wenige Themen konzentrieren soll. Als wichtigste Instrumente für die Raumentwicklung der Stadtregion+ werden folgende genannt:

- **Regionale Kooperationsräume und Leitplanung**
- Bodenpolitik
- Fachplanungskooperationen und Netzwerke

Die Notwendigkeit von Kooperationsräumen und Leitplanung wird damit erklärt, dass die Bevölkerung funktionell zusammenhängende Gebiete in der Stadtregion+ als einen einheitlichen Lebensraum empfindet. Kooperationen ermöglichen es, gemeinsame Qualitätsziele für die zukünftige Entwicklung zu formulieren, wobei die Regionale Leitplanung als Bindeglied zwischen den Planungsebenen des Landes und der Gemeinden fungieren und Kompetenzen effizient bündeln kann. Die Regionale Leitplanung soll dazu dienen, allgemeine Ziele und Grundprinzipien zu konkretisieren und räumlich umzusetzen. Im Zuge dessen wird die Identifizierung und die Festlegung von künftigen Entwicklungsschwerpunkten oder Zielgebieten angesprochen, welche z.B. auch durch besondere Förderung attraktiviert werden können (ibid.: 51). Der Leitplanungsprozess soll mit möglichst klaren und verbindlichen Ergebnissen abgeschlossen werden. In einem optionalen Vertrag zwischen Land und Gemeinden können die in der entsprechenden Region zu verfolgenden Ziele und Maßnahmen festgehalten werden und darüber hinaus welche Inhalte und Schritte in überörtliche Plandokumente des Landes bzw. in örtliche Entwicklungskonzepte bzw. Raumordnungsprogramme der Gemeinden aufgenommen werden sollen. Die Ziele der Regionalen Leitplanung formulieren die Autoren folgendermaßen:

- Kooperationen stärken
  - Neue Partnerschaften Land – Gemeinden entwickeln
- Regional differenzieren
  - Auf regionale strukturelle Unterschiede und Erfordernisse eingehen
  - Themen festlegen
- Gemeinsame Ziele verbindlich festlegen
  - Spielregeln festlegen
  - Kompetenzen bündeln
  - Entwicklungsziele und Maßnahmen formulieren und mit anderen Fachbereichen abstimmen
  - Zielerreichung absichern

Das Ziel der Regionalen Leitplanung ist neben der Stärkung der regionalen Ebene als Kommunikations- und Aushandlungsplattform zu raumplanungsrelevanten Fragestellungen eine Effizienzsteigerung und Kosteneinsparung durch das Zusammenlegen bestehender Planungsschritte (ibid.: 58). Die Regionale Leitplanung muss als Prozess verstanden werden und bezeichnet prinzipiell die wechselseitige Abstimmung und partnerschaftliche Umsetzung von raumrelevanten Zielen und Maßnahmen zwischen Land und Gemeinden. Sie beinhaltet konkrete räumliche Verortungen (z.B. Zonen, Standorte, Zielgebiete, Kooperationsräume) und ist ziel- und ergebnisorientiert ausgerichtet und kommunikationsorientiert angelegt. Es wird vorgeschlagen, Zwischenergebnisse aus einer Regionalen Leitplanung einer niederösterreichischen Region als Basis für den Regionalen Dialog mit Wien bzw. dem Burgenland zu verwenden. Auch umgekehrt können Regionale Dialoge in eine Regionale Leitplanung münden. Als Regionalen Dialog verstehen die Autoren eine (grenzüberschreitende) regionale Diskussionsplattform.

Ein Pilotprojekt im nördlichen Wiener Umland sollte die erste praktische Umsetzung einer Regionalen Leitplanung sein, wobei die Koordination der Planung durch die Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik der Niederösterreichischen Landesregierung erfolgen sollte und das Regionalmanagement Weinviertel (jetzt NÖ.Regional.GmbH Bürostandort Weinviertel) und das Stadt-Umland-Management wesentlich zum Projekt beitragen sollten.

Der Fokus der Regionalen Leitplanung liegt auf der Erarbeitung und Festlegung einer gemeinsamen Sichtweise der betreffenden niederösterreichischen Gemeinden und dem Land zur räumlichen Entwicklung der entsprechenden Region. Das bezeichnende Motto für diese Art der Zusammenarbeit ist die „Kooperation auf Augenhöhe“ (vgl. Land Niederösterreich 2017a). Das Land Niederösterreich bezeichnet folgende Ziele für die Regionale Leitplanung:

- Stärkung der Entwicklungsplanung bzw. der Verschränkung zwischen Bottom-Up- (Rahmenkonzept) und Top-Down-Ansätzen (Raumordnungsprogramm)
- Effizienzerhöhungen und Kosteneinsparungen durch die Zusammenführung bestehender Planungsprozesse und durch gemeinsame Planungsschritte (z.B. bei der Grundlagenforschung, bei Standortanalysen) auf Gemeinde- und Landesebene
- Abstimmungsverbesserungen und Akzeptanzerhöhungen bzw. weniger Umsetzungswiderstände durch einen frühzeitigen, intensiven und partnerschaftlichen Dialog zwischen Gemeinde und Land
- Flexibilität bei Vereinbarungen und Festlegungen (z.B. in Form von Beschlüssen, Vereinbarungen oder Programmen)
- Flächen- und kostensparende Raumnutzung realisieren
- Erarbeitung einer abgestimmten niederösterreichischen Position zur Raumentwicklung für den Stadt-Umland-Dialog mit Wien

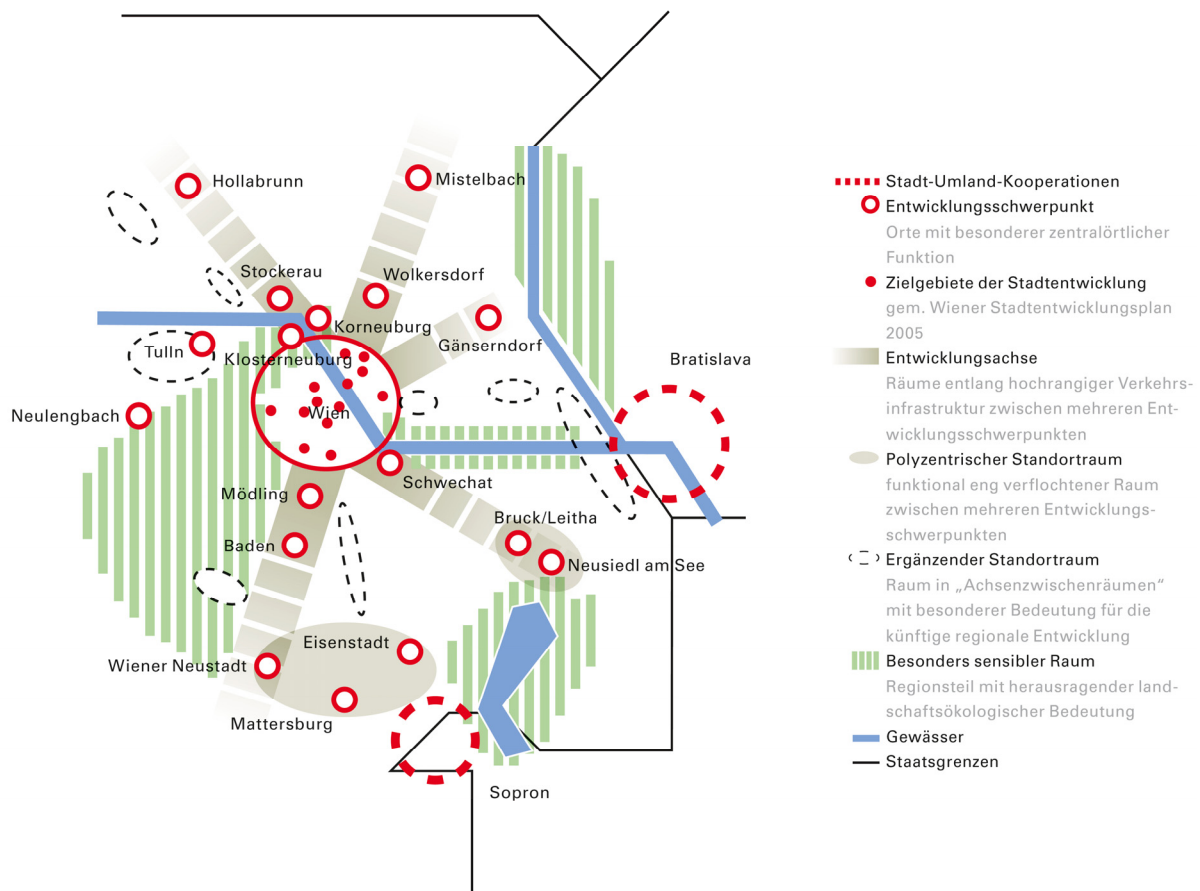
Als Inhalte sieht das Land Niederösterreich eine raumplanerisch klassische Dreiteilung in Bestands- und Standortanalyse (Zusammenfassung von vorhandenen Grundlagen und Studien, Durchführung von Standortanalysen, Darstellung der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken und der zentralen Handlungsfelder), Strategie- und Leitbilderstellung (textliche und planliche Darstellung des Entwicklungsleitbildes, Festhaltung von Grundsätzen, Zielsetzungen, räumlichen Entwicklungsschwerpunkten und -grenzen) und einen Maßnahmen- und Projektkatalog (Umsetzungsplan zur Zielerreichung) vor.

Relevante (Zwischen-)Ergebnisse sollen im Rahmen eines Regionalen Dialogs mit Nachbarregionen und der Stadt Wien abgestimmt werden (vgl. PGO 2011: 59).

Die Regionale Leitplanung oder der Regionale Dialog kann durch die Erstellung eines stadregionalen Leitbildes enorm profitieren, da dadurch schon eine gewisse Grundrichtung vorgegeben wird. Allerdings wurde ein solches bis heute nicht erstellt.

Anzumerken ist noch, dass die Teilgebiete der Stadtregion+ unterschiedlich ausgeformte Instrumente und Kommunikationsplattformen besitzen (ibid.: 59). Z.B. ist Wien mit den näher an der Stadt gelegenen Umlandgemeinden mit dem Stadt-Umland-Management ausgestattet. Andere Teilregionen benötigen erst den Aufbau einer solchen Drehscheibe oder Schnittstelle zwischen geographisch oder strukturell unterschiedlichen Teilräumen. Beispielsweise kann die Initiierung eines solchen Instrumentes im Raum Bratislava mit seinem Stadtumland und in der polyzentrischen Region Wiener Neustadt-Eisenstadt-Mattersburg-Sopron angedacht werden. In beiden Fällen sind jedoch nicht nur österreichische Bundeslandgrenzen sondern auch Staatsgrenzen zu überwinden (österreichische Grenze zur Slowakei bzw. zu Ungarn), was eine große Herausforderung darstellt. Sichtbar ist dies in Abbildung 26, welche vom Zwischenbericht zur Stadtregion+ entnommen wurde und grob aufzeigt, wo Herausforderungen bestehen.

Abb. 26: Grundprinzipien der räumlichen Entwicklung in der Stadtregion Wien



Quelle: PGO 2011: 49

Die Skizze beschreibt die entwickelten Grundprinzipien der räumlichen Entwicklung: Entwicklungsachsen, die am öffentlichen Verkehr orientiert sind, Entwicklungsschwerpunkte im Umland und Zielgebiete in Wien, regionale Standorträume und landschaftlich sensible Gebiete.

Um der Suburbanisierung und der Zersiedelung im Wiener Umland entgegenzuwirken sind grundsätzlich mehrere Ansätze denkbar (ibid.: 60). Sinnvoll ist eine Kombination mehrerer Ansätze. Das prinzipielle Ziel ist eine Siedlungsentwicklung, die bodensparend ist, weniger Autoverkehr benötigt, geringe Infrastruktur- und Energiekosten ermöglicht und große zusammenhängende Grün- und Freiflächen erhält und schützt. Die Siedlungstätigkeiten sollen demnach in die Entwicklungsachsen (entlang der Schnellbahnen) gelenkt und regionale Zentren gestärkt (Attraktivierung der Zentren und Aushöhlung dieser verhindern) werden.

Die erste Regionale Leitplanung wurde Anfang des Jahres 2012 im Nordraum von Wien gestartet und im Juli 2013 fertiggestellt. Komplette andere Rahmenbedingungen fanden sich in der zweiten Auflage einer Regionalen Leitplanung, welche im Südraum von Wien im Bezirk Mödling zwischen Juni 2014 und Juni 2016 durchgeführt wurde. Im zweiten Prozess der Regionalen Leitplanung wurde aus Fehlern des ersten gelernt und manche Dinge anders gemacht bzw. gehandhabt. Das folgende Kapitel gibt genauere Einblicke in die beiden Planungsprozesse.

## **4.1 Nordraum Wien**

### **4.1.1 Rahmenbedingungen**

Die Ergebnisse des im Jahr 2010 vorgestellten Zwischenberichts zur Stadtregion+ machten klar, dass künftige Raumentwicklung unter dem Leitgedanken „Kooperation auf Augenhöhe“ gemacht werden sollte. Dies bedeutet, dass räumliche Herausforderungen und die dazu zu erstellenden Strategien und Umsetzungsmaßnahmen in partnerschaftlicher Weise von Gemeinden, Region und Land gemeinsam diskutiert bzw. erstellt werden.

Dieser Ansatz wurde erstmals in der Region nördlich von Wien im Rahmen eines Pilotprojektes erprobt. Die Gründe für die Wahl dieser Region für das Pilotprojekt waren, dass sie einer der stärksten Wirtschaftsräume in Österreich ist und der Bau für die Nordautobahn A5 gerade in vollem Gange war. Der Baubeginn des ersten Abschnittes von Eibesbrunn nach Schrick war 2007 (vgl. PGO 2011: 64f), welcher Anfang 2010 fertiggestellt wurde. Der Baubeginn des zweiten Abschnitts von Schrick nach Poysbrunn startete 2015 und wurde Ende 2017 fertiggestellt (vgl. ASFINAG 2017). Anschließend wurde im Frühjahr 2018 mit dem letzten Abschnitt bis zur Staatsgrenze begonnen. Dazu kommt, dass der Nordraum von Wien im Gegensatz zum Raum südlich von Wien in raumentwicklungstechnischer Hinsicht noch im Anfangsstadium steht. Neben dem Bau der A5 wurde der nördliche Teil der Wiener Außenring Schnellstraße S1 (Süßenbrunn (Wien) bis Korneuburg (NÖ)) 2009 fertiggestellt. Die S1 führt über den Knoten Eibesbrunn, wo die A5 beginnt, und mündet in die A22 beim Knoten Korneuburg.

Aus diesen Gründen war die Wahl der Region für das Projekt eindeutig, da in all diesen Belangen eine stärkere Zusammenarbeit der unterschiedlichen (Planungs-)Ebenen erforderlich war und ist. Die Regionale Leitplanung sollte sicherstellen, dass die künftige Raumentwicklung entlang von A5, S1 und A22 in einer koordinierten Weise erfolgen wird.

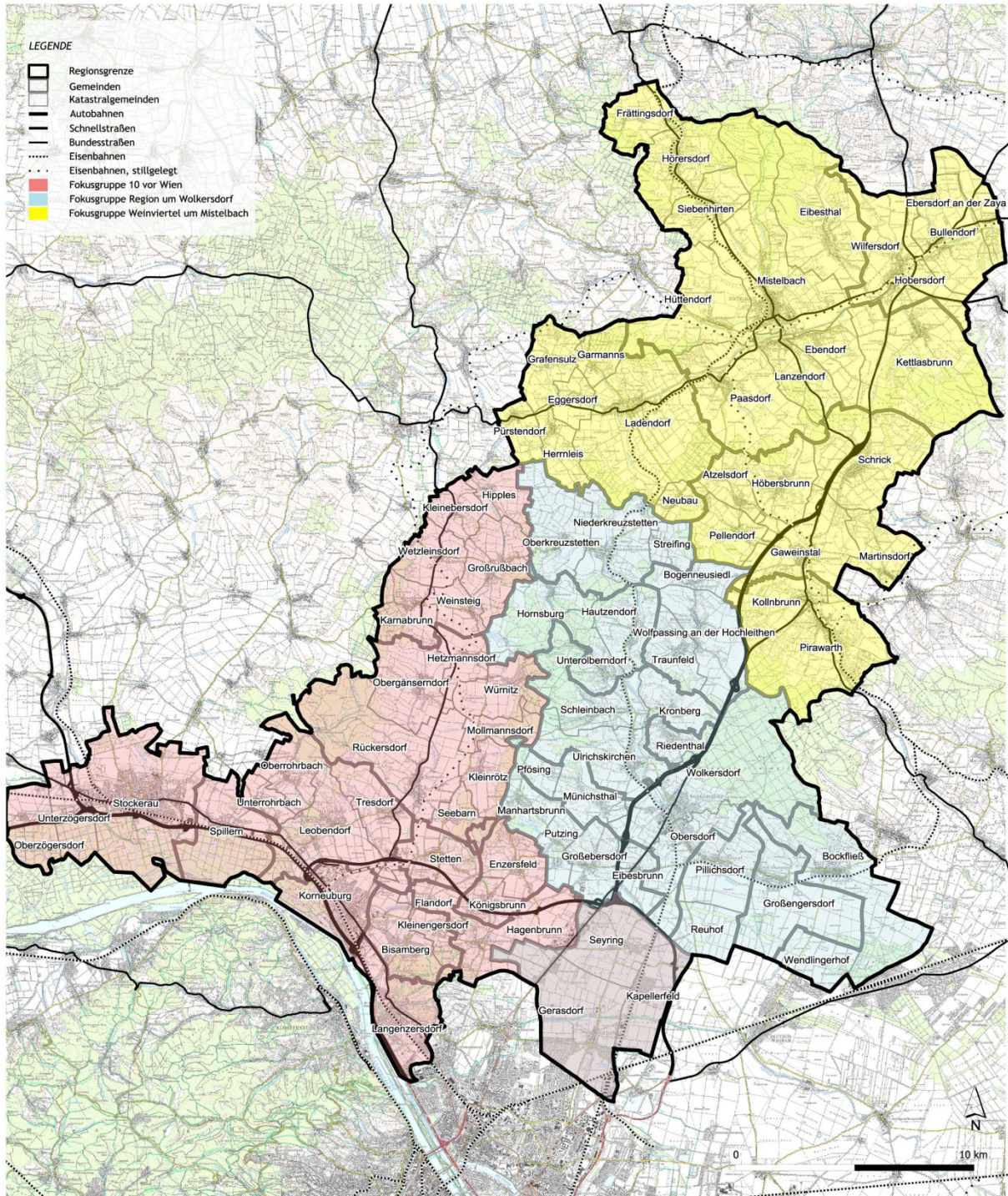
Die Planungsregion umfasst 26 Gemeinden, welche in drei verschiedenen Bezirken (Korneuburg, Mistelbach, Gänserndorf) liegen (siehe Abbildung 27). Zur Zeit des Projekts waren es noch vier politische Bezirke: Gerasdorf bei Wien gehörte dem Bezirk Wien-Umgebung an, welcher mit 1. Jänner 2017 aufgelöst und die Gemeinde dem Bezirk Korneuburg zugeteilt wurde.

Die Gemeinden der Planungsregion lauten: **Bad Pirawarth** (GF), **Bisamberg** (KO), **Bockfließ** (MI), **Enzersfeld** (KO), **Gaweinstal** (MI), **Gerasdorf** (KO (Ex-WU)), **Großebersdorf** (MI), **Groß-Engersdorf** (MI), **Großrußbach** (KO), **Hagenbrunn** (KO), **Harmannsdorf** (KO), **Hochleithen** (MI), **Korneuburg** (KO), **Kreuttal** (MI), **Kreuzstetten** (MI), **Ladendorf** (MI), **Langenzersdorf** (KO), **Leobendorf** (KO), **Mistelbach** (MI), **Pillichsdorf** (MI), **Spillern** (KO), **Stetten** (KO), **Stockerau** (KO), **Ulrichskirchen-Schleinbach** (MI), **Wilfersdorf** (MI) und **Wolkersdorf im Weinviertel** (MI).



Abb. 27: Region der Regionalen Leitplanung Nordraum Wien

Regionsübersicht



PLANVERFASSER



AUFTRAGGEBER

ARGE Regionale Leitplanung AS/51/A22

Amt der NÖ Landesregierung - für Raumordnung und Infrastruktur



DATENQUELLEN

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung: Gemeindegrenzen (2008); Autobahnen, Schnellstraßen, Bundesstraßen (2009); Eisenbahnen (2009); ÖK 50.

STAND

August 2012

Quelle: Schaffer/Dillinger et al. 2012a: 11

Als **Auftraggeber** erscheint in den Dokumentationsberichten die **Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung** (vgl. Schaffer/Dillinger et al. 2012a: 2). Tatsächlich wurde das Projekt jedoch von den Gemeinden selbst gestartet bzw. engagierte und bemühte sich der damalige Landesrat für Raumordnung Mag. Karl Wilfing wesentlich um diese Regionale Leitplanung im Nordraum Wien. Die Projektleitung seitens der Niederösterreichischen Landesregierung wurde von Mag. Marianne Vitovec und DI Ernst Tringl vorgenommen.

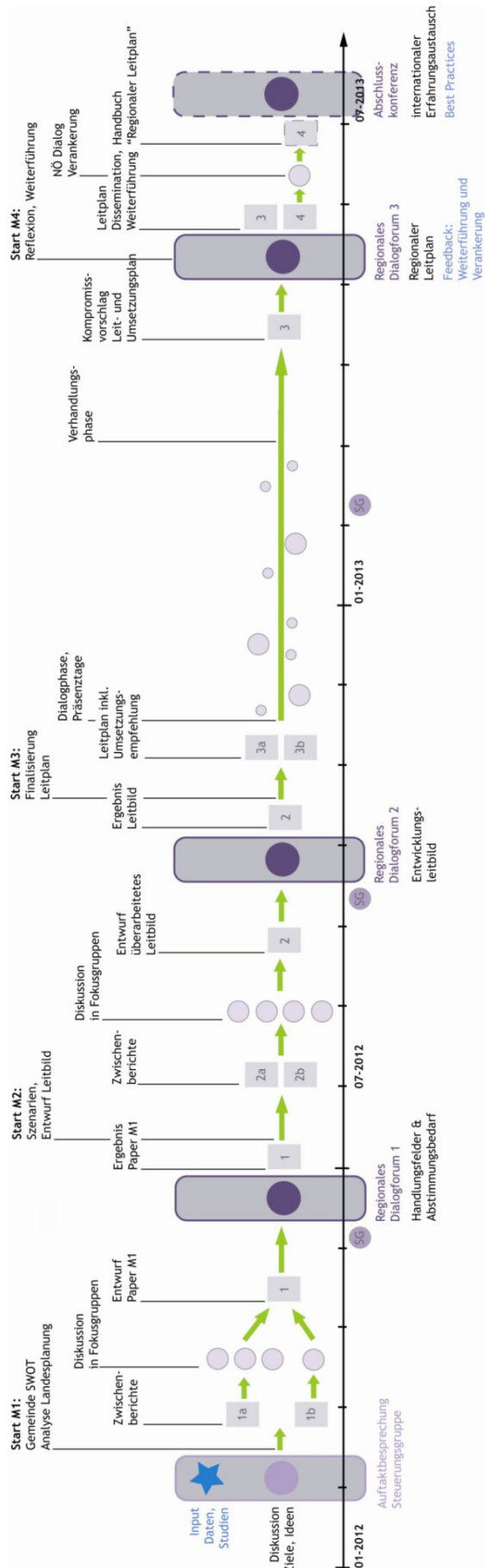
**Auftragnehmer** war eine Bietergemeinschaft zwischen dem Büro „**Mecca consulting**“ und dem Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der **TU Wien**. Die Projektleitung der Auftragnehmer übernahm DI Dr. Hannes Schaffer von Mecca consulting, die der TU Wien DI Dr. Thomas Dillinger.

#### **4.1.2 Der Prozess**

Der Prozess wurde im **Jänner 2012** gestartet und im **Juli 2013** abgeschlossen, wobei die Abschlusskonferenz im November 2013 stattfand (vgl. Schaffer/Dillinger et al. 2013b: 6). Die Bearbeitung wurde in drei Teile bzw. Module geteilt, wobei der genaue Ablauf inklusive Dauer und Meilensteinen in Abbildung 28 ersichtlich ist. Der erste Teil setzte sich aus der Bestands- und Standortanalyse zusammen und wurde zwischen Jänner 2012 und Juli 2012 erarbeitet. Das zweite Modul bestand aus der Leitbild- und Szenarienerstellung. Es wurde zwischen Juli 2012 und Jänner 2013 bearbeitet. Den Abschluss des Prozesses bildete Modul 3 mit den Ergebnissen und dem Maßnahmenkatalog zur Umsetzung, welches zwischen Jänner 2013 und Juli 2013 ausgearbeitet wurde. Der Plan war also die schrittweise Erarbeitung der Themen, des Leitbildes und der Umsetzungsschritte mit Feedbackschleifen.



Abb. 28: Ablaufdiagramm Regionale Leitplanung Nordraum Wien



Quelle: Schaffer/Dillinger et al. 2012b: 11



Am Ende jedes Moduls stand ein Zwischenbericht, welcher allen Beteiligten zugänglich war. Bevor diese Berichte allerdings finalisiert wurden, wurden die Entwürfe dazu im Zuge von Regionalen Dialogforen besprochen.

Im Laufe des Prozesses wurde mit unterschiedlichen Zusammensetzungen von Akteuren gearbeitet. So kommt es, dass fünf verschiedene Gremien mit unterschiedlicher Relevanz und Häufigkeit der Einberufungen zusammengestellt waren (vgl. Schaffer/Dillinger et al. 2012b: 7ff):

- Projektsteuerungsgruppe
- Gemeinderunden
- Niederösterreichrunde
- Regionales Dialogforum
- Überregionales Dialogforum

Das wohl am intensivsten mit der Regionalen Leitplanung befasste Gremium war die **Steuerungsgruppe**. Sie bestand aus vier Vertretern der Region (Bürgermeister von Hagenbrunn, Bad Pirawarth, Wolkersdorf und Vizebürgermeister von Mistelbach), Vertretern des Landes Niederösterreich, dem Regionalmanagement Niederösterreich, der Bietergemeinschaft AG TUWIMEC (TU Wien und Mecca consulting) und dem Stadt-Umland-Management Nord. Das Regionalmanagement und die Bietergemeinschaft hatten eine beratende und koordinierende Funktion. Die Stadt-Umland-Managerin wurde nach Bedarf, insbesondere zur Vorbereitung der länderübergreifenden Abstimmung zwischen Niederösterreich und Wien, hinzugeschaltet.

Die Projektsteuerungsgruppe hatte über den strategischen und zeitlichen Projektablauf zu entscheiden und neben dem Projektstart die Regionalen Dialogforen und die Abschlusskonferenz vorzubereiten.

Die drei **Gemeinderunden** bzw. **Fokusgruppen** orientierten sich an den bestehenden Kleinregionen:

- „**10 vor Wien**“: Enzersfeld, Gerasdorf, Großrußbach, Hagenbrunn, Harmannsdorf, Korneuburg, Langenzersdorf, Leobendorf, Spillern, Stetten, Stockerau
- „**Region um Wolkersdorf**“: Bockfließ, Gerasdorf, Großebersdorf, Groß-Engersdorf, Hochleithen, Kreuttal, Kreuzstetten, Pillichsdorf, Ulrichskirchen-Schleinbach, Wolkersdorf im Weinviertel
- „**Weinviertel um Mistelbach**“: Bad Pirawarth, Gaweinstal, Ladendorf, Mistelbach, Wilfersdorf

*(Aufgrund des erhöhten Abstimmungsbedarfes nahm Gerasdorf an zwei Fokusgruppen teil)*

Neben den Gemeindevertretern der beteiligten Gemeinden konnten weitere Personen, wie z.B. Ortsplaner oder Kleinregionsmanager, eingeladen werden. Die Gemeindevertreter repräsentierten die Interessen ihrer jeweiligen Gemeinden und leisteten inhaltliche Arbeit auf Basis ihrer Kenntnisse über die Region und anhand der während des Projektes erarbeiteten Unterlagen. Sie diskutierten über Entwicklungsziele, den notwendigen Abstimmungsbedarf untereinander bzw. mit dem Land Niederösterreich, die Inhalte des Leitbildes und des Regionalen Leitplanes sowie die Umsetzungsmaßnahmen. Die Diskussionsergebnisse wurden den anderen Akteuren in den Regionalen Dialogforen präsentiert und flossen in die Projektarbeit ein.

Die **Niederösterreichrunde** bestand aus Mitarbeitern der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik des Landes Niederösterreich (RU2) und optional einzuladenden Gästen aus anderen Abteilungen, des SUM, des Regionalmanagements, etc. Sie diskutierte über regionale und

überregionale Entwicklungsziele, den Abstimmungsbedarf des Landes Niederösterreich mit den Gemeinden, die Inhalte des Leitbildes und des Regionalen Leitplanes und den Umsetzungsmaßnahmen aus Sicht des Landes. Als besondere Herausforderung wurde die Schaffung an notwendigen Anreizen für die Gemeinden erachtet, um möglichst konkrete und verbindliche Festlegungen in den Plan aufzunehmen, welche schlussendlich auch umgesetzt werden sollten.

Das **Regionale Dialogforum** war Kommunikations- und Abstimmungsplattform. Die ständigen Mitglieder waren Vertreter aller Gemeinden und des Landes. Je nach Bedarf wurden weitere Experten eingeladen. Sie erhielten Zugang zu den Analyseergebnissen, Experteninputs und die Entscheidungen aus den anderen Gremien.

Weiters war es **Entscheidungsgremium** und **Beschlussorgan**. Somit konnte es unter anderem über die regionalen Planungsgrundsätze, das Entwicklungsleitbild, das regionale Leitbild und die Umsetzungsmaßnahmen entscheiden.

Die **Überregionalen Dialogforen** dienten zur Abstimmung mit den Nachbarregionen. Vor allem die Stadt Wien stand hier im Fokus. In diesem Zusammenhang wurden die Foren als Informations- und Abstimmungsplattform der Ergebnisse im Lichte des Stadt-Umland-Dialogs genutzt, um die „Strategien zur räumlichen Entwicklung der Ostregion“ effizient abwickeln zu können und den Austausch zwischen den beiden Bundesländern zu raumrelevanten Fragestellungen zu fördern.

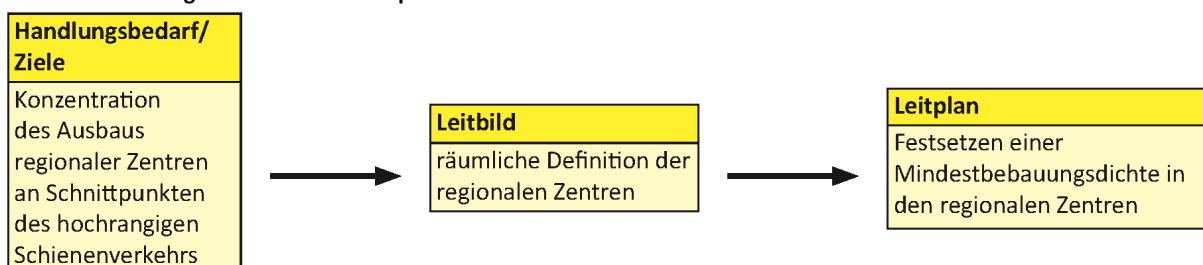
Außerdem konnten diese Foren je nach Bedarf auch zur Abstimmung von Ergebnissen mit den benachbarten Kleinregionen genutzt werden.

#### 4.1.3 Aufbau/Inhalte/Foki

Der Fokus des Prozesses lag auf der nachhaltigen Siedlungs- und Standortentwicklung (ibid.: 6). Damit einhergehend war es wichtig, sich mit den Themen der Steuerung und Aufteilung des Bevölkerungswachstums, der gemeinsamen Entwicklung von bzw. Kooperation zu Standorten, der Baulandmobilisierung und -sicherung, dem allgemeinen Flächensparen und der Verdichtung auseinanderzusetzen.

Wie schon eingangs erwähnt, wurde der Prozess in drei Teile geteilt. Nach einer Analysephase wurde das **Entwicklungsleitbild**, bestehend aus einem Text- und einem Planteil, erarbeitet. In ihm sind die Grundsätze festgehalten und die Zielsetzungen dargelegt. Außerdem verfügt es über räumliche Aussagen wie Eignungs-, Freihalte- und Vorrangzonen. Anschließend an die Erstellung des Entwicklungsleitbildes wurde der **Regionale Leitplan** erarbeitet. Er beschreibt Umsetzungsschritte, Prioritäten und Vereinbarungen zur Umsetzung zwischen den Gemeinden und bzw. oder dem Land Niederösterreich. Diese Aufbau-logik wird in Abbildung 29 anhand eines Beispiels erklärt.

Abb. 29: Aufbau-logik anhand eines Beispiels



Quelle: Schaffer/Dillinger et al. 2012b: 6, eigene Darstellung

Zu Beginn des Prozesses wurde eine ausführliche Analyse durch das Projektteam (Mecca consulting, TU Wien) durchgeführt. Nebenher wurde in vier Fokusgruppen (drei Gemeinderunden und eine Niederösterreichrunde) der thematische Ausgangspunkt „Siedlungs- und Standortentwicklung“ näher definiert und dafür **drei Fokusthemen** formuliert:

- Siedlungsentwicklung
- Betriebsgebietsentwicklung
- Vernetzung überregional bedeutsamer Landschaftsräume

Alle 25 aktiv teilnehmenden Gemeinden und das Land Niederösterreich konnten so ihre Vorstellungen untereinander diskutieren.

Beim ersten Regionalen Dialogforum im Mai 2012 wurden dann die Fokusthemen und die dadurch umzusetzenden Aktivitäten einstimmig von den Gemeinden und vom Land beschlossen.

Für einen Überblick über die Rahmenbedingungen und der generellen überörtlichen Zielsetzungen und Festlegungen, insbesondere im Hinblick auf relevante Aussagen zur Siedlungs- und Standortentwicklung, wurden das Landesentwicklungskonzept von Niederösterreich (Landesentwicklungskonzept – w.i.N. Strategie), das Regionale Leitbild Weinviertel, sektorale Raumordnungsprogramme (Zentrale-Orte-Raumordnungsprogramm, Raumordnungsprogramm für die Gewinnung grundeigener mineralischer Rohstoffe, Freizeitraumordnungsprogramm, Fremdenverkehrsraumordnungsprogramm, Raumordnungsprogramm für das Schulwesen), das Tourismusgesetz 2010, das Regionale Raumordnungsprogramm nördliches Wiener Umland und die Strategie zur räumlichen Entwicklung der Ostregion betrachtet.

Im Zuge des **ersten Schrittes** wurde eine **Regionsanalyse des Planungsraumes** durchgeführt. Sie beleuchtete den Nordraum Wien auf die Bevölkerungsentwicklung, Wanderungen, Bevölkerungsprognosen, die Bevölkerungsdichte im Wohnbauland, Baulandreserven, die Bevölkerungsdichte, den öffentlichen Verkehr, die Pendler, die Wirtschaft und die Beschäftigung, den Naturraum und die Landschaft sowie die Gemeindetypisierung. Die Ergebnisse zeigten, dass die Region in den kommenden Jahren mit einem starken Siedlungsdruck rechnen muss (vgl. Schaffer/Dillinger et al. 2012a: 42). Sie weist durch die gute Erreichbarkeit mit öffentlichem und Individualverkehr, der durchwegs guten infrastrukturellen Ausstattung (wie z.B. mit sozialer Infrastruktur oder Nahversorgern) und die Nähe zu Wien über gute Standortbedingungen auf und gehört zu einem der stärksten Wachstums- und Wirtschaftsräume Österreichs.

Leider wurde die steigende Bevölkerung nicht immer raumplanerisch ideal untergebracht, d.h. die neuen Bewohner siedelten sich an den Ortsrändern an, was zum Aussterben der Ortskerne führte. Mit der Zersiedelung und dem Flächenverbrauch nahm auch das Verkehrsaufkommen zu. Gerade wenn man in diesem Aspekt den Nordraum mit dem Südraum vergleicht, gilt die Entwicklung des Südraums als „Abschreckung“ und gleichzeitig als Motivation die Siedlungsentwicklung im Nordraum nicht genauso „wild wachsen“ zu lassen.

Das Fazit der Regionsanalyse gibt auch Aufschluss auf die Baulandreserven. Im gewidmeten Wohnbauland stehen 950 ha bzw. 22 % leer. Bei den gewidmeten Betriebs- und Industriegebieten stehen 400 ha bzw. 36 % leer. Hier liegen die Reserven größtenteils in gut erschlossenen Gemeinden, wo man mit weiterer Wirtschaftsdynamik rechnen kann.

Nicht nur durch die Nähe zur Großstadt Wien, sondern auch durch die Tatsache, dass es sich um einen dynamischen Wachstumsraum handelt, sind der Erhalt und die Vernetzung von Naturräumen und Landschaft ein wichtiger Punkt.

Aufbauend auf den drei Handlungsfeldern und deren formulierten Ziele wurde das **Leitbild** erstellt (ibid.: 53). Dieses wiederum bildet die Grundlage für den **Regionalen Leitplan**. Er setzt räumlich differenzierte Maßnahmen fest und ermöglicht durch Vereinbarungen mit den Gemeinden bzw. der Implementierung in ein Regionales Raumordnungsprogramm Verbindlichkeit.

Eine Differenzierung zwischen den Orten des Nordraums Wien bildet die Basis. Je nach Ausstattung und Erreichbarkeit wurden drei Standortkategorien definiert (vgl. Schaffer/Dillinger et al. 2013c: 5) (siehe Abbildung 30):

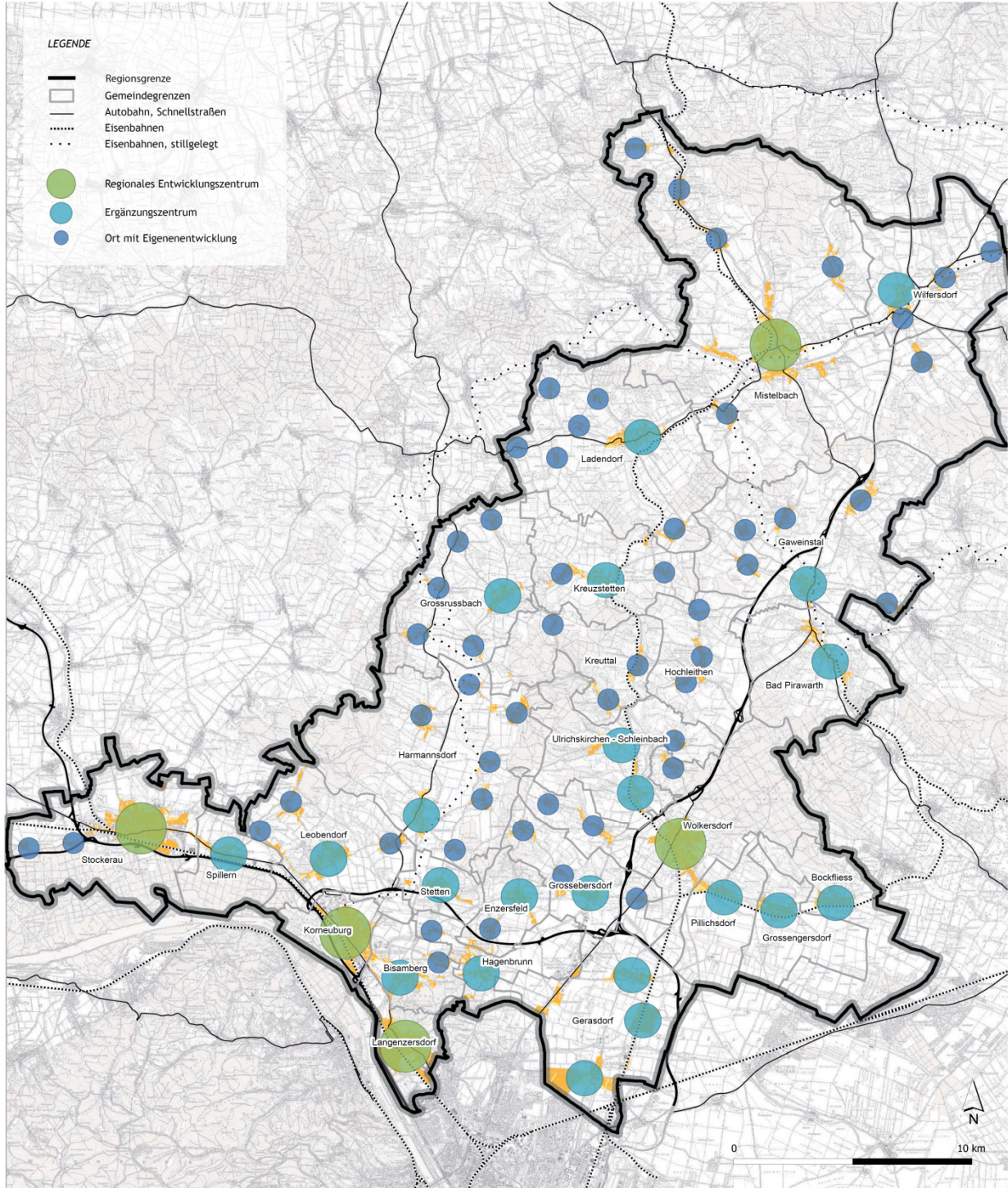
- Regionale Schwerpunktzentren
- Ergänzungszentren
- Orte mit Eigenentwicklung



Abb. 30: Standortkategorien des Nordraum Wiens

# Handlungsfeld Siedlungsentwicklung

## Entwicklungsleitbild



PLANVERFASSER



AUFTRAGGEBER

ARGE Regionale Leitplanung AS/S1/A22



DATENQUELLEN

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung; Gemeindegrenzen (2008); Autobahnen, Schnellstraßen, Bundesstraßen (2009); Eisenbahnen (2009); Widmungskategorien (2010); gis-gestützte Baulandbilanz (2012)

STAND

April 2013

Quelle: Schaffer/Dillinger et al. 2013c: 6

Auf der Grundlage dieser Einteilung wird der Bevölkerungszuwachs unterschiedlich stark auf die einzelnen Kategorien verteilt (ibid.: 6ff). So sollen die „Regionalen Schwerpunktzentren“ einen hohen Anteil an neuer Bevölkerung (60 %) aufnehmen, da sie schon über eine überdurchschnittlich gute Versorgungsinfrastruktur und Erreichbarkeit verfügen. Die „Ergänzungszentren“ sollen gemäßigt wachsen – d.h. 30 % des Bevölkerungswachstums übernehmen. Mit ihrer Ergänzungsfunktion sind sie besonders wichtig als Versorgungszentren für die dezentraleren Teile der Region. Die Kategorie „Orte mit Eigenentwicklung“ vereint sensiblere Räume, wo es wichtig ist, bestehende Strukturen zu sichern. Daher übernehmen diese Orte nur 10 % des Bevölkerungswachstums. Diese Aufteilung basiert auf der Überlegung, dass einerseits das Gleichgewicht von gut ausgestatteten Orten zu mittel und weniger gut ausgestatteten in etwa gleich bleibt und andererseits der durch die steigende Bevölkerungszahl zusätzlich erzeugte Verkehr minimiert wird. Neben der Aufteilung des Bevölkerungswachstums ist es notwendig, Ziele festzulegen, wie diese Menschen untergebracht werden sollen. Nach derselben Logik wie bei der Aufteilung des künftigen Zuzugs wurden die anzustrebenden Mindestwohndichten für Neubebauungen in den drei Kategorien definiert. Demnach soll diese in Regionalen Schwerpunktzentren bei 80 Einwohnern/ha, in Ergänzungszentren bei 60 Einwohnern/ha und in Orten mit Eigenentwicklung bei 40 Einwohnern/ha liegen.

Betriebsgebiete sollen vor allem in „Regionalen Betriebsgebieten“ angesiedelt werden. Die Akteure haben sich darauf geeinigt, sowohl die räumlichen Schwerpunkte zur Betriebsgebietenentwicklung in der Region mit dem größten Standortpotenzial zu identifizieren als auch die vorhandenen Widmungsreserven mit hohem Standortpotenzial vor Neuwidmungen zu nutzen. Als weitere Zielsetzung wird die Einbindung von siedlungsverträglichen Betrieben in den Ortszentren zur Schaffung von Mischstrukturen genannt. Außerhalb von Regionalen Betriebsgebieten und Ortszentren sollen nur Betriebsflächen gewidmet werden, um zur Verbesserung der Grundversorgung beizutragen und um Betrieben, die in den Orten angesiedelt sind, Ausdehnungspotenzialflächen zu bieten (ibid.: 10).

Zur Abschätzung des Bevölkerungswachstums und zur Veranschaulichung, was dies für die einzelnen Gemeinden bedeutet, dienten drei Szenarien als Diskussionsgrundlage für die Regionale Leitplanung (ibid.: 15ff). Das Trendszenario basiert auf einer Trendextrapolation bis 2025 auf Basis der Daten der durchschnittlichen jährlichen Bevölkerungsveränderungen im Zeitraum 2001 bis 2011. Das Bürgermeister szenario beruht auf einer Kombination von Aussagen zur Bevölkerungsentwicklung der Gemeindevertreter bei den Fokusgruppen und den örtlichen Entwicklungskonzepten. Im Leitbildszenario wird angenommen, dass die Siedlungsentwicklung entsprechend der beschlossenen Grundprinzipien des Leitbildes erfolgt. Das Trend- und das Leitbildszenario orientieren sich dabei an den Bevölkerungsprognosen der ÖROK.

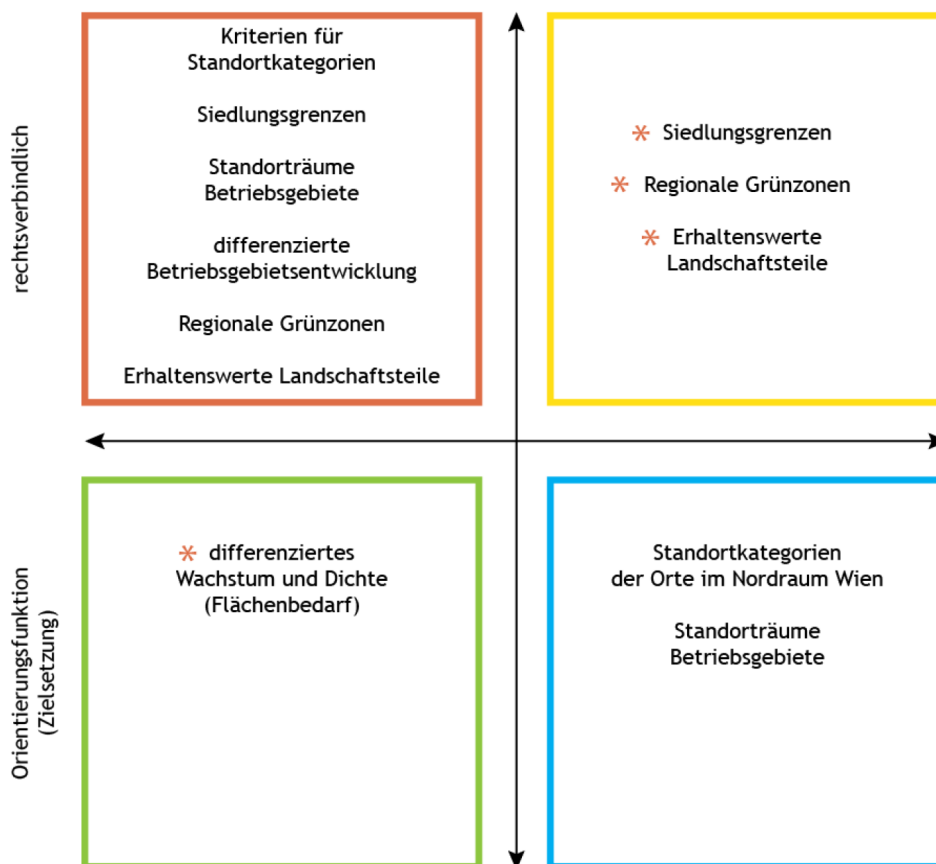
Als Prioritäten in der Siedlungsentwicklung wurden das Mobilisieren und Nachnutzen des bestehenden Baulands sowie der Einsatz dichter Wohnformen festgelegt (ibid.: 37). Erst wenn es nicht anders möglich ist, sollen Neuwidmungen von Bauland Abhilfe schaffen.

Die Gemeindevertreter stimmten mit diesen Prioritäten großteils überein (ibid.: 50). Sie wurden in dieser Phase gebeten, die Realisierungschancen einzuschätzen. Die im Leitbild festgehaltene allgemeine Mobilisierungsrate des Baulandes von einem Drittel wurde zu 100 % geteilt. Auch die Verwendung von dichteren Wohnformen und kleineren Grundstücken fand zu 70 % Anklang. Lediglich beim Thema Neuwidmungen drifteten die Meinungen zwischen den Gemeindevertretern

und dem Leitbild auseinander. Gegenüber dem Leitbild, das in nur wenigen Gemeinden Neuwidmungen vorsieht und dies als letzte Option wahrnimmt, sahen viele Gemeindevertreter Neuwidmungen als unbedingte Notwendigkeit für die Siedlungsentwicklung in ihren Orten.

Die **letzte Phase** – Modul 3 – nahm die meiste Zeit des Prozesses in Anspruch. Hier wurden auf den Erkenntnissen aus der Analyse (Modul 1) und der Leitbilderstellung (Modul 2) aufbauend **Umsetzungsschritte, Prioritäten und Vereinbarungen zur Umsetzung zu den drei zentralen Themen** Siedlungsentwicklung, Betriebsgebietsentwicklung und Vernetzung von Natur- und Landschaftsräumen formuliert. Diese Phase präziserte die Aussagen des Moduls 2 und dessen räumliche Umlegungen. Die räumliche Umsetzung wird durch die gemeinsam vereinbarten Festlegungen, die zur Erreichung der Zielsetzungen erforderlich sind, definiert (vgl. Schaffer/Dillinger et al. 2013b: 11ff). Für das Handlungsfeld Siedlungsentwicklung stellen die Standortkategorien, die differenzierten Wachstums- und Dichteziele und die Siedlungsgrenzen die räumliche Umlegung dar. Im Handlungsfeld Betriebsgebietsentwicklung sind dies die Standorträume zur Betriebsgebietsentwicklung und die Spielregeln für eine standörtlich differenzierte Betriebsgebietsentwicklung. Das Handlungsfeld Landschaftsräume arbeitet mit Regionalen Grünzonen und erhaltenswerten Landschaftsteilen. Diese räumlich umgelegten Ergebnisse wurden nach dem Prozess in das Regionale Raumordnungsprogramm aufgenommen und sollen Bestandteile der örtlichen Entwicklungskonzepte werden. Die noch während des Prozesses geplante Einbettung der entsprechenden Elemente in die unterschiedlichen Dokumente zeigt Abbildung 31.

**Abb. 31: Verankerung in regionalen und örtlichen Raumordnungsprogrammen**  
Text Plan bzw. tabellarische Darstellung



mit \* gekennzeichnete Inhalte sollten in der örtlichen Raumplanung übernommen werden



Darüber hinaus wurde noch empfohlen, Schwerpunkte zur Baulandmobilisierung, Eignungszonen für dichtere Wohnformen und im Bedarfsfall Siedlungserweiterungsgebiete in die örtlichen Raumordnungsprogramme/Entwicklungskonzepte aufzunehmen.

Ergänzend zu den Zielsetzungen der Handlungsfelder und der räumlichen Umlegung wurde in Modul 3 noch ein Maßnahmenkatalog entwickelt, welcher die Umsetzung der Leitplanung erleichtert bzw. begleitet (ibid.: 29ff). Dieser ist wie in Abbildung 32 ersichtlich in drei Teile geteilt. Der **Regionale Abstimmungsprozess** hat den Anspruch, die Abstimmungskultur fortzuführen. Künftiger Bedarf an regionaler Abstimmung erhielt somit eine Plattform. Etwaige Anpassungen der Regionalen Leitplanung können ebenso im Rahmen dieses Instruments vorgenommen werden. Die Instrumente des **Regionalen Unterstützungsmechanismus** dienen dazu, die gesteckten Ziele zu erreichen. Sie stellen ein Angebot dar und müssen nicht verpflichtend eingesetzt werden. Im Regionalen Unterstützungsmechanismus wird das Prinzip der Gegenseitigkeit großgeschrieben: Zeigen sich die Gemeinden bemüht, die Ziele der Leitplanung zu erreichen, dann wird sie auch das Land Niederösterreich dabei unterstützen. Der **legistische und verwaltungstechnische Anpassungsbedarf** vereint rechtliche oder organisatorische Veränderungen, welche teilweise Vorbedingungen für die Umsetzung sind. In diesem Zusammenhang verfasste die ARGE Regionale Leitplanung A5/S1/A22 (die Gemeinden der Region Nordraum Wien) eine Resolution an die politischen Vertreter des Landes Niederösterreich, in der sie die Schaffung wirksamer Instrumente, wie z.B. in den Bereichen Baulandmobilisierung, Leerstands- und Baulandflächenmanagement und Erneuerbare Energien, forderten.

Abb. 32: Übersicht des Maßnahmenkatalogs

RAP Regionaler Abstimmungsprozess	RUM Regionaler Unterstützungs- mechanismus	LVA Legistischer und Verwaltungstechnischer Anpassungsbedarf
Weiterführende Abstimmung	NIKK	Dichteklassen nach Bauformen
Monitoring	Flächen- management	Widmungskategorien
Betriebsgebiete 10 vor Wien	Leitfaden Innenentwicklung	Fachplanungs- kooperationen
	Beratung für Baukultur und Siedlungsentw.	Vorrangzonen objektgeförderter Wohnbau
	Architektur- wettbewerbe	Instrumente zur Bauland- mobilisierung
	Öffentlichkeits- arbeit, Bewusstseinsbildung	Baulandfonds



Abschließend wurde am 28. März 2014 eine gemeinsame Deklaration unterzeichnet, in der sich die Gemeinden und das Land zu den Inhalten und Zielen der Regionalen Leitplanung und zur gemeinsamen Umsetzung bekennen. Die Gemeinden Bisamberg, Bockfließ, Enzersfeld, Großebersdorf, Kreuzstetten, Ladendorf, Langenzersdorf und Pillichsdorf enthielten sich der Unterzeichnung.

#### 4.1.4 Besonderheiten

Die augenscheinlichste Besonderheit dieses Prozesses ist, dass er der erste seiner Art war. Zuvor wurde noch nie in Österreich solch ein Zugang – nämlich die Überarbeitung eines Regionalen Raumordnungsprogrammes mit den betroffenen Gemeinden selbst – gewählt. Die Gemeinde Bisamberg hat selbst entschieden, von Anfang an bei dem Leitplanungsprozess nicht mitzumachen, obwohl sie betroffen war. Sie verzichtete damit auf ihr Mitspracherecht (vgl. Schaffer/Dillinger et al. 2012b: 8) und es wurden trotzdem rechtlich verbindliche Festlegungen auch für dieses Gemeindegebiet getroffen.

Eine weitere Besonderheit war, dass eine öffentlich zugängliche **Projektwebsite** über das Projekt, aktuelle Termine, Ergebnisse, etc. informierte: <https://sites.google.com/site/nordraumwien/>. Die Seite ist noch immer aktiv und verfügt neben den Zwischenberichten über einige weitere Dokumente, welche im Zuge der Regionalen Leitplanung erarbeitet wurden. Außerdem wird der Prozess ausführlich beschrieben und auf die einzelnen Schritte und Veranstaltungen eingegangen.

## 4.2 Bezirk Mödling

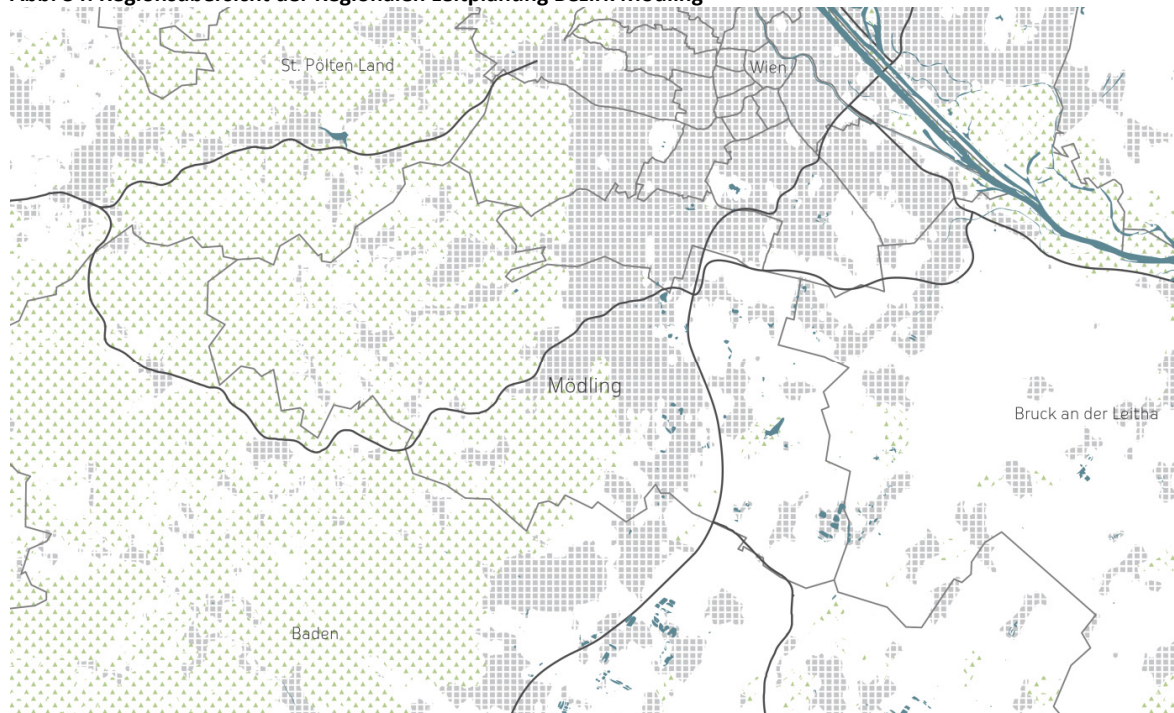
### 4.2.1 Rahmenbedingungen

Die positiven Erfahrungen aus der Regionalen Leitplanung Nordraum Wien führten dazu, dass das Modell der Regionalen Leitplanung ca. ein Jahr später erneut im Bezirk Mödling angewandt wurde. Die 20 Gemeinden des Bezirks Mödling (siehe Abbildungen 33 und 34) entschieden sich 2014 am Prozess für eine Erstellung eines Regionalen Leitplans teilzunehmen. Sie hatten bereits eine kooperative Vorgeschichte, da sie sich schon davor (2008) zur Mitwirkung an VIA SUM, ein vom Stadt-Umland-Management ins Leben gerufenes Prozedere zum gemeinsamen Vorgehen bei Information und Abstimmung in regional relevanten Projekten, bekannten (vgl. Zech et al. 2016: 10).

Die teilnehmenden Gemeinden waren: **Achau, Biedermansdorf, Breitenfurt bei Wien, Brunn am Gebirge, Gaaden, Gießhübl, Gumpoldskirchen, Guntramsdorf, Hennersdorf, Hinterbrühl, Kaltenleutgeben, Laab im Walde, Laxenburg, Maria Enzersdorf, Mödling, Münchendorf, Perchtoldsdorf, Vösendorf, Wiener Neudorf und Wienerwald.**

**Abb. 33: Gemeinden des Bezirks Mödling**

Quelle: Land Niederösterreich 2017b

**Abb. 34: Regionsübersicht der Regionalen Leitplanung Bezirk Mödling**

Quelle: Zech et al. 2016: 14

Der Anspruch der Gemeinden des Bezirks Mödling auch stärker in der Raumplanung und Raumordnung zusammenzuarbeiten, ergründet sich mitunter dadurch, dass der Bezirk Mödling einer der dynamischsten Wirtschaftsräume Österreichs und ein begehrter attraktiver Wohnort ist (ibid.: 15f). Neben Zukunftsfragen zum Flächensparen und der Vernetzung der Grün- und Freiflächen ist es insbesondere die hohe Verkehrsbelastung, welche den Ansporn einer gemeinsamen Bewerksstellung und Abstimmung gibt. Außerdem nehmen die Verflechtungen in der Region für die Bewohner und die Unternehmen zu, die ansässige Bevölkerung nutzt die gesamte Region und nicht

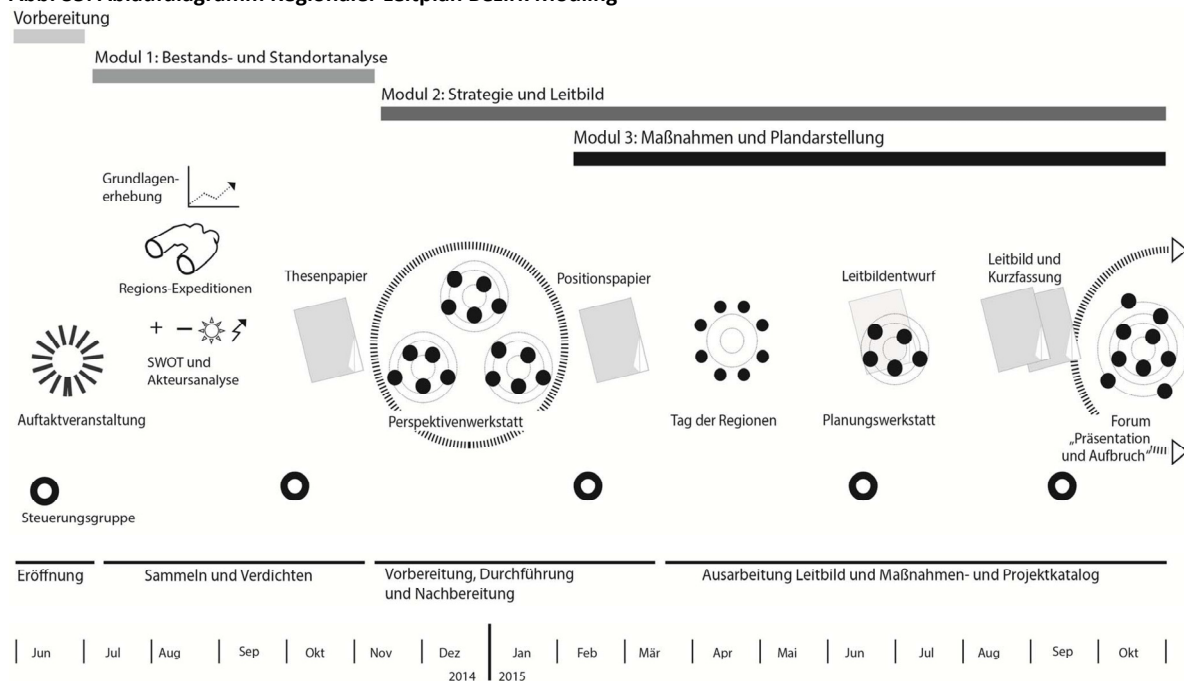
nur die eigene Gemeinde – Grenzen verlieren somit zunehmend an Bedeutung – und auch die Standortkonkurrenz zwischen den Gemeinden und zwischen Regionen nimmt zu. All dies lässt den Bedarf an Abstimmung steigen. Der Regionale Leitplan soll dabei kein finales Zukunftsbild zeichnen, sondern Rahmenbedingungen und eine Kultur des Zusammenarbeitens schaffen, um auch in Zukunft Herausforderungen und Projekte gemeinsam zu bewältigen.

**Auftraggeber** war offiziell der **Gemeindeverband für Abgabeneinhebung und Umweltschutz (GVA) Mödling** unter der Koordination von DI Werner Toppel. **Auftragnehmer** war das Büro „stadtland“ mit Sitz in Wien. Die **Projektkoordination** übernahm DI Andreas Hacker vom **Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich Süd**.

#### 4.2.2 Der Prozess

Der Prozess zum Regionalen Leitplan Mödling begann im **Juni 2014** und wurde im **Juni 2016** abgeschlossen (ibid.: 10). Er wurde in drei Phasen bzw. Module geteilt, wobei sich diese teilweise überlappten, und ist in Abbildung 35 ersichtlich. Er umfasste **Bestands- und Standortanalyse, Strategie und Leitbild** und **Maßnahmen und Plandarstellung**.

**Abb. 35: Ablaufdiagramm Regionaler Leitplan Bezirk Mödling**



Quelle: Zech 2015: 14

Nach der **Auftaktveranstaltung** im **Juni 2014**, wo die Vertreter der Gemeinden und des Landes Niederösterreich über mögliche interkommunale Kooperationsfelder und Themen für die Regionale Leitplanung diskutierten, veranstaltete man im **Oktober 2014** eine **Regions-Expedition**. Hier wurde zwecks Erkundung der unterschiedlichen Teile des Bezirks versucht, die Perspektive der Teilnehmer zu wechseln, indem die Bürgermeister in einem ihnen fremden Teilraum unterwegs waren.

Der Leitplan basiert bzw. baut auf einer Reihe an Konzepten auf: Stadtregion+ (Strategien zur räumlichen Entwicklung in der Ostregion), Bezirksverkehrskonzept, kleinregionales Entwicklungskonzept, wasserwirtschaftliche Standards und Initiativen, wie z.B. zu einem Landschaftskonto oder zu Verkehrskontingenten (ibid.: 16). Das Planungsteam wertete diese aus,

machte eine Bestandsaufnahme und fasste den erkannten Handlungsbedarf in sieben Thesen zur raumordnerischen Entwicklung des Bezirks zusammen. Diese wurden in einer **Perspektivenwerkstatt** im November desselben Jahres vorgestellt und diskutiert. Die Vertreter aller Gemeinden des Bezirks, des Amtes der Landesregierung, regionaler Institutionen, Ortsplaner und eingeladene Bürger debattierten zwei Tage lang über regionale Entwicklungsperspektiven, wobei schlussendlich regionale **Handlungsgrundsätze und Themenfelder** zu einem Positionspapier gebündelt wurden. Am **10. Dezember 2014** wurden die gemeinsam entwickelten Positionen von den Vertretern aller Gemeinden – dem Beschlussorgan der Regionalen Leitplanung – **beschlossen**. Im **April 2015** wurden im Zuge der **Gemeinde-Infotage** erste Entwürfe mit kommunalen Entwicklungszielen im direkten Gespräch mit den Vertretern der Gemeinden abgestimmt. Außerdem wurde im selben Monat der **Tag der Regionen** veranstaltet, wo unter anderem die in der Perspektivenwerkstatt erarbeiteten Positionen mit den Nachbarregionen, den angrenzenden Wiener Gemeindebezirken, der Planungsabteilung der Stadt Wien und den Vertretern von Fachabteilungen des Bundes und des Landes abgestimmt wurden. Im Rahmen der zweiten **Planungswerkstatt**, welche im **Juni 2015** stattfand, diskutierte die regionale Arbeitsgruppe den Vorentwurf zum Regionalen Leitplan und der Möglichkeiten zur Umsetzung konkreter Projekte. Mit der Abschlussveranstaltung **„Forum Präsentation und Aufbruch“** wurde der Prozess zur Erstellung des Regionalen Leitplans im **Juni 2016** beendet.

Bis auf Wiener Neudorf unterzeichneten bzw. beschlossen alle Gemeinden den Regionalen Leitplan (vgl. SUM 2018).

Während der Regionalen Leitplanung waren insbesondere zwei Gruppen von Personen sehr involviert und damit wichtig für den Prozess. Zum einen war dies das **Beschlussorgan** zur Regionalen Leitplanung, das Vertreter aller Gemeinden des Bezirks Mödling und des Landes Niederösterreich vereinte. Dieses lehnte sich an der schon existenten Bürgermeisterkonferenz des Bezirks Mödling an. Die Aufgabe dieser Runde war es, die erarbeiteten Ziele und Maßnahmen zu beschließen, wobei die entsprechenden Beschlüsse in den Gemeinderäten und der Landesregierung zuerst gefasst wurden (vgl. Zech 2015: 13). Zum anderen war dies die **Steuerungsgruppe** zur Regionalen Leitplanung, welche nur durch einige wenige (ca. ein Drittel) Vertreter der Gemeinden repräsentiert wurde. Daneben wirkten noch Vertreter der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung (RU2), der NÖ.Regional.GmbH, des Stadt-Umland-Managements Wien/Niederösterreich, des GVA Mödling und niederösterreichische Vertreter der Planungsgemeinschaft Ost mit. Sie hatte die inhaltliche und organisatorische Begleitung inne (z.B. Termine, Abläufe, Vorbereitung von Sitzungen, Veranstaltungen).

Für die vorbereitende Ausarbeitung von Schwerpunktthemen war die **Fokusgruppe** verantwortlich, welche sich aus Experten, Studienautoren, Vertretern von Abteilungen der Landesverwaltung des Landes Niederösterreich und Ortsplanern zusammensetzte. Die **Öffentlichkeit** nahm nicht teil, sondern wurde lediglich über Gemeindemedien und das SUM informiert.

#### 4.2.3 Aufbau/Inhalte/Foki

Dem Regionalen Leitplan liegen grundsätzliche Leitgedanken zur räumlichen Entwicklung des Bezirks Mödling zugrunde (vgl. Zech et al. 2016: 17):

- Der **Leitgedanke Siedlungsentwicklung** beruht auf der Konzentration der Siedlungstätigkeit auf Gebiete, die über eine gute infrastrukturelle Ausstattung aufweisen und mit dem

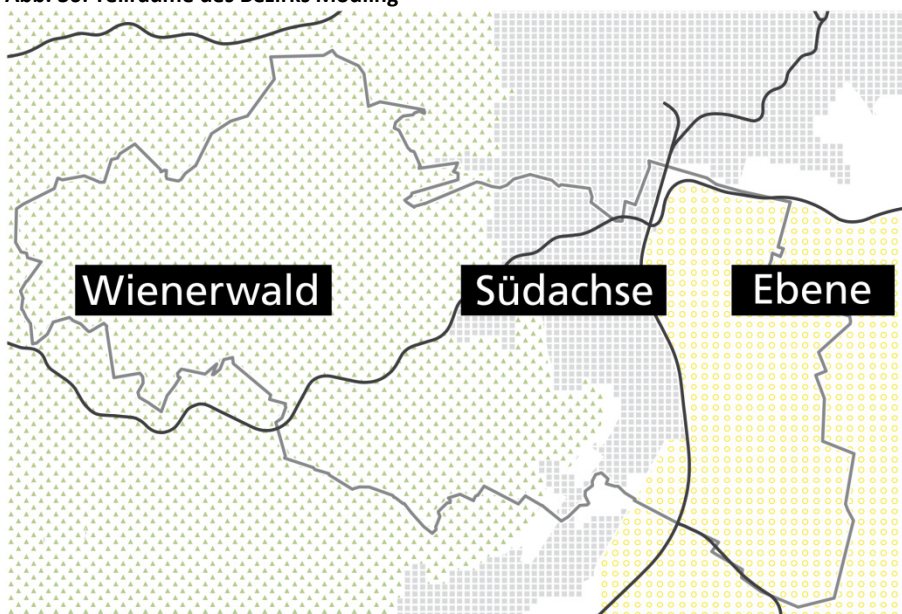


öffentlichen Verkehr erreichbar sind. Begleitend dazu wird die Abkehr von der Außen- hin zur Innenentwicklung und von der Expansion hin zur Transformation und Nachverdichtung angestrebt.

- Der **Leitgedanke Grün- und Freiraum** beruht darauf, die räumlichen Barrieren zu brechen, die Ost-West-Verbindungen zu betonen, Grünräume und -verbindungen multifunktional zu gestalten und neue Verbindungen (wie z.B. Fuß- und Radwege in Grünverbindungen entlang von Bächen) zu schaffen.
- Der **Leitgedanke Mobilität** hat die Bündelung verschiedener Maßnahmen zur regionalen Zusammenarbeit als Kern. Beispiele sind die Intermodalität, die Infrastruktur für Fußgänger und Radfahrer, die Förderung des Alltagsradverkehrs, der Ausbau und die Vernetzung des öffentlichen Verkehrs, die Reduzierung und Lenkung des Kraftfahrzeug-(KFZ-)Verkehrs und der Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen.

Neben den Leitgedanken haben die unterschiedlichen **Teilräume** (siehe Abbildung 36) des Bezirks Mödling durch unterschiedliche Ausgangslagen und Handlungserfordernisse Einfluss auf deren jeweilige Entwicklungsperspektiven, Ziele und Maßnahmen (ibid.: 18f). Die Mitte des Bezirks („Südachse“) bildet die verstärkte Zone, das Siedlungsband, das sich von Wien bis Wiener Neustadt zieht. Der im Westen liegende Teilraum „**Wienerwald**“ und die im östlichen Teil des Bezirks Mödling liegende „**Ebene**“ bilden die bevölkerungsärmeren Räume der Region und einen starken Antipol zum Siedlungsband des Teilraums in der Mitte. Während bei den äußeren Teilräumen die Leitgedanken Wertebewahrung, behutsame Eigenentwicklung und Aufwertung der Kulturlandschaft stärker im Fokus stehen, sind bei jenen des Teilraums „Südachse“, die Aufwertung des öffentlichen Raums und der Baukultur sowie die Stadtwerdung der Agglomeration besonders relevant.

Abb. 36: Teilräume des Bezirks Mödling



Quelle: Zech et al. 2016: 18

Die vier großen Themen, welche im Regionalen Leitplan behandelt werden, sind die **Siedlungs- und Standortentwicklung**, die **Baukultur**, der Themenkomplex **Landschaft, Freiraum und Wasserwirtschaft** und **gemeinsame Mobilitätslösungen**. Am Ende des Leitplans wird auf die Strukturen für die Kooperation, vor allem für die Verstetigung, eingegangen. Bis auf das Thema Baukultur, welches nur sehr kurz erwähnt wird, werden in den großen Themenkomplexen Zielgebiete

definiert – also Gebiete, die diesbezüglich eine erhöhte Aufmerksamkeit bekommen sollen. So werden statt bzw. eher zusätzlich zu allgemeinen Zielsetzungen, nach dem Gießkannenprinzip bestimmte Orte herausgepickt und ihre Wichtigkeit für die Region als Hotspot der Raumentwicklung besonders betont. Interessant ist, dass sie beim Thema Mobilität im Endbericht nicht näher erklärt werden, sondern nur auf der Leitbildkarte verortet und als Schlüsselprojekte des ÖPNV bezeichnet werden. Bei den Themen Siedlungs- und Standortentwicklung sowie Landschaft, Freiraum und Wasserwirtschaft wird jedes Zielgebiet auf jeweils einer Seite im Bericht beschrieben. Es wird kurz vorgestellt und die Handlungsleitlinien benannt. Neben einem Kartenausschnitt werden auch die Gemeinden bzw. Wiener Bezirke genannt, welche das jeweilige Zielgebiet in besonderem Maße berühren. Außerdem wird auf Rahmenbedingungen und zu berücksichtigende Aspekte eingegangen und abschließend Kooperationsmaßnahmen beschrieben.

Die Leitziele, welche eingangs jedes Themenkomplexes genannt werden, orientieren sich sehr stark an den weiter oben vorgestellten Leitgedanken. Auf manche Ziele wird stärker eingegangen und es werden Projektbündel als Maßnahmen, also mehrere Projekte, vorgeschlagen, um die Ziele zu erreichen. Zur Erreichung mancher Ziele wird auch auf das Raumordnungsprogramm „Südliches Wiener Umland“ oder andere Dokumente, wie z.B. die Wienerwald-Deklaration oder Verordnungen verwiesen, und damit durch Erinnerung der Nennung auch anderswo ermutigt, diese einzuhalten bzw. umzusetzen.

Die Gemeinden des Bezirks Mödling wollen ihre künftige **Siedlungs- und Standortentwicklung** an den Schlagworten „am richtigen Ort“, „kompakt“, „energieeffizient“ und „verkehrsminimierend“ orientieren (ibid.: 21). Das Aktivieren von sogenannten inneren Reserven und die Förderung verdichteter, flächen-, verkehrs-, infrastrukturkosten- und energiesparender Bauformen hängen zusammen und können durch die Maßnahmen und Instrumente Bebauungspläne, städtebauliche Verträge, Vertragsraumordnung, aktive Bodenpolitik, die Festlegung von Siedlungsschwerpunkten innerhalb der Gemeinden, Beratung und Förderung forciert werden. Eine Belebung der Stadt- und Ortskerne führt dazu, die Bezugsräume der Bevölkerung zu stärken. Als Ansatzpunkte werden beispielsweise die Professionalisierung des Leerstands- und Erdgeschoßzonen-Managements, die Förderung von Prozessen zu Ortsbildschutz und Baukultur, die Erhöhung der Aufenthaltsqualität sowie die Schaffung einer gemischten Nutzung bei Haltestellen der Bahnlinien genannt. Außerdem soll die Siedlungstätigkeit in Entwicklungsachsen mit regionalem Nahverkehr gelenkt werden. So kann ein Anstieg des motorisierten Individualverkehrs vermieden und die Wirtschaftlichkeit der bestehenden Infrastruktur der hochrangigen ÖV-Erschließung gesichert werden. Die Regionalität bzw. regionale Abstimmung wird insbesondere mit der Forderung der Konzentration auf den besten Standort für die jeweilige Nutzung hochgehalten. Unabhängig von Gemeindegrenzen sollen die besten Standorte für regional bedeutende Einrichtungen, für Produktionsstandorte und für den Handel mit Gütern gefunden werden. Die Zusammenarbeit mit dem Land ist in dieser Frage von hoher Bedeutung. Als Maßnahmen und Instrumente hierfür werden ein verbindliches Vorgehen zur gegenseitigen Information und Abstimmung, Verfahren für einen interkommunalen Vorteils- und Lastenausgleich und ein regionales Standort- und Betriebsflächenkonzept genannt. Als Zielgebiete für die integrierte Standortplanung wurden vor allem jene Standorte (Liegenschaften und Orte) ausgewählt, welche über die Gemeindegrenzen hinauswirkende Einflüsse auf die regionale Raumstruktur haben (können). Sie sind durch einen hohen Bedarf an qualitätssichernden Maßnahmen gekennzeichnet und benötigen eine regionale Abstimmung verschiedener Aspekte. Als Zielgebiete ausgewählt wurden folgende:

- Umfeld Wienerbergerteich, Kellerberg

- Marktviertel Vösendorf, Triester Straße
- Standortbereich S1 – Terminal Inzersdorf – Rothneusiedl
- Innovationszentrum Nord
- Bahnhofsumfeld Mödling
- Industriezentrum Süd (IZ Süd) und Umfeld
- Gemeinden an der Pottendorfer Linie

Das Thema **Baukultur** wurde in den Leitgedanken nicht behandelt. Überhaupt nimmt im Bericht das Kapitel nur einen sehr kurzen Abschnitt ein (ibid.: 38ff). Die grundsätzliche Idee ist, dass sich die Region dem Thema Baukultur annimmt und diese fordert und fördert. Das Verständnis des Themas beinhaltet alle Elemente der gebauten Umwelt (öffentlicher Raum, Straßenraum, Grün- und Freiraum, technische Bauwerke, Ortsbilder) und geht somit über die architektonische Gestaltung hinaus. Es geht darum Qualitätsziele zu erarbeiten und diese einzuhalten. Solche Qualitätsziele betreffen z.B. eine Ausgewogenheit bezüglich Dichte und Freiräumen in örtlicher Nähe, Nutzungsvielfalt, Einrichtungen zur Versorgung im Alltag, Aufenthaltsqualität im Straßenraum und Treffpunkte im öffentlichen Raum. Als Projekte werden z.B. eine „Regionale Charta für Baukultur, (teil-)regionale und lokale Leitbilder zur Siedlungsqualität“ sowie die Installation eines Baukulturremiums (Gestaltungsbeiräte) und die gestalterische Verbesserung bestehender „urbaner Fragmente“, insbesondere in den Gemeinden der „Südachse“, vorgeschlagen.

Der Themenkomplex **Landschaft, Freiraum und Wasserwirtschaft** schafft als weicher Standortfaktor Voraussetzungen für eine lebenswerte Region (ibid.: 43ff). Die Reduktion von Nutzungskonflikten und der allgemeine Schutz stehen im Mittelpunkt, Ansätze wie Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen (z.B. Landschaftskonto) können Abhilfe schaffen. Neben der Kompensation hat auch die Verringerung von Belastungen Bedeutung. So werden umweltfreundliche Mobilitätsangebote für die Tagestouristen in den Wienerwald und zum Schlosspark Laxenburg vorgeschlagen. Werden Nachnutzungskonzepte für Materialgewinnungsstätten aufgestellt, dann kann der Bevölkerung ein Stück Kulturlandschaft zurückgegeben werden. Gerade bei der Landschaftsvernetzung ist der regionale Aspekt sehr wichtig. Für die Menschen, die sich in der Region bewegen, sind Gemeindegrenzen unerheblich – demzufolge müssen Biotope, Landschafts- und Freiräume miteinander vernetzt und räumliche Barrieren durchbrochen werden. Multifunktionale Grünverbindungen spannen ein Netz über den gesamten Bezirk. Auch nutzt es niemandem, wenn diese Räume schwer zugänglich sind. Wohnungsnahe und öffentlich zugängliche Räume, welche auch zur Gliederung des Siedlungsgefüges verwendet werden können, sind das Ziel. Unter „Charme-Offensive“ wird die Nutzbarmachung öffentlicher Räume verstanden. Als Handlungserfordernisse gelten die Rückgewinnung des öffentlichen Raums für nicht motorisierte Verkehrsteilnehmer, die Gestaltung von kleinen und großen Grün- und Freiräumen und die Gestaltung des öffentlichen Raums in urban geprägten Freiraumachsen, wie z.B. der B17 Triester Straße, in Einzelhandelszentren (Marktviertel Vösendorf, Shopping City Süd (SCS)) und Arbeitsplatzzentren (Gewerbe- und Industriegebiete). Die großräumige Agrarlandschaft im Teilraum „Ebene“ östlich der A2 soll erhalten bleiben und die Landschaft gegliedert werden. Bezüglich der Wasserwirtschaft bringt die Zusammenarbeit in der Region erhebliche Vorteile. So können wasserwirtschaftliche Standards für die gesamte Region, Maßnahmen zum Schutz vor Hochwasser, Machbarkeitsstudien für Retentionsanlagen, bestimmte regionale Festlegungen (beispielsweise wie viel Oberflächenwasser am Grundstück zurückgehalten werden muss) und die Renaturierung und Instandhaltung der Gewässer und deren Ufer gemeinsam abgestimmt und durchgeführt werden. Die Zielgebiete dieses

Themenkomplexes besitzen regionalen bzw. überregionalen Bedeutungscharakter. Sie sind sowohl naturräumlich als auch landschaftlich wertvoll und sensibel oder können wertvoll sein bzw. durch die Aktivierung von Freiflächenpotenzialen, der Öffnung von Grünräumen und der Zurückgewinnung von Aufenthalts- und Verweilqualitäten in urban geprägten Freiräumen wertvoll werden. Insgesamt sind es sechs Zielgebiete:

- Umfeld Wienerbergerteich, Kellerberg
- Südachse, B17 Triester Straße
- Landschaftsachse Wien – Laxenburg
- Steinbruch Kaltenleutgeben und Umfeld
- Schlosspark Laxenburg und Umfeld
- Beliebte Ausflugsziele und Einstiegspunkte im Wienerwald

Der vierte Themenkomplex **Gemeinsame Mobilitätslösungen** hat zum übergeordneten Ziel komfortabel, umweltfreundlich, kosten- und ressourcensparend unterwegs zu sein (ibid.: 63ff). Die Leitziele sind, den Modal Split zugunsten des Umweltverbundes zu ändern, die Siedlungsentwicklung ÖV-orientiert anzulegen, die Intermodalität zu verbessern, die Bevölkerung vor Lärm und Abgasen zu schützen, den Durchzugsverkehr zu verringern und den KFZ-Verkehr auf kürzestmöglichen Wegen auf die Autobahnen zu lenken. Beim Thema Mobilität liegt der Mehrwert einer regionalen Abstimmung auf der Hand. Ein regionaler Dialog kann die Mobilitätskultur in der Region fördern. Die weiteren Ziele werden mit „Offensive Fußverkehr“, „Offensive Alltagsradverkehr“, „Offensive Öffentlicher Verkehr“ und „Defensive KFZ-Verkehr“ benannt. Beim Radverkehr sollen vor allem das Radgrundnetz weiter ausgebaut, Rad-Schnellverbindungen erweitert und neue hochrangige Radverbindungen geschaffen werden. Schwerpunktmäßige Aufgaben beim öffentlichen Verkehr sind der Ausbau der Badner Bahn als „Hochleistungsstraßenbahn“, der Ausbau der Südbahn, der Ausbau der Pottendorfer Linie, die Ertüchtigung der Aspangbahn, die Abschätzung einer Wiederinbetriebnahme der Kaltenleutgebener Bahn, eine Aufwertung der Gestaltung der Bahnhöfe und Haltestellen, der Ausbau bzw. eine Taktverdichtung der Busverbindungen (zu und von den Mobilitätsdrehscheiben und in Ost-West-Richtung sowie die Anbindung der Gemeinden der Teilräume „Wienerwald“ und „Ebene“ an die hochrangigen Verkehrsträger) und der Zusammenschluss bzw. die Etablierung der Mikro-ÖV-Systeme. Die „Defensive KFZ-Verkehr“ beinhaltet verkehrsreduzierende und lenkende Maßnahmen, eine Lenkung des KFZ-Verkehrs auf die Autobahnen und eine dortige Tempobeschränkung.

Abschließend werden die **Strukturen für die Weiterführung der Kooperation** dargelegt (ibid.: 73ff). Als professionell werden Organisationsstrukturen bezeichnet, wenn sie Kontinuität, eine ausreichende Ressourcenausstattung, einen strukturierten Informationsfluss und klare Kompetenzen besitzen. Die Region soll über Prozesse und Plattformen weiterentwickelt werden. Die operationelle Trägerschaft des GVA mit Unterstützung des Stadt-Umland-Managements hatten die Abstimmungsprozesse zur Regionalen Leitplanung inne und sollen diese in Zusammenarbeit mit Akteuren aus der regionalen Wirtschaft, den Sozialpartnern und Vertretern der Zivilgesellschaft fortführen. Je nach Thema können Vertreter der Niederösterreichischen Landesregierung, der NÖ.Regional.GmbH, des Verkehrsverbundes Ostregion, des Stadt-Umland-Managements Wien/Niederösterreich, der ecoplus, des Biosphärenparks und anderen durch das Land Niederösterreich, den Bezirk oder den Gemeinden unterstützten Organisationen als Partner für das Entwickeln und Umsetzen von Projekten gewonnen werden. Außerdem wird die Wichtigkeit der



Abstimmung des Bezirks Mödling mit den Nachbarregionen, wobei hier insbesondere die Stadt Wien zu nennen ist, unterstrichen.

Die bestehende Bürgermeisterkonferenz der Bezirkshauptmannschaft Mödling wird den regionalen Abstimmungsprozess fortführen und fungiert als Beratungs- und Beschlussgremium. Sie hat die Aufgabe, die Projekte der Leitplanung zu steuern. Für bestimmte Projekte ist es auch vorstellbar, regionale Themenpartnerschaften zu bilden. Weiters hat sie die Aufgabe, regionale Dialoge zu verschiedenen Themen einzurichten sowie den Austausch sowohl zwischen den Gemeinden untereinander und mit dem Land Niederösterreich als auch der Stadt Wien bzw. anderen benachbarten Regionen zu fördern. Wichtig sind auch ein Monitoring und eine Reflexion über den Umsetzungsfortschritt der Regionalen Leitplanung.

Um die horizontale und vertikale Vernetzung der Akteure in der Region zu fördern bzw. um die fachlichen Vorbereitungen zu Projekten durchführen zu können, wurde ein Ausbau des bestehenden Gemeindeverbandes für Abgabeneinhebung und Umweltangelegenheiten (GVA) zu einer regionalen Austausch- und Planungsplattform vorgeschlagen. Dies macht es notwendig, auch die Geschäftsstelle des GVA auszubauen.

Zu guter Letzt darf die Unterstützung der Region durch das Land Niederösterreich nicht vergessen werden. Dieses kann der Region bei Aufgaben wesentlich unter die Arme greifen, wie z.B. dem Aufbau von Kooperationsstrukturen und Prozessen, der Schaffung von Anreizen für eine interkommunale Zusammenarbeit, der Entwicklung eines regionalen Planungsinstrumentariums (z.B. Nutzen-Lasten-Ausgleichsmodelle, Baulandmobilisierung) und durch eine intensive Kooperation der Fachplanungen untereinander und der Koordination zwischen den Gebietskörperschaften Bund, Land und Region.

#### **4.2.4 Besonderheiten**

Eine Besonderheit des Prozesses war, dass der Abschlussbericht als Publikation veröffentlicht wurde. Weiters ist die Durchführung der Regions-Expeditionen zu Beginn der Regionalen Leitplanung als Besonderheit hervorzuheben, da diese ein nicht alltägliches Element in Planungsprozessen darstellen und daher als optionale zusätzliche Möglichkeit des Einstiegs in einen kooperativen Planungsprozess anzusehen ist.



## 5. ANALYSE DER LEITPLANUNGSPROZESSE

Dieses Kapitel analysiert anhand der Ergebnisse von Interviews die beiden Leitplanungsprozesse. Durch die Interaktion mit an den Prozessen beteiligten Personen war es möglich, bestimmte Aspekte besser nachzuvollziehen und Hintergründe aufzudecken. Befragt wurden Politiker, Vertreter der planenden Verwaltung und Experten. Die Liste der befragten Personen sowie die Gesprächsleitfäden befinden sich im Anhang. Als schreibstilistische Zusatzinformation sei genannt, dass trotz der zwei weiblichen Interviewpartnerinnen auf die Verwendung weiblicher Pronomen verzichtet und diese stattdessen durch männliche ersetzt wurden. Dadurch werden eindeutige Zuweisungen von Aussagen und Meinungen zu konkreten Personen vermieden.

Nach der Chronologie der Prozesse wird zuerst die Regionale Leitplanung Nordraum Wien und im Anschluss der Prozess zum Regionalen Leitplan Bezirk Mödling aufgerollt. Dabei werden die Prozesse jeweils in die Zeit vor, während und nach dem Prozess gegliedert.

Darauf folgt ein abschließender ein Vergleich der beiden Leitplanungen.

### 5.1 Nordraum Wien

#### 5.1.1 Wie alles anfing

Die Entscheidung überhaupt einen Leitplanungsprozess in Niederösterreich durchzuführen war inspiriert durch Beispiele in der Schweiz, wo es ähnliche Modelle gibt, und dem Vorschlag zur Durchführung einer Regionalen Leitplanung aus dem von der PGO erstellten und im Jahr 2011 fertiggestellten „Zwischenbericht zur Stadtregion+“ (siehe Kapitel 4). Schon länger strebte die Abteilung für Raumordnung und Regionalpolitik des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung an, nicht nur mit den klassischen Instrumenten der Raumordnung, sondern auf Augenhöhe zusammen mit den Betroffenen zu arbeiten. Ab April 2011 wurden auch die politisch Verantwortlichen, allen voran der damalige Landesrat für Raumplanung Mag. Karl Wilfing, in die Diskussion der Abteilung miteinbezogen. Er brachte seine eigenen persönlichen Erfahrungen ein, die er durch seine Herkunft aus Poysdorf, seiner Funktion als Bürgermeister über 10 Jahre (2000–2011 (vgl. Land Niederösterreich 2017c)) und anderen Funktionen in Poysdorf und der Region nachweislich hat. Nach Gesprächen mit anderen Bürgermeistern der Region und der Geschäftsstelle der NÖ.Regional.GmbH (zur Zeit des Prozesses noch: Regionalmanagement Niederösterreich) im Weinviertel sowie internen Überlegungen der Fachabteilung hat sich der Raum entlang der A5, A22 und S1 angeboten. Zu dieser Zeit wurde gerade der erste Abschnitt der A5 fertiggestellt. Durch den Bau der Autobahn konnte man erhebliche Auswirkungen auf das regionale Gefüge erwarten. Darüber hinaus benötigte der Nordraum von Wien ein erhöhtes Maß an Koordination und Steuerung der regionalen Entwicklung. Vorarbeiten und Ideen dazu gab es bereits von der NÖ.Regional.GmbH und dem Stadt-Umland-Management.

Oft wurde in den Interviews erwähnt, dass ein großer Motivationsgrund für die Regionale Leitplanung im Nordraum Wien die Entwicklung des Südraumes war: Man wollte die von Politikern, planender Verwaltung und Experten gleichermaßen als negativ empfundene Genese verhindern. Außerdem sollten die dörflichen Strukturen, die selbst in Städten wie Wolkersdorf oder Korneuburg existieren und einen hohen Stellenwert in der Region haben, erhalten bleiben. Deshalb wollte man sich frühzeitig des Raumes annehmen und von Vornherein gewisse Rahmenbedingungen und Leitlinien für die räumliche Entwicklung setzen, wie die Fachabteilung meinte.

Als Grundlage für die Abgrenzung des Planungsraumes dienten neben dem Verlauf der A5 verschiedene Abgrenzungsansätze: Funktionalräume/Planungsregionen – internes Dokument des Landes Niederösterreich, wirtschaftsgeographischer Ansatz vom Österreichischen Institut für Raumplanung (ÖIR), siedlungsgeographischer Ansatz der TU Wien und Statistik Austria (siehe Kapitel 2.2.1).

Ein weiteres Detail war maßgeblich entscheidend, dass man sich für den Pilotleitplanungsprozess Nordraum Wien entschieden hat: Es gab im Nordraum Wien ein Regionales Raumordnungsprogramm, das man überarbeiten wollte. Dazu hat man sich auf der Landesseite gedacht, dass man durch einen solchen Prozess über im Raumordnungsprogramm festgelegte Inhalte im Vorhinein „in aller Ruhe“ mit den Gemeinden diskutieren kann. Die Überarbeitung eines Regionalen Raumordnungsprogrammes ist ein standardisiertes Verfahren, in dem theoretisch bis auf einen offiziellen Begutachtungszeitraum von sechs Wochen die Gemeinden überhaupt nicht eingebunden werden müssten. So hat man im Zuge der Leitplanung in einem Zeitraum von eineinhalb Jahren schon über gewisse Elemente, wie z.B. Siedlungsgrenzen, regionale Grünzonen und erhaltenswerte Landschaftsteile, abstimmen können. Dies brachte für das Land Vorteile, da man sich in der Phase der Begutachtung durch die vorgelagerte Abstimmung und Diskussion der wesentlichen Grundzüge mit weniger Stellungnahmen und weniger „Aufregung“ konfrontiert sah. Darüber hinaus wurde die Chance genutzt neben den traditionellen Elementen auch neue Inhalte, wie die Regionalen Standorträume bzw. Kategorien der Ortschaften (Unterteilung in Regionale Schwerpunktzentren, Ergänzungszentren und Orte mit Eigenentwicklung), welche im Leitplanungsprozess erarbeitet und umfassend diskutiert wurden, festzulegen.

Der Autor denkt, dass gerade dieses Faktum einen erheblichen Mehrwert brachte – nicht nur für die Landesregierung, sondern auch für die Gemeinden und das Regionale Raumordnungsprogramm selbst. Durch die frühzeitige Einbindung in den Überarbeitungsprozess kann man annehmen, dass ein höherer Grad an Akzeptanz der Gemeinden, für welche das Regionale Raumordnungsprogramm letztendlich gültig ist, erzielt wird.

Durch den erheblichen Einfluss der Autobahn A5 auf die Auswahl des Planungsraums könnte man den Regionalen Leitplanungsprozess auch als reaktives Projekt bezeichnen, denn in der Planungsphase dieser Infrastrukturmaßnahme fand keine Einbindung der Gemeinden statt. Dies ist allerdings bundesweit so: Weder die ASFINAG (Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft) noch der Bund oder die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) zeigen Bemühungen bei (großen) Infrastrukturprojekten wie Autobahnen oder Bahnstrecken die umliegenden Gemeinden zu berücksichtigen. Einer der befragten Kommunalpolitiker gab zu bedenken, dass eine Einbindung der Gemeinden nicht zielführend wäre, weil diese nur versuchen würden ihre örtlichen Interessen durchzusetzen. Jedoch kann man sich schon die Frage stellen, ob es Sinn macht, bei solch gravierenden Infrastrukturentscheidungen, welche maßgeblich zur Raumentwicklung einer Region beitragen, die umliegenden Gemeinden überhaupt nicht einzubinden.

### **5.1.2 Der Planungsprozess**

Die Tatsache, dass es sich bei der Regionalen Leitplanung Nordraum Wien um ein Pilotprojekt handelte, löste unterschiedliche Reaktionen aus. Die planende Verwaltung und die Experten sahen das Projekt als sehr spannend an und waren von Anfang an interessiert an dem Konzept,

Regionalplanung einmal anders zu machen. Alle Befragten waren sich jedoch einig, dass man aufgrund des Pilotcharakters des Prozesses nicht schon zu Beginn alles wissen, festlegen, lösen und regeln konnte. Jeder musste sich an dieses neue Planungsformat, diese neue Art der Begegnung auf Augenhöhe erst einmal herantasten. Neben denen, die von Anfang an euphorisch dabei waren, gab es naturgemäß auch solche, die skeptischer an die Sache herangingen. Daher hat insbesondere das Prozessdesign etliches an Arbeit seitens des Büros Mecca consulting und der TU Wien beansprucht, da man einen strukturierten Arbeitsprozess mit 25 Gemeinden entwickeln musste. Experten meinten dazu, dass die Anzahl der Gemeinden für solch einen intensiven Prozess eine fast zu große Herausforderung darstellte.

Der Tatsache, dass gewisse Elemente in das **Regionale Raumordnungsprogramm** aufgenommen werden sollten, wurde von einigen Ortschefs mit Skepsis entgegnet. Viele Diskussionen wurden darüber geführt, was das eigentlich für die Gemeinden bedeutet. Das ist aber verständlich: Nicht alle Gemeinden haben jeden Tag mit raumplanerischen Themenstellungen zu tun und können daher keine besonders große Expertise in diesem Feld aufweisen. Insbesondere tritt dieses Phänomen in kleineren Gemeinden auf. Im Gegensatz zu größeren Gemeinden bzw. Städten haben sie nicht jeden Tag beispielsweise Widmungsfragen zu bearbeiten. Aus diesem Grund ist in der Verwaltung von kleinen Gemeinden meist auch nur eine Person für die Raumordnung zuständig, die oftmals zusätzlich auch noch andere Materien behandelt. Daraus ergibt sich ein Ungleichgewicht zu größeren Gemeinden bzw. Städten, da diese meist sogar ein eigenes Referat (Abteilung) in der Verwaltung mit mehreren Mitarbeitern für Angelegenheiten der Raumplanung haben. Beispielsweise sind in der Stadtgemeinde Mödling die Teilgebiete der Raumplanung, wie z.B. Flächenwidmungs- und Bauungsplanung, Hochbauangelegenheiten und Infrastrukturangelegenheiten, noch einmal in Subabteilungen untergliedert.

Dass nicht alle teilnehmenden Personen und Gemeinden das gleiche Wissens- bzw. auch Interessensniveau haben, ist aber eine allgemeine Herausforderung in solchen Prozessen. Somit muss auch viel Zeit in Gespräche investiert werden, in denen den verantwortlichen Politikern bzw. der Verwaltung Thematiken und Komplexe nähergebracht werden. Jedoch muss man bedenken, dass alle, auch jene, die eine Expertise im Bereich Raumplanung aufweisen konnten, nicht sofort überzeugt waren von sämtlichen Ideen. Es war daher notwendig den Bürgermeister\*innen zu erklären, dass es z.B. keinen Sinn macht, wenn in jeder Gemeinde oder bei jeder Autobahnabfahrt Betriebsgebiete entwickelt werden. Solche unpopulären Vorschläge sind anfänglich von den Bürgermeister\*innen und Gemeinderäten nicht zu verstehen, da die meisten Gemeinden bestrebt sind, Betriebsansiedlungen zu ermöglichen bzw. zu forcieren, um durch die Kommunalsteuer zusätzliche Einnahmen für ihre Gemeinde zu lukrieren. Gesamtregional macht es jedoch wenig Sinn, wenn Betriebsgebiete gleichmäßig über die gesamte Region verteilt sind. Lange Diskussionen und ein langer Atem in der Überzeugungsarbeit waren notwendig, um die Verantwortlichen der Gemeinden in solchen umstrittenen Thematiken zu überzeugen.

Besonders hilfreich war dabei auch die **Steuerungsgruppe**, welche die Fähigkeit hatte, die anderen Bürgermeister\*innen von gewissen Ideen zu überzeugen. Dadurch gelang es, die Skepsis vieler zu verringern und ihre Begeisterung für die Inhalte zu entfachen. Sie wusste, wie die anderen Bürgermeister\*innen gewisse Formulierungen, Vorgehensweisen und Inhalte denken würden und empfahlen deshalb den planenden Experten (Auftragnehmern) Umformulierungen und alternative Ansätze. Überhaupt muss man bedenken, dass es sich von „Bürgermeister zu Bürgermeister einfacher spricht“, was bedeuten soll, dass sich ein Bürgermeister von einem anderen Bürgermeister eher überzeugen lässt. Demgegenüber wird einem Planungsexperten weniger vertraut bzw. geglaubt. Auch aus dieser

Aussage, welche in einigen Interviews gefallen ist, kann man erkennen, wie immens wichtig Vertrauen in solch einem Prozess ist.

Trotzdem versucht jeder Bürgermeister das Beste für seine Gemeinde zu erreichen und nimmt nur ungerne Einschnitte an. Deshalb war es notwendig, im Prozess mit hoher Sensibilität vorzugehen – von den Vorgaben her, vom Land, von den Auftragnehmern, vom Regionalmanagement und von der Steuerungsgruppe. Einer der Politiker meinte, dass man immer darauf achten musste, dass die Region als Ganzes gewinnt, aber auch jede Gemeinde für sich eine Situation erreicht, wo sie das Gefühl hat im Gesamten profitieren zu können. Dementsprechend ist es für das Gruppengefüge nicht förderlich, wenn eine Gemeinde das Gefühl hat, dass sie nur Nachteile aus der Regionalen Leitplanung erfährt. Die politische Führung einer Gemeinde wird von den Gemeindebürgern schlussendlich nach den erreichten Leistungen für die eigene Gemeinde bewertet.

Somit sind die **Diskussionen** und **Überzeugungsarbeiten** ein immens wichtiger Teil des Prozesses, um sicherzustellen, dass alle von den Inhalten bzw. der Leitplanung an sich überzeugt sind und auch eine „Begeisterung“ dafür entwickeln. Nur wenn das gegeben ist, kann erreicht werden, dass die Gemeinden auch nach dem Leitplanungsprozess hinter den erarbeiteten Inhalten stehen.

Trotz Bemühungen aller Akteure konnten aber nicht alle Gemeinden gänzlich überzeugt werden. Bisamberg beschloss schon vor Beginn der Leitplanung, dass es nicht aktiv teilnehmen wird. Einige weitere Gemeinden zeigten sich während des gesamten Prozesses **skeptisch**. Jedoch liegt es in der Natur eines solch umfassenden Projekts, dass es äußerst schwierig ist, alle Gemeinden von sämtlichen Inhalten zu überzeugen. Die planende Verwaltung und die Planungsexperten gaben zu, dass dies zwar ein Ideal ist, das jeder zu erreichen bestrebt, jedoch in der Realität nicht bzw. nur sehr selten umgesetzt werden kann. Einer der befragten Politiker meinte dazu auch, dass man sich von einem politischen Prozess keine Wunder erwarten darf. D.h. objektiv betrachtet muss man insofern den Erfolg des Regionalen Leitplanungsprozesses trotz dieser Unstimmigkeiten zur Kenntnis nehmen, da mehr zu erwarten nur idealtypisch sei.

Grundsätzlich waren sich die Befragten einig, dass die **Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden** gut war. Sie hatten miteinander immer ein gutes Verhältnis, das sich auch während des Leitplanungsprozesses nicht verschlechtert hat. Durch das System der Kleinregionen, das es in Niederösterreich bereits seit Mitte der Achtzigerjahre gibt, wurde bereits eine Basis für interkommunale Zusammenarbeit geschaffen. Die Kleinregionen sind in der Region sehr aktiv, weshalb manche Ideen von diesen übernommen wurden. Die Diskussionen breiteten sich also über beide Plattformen aus. Dabei fand eine Abstimmung statt, um einerseits keine Doppelgleisigkeiten zu erzeugen und andererseits die Gemeinden nicht mit zu vielen Projekt- und Maßnahmenideen zu überfordern.

Die Akteure der Leitplanung diskutierten sehr offen miteinander, wobei die begleitende Moderation gelobt wurde. Die Diskussionen wurden nach der eigentlichen Idee der Regionalen Leitplanung stets auf Augenhöhe geführt. Man konnte also keine Ungleichheiten zwischen den größeren und kleineren Gemeinden wahrnehmen. Allerdings sind naturgemäß Unterschiede bezüglich der Inhalte wahrzunehmen. Städte bzw. Gemeinden mit einer höheren Einwohnerzahl haben andere Schwierigkeiten und Herausforderungen zu bewältigen und sind anderen Einflüssen ausgesetzt als kleinere Gemeinden. Die Angst kleiner Gemeinden von großen „überrollt“ zu werden ist nicht gänzlich von der Hand zu weisen. Trotzdem wurde im Prozess versucht gemeinsam die Herausforderungen der Region zu besprechen und gemeinsam Lösungen zu finden. Dabei waren alle

Akteure bemüht, sich auch in die Rolle des jeweils anderen zu versetzen. Generell ist bezüglich der Gemeindegroßen der Region zu erwähnen, dass als große Gemeinde nur die Stadt Wien wahrgenommen wird, während sich die Gemeinden der Region Wien Nord als ca. gleich groß sehen. Zusätzlich war der Leitplanungsprozess für viele augenöffnend, da sie erkannt haben, dass andere Gemeinden ähnliche bzw. oft sogar genau dieselben Probleme haben. Die Vernetzung half deswegen, weil sowohl städtische als auch ländliche Gemeinden stärker mit anderen Gemeinden in Kontakt traten, welche äquivalente Größen und Strukturen aufweisen und sich daher auch ähnlichen Problemlagen konfrontiert sehen. So war die Zusammenarbeit sehr bereichernd für alle Beteiligten.

Als positiv zu bewerten war auch die Tatsache, dass man sich vom Prozessdesign her entschied, das Gebiet in **drei Teilgebiete** aufzuteilen und die Inhalte in den Teilregionen im Rahmen von Workshops erarbeitete. Die Regionalforen hingegen wurden nur zur offiziellen Absegnung der Zwischenschritte verwendet. D.h. dass die Teilnehmer in diesen Veranstaltungen als Absegnungsgremium fungiert haben – „inhaltlich wurde dort nicht viel erarbeitet“, wie einer der Befragten meinte. Es wurden aber Satzungen zu den Abstimmungsverhältnissen ausgearbeitet, da das Land Angst davor hatte von den Gemeinden überstimmt bzw. „überrollt“ zu werden und umgekehrt. Hier bedurfte es einiges an Diskussionen, bis alle Beteiligten zufrieden waren. Die planenden Experten empfanden das Zustandekommen der Beschlüsse als sehr fair und transparent.

Durch die Art des Prozesses musste man einen Schritt-für-Schritt-Ansatz wählen, wo es notwendig war, die jeweiligen Zwischenschritte absegnen zu lassen. Dies war einerseits wichtig aus Taktikgründen, um immer wieder Inhalte außer Streit stellen zu lassen und andererseits um allen Beteiligten das Mitdenken im Prozess zu erleichtern, niemanden zu überfordern und gegenseitiges Vertrauen aufzubauen.

Die **politischen Zugehörigkeiten** spielten in der Leitplanung keine Rolle, wie alle Interviewpartner bestätigten. Viel entscheidender als die Parteizugehörigkeiten waren (und sind) die gemeinsamen Interessen, die Motivation gemeinsam etwas in der Region zu bewegen und sich als Region gegenüber dem Land Niederösterreich bzw. der Stadt Wien zu artikulieren. Dazu muss man aber auch anmerken, dass im Rahmen des Leitplanungsprozesses wenig ideologische Themen behandelt wurden.

Als **Kritik** von unterschiedlichen Seiten wurde die zu späte Einbindung der Ortsplaner genannt. Diese verstanden die Inhalte und Vorgänge fachlich zwar, aber nichtsdestotrotz hätte man diese etwas früher und aktiver in den Prozess miteinbinden sollen. Sie wurden in Summe zu wenig berücksichtigt, was Irritationen entstehen ließ, die sich auf die Gemeinden (und somit auch auf die jeweiligen Bürgermeister) übertrugen, kritisierten die Politiker und manche Experten. Die Intention des Planungsteams war sie von Anfang an einzubinden. Manche Ortsplaner fühlten sich jedoch durch die Regionale Leitplanung ihren Kompetenzen beschnitten.

Der **Fokus des Leitplanungsprozesses** lag klar auf der **Siedlungsentwicklung**, wie die Befragten meinten. Dennoch wurden auch die beiden anderen Themen Betriebsgebietsentwicklung und Vernetzung überregional bedeutender Landschaftsteile als wichtig erachtet und ebenso heftig diskutiert. Erstens hätten viele Gemeinden gerne Betriebsgebiete und zweitens hängt die Ausweisung von überregional bedeutenden Landschaftsteilen bzw. die Vernetzung dieser in hohem Maß mit den viel diskutierten Siedlungsgrenzen zusammen.

In Summe wurde jedoch vor allem über die Klassifizierung der Gemeinden (in Regionale Schwerpunktzentren, Ergänzungszentren und Orte mit Eigenentwicklung), die damit in Verbindung stehenden Dichtewerte und die geplante Aufnahme an zusätzlicher Bevölkerung bis 2025 diskutiert. Im letzteren Themenbereich gab es etliches an Überzeugungsarbeit zu leisten und viele Diskussionen zu führen – nicht nur in den größeren Gruppen, sondern auch in den einzelnen Gemeinden seitens des Regionalmanagements und der Planungsexperten.

Bezüglich der **Themenauswahl** waren sich alle Befragten einig, dass die wichtigsten Fragestellungen behandelt wurden. Im Prinzip waren die Themen durch den Bau der Nordautobahn A5 und deren Folgen vorgegeben. Außerdem wurde zu Beginn mit den Bürgermeister\*innen erarbeitet, welchen Themen sie sich im Prozess widmen sollten. In diesen Diskussionsrunden wurden auch andere Themen vorgeschlagen, welche schlussendlich nicht bzw. nicht prioritär behandelt wurden. Seitens der ARGE Regionale Leitplanung A5/S1/A22 wurde aber eine Resolution an die politischen Vertreter des Landes Niederösterreich verfasst, welche die Schaffung wirksamer Instrumente z.B. in den Bereichen Baulandmobilisierung, erneuerbare Energien, Leerstands- und Baulandflächenmanagement und die Wiedereinführung der Infrastrukturabgabe forderte.

Einer der Planungsexperten gab zu bedenken, dass keine Zukunftsplanung für das Thema Verkehr bzw. den öffentlichen Verkehr im Spezifischen vorgenommen wurde. Es wurde lediglich indirekt behandelt, indem man die Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung entlang der hochrangigen Infrastrukturen gelegt und entschieden hat, dass dort höhere Dichten entstehen sollen. Jedoch erklärte der Experte weiter, dass dies der spezifischen Ausgangslage (Bau der A5) geschuldet war. Jemand anderes meinte ebenso, dass die Behandlung anderer Themen zu dem Zeitpunkt einfach nicht gepasst und man sonst sämtliche Akteure überfordert hätte. Alle Beteiligten und insbesondere das Planungsteam waren schon mit den Fragen der Siedlungsentwicklung sehr gefordert. Einer der Befragten betonte, dass andere Themen, die während des Prozesses keine Prioritäten hatten, immer noch zu späterer Zeit bearbeitet werden können.

**Die Zusammenarbeit mit Wien** war im Leitplanungsprozess nicht stark ausgeprägt. Die Stadt Wien war lediglich durch das SUM im Prozess vertreten. Dazu gab es unterschiedliche Stimmen: Die meisten Gesprächspartner meinten, dass das ausreichend war, weil sich die Region zuerst selbst finden musste. Mit der Einbindung eines solch großen Players wäre dies schwieriger gewesen. Bei der Einbindung zu vieler Akteure wird der Diskussionsprozess sehr komplex, was zur Lösungsfindung nicht förderlich ist. Außerdem hat die Stadt Wien nicht die Position, in Themen, die rein die niederösterreichischen Gemeinden anbelangen, abzustimmen.

Aus den Interviews mit den Politikern war aber auch herauszuhören, dass sich die Region als Teil der Stadtregion der Wichtigkeit der Einbeziehung der Stadt Wien bewusst war und ist. In der Praxis gestaltet sich diese jedoch schwierig, da Wien eine andere Struktur bezüglich der Kompetenzverteilung hat. Dieses Problem sehen die niederösterreichischen Politiker als verbesserungswürdig an. Einer der Befragten hatte das Gefühl, dass es die wirklichen politischen Verantwortungsträger der Stadt Wien nicht zu interessieren schien. Ein anderer behauptete, dass das SUM sowie die Bezirke Floridsdorf und Donaustadt in Wien keine große Rolle spielen. Sie waren sich resümierend einig, dass die Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden auch stärker von Wiener Seite gewollt werden muss.

Ein Vertreter der Verwaltung der Stadt Wien meinte, dass diese die Leitplanung sehr wohl verfolgte, an ihr interessiert war und sie auch positiv wahrnahm. Man muss deshalb auch Verständnis für die Wiener Seite haben, weil auch für sie das Pilotprojekt der erste in dieser Art durchgeführte Prozess



war und somit auch bei der Stadt Wien Verunsicherung und Unklarheiten herrschten. Sie sieht es aber sowohl für die Region selbst als auch für die Stadt Wien als Vorteil, wenn Wiens Umlandgemeinden mit einer gemeinsamen Stimme sprechen. Dass die Stadt Wien nicht oft im Prozess eingeladen war, war aus Wiener Sicht in Ordnung. Wien muss nicht bei allen Entscheidungen dabei sein, weil es als störend empfunden werden könnte. Demzufolge decken sich die Aussagen der niederösterreichischen und Wiener Sicht in diesem Punkt.

In den Interviews konnten bestimmte Aspekte einer gegenseitigen Reserviertheit vernommen werden. Jemand formulierte es so, dass manche niederösterreichischen Politiker die Sichtweise „Moloch Wien versus Landidylle Niederösterreich“ zu vertreten scheinen. Bereits im Theorieteil wurde auf diesen klassischen Stadt-Land-Konflikt hingewiesen (siehe Kapitel 2.3). Nur durch einen zunehmenden Austausch und eine verstärkte Zusammenarbeit von Stadt und Umland kann eine Abnahme dieser Denkweise erreicht werden.

Ein Befragter meinte, dass eine stärkere Einbindung der Stadt Wien vorteilhaft gewesen wäre. Er hat diesen Wunsch auch so von der Stadt Wien vernommen.

Ebenso hätte das Planungsteam von Anfang an eine stärkere Einbindung der Stadt Wien – insbesondere der Stadtplanung – geplant und gewollt. Allerdings konnte dies nicht realisiert werden und war nur sehr schwach durch das SUM ausgeprägt. Aus Planungssicht wäre es aber in einer Stadt-Umland-Planung sehr notwendig gewesen. Jedoch ist dies am fehlenden politischen Willen der Stadt Wien gescheitert, wie einer der Interviewpartner meinte, wobei sich das Land Niederösterreich stärker um die Einbindung von Wien auf politischer Ebene bemühen hätte müssen. Neben der Stadt Wien plante das Planungsteam auch eine Einbindung des Bundes. Dies stieß aber bei diesem auf völliges Desinteresse, weshalb er überhaupt nicht eingebunden war. Auch hier hätte das Land Niederösterreich (und das Land Wien, wenn dieses stärker involviert gewesen wäre) Lobbyarbeit beim Bund leisten müssen. Dieses Desinteresse seitens des Bundes ist aber ein grundsätzliches Problem in der österreichischen Planungspraxis und wurde auch schon weiter oben thematisiert. Der Bund gibt keine Ressourcen frei für nicht bundesweite Planungsprozesse bzw. involviert sich in keiner Weise.

Resümierend lässt sich durch die widersprüchlich getätigten Aussagen der Befragten nicht klar sagen, wessen Schuld es nun war, dass die Stadt Wien nicht sehr stark in den Prozess eingebunden war. Plausibel scheint aber die Erklärung, dass die politische Ebene der Stadt Wien wenig Interesse zeigte, die Verwaltungsebene hingegen schon. Da diese aber von der politischen Ebene weisungsgebunden ist und nicht umgekehrt, konnte sie wahrscheinlich die politische Ebene nicht überzeugen stärker bzw. überhaupt beim Land Niederösterreich in dieser Angelegenheit zu intervenieren.

### 5.1.3 Nach dem Planungsprozess

Nach Abschluss des Prozesses haben am 28.03.2014 in Stockerau 18 Gemeinden eine **Deklaration unterzeichnet**. In dieser verpflichten sie sich die erarbeiteten Ziele bzw. Ergebnisse der Regionalen Leitplanung zu befolgen und umzusetzen. Der Unterzeichnung der Deklaration war eine Beschlussfassung in den Gemeinderäten vorgelagert. Neben der Gemeinde Bisamberg, welche nicht aktiv an der Leitplanung teilnahm, brachten die Gemeinden Bockfließ, Enzersfeld, Großbebersdorf, Kreuzstetten, Ladendorf, Langenzersdorf und Pillichsdorf keinen positiven Gemeinderatsbeschluss zustande und unterzeichneten daher auch nicht die Deklaration.

Diese Gemeinden konnten während des gesamten Prozesses ihre Skepsis nicht überwinden. Die Einzelgründe jeder Gemeinde gestalteten sich unterschiedlich: Manche Befragte behaupteten, dass es an den handelnden Akteuren in den jeweiligen Gemeinden scheiterte. Diese waren entweder nicht zu überzeugen oder der Bürgermeister, der hauptsächlich in den regionalen Diskussionen vertreten war, konnte die Inhalte und Ideen des Leitplanungsprozesses nicht ausreichend gut vermitteln. Manche Interviewte meinten, dass persönliche Befindlichkeiten ausschlaggebend für einen negativen Beschluss waren. Ein Gemeinderat kann beispielsweise unzufrieden sein, was laut Leitplanung mit seinem Grundstück passieren müsste. Außerdem können auch etwaige gemeindeinterne Streitigkeiten oder Probleme dazu führen, dass die Gemeinderäte prinzipiell gegen den Bürgermeister stimmen. Eine andere Erklärung ist, dass nicht in allen Gemeinden bestimmte Personen für die laufende Bearbeitung der Inhalte der Leitplanung abgestellt wurden. Manche Gemeinden haben erst gegen Ende des Prozesses verstanden, dass die Leitplanung durch die spätere Aufnahme von Elementen in das Regionale Raumordnungsprogramm von großer Bedeutung ist. Mit bestimmten Inhalten waren sie eigentlich gar nicht einverstanden, aber für eine Änderung war es dann schon zu spät.

Die Gemeinde Bisamberg ist nun (laut Informationen des Landes Niederösterreich Anfang 2018) wieder aktiver in der Kleinregion und interessiert sich auch für den Umsetzungsprozess der Regionalen Leitplanung. Der Umstand, dass nicht alle Gemeinden die Deklaration unterschrieben haben, hat mehr Auswirkungen auf die Stimmungslage als auf die tatsächliche Arbeit bzw. die Umsetzung, weil die meisten Inhalte sowieso in das Regionale Raumordnungsprogramm übergeführt wurden.

Die Gemeinden treffen sich einmal jährlich zu einem **Dialogforum**. Die acht Gemeinden, die die Deklaration nicht unterzeichnet haben, sind trotzdem bei diesem Dialogforum mit dabei. Dieses wird von allen Befragten als sehr sinnvoll erachtet und sehr gut besucht. Dort wird dargelegt, was jeder vorhat, in welcher Intensität und Form, und diskutiert was das für die anderen Gemeinden bedeutet. Die Schaffung dieser gemeinsamen Gesprächsebene, wo die nächsten Schritte bzw. aktuelle Fragen abgestimmt, abgeklärt und besprochen werden, ist als großer Erfolg der Leitplanung anzusehen. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass die Regionale Leitplanung wirklich Sinn machte und auch jeder anderen Region empfohlen werden kann, wie einer der Politiker zusammenfasste.

Der Wunsch sich öfter als nur einmal jährlich zu treffen ist nicht von allen vorhanden, weil die Befragten den Sinn dahinter bezweifelten. Insbesondere in kleineren Gemeinden werden z.B. nur alle fünf Jahre Umwidmungen vorgenommen bzw. liegen auch sonst nicht so oft Projekte an, die eine regionale Abstimmung erfordern. Außerdem sind die Bürgermeister schon mit genug Arbeit eingedeckt, haben oft mehrere Ämter (Obmannstätigkeiten verschiedener Vereine, etc.) inne und können sich daher nicht vorstellen, Zeit für mehrere Dialogforumtreffen pro Jahr einzuplanen. Ebenfalls zu bedenken ist, dass die Bürgermeister von kleineren Gemeinden abseits vom Bürgermeisteramt meist zusätzlich auch einer anderen Arbeit nachgehen. Somit ist normalerweise ein Jahr für die Ansammlung an Themen, die regional besprochen werden sollen, ausreichend. In Ausnahmefällen (z.B. bei einem Großprojekt oder Ähnlichem) besteht die Möglichkeit sich auch zwischenzeitlich zu treffen.

Der **Einfluss** der Regionalen Leitplanung **auf die tägliche Arbeit** in den Gemeinden ist insofern vorhanden, da das Regionale Raumordnungsprogramm ein rechtlich verbindliches Dokument darstellt. Daher müssen die während der Regionalen Leitplanung erarbeiteten Inhalte, wie z.B. die

Kategorisierung der Gemeinden, die Dichtevorgaben und Siedlungsgrenzen, von den Gemeinden beachtet werden. Diese wurden und werden intensiv in den Gemeinden besprochen und mit anderen Themenbereichen abgestimmt. Außerdem bedingt die Änderung des Regionalen Raumordnungsprogramms eine Anpassung der örtlichen Entwicklungskonzepte. Dies betrifft thematisch vor allem die Siedlungsgrenzen, die erhaltenswerten Landschaftsteile und die Regionalen Grünzonen. Die neu erarbeiteten Inhalte des Regionalen Raumordnungsprogrammes – im Konkreten die Einwohnerzielwerte, die Dichtewerte und die Neuwidmungsbedarfe – sind hingegen als Prüfkriterien bei den Änderungen der örtlichen Entwicklungskonzepte und der Flächenwidmungspläne zu sehen. Die meisten Gemeinden haben diese Überarbeitung der örtlichen Entwicklungskonzepte bereits erledigt bzw. sind gerade dabei dies zu tun. Es scheint also, als ob die Regionale Leitplanung in allen Gemeinden gut angekommen ist und die Ergebnisse ins Bewusstsein übergegangen sind. „Man hat eine Sensibilität für das Thema entwickelt“, wie einer der Befragten anmerkte. Die Abläufe innerhalb der Verwaltung der Gemeinden haben sich durch die Regionale Leitplanung aber nicht geändert.

Die Ortsplaner der Gemeinden sind ebenfalls gerade mit der Umsetzung beschäftigt. Für sie macht es den Eindruck, als ob manchen Gemeinden nicht bewusst war, dass sie ihre örtlichen Entwicklungskonzepte, sofern vorhanden, langfristig an die Leitplanung anpassen müssen, auch wenn diese noch jüngere Konzepte sind, deren Begutachtung noch nicht lange zurückliegt. Diese Angelegenheit wird die Ortsplaner noch länger beschäftigen. Als größte Herausforderung erachtete einer der Ortsplaner die Umsetzung der Dichtewerte. Sie sind ein emotionalisierender Teil der Leitplanung. Bürgermeister wurden deswegen schon abgewählt bzw. konnte man teilweise die Meinung der Bevölkerung durch große Verluste der Mehrheitspartei in der nachfolgenden Gemeinderatswahl ablesen. Ein Problem stellt bzw. stellte auch dar, dass gewisse Instrumentarien nicht rechtzeitig entwickelt wurden, welche aber für die Umsetzung der Ziele der Leitplanung notwendig sind. Beispielsweise wurde die Leerflächenmanagementdatenbank erst später in Betrieb genommen, als dies ursprünglich angedacht war. Darüber hinaus besteht bei Themen wie z.B. der Baulandumlegung oder der Baulandrückwidmung noch zu wenig praktische Erfahrung, weshalb sie mit Unsicherheiten behaftet sind.

Die **Zusammenarbeit der Gemeinden** untereinander hat sich durch den Regionalen Leitplanungsprozess nicht wesentlich verändert. Die meisten hatten und haben noch immer ein gutes Verhältnis zueinander. Einer der Interviewten meinte jedoch, dass die Leitplanung die Kooperationsbereitschaft und -kultur in der Region verändert hat. Dadurch, dass der Prozess sehr viel Vertrauen unter den Gemeinden geschaffen hat, geht man nun in den Gruppen und Teilgruppen der Region schwierige Themen leichter an. Außerdem trauen sich die einzelnen Gemeinden bzw. die Region als Gesamtes nun mehr zu. Die Begegnungen sind freier und leichter, weil man weiß, dass man dem anderen vertrauen kann.

Die **Zusammenarbeit der Gemeinden mit dem Land Niederösterreich** hat sich ebenfalls nur minimal verändert. Manche kennen die Persönlichkeiten der Landesverwaltung nun besser, was Vertrauen schafft und daher positiv zu bewerten ist.

Die **Zusammenarbeit der Gemeinden mit der Stadt Wien** war während des Prozesses, wie weiter oben dargelegt, nicht sehr ausgeprägt, und hat sich auch nach dem Prozess nicht verstärkt. So wie auch vor der Leitplanung trifft man sich lediglich im SUM-Forum, wo die Gemeinden eingeladen sind und dadurch die Möglichkeit haben, sich mit Wien und auch anderen Umlandgemeinden auszutauschen. Der Befragte, der überzeugt davon war, dass dem SUM bzw. den Bezirken Floridsdorf und Donaustadt in Wien keine besondere Beachtung geschenkt wird, sieht die Zusammenarbeit mit

Wien kritisch. Neben dem SUM-Forum haben allerdings einige ausgewählte Ortschefs auch über die PGO Kontakt zu Wien, wo verschiedene Thematiken besprochen werden. Auch die Stadt Wien beteuert, an Stadt-Umland-Kooperationen interessiert zu sein – praktisch passiert aber wenig Austausch.

Ob ein Wechsel einer im Leitplanungsprozess teilnehmenden Person eine Gefahr für die Weiterführung der Regionalen Leitplanung birgt, wurde von den Interviewpartnern allesamt negiert. Ein Politiker meinte, dass die Gemeinden des Nordraumes Wien durch die Kleinregionen, die LEADER-Regionen, etc. viele Formen der Zusammenarbeit kennen und man sich auch als Neuer in diesem Kooperationspool befindet. Außerdem lernt man im Bereich der Raumplanung schnell, dass man die auftretenden Fragestellungen nicht nur für sich allein in der eigenen Gemeinde betrachten kann. Vielmehr muss man auch mit den umliegenden Gemeinden nachdenken, wie man die Region am besten gemeinsam entwickelt. Daher waren sich alle Befragten einig, dass ein Bürgermeisterwechsel bzw. ein parteipolitischer Machtwechsel kein Problem darstellen würde: Durch das Dialogforum, das Wissen, das in der Gemeinde vorhanden ist, und den rechtlich verbindlichen Vorgaben des Regionalen Raumordnungsprogrammes, werden die neuen Verantwortlichen schnell mit den Ergebnissen und der Denkweise der Leitplanung vertraut.

Der **Mehrwert**, der durch die Regionale Leitplanung erreicht wurde, ist zwar auf den ersten Blick nicht immer erkennbar, aber zweifelsfrei vorhanden – für die Gemeinden selbst, aber auch das Land Niederösterreich. Die Bürgermeister taten sich teilweise schwer, direkt für die Gemeinde selbst einen konkreten Mehrwert aus der Regionalen Leitplanung abzuleiten. Einen konkreten Mehrwert haben die Gemeinden aus dem Bau der A5 erfahren, meinten einige.

Allerdings sind die unterschwellig wirkenden Tatsachen, dass ein intensiver Prozess auf Augenhöhe zwischen allen Beteiligten durchgeführt wurde sowie die Bildung und Nutzung von Synergien, nicht von der Hand zu weisen. Außerdem konnte das Land Niederösterreich durch die rechtzeitige örtliche und überörtliche Abstimmung in der Erstellung des Regionalen Raumordnungsprogrammes schneller sein, da es sich schlichtweg gewisse Arbeits- und Zeitaufwände gespart hat. Für die einzelnen Gemeinden war der Mehrwert sicherlich der Einblick in die anderen Gemeinden, sie haben deren Positionen besser kennen gelernt und einen intensiven und direkten Eindruck bekommen, wie sich die Region entwickeln wird. Darüber hinaus haben die Gemeinden auch gesehen, wie die objektiv fachliche Einstufung ihrer eigenen Gemeinde aussieht. Dazu muss man sagen, dass die politische Sicht mancher Ortschefs damit nicht zusammenpasste, warf ein Experte auf. Auch war es für die Gemeinden ein Vorteil, dass z.B. über die Siedlungsgrenzen einmal in einem größeren Kontext gesprochen wurde. Dadurch konnten die Gemeinden gemeinsam über diese debattieren (bezüglich Auflassung, Neuziehung, etc.). Des Weiteren wurde ihnen erklärt, warum wo überhaupt Siedlungsgrenzen sind, was wesentlich zum Verständnis der Gemeinden beitrug.

Besonders herauszustreichen sind die Lernerfahrung, die der Prozess bewirkt hat, und der Diskussionsprozess, der im Zuge des Dialogforums auch weitergeführt wird. Dadurch befasst sich die Region zumindest einmal im Jahr schwerpunktmäßig mit dem Thema und stimmt sich zu verschiedenen Fragestellungen ab. Selbst die Gemeinden, die dem Leitplanungsprozess skeptisch gegenüberstanden, haben ebenso einen Mehrwert erfahren. Sie haben genauso Wissen aus der Leitplanung mitgenommen, können die während bzw. nach dem Prozess entwickelten Instrumente nutzen und das Dialogforum besuchen.

Die Befragten, welche keine Bürgermeister waren, sagten auch, dass sie vollstes Verständnis dafür haben, wenn sich ein Bürgermeister nur auf seine Gemeinde konzentriert und an seine Gemeinde

denkt, weil er damit schon sehr beschäftigt ist und mit vielen Herausforderungen umgehen muss. Sie sind jedoch überzeugt davon, dass der intensive und gemeinsame Nachdenkprozess der Regionalen Leitplanung deren Sichtweise auf manche Dinge geändert hat.

Ebenso hat die Region als Ganzes einen großen Mehrwert erfahren. Die Bürgermeister und in weiterer Folge auch andere Politiker und die Verwaltungen der Gemeinden haben durch den Prozess eine regionale Denkweise gelernt und erfahren, weil sie gezwungen waren in regionalen Dimensionen zu denken. Die Kombination dieser regionalen Denkweise mit dem geschaffenen Vertrauen zwischen den Gemeinden ließ eine neue Kooperationsbereitschaft bzw. -kultur entstehen, welche eindeutig als Mehrwert anzusehen ist.

In diesem Zusammenhang begleitet und ermutigt die NÖ.Regional.GmbH die Gemeinden ihre Erfahrungen und Lernprozesse mit Gemeinden anderer Regionen, die nicht am Leitplanungsprozess teilgenommen haben, zu teilen. Die Akteure der Region merken nach wie vor, dass die Region bezüglich der Siedlungsentwicklung Vorzeigeprojekt ist und einen Impuls geliefert hat, der sich auch auf andere Gemeinden auswirkt.

Als konkrete **Ergebnisse** der Regionalen Leitplanung kann bereits auf einige Dinge verwiesen werden. Das Thema „Innen vor Außen“ hat schon während der Regionalen Leitplanung eine große Rolle gespielt und bleibt weiterhin von Bedeutung. So wird auch im Zuge des Umsetzungsprozesses daran weitergearbeitet. Die Leerflächenmanagementdatenbank wurde noch während des Leitplanungsprozesses vorgestellt und im Zuge eines Pilotprojektes von den Gemeinden Gerasdorf, Spillern, Mistelbach und Gaweinstal getestet (vgl. Land Niederösterreich 2018a). Dieses Instrument wird gerade in ganz Niederösterreich ausgerollt und den anderen Gemeinden vorgestellt. Diese Pilotgemeinden haben selbst an einer Ausstellung gearbeitet, um ihre Erfahrungen in die Kleinregionen weiterzugeben. Darüber hinaus hat die Stadtgemeinde Mistelbach eine eigene Wanderausstellung mit Unterstützung der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik des Landes Niederösterreich erstellt. Neben anderen Elementen zur Information und Aktivierung, wurde diese Ausstellung von der Stadtgemeinde für Mistelbach und die umliegenden Gemeinden im Zuge des Flächenmanagementprozesses entwickelt. Die Mitarbeiter der NÖ.Regional.GmbH unterstützen ebenfalls diese Thematik in den verschiedensten Projekten. Die Stadtgemeinden Mistelbach und Stockerau führten eigene Zentrumsentwicklungsprozesse durch. Unterstützend dazu ergänzte die Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik des Landes Niederösterreich die bestehende Folderserie um verschiedene Elemente, wie z.B. mit dem Thema „Verdichtung mit Maß und Ziel“. Außerdem entwickelte die Fachabteilung in Abstimmung mit der NÖ.Regional.GmbH das Ausstellungsformat „Das Zentrum sind wir“. Diese Wanderausstellung befasst sich mit den Themen Zentrumsentwicklung und Ortskernbelebung (vgl. Land Niederösterreich 2018b).

Aufgrund von Zeitknappheit tagte das Dialogforum im Jahr 2017 nicht, was aber zeitnah im Jahr 2018 nachgeholt werden soll (laut Informationen des Landes Niederösterreich im März 2018 ist ein Termin Mitte April 2018 anvisiert). Dabei könnten bzw. sollen die Themen Siedlungs-Monitoring und Wirtschaftskooperationen besprochen werden.

Auf legislativer Seite wurde bereits in der ersten Phase der Leitplanung seitens des Landes Niederösterreich eine eigene Widmungskategorie für Photovoltaikanlagen eingeführt. Diese wurde von der ARGE Regionale Leitplanung A5/S1/A22 im Zuge der Resolution an die politischen Vertreter des Landes Niederösterreich gefordert. Im Jahr 2016 wurde das Thema Baulandumlegung in das Niederösterreichische Raumordnungsgesetz implementiert. Diese soll insbesondere die Baulandmobilisierung unterstützen, wurde aber bisher weder von einer Gemeinde des

Leitplanungsprozesses noch einer anderen Gemeinde Niederösterreichs angewandt. Darüber hinaus wurde die Regelung zur Stellplatzverordnung angepasst, wodurch es nun möglich ist, auch geringere Stellplatzzahlen in der Nähe von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs zuzulassen. Diese zwar kleine Maßnahme kann hocheffektiv sein, da vor allem höhere Dichten in Bahnhofsnähe unterstützt werden.

Die Marktgemeinde Bad Pirawarth hat sich nach Ende des Prozesses von sich aus mit der Entwicklung ihres Siedlungsgebietes auseinandergesetzt, was folglich auch in einem neuen örtlichen Entwicklungskonzept Niederschlag fand. Die Stadtgemeinde Gerasdorf beschäftigt sich zurzeit in einem Visionsprozess mit seiner Entwicklung bis zum Jahr 2030. Dabei ist noch offen, ob die Ergebnisse zu einer Anpassung des örtlichen Entwicklungskonzeptes und des Flächenwidmungsplans führen.

## **5.2 Bezirk Mödling**

### **5.2.1 Wie alles anfing**

Die Herleitung, warum der zweite Leitplanungsprozess im Bezirk Mödling durchgeführt wurde, gestaltet sich nicht so eindeutig wie beim Pilotprojekt im Nordraum Wien. Grundsätzlich war es so, dass der für den Südraum von Wien verantwortliche SUM-Manager die Leitplanung ins Rollen brachte. Der Grund dafür war, dass es durch die Nähe zur Hauptstadt Abstimmungsschwierigkeiten zwischen Niederösterreich und Wien gab. Ein Projekt, das als Beispiel für diese gegenseitige Blindheit gesehen wird, ist das Wohnbauprojekt Waldmühle Rodaun im Wiener Stadtbezirk Liesing. Die Gemeinde Kaltenleutgeben hat sich dazu entschieden, ihre Ortsentwicklung einzuschränken, um auf die Verkehrsachsen Rücksicht zu nehmen: Kaltenleutgeben verfügt durch seine Tallage nur über eine einzige Zufahrtsstraße. Das Wohnbauprojekt wurde an genau dieser Straße errichtet und verfügt über keine andere Verkehrsrelation. Durch die Größe des Projektes (450 Wohnungen (vgl. Waldmühle Rodaun Betreuungsgesellschaft mbH 2017)) erweist sich die Verkehrsanbindung aus Überlastungsgründen als mangelhaft. Obwohl diese Problematik von den Verantwortlichen des Bezirkes und den niederösterreichischen Nachbargemeinden angeprangert wurde, wurde dieses Projekt trotzdem über alle lokalen Interessen und Meinungen hinweg von der Stadt Wien durchgesetzt. Dieser Tathergang wurde mit als Anlass genommen, solche Entwicklungen in Zukunft nicht mehr zuzulassen und eine gemeinsame Gesprächsbasis mit Wien zu finden.

Die regionalen Herausforderungen sind anders als im Nordraum, in welchem es noch sehr große Entwicklungspotenziale gibt, weil der Bezirk Mödling schon nahezu „fertig strukturiert“ ist. Jedoch ergeben sich aus dieser Struktur andere Herausforderungen, allen voran das Verkehrs- und Mobilitätsthema. Durch den enormen Bodendruck bestehen auch Konfliktpotenziale bei der Umnutzung von nicht mehr gebrauchten Gebäuden oder Arealen. Außerdem sind die Gemeindegrenzen vor allem in der verstädterten mittleren Zone, dem Siedlungsband, das sich von Liesing bis Guntramsdorf (bzw. weiter bis Wiener Neustadt) zieht, verschwunden. Eine Ortschaft bzw. Gemeinde geht nahtlos in die nächste über. Aus diesen Begebenheiten und Herausforderungen ergaben sich der Wunsch und die Notwendigkeit einer gemeindeübergreifenden Abstimmung. Somit wurde diese Leitplanung nicht wie im Nordraum eher von oben (durch das Land Niederösterreich und der NÖ.Regional.GmbH) initiiert, sondern aus der Region heraus durch das SUM angestoßen.

Im Gegensatz zum Norden wurde in Verbindung mit der Regionalen Leitplanung des Bezirks Mödling, obgleich der guten Erfahrungen aus dem Nordraum, das bestehende Regionale Raumordnungsprogramm südliches Wiener Umland nicht überarbeitet. Eigentlich hätte dies die

Verwaltung des Landes Niederösterreich vorgehabt bzw. hätte sie sich das gewünscht, jedoch wurde von politischer Seite kein Auftrag zur Überarbeitung des Raumordnungsprogrammes erteilt. Würde man es überarbeiten, dann wäre ebenfalls eine Aufteilung des behandelten Gebietes anzudenken. Ähnlich wie im Nordraum, wo der ehemals gesamte Nordraum in drei Teilräume Nordwest, Nord und Nordost aufgeteilt wurde, könnte man den Bezirk Mödling aus dem gesamten Südraum herauslösen. Auch andere Experten meinten dazu, dass ein Beschluss auf Landtagebene wünschenswert gewesen wäre, um zumindest gewisse Teile des Regionalen Leitplanes mit einer Verbindlichkeit zu untermauern.

Die **Voraussetzungen** für eine regionale Zusammenarbeit der Gemeinden gestalteten sich im Süden ebenfalls unterschiedlich. Während im Norden die Kleinregionen recht aktiv waren und sind, bezeichnete einer der Gesprächspartner die mit dem Bezirk Mödling deckungsgleiche Kleinregion Mödling als nur auf dem Papier vorhanden. Trotzdem war schon eine gewisse Kooperationskultur existent. Der Leitplanungsprozess sollte dazu dienen diese zu festigen. Schon vor der Regionalen Leitplanung arbeiteten die Gemeinden des Bezirks Mödling bei verschiedenen Projekten zusammen, wie einer der Befragten schilderte. So tauschten sie sich überparteilich über den GVA zu gewissen Großprojekten, aber auch Projekten, die den Bezirk bzw. mehrere Gemeinden betroffen haben, aus (Projekt VIA SUM, siehe Kapitel 4.2.1). Weitere Anliegen waren, eine Sichtung bestehender Ideen zu machen, die zentralen Themen zu festigen und eine Richtungsgebung vorzunehmen. Dadurch war der Regionale Leitplanungsprozess im Bezirk Mödling allgemeiner und strategischer als im Nordraum Wien. Vorrangig für die Entscheidung der interregionalen Zusammenarbeit war neben dem dominanten Verkehrsthema die Zielsetzung, sich regional gemeinsam abzustimmen und zu entwickeln. Gleichzeitig wollte man auch eine gewisse Machtstellung gegenüber der Stadt Wien schaffen.

Als **Besonderheit** des Leitplanungsprozesses im Bezirk Mödling bestand die Stadtgemeinde Mödling darauf, vorrangig ihre Interessen von einem Vertreter der Verwaltung anstatt eines politischen Vertreters repräsentieren zu lassen. Ing. Werner Deringer, seines Zeichens Stadtbauamtsdirektor der Stadtgemeinde Mödling, übernahm im Prozess den Teil der Verwaltung. Er konnte durch seine langjährige Erfahrung bei der Stadtgemeinde Mödling, sein Wissen über die Stadt und den Bezirk die Leitplanung bereichern. Darüber hinaus sah er die Regionale Leitplanung nicht aus parteipolitischer, sondern aus fachlich-objektiver Sicht.

### 5.2.2 Der Planungsprozess

Die **Prozessstruktur** wurde von den Politikern und der Verwaltung als sehr gut empfunden. Die Steuerungsgruppe war ähnlich wie im Norden als Stellvertretersystem aufgestellt und bestand aus ca. einem Drittel der beteiligten Personen des Beschlussorgans (Bürgermeister und Vertreter der Verwaltung) und Vertretern des Landes Niederösterreich, der PGO und des SUM. Die Steuerungsgruppe bildete also eine wesentlich größere Runde als die der Regionalen Leitplanung im Nordraum.

Alle Befragten empfanden die am Anfang des Prozesses durchgeführten **Regions-Expeditionen** (Bezirkserkundungstouren) als sehr positiv. Dabei konnten die Beteiligten die Gemeinden des Bezirks besser kennenlernen und wurden auch auf deren Problemzonen und Entwicklungspotenziale aufmerksam. Diese Erfahrungen führten dazu, die Perspektiven auf den eigenen Ort zu schärfen.

Die Einigung auf die **Schwerpunkthemen** ging zügig vonstatten: Allen war klar, dass das Verkehrsproblem in Verbindung mit dem Thema Siedlungs- und Standortentwicklung die Hauptherausforderung und somit prioritär zu behandeln war. Die anderen Themen Baukultur bzw. Landschaft, Freiraum und Wasserwirtschaft wurden etwas geringer bewertet, weshalb ihnen weniger Aufmerksamkeit zuteilwurde. Die Gemeinden des Bezirks Mödling waren grundsätzlich motiviert für den Leitplanungsprozess und offen für Diskussionen. Manche Gemeinden waren von Beginn an vollkommen überzeugt von der Regionalen Leitplanung und waren der Ansicht, dass dies genau das ist, was sie im Bezirk brauchen, während andere Gemeinden skeptischer in den Prozess gingen. Generell lässt sich aber sagen, dass die Stimmung während des Prozesses sehr lösungsorientiert war, wie einige Beteiligte meinten. Manche Gemeinden wollten sogar mehr Inhalte behandeln, als dann im Endeffekt in den Regionalen Leitplan aufgenommen wurden. Zwischen den Gemeinden der unterschiedlichen Teilräume des Bezirks Mödling konnten bezüglich der Motivation für bzw. Aktivität im Leitplanungsprozess keine Unterschiede festgestellt werden. Die skeptischeren Gemeinden und jene mit hohem Interesse waren in keinem spezifischen Teilraum konzentriert.

Alle Interviewten waren sich aber einig, dass die behandelten **Themen** ausreichend waren und nicht der Bedarf nach mehr vorhanden war. Die bearbeiteten Materien waren schon sehr umfangreich und haben die wichtigsten aktuellen Herausforderungen abgedeckt. Eine Person merkte an, dass für sie das Thema interkommunaler Ausgleich bezüglich Betriebsgebiete zu kurz gekommen ist und diesbezüglich noch Bedarf an weiterführender Diskussion besteht.

Ebenso wurden die **eingebundenen Personen bzw. Gemeinden** als ausreichend empfunden. Die Befragten empfanden den Prozess als sehr offen: Nicht nur die Politiker, sondern auch die Ortsplaner und die Verwaltung konnten sich in den Prozess einbringen und engagieren. Die Ortsplaner wurden dabei gegenüber der Leitplanung im Nordraum Wien früher eingebunden, da man aus der als negativ erachteten zu späten Einbindung dieser gelernt hatte. Darüber hinaus war es den Gemeinden möglich, auch externe Personen einzuladen. Einer der Gesprächspartner war diesbezüglich überzeugt davon, dass es zu der Phase während des Leitplanungsprozesses nicht notwendig war noch andere zu involvieren. Allerdings könnte er sich vorstellen, in einigen Jahren nach dem Ende des Prozesses wichtige Partner wie beispielsweise den VOR in die regionale Diskussion bzw. für konkrete Projekte einzubinden. Insbesondere war es auch aus dem Grund ausreichend, weil in den jeweiligen Gemeinden ein durchaus vielschichtiges Programm abgelaufen ist: In einigen Gemeinden wurden Meinungen durch Beteiligungen mit Bürgern, Initiativen und weiteren Akteuren gesammelt. Diese Vielzahl an Information wurde anschließend gebündelt und diente als Grundlage der jeweiligen Gemeinde für die Diskussionen im Leitplanungsprozess. Diese Vorgänge waren sehr mühsam und zeitaufwändig, wie einer der Befragten berichtete.

Bezüglich der **Abstimmung der vier Hauptthemenkomplexe** wollten manche Interviewpartner kein Thema explizit herausnehmen und als schwieriger oder einfacher in der Abstimmung bewerten. Andere betonten das Thema Verkehr und Mobilität und bezeichneten es als das wichtigste und damit auch schwierigste Thema: Durch die Dynamik der Region steigt der Verkehr stetig an und gleichzeitig ist aber keiner bereit, große Verkehrsträger durch die eigene Gemeinde führen zu lassen. Außerdem hat die Region einen hohen PKW-Anteil im Modal Split. Dies kann man zwar beispielsweise in den Gemeinden im Wienerwald nachvollziehen, ist aber in der verstädterten mittleren Zone nur schwer zu begreifen, weil diese ein doch sehr stadtnahes Gebiet repräsentiert und auch über gute öffentliche Verkehrsträger verfügt. Ein Ausbau dieser und ein Starten eines Umdenkprozesses sind somit große Herausforderungen der Zukunft. Weiters bildet die Kombination des Verkehrsthemas



mit der Siedlungs- und Standortentwicklung Chancen, um Standorte mit gutem öffentlichem Verkehrsangebot zu verdichten (z.B. bei Bahnhofsumfeldern).

In der Stadt Mödling beispielsweise sah man das Thema Baukultur neben dem Thema Mobilität als wichtig für die Stadtgemeinde. Dort wird das Thema Baukultur jedoch größtenteils unter dem Gesichtspunkt betrachtet, altehrwürdige Gebäude zu schützen, welche keiner Bebauung im Bebauungsplan entsprechen und dadurch schwierige rechtliche Situationen bei Um- oder Ausbau hervorrufen. Diese Herausforderung besteht jedoch so nur in der Stadt Mödling, welche sich mangels ähnlicher Problemlagen im Bezirk mit der Stadtgemeinde Baden zu diesem und anderen Themen austauscht. Durch eine ähnliche Größe und bauliche Beschaffenheit gibt es mehr Überschneidungen mit der Stadt Baden, als mit anderen Gemeinden des Bezirkes.

Bei manchen Mitwirkenden und politisch Verantwortlichen herrschte **Misstrauen** bezüglich der **inhaltlichen Ausrichtung**. Ihnen war unklar, inwieweit die Gemeinden in Zukunft noch verantwortlich für Widmungsfragen innerhalb ihrer eigenen Gemeinde sein würden und mit wem sie sich abstimmen müssten, wenn sich ein Betrieb in ihrer Gemeinde ansiedeln will. Diese Ängste hat man jedoch schnell beschwichtigen können, weil der Regionale Leitplan keine rechtliche Verbindlichkeit nach sich zieht, bemerkte ein Bürgermeister. Er findet es gut, dass der Plan rechtlich nicht verbindlich ist. Den Regionalen Leitplan sieht er als regionale Vereinbarung, die gerade in Ballungszentren bzw. einem Bezirk wie Mödling, der eine hohe Einwohnerzahl aufweist, aber nur über eine kleine Fläche verfügt, Synergien erkennen kann und alle motiviert gemeinsam an einem Strang zu ziehen. Hingegen wäre eine rechtliche Verbindlichkeit, die den Handlungsspielraum der Gemeinden einschränkt, nicht der richtige Ansatz dafür, wie er meinte. Gerade in Zeiten, wo die Politikverdrossenheit zunimmt und das Demokratieverständnis schwindet, warnt er davor, die Autonomie von Gemeinden weiter zu beschneiden.

Manche denken jedoch auch anders: Einer der Befragten war überzeugt davon, dass die Erzeugung von Verbindlichkeiten sehr wohl Sinn machen würde und sich dies auch langfristig ergeben wird. Ebenso sehen die planenden Experten die Unverbindlichkeit des Dokuments als Problem. Der Autor stimmt mit der letzten Meinungsbekundung überein. Er findet, dass zumindest gewisse Teile dieser regionalen Zusammenarbeit, dieses Regionalen Leitplans – ähnlich wie dies im Nordraum Wien gehandhabt wurde – mittelfristig in eine Verbindlichkeit übergeführt werden müssen.

**Politische Zugehörigkeiten** spielten wie im Nordraum Wien keine Rolle, da im Grunde genommen jede Gemeinde die gleichen oder ähnliche Probleme hat und diese von der Parteipolitik losgelöst sind. Ein Bürgermeister äußerte dazu, dass sich dies innerhalb der Gemeinde anders darstellt, da hier unterschiedliche Betrachtungen aufeinanderprallen und die Oppositionsparteien grundsätzlich gegen Vorschläge und Meinungen der regierenden Parteien sind. Dies ist aber ganz normales Politikalkül, das man auch in der Tagespolitik anderer administrativer Ebenen beobachten kann.

Von den Experten wurde als **negativ** empfunden, dass der Link zur Landespolitik im Leitplanungsprozess schwer zu schaffen war. Martin Schuster, Landtagsabgeordneter und Bürgermeister der Marktgemeinde Perchtoldsdorf, war die vorantreibende Kraft und federführend im Prozess. Allerdings schätzten die Akteure das Interesse der politischen Seite des Landes Niederösterreich an diesem Prozess niedriger ein, als das des damaligen für Raumplanung zuständigen Landesrats Mag. Karl Wilfing im Nordraum. Die Interviewten gaben an, dass dieser bezüglich der Leitplanung wesentlich aktiver war und man sein persönliches Interesse spüren konnte.

Was einer der Befragten kritisch sah, war, dass die Personen, die in der Steuerungsgruppe saßen, sich in den seltensten Fällen wirklich effizient damit befassen. Sie vertreten zwar die Gemeinde, aber wirklich bearbeitet werden die Inhalte im Hintergrund von Sachbearbeitern. Aus diesem Grund erachtet es diese Person als sinnvoller, wenn nicht nur politische Vertreter, sondern auch verstärkt Vertreter der Verwaltung am Prozess und damit auch an den Sitzungen der Gremien beteiligt wären.

Der Befragte meinte weiter, dass der **Informationsfluss** über den GVA direkt an die in den Gemeinden zuständigen Politiker (Stadträte, Gemeinderäte) gelaufen ist. Diese haben jedoch auch andere Ressorts inne und daher versickerten oftmals gewisse Informationen, wie er schilderte. Nach anfänglichen Schwierigkeiten wussten die Sachbearbeiter dann aber wie sie an die Informationen kamen.

Nicht nur die Weitergabe an Informationen zwischen der Politik- und der Verwaltungsebene gestaltete sich über weite Strecken schwierig. Auch die an den Sitzungen teilnehmenden Bürgermeister gaben nicht gleichwertig Informationen an ihre Gemeinderäte weiter. Diesbezüglich waren Unterschiede in den Gemeinden zu vernehmen. Das Büro stadtländ (Auftragnehmer) hat versucht dem entgegenzuwirken und den Gemeinderäten die Materialien als Zusatzservice zur Verfügung gestellt. In größeren Gemeinden, wie beispielsweise Guntramsdorf, Mödling oder Perchtoldsdorf hat die Weitergabe und gemeindeinterne Kommunikation grundsätzlich besser funktioniert. Unter anderem auch deswegen, weil in diesen Gemeinden die Planungsbeauftragten nicht in Teilzeit arbeiten. Die Ressourcenfrage innerhalb der Gemeinden, nicht nur finanziell sondern auch zeitlich-personell, ist eine ganz wesentliche bei der Bearbeitung der Inhalte eines solch umfassenden Prozesses.

Neben der Weitergabe an Informationen innerhalb der Gemeinden wurde auch die mangelnde bzw. als schwierig eingestufte Kommunikation zwischen der Gemeindeebene und der Landespolitik genannt. Dies kann als weiteres Indiz dafür gedeutet werden, dass die politische Seite des Landes Niederösterreich die Leitplanung nicht so aktiv begleitet hat, wie dies im Nordraum der Fall war.

Einer der Gesprächspartner merkte an, dass man zu Beginn sehr euphorisch an die Regionale Leitplanung herangegangen ist und in den Diskussionen schon sehr ins Detail ging. Beispielsweise besprachen sie schon in diesem frühen Stadium, wo man Kreuzungen entlasten könnte, wo Verbindungswege sind und viele weitere Lösungsvorschläge zur Behandlung von Problemen. Allerdings nahm der Prozess nach der Anfangsphase eine Richtung, die er als sehr negativ empfunden hat, da nur Ideen gesammelt wurden und sich niemand über die Finanzierung dieser Projekte Gedanken machte. Völlig klar ist, dass die Gemeinden alleine große Projekte, wie z.B. eine Umfahrung des Badener Spitzes oder einen Tunnel in Wiener Neudorf finanziell nicht stemmen können. Er hat versucht diese Problematik öfters anzusprechen und meinte, dass es diesbezüglich Unterstützungen von verschiedenen Seiten braucht. Solch eine Unterstützung kann unter anderem vom Land Niederösterreich gestellt werden. Außerdem wurde diskutiert, ob man einen regionalen Finanztopf einrichten soll, in den alle Gemeinden nach einem bestimmten Schlüssel Geld einzahlen und aus dem heraus regionale bzw. regional bedeutsame Projekte finanziert werden können. Diese Idee fand auch bei einigen Anklang, jedoch ist sie nie über die Phase des Diskutierens hinausgekommen und wurde daher nie realisiert. Experten hätten dies ebenfalls sehr begrüßt, denn auch sie erkannten die Notwendigkeit einer solchen Vereinbarung während des Prozesses, aber letztendlich scheiterte dies an den Gemeindechefs, die sich diesbezüglich nicht einigen konnten.

Für das Planungsbüro stadtländ war obendrein negativ, dass der Prozess schlussendlich teurer war, als ursprünglich veranschlagt. Dies lag an den vielen aufwändigen und teils kostenintensiven Treffen, wie z.B. der Veranstaltung im Palmers-Hochhaus oder den Regions-Expeditionen. Auch leistete das Team des Büros zusätzliche Arbeit aus einer Grundüberzeugung heraus, dass dieser Leitplanungsprozess einen großen Mehrwert für die Region brächte.

Die **Einbindung der Stadt Wien** im Leitplanungsprozess wurde von Beginn an bewusst anders gestaltet als in der Regionalen Leitplanung im Nordraum Wien. Vertreter der MA 18 (Magistratsabteilung der Stadt Wien – Stadtentwicklung und Stadtplanung) nahmen regelmäßig an den Veranstaltungen im Rahmen der Leitplanung teil. Sie waren am Geschehen und den Inhalten interessiert. Jedoch war laut den Befragten nur die Verwaltungsebene interessiert und weniger die politische Ebene. Dass die Stadt Wien stärker in den Leitplanungsprozess eingebunden war als im Nordraum lag auch daran, dass im Nordraum die NÖ.Regional.GmbH die in der Region federführende Organisationskraft war. Diese ist vom Land Niederösterreich koordiniert. Im Prozess im Bezirk Mödling übernahm diese Funktion hingegen das SUM, welches von beiden Ländern Wien und Niederösterreich gleichermaßen koordiniert wird. Von dieser Ausgangslage aus war der Link zur Stadt Wien einfacher zu finden. Die meisten Interviewpartner aus der Region empfanden die Zusammenarbeit mit der Stadt Wien als gut, meinten aber, dass diese auch in diesem Prozess keine große Rolle spielte. Die Kooperation mit Wien an sich war nur als großes wichtiges Thema vorangestellt, um die regionalen Akteure zu einer interregionalen Abstimmung zu motivieren, wie eine der befragten Personen äußerte. Der Regionale Leitplan war wichtig, weil er es ermöglicht hat zumindest formal auf Augenhöhe mit der Gemeinde Wien kommunizieren zu können. Er führte weiter aus, dass es immer ein Problem war, dass die Stadt Wien eine ganz andere Struktur hat. Während die Wiener Bezirksvorsteher formal für sehr viele Menschen zuständig sind, besitzen sie praktisch weitaus weniger Kompetenzen als die Bürgermeister in Niederösterreich. Diese haben weitaus weniger Einwohner und ein kleineres Gebiet zu betreuen. Aus dieser Schieflage ergibt sich das Problem der Zusammenarbeit auf Augenhöhe, weil es schlichtweg nicht möglich ist, sämtliche Angelegenheiten mit dem Wiener Gemeinderat bzw. der Wiener Landesregierung zu besprechen. Auf der anderen Seite war es auch für Wien immer schwierig zu wissen, was die Umlandgemeinden eigentlich wollen. Die Regionale Leitplanung hat allerdings die Ideen und Vorstellungen der Gemeinden gebündelt, was zu einer neuen Qualität in den Gesprächen mit Wien geführt hat.

Einer der Interviewten meinte dazu, dass es keinen Sinn gemacht hätte die Stadt Wien mehr in den Regionalen Leitplanungsprozess miteinzubinden. Vielmehr mussten die Gemeinden zuerst selbst „ihre Aufgaben erledigen“ und eine gemeinsame Richtung finden. Darüber hinaus denkt er, dass die niederösterreichischen Gemeinden und die Stadt Wien sich sonst nur bezüglich einiger typischer Grenzprobleme ausgetauscht hätten, anstatt größere grenzübergreifende regionale Herausforderungen anzugehen. Außerdem betonte er, dass der Bezirk Mödling als grenzübergreifenden Partner nicht nur die Stadt Wien hat. Diese bringt zwar bezüglich Pendlerströmen und allgemeiner Mobilität die größten Herausforderungen mit sich, aber auch andere Relationen sind für den Bezirk von großer Bedeutung. Beispiele hierfür sind der Bezirk Baden im Süden oder der Bezirk Bruck an der Leitha mit dem Flughafen Wien-Schwechat im Osten. Aus diesem Grund wurden zunächst im Leitplanungsprozess alle Relationen gleichwertig behandelt. Überhaupt wurden die Nachbarbezirke in der Regionalen Leitplanung des Bezirks Mödling stärker miteinbezogen, als dies im Nordraum Wien der Fall war. Zu konkreten Kooperationen konnte es dann ab dem Prozessende kommen. Diese sind mit den Nachbarbezirken in Niederösterreich aufgrund des gleichen Rechtsraumes leichter zu handhaben als mit der Stadt Wien, da diese ein anderes

Bundesland ist. Einer der Befragten äußerte sich aber zuversichtlich, dass man auch dafür eine Lösung finden wird.

Interessant ist, dass einige Gesprächspartner den Gemeinden ohne direkte Grenze mit Wien nicht viele Berührungspunkte mit dieser zusprachen, obwohl beispielsweise das regional äußerst bedeutsame Thema Verkehr sehr wohl wechselseitige Auswirkungen hat. Z.B. hat die Parkraumbewirtschaftung in Wien Auswirkungen auf den gesamten Bezirk.

### 5.2.3 Nach dem Planungsprozess

Am Ende des Leitplanungsprozesses haben alle beteiligten Gemeinden bis auf eine die gemeinsame **Willensbekundung** zum Regionalen Leitplan Bezirk Mödling unterschrieben. Die Gemeinde Wiener Neudorf unterzeichnete das Dokument nicht. Als Grund dafür war aber keine grundsätzliche Ablehnung der Inhalte, sondern das Zusammenspiel gemeindeinterner Faktoren ausschlaggebend. Während des Prozesses vollzog sich ein Bürgermeisterwechsel, was eine Steigerung der Skepsis gegenüber der Leitplanung mit sich zog. Außerdem wollte die Gemeinde eine 100 km/h Geschwindigkeitsbeschränkung auf der Südbahn A2 erreichen, welche aber aus überregionaler Sicht keinen Sinn macht, sondern rein gemeindeinternes Interesse war.

Es wurde zwar versucht die Gemeinde zu überzeugen, was während des Prozesses bis zu einem bestimmten Ausmaß auch glückte, sie verweigerte jedoch trotzdem die Unterschrift auf dem Schlusspapier. Einer der Befragten war aber überzeugt davon, dass sie es zu späterer Zeit noch unterschreiben werden.

Die **Steuerungsgruppe** trifft sich immer noch regelmäßig – bis jetzt zumindest vierteljährlich. Für erweiterte Sitzungen wurde das Gremium „**Regionalplattform Mödling**“ eingerichtet. Dieses dient zur überparteilichen Diskussion der Gemeinden und zur Abstimmung von regionalen und überregionalen Projekten und Maßnahmen. Dabei soll das Gemeinsame im Vordergrund stehen. Die Zusammenkunft findet halbjährlich im Anschluss an die Bürgermeisterkonferenz statt. Zu dieser lädt der Bezirkshauptmann ein und übt eine koordinierende Funktion aus, hat aber kein Stimmrecht. Die Bürgermeisterkonferenz fungiert somit als Drehscheibe, um mit den Gemeinden die Themen der zukünftigen und aktuellen regionalen Entwicklungen und der Regionalen Leitplanung zu diskutieren. Einer der Interviewten führte aus, dass dies jener Kreis aus Bürgermeistern und Amtsleitern ist, der berät, wie der Bezirk und die einzelnen Gemeinden mit beispielsweise Gesetzesänderungen der Raumordnung oder Ähnlichem umgehen. Unter anderem ist auch das Thema Hochwasserschutz hochaktuell, das gemeindeübergreifend zu koordinieren ist, strich er heraus.

Die Regionalplattform ist gut besucht, vor allem deswegen, weil die Veranstaltungstage so gewählt werden, dass sie im Anschluss an die Bürgermeisterkonferenz stattfinden. Grundsätzlich geht es bei der Regionalplattform um Evaluation und um die Abstimmung von Themen. Einer der Bürgermeister erklärte dazu, dass man sich das so vorstellen muss, dass jede Gemeinde eine Art Screening macht: D.h., dass sie sich im Vorfeld überlegt, was für die Nachbargemeinden oder für den gesamten Bezirk relevant ist. Anschließend erfolgt ein Austauschen und Abstimmen dieser Themen, Projekte, langfristigen oder temporären Maßnahmen. Der Vorteil ist der Gruppendruck, der durch die Treffen in der Regionalplattform ausgelöst wird, wie einer der befragten Experten meinte. Dieser fördert, dass ein Fortschritt stattfindet und Umsetzungen tatsächlich durchgeführt werden.

Die **Themen**, die im Rahmen dieser regionalen Zusammenkünfte behandelt werden, beschränken sich im Moment vor allem auf das Thema Radwegenetz. Gerade dies ist ein Beispiel dafür, wie schlecht die interkommunale Zusammenarbeit bisher funktionierte. Jede Gemeinde hatte nur ihr

eigenes Radwegenetz im Auge und überspitzt gesagt hat sie sich erst an der Gemeindegrenze gefragt, wo die Wege an die der Nachbargemeinde anschließen sollen, wie einer der Befragten ausführte. Es ist kein besonders konfliktgeladenes Thema und eignete sich somit gut, die regionale Zusammenarbeit nach dem Prozess weiterzuführen. Eine weitere behandelte Angelegenheit sind Mountainbikestrecken im Wienerwald, wobei diese in nächster Zeit niederösterreichweit vertraglich neu geregelt werden müssen. Dies ist gerade in einem Bezirk wie Mödling ein hochsensibles und -konfliktäres Thema, da der Erholungsdruck durch die Nähe zu Wien sehr groß ist. Zusätzlich zu den Einwohnern des Bezirks Mödling kommen viele erholungssuchende Wiener in den Bezirk.

Einer der Gesprächspartner meinte, dass es keine Bestrebungen zu einer systematischen Abarbeitung nach einem **Zeitplan** der im Leitplan vorgeschlagenen Maßnahmen gibt. Der Zugang der Beteiligten ist eher der, dass man sich zu den Dingen austauscht, die gerade anfallen: Wenn ein Projekt oder eine Problemstellung zu bearbeiten sind, dann wird der Leitplan mit dem Maßnahmenkatalog herangezogen. Jedoch muss man sagen, dass der Prozess noch nicht lange zurückliegt und sich daher erst in den nächsten Monaten und Jahren zeigen wird, wie man die neue regionale Zusammenarbeit „lebt“. Weiters merkte er an, dass ein konkreter Zeitplan keinen Sinn machen würde, weil sich die Bürgermeister keinen Druck machen lassen wollen und die Gemeinden oftmals gewisse Dinge nicht beeinflussen können. Sie sind selten Grundeigentümer von Liegenschaften und verfügen nicht über die entsprechenden finanziellen Mittel, um beispielsweise Verkehrsmaßnahmen selbst durchzuführen. Jemand anderes nannte als Grund für das Nichtvorhandensein eines Zeitplans, dass alle Gemeinden personell und budgetmäßig begrenzt sind. Trotzdem kann man nicht ausschließen, dass sich die Gemeinden in Zukunft zu einem Zeitplan bekennen. Durch die Gemeinderatsbeschlüsse bekennen sich die Gemeinden zwar zu den Inhalten des Leitplans, wie einer der Interviewpartner beteuerte, allerdings ist dies keine Umsetzungsgarantie, gibt der Autor zu bedenken.

Seitens des Landes Niederösterreich gibt es aber sehr wohl den Wunsch zur Entwicklung von Arbeitspaketen in Kombination mit einem Zeitplan. Es ist mit der aktuellen Einstellung der Beteiligten nicht zufrieden. Zwar wurde diese Idee schon diskutiert, sie stieß aber, wie den Meinungsbekundungen von oben zu vernehmen ist, auf keine positive Resonanz. Als negativ zu beurteilende Konsequenz dieser Situation beschäftigt sich das Gremium nun nur mit den „Soft-Themen“ des Mobilitätsthemas, also den Fahrradthemen und dem Mikro-ÖV und weniger mit den „harten“ Infrastrukturthemen.

Positiv zu erwähnen sind die **Zielgebiete**, die man im Prozess definiert hat, da sie immer wieder Gegenstand von Diskussionen und Gesprächen sind und als Anker fungieren. Bezüglich der Umsetzung der Vorschläge zu den Zielgebieten stehen die Protagonisten jedoch noch am Anfang, obwohl den Gemeinden sehr wohl bewusst ist, dass sie an diesen Themen verstärkt kooperativ arbeiten sollten.

Die Befragten haben die Hoffnung, dass sich durch die Regionale Leitplanung schlecht abgestimmte Projekte wie das Wohnbauprojekt Waldmühle Rodaun so nicht mehr zutragen werden. Innerhalb des Bezirks Mödling besteht nun die Möglichkeit die Eckdaten eines Projekts gemeinsam abzustimmen, entsprechend zu diskutieren und gegebenenfalls zu redimensionieren. Einer der Gesprächspartner merkte hierzu an, dass es solch eine Vereinbarung mit Wien noch nicht gibt, welche aber ein mittel- bis langfristiges Ziel sein muss. Vorstellbar ist eine Übereinkunft zwischen dem Bezirk Mödling und der Stadt Wien oder eine entsprechende Integrierung der Stadt Wien in die Willensbekundung des Regionalen Leitplanes. So eine Vereinbarung zu schaffen ist einfacher, wenn der Bezirk seine Ziele definiert hat und mit diesen Leitzielen in Verhandlungen mit der Stadt Wien geht. Derzeit sind sie

noch nicht so weit, wie er meinte. Er geht aber davon aus, dass man die Diskussion zu solch einem großen Projekt nun anders führen würde. Allerdings hat der Regionale Leitplan noch nicht die Kompetenz bzw. Mittel, um in einer solchen Angelegenheit zu intervenieren. Dazu muss man sagen, dass sich die **Gesprächskultur zwischen Wien und dem Bezirk Mödling** zwar verbessert hat, der Bezirk Mödling aber dennoch keinen Einfluss auf beispielsweise die Wiener Raumordnung hat, die zentral und nicht in den Bezirken geregelt wird. Daher ist das nächste Ziel, einen überlagerten Prozess bzw. infolgedessen einen Vertrag des Bezirks Mödling mit der Stadt Wien durchzuführen bzw. aufzusetzen. Der Befragte gab zu bedenken, dass es schwer sein wird, eine solche Übereinkunft zwischen dem Bezirk Mödling und der Stadt Wien zu schaffen. Trotz allem sei es aber realistisch, insbesondere weil beide Seiten die Sinnhaftigkeit einer solchen Zusammenarbeit erkennen und daher danach trachten diese auch auf offizielle Beine zu stellen. Gleichwohl kritisierte einer der Interviewten, dass der Kontakt zu Wien kaum mehr oder nur sehr wenig vorhanden ist.

Einer der Interviewten äußerte den Verdacht, dass das „Regionale Raumordnungsprogramm Südliches Wiener Umland“ in den nächsten Jahren überarbeitet werden wird. In diesem Zusammenhang wird es interessant sein, wie sich der Bezirk Mödling mit dem Projekt zum Regionalen Leitplan einbringen können wird. D.h. unter anderem auch welche schon erarbeiteten Inhalte in das Regionale Raumordnungsprogramm aufgenommen werden (können) bzw. welche Inhalte noch abgestimmt und erarbeitet werden müssen.

Ob der Regionale Leitplan **Einfluss auf die tägliche Arbeit** in der Gemeinde hat, beantworteten die Gesprächspartner unterschiedlich. Manche meinten, dass der Leitplan auf die tägliche Arbeit überhaupt keinen bzw. wenig Einfluss hat, vor allem auch deswegen, weil der Ansatz der Regionalen Leitplanung nicht lokaler, sondern regionaler Natur ist. Aus diesem Grund dient der Leitplan den Politikern und Vertretern der Verwaltung nicht als tägliche Arbeitslektüre. Ein Gesprächspartner verglich den Leitplan mit einer Richtlinie der UNO: Das Dokument verpflichtet zu gewissen Handlungen und unterbindet andere. Z.B. überlegt man sich, welche Auswirkungen gemeindeinterne Planungen oder Änderungen des Flächenwidmungs- oder Bebauungsplanes auf die Nachbargemeinden haben, um anschließend um eine Besprechung in der nächsten Sitzung der Regionalplattform zu bitten.

Anderer wiederum sind der Auffassung, dass der Leitplan sehr wohl Einfluss auf die tägliche Arbeit hat: Einerseits durch die Zielgebiete, welche lokale und regionale Bedeutung haben und die Gemeinden durch die Betonung im Regionalen Leitplan eine Unterstützung in der Argumentation für bestimmte Projekte und Maßnahmen bekommen haben. Andererseits kommt der Regionale Leitplan in der täglichen Arbeit zum Tragen, wenn Projekte bearbeitet werden, welche Überschneidungen mit anderen Gemeinden (z.B. Radanbindungen) haben. Darüber hinaus meinte einer der Befragten, dass bestimmte Themen in der Regionalen Leitplanung behandelt wurden, wie z.B. die Baukultur, wozu es wenig gesetzliche Grundlagen gibt und diese im Prozess erarbeiteten Inhalte Unterstützung und Beratung beim Umgang mit solchen Thematiken bringen.

Die meisten Interviewpartner waren überzeugt, dass die **Weiterarbeit nach dem Prozess** positiv zu bewerten ist und sie auch das Gefühl haben, dass dies alle so sehen. Im Gegensatz dazu herrschen auch einige Stimmen, die gerne mehr substanziellen Fortschritt und eine Bearbeitung von konfliktreicheren Themen sehen würden. Einer der interviewten Personen hatte dazu eine sehr entgegengesetzte Meinung: Für ihn war das weiter oben angesprochene Problem der nicht geklärten Finanzierung auch nach dem Prozess präsent und er sah die Weiterarbeit nach der Leitplanung als

kritisch an. Er findet es schade, dass obwohl eine gute Stimmung herrschte, etliche Vorhaben schlussendlich am Geld scheitern. Deshalb denkt er, dass es wichtig gewesen wäre, sich zuerst – also noch vor dem Start bzw. zum Start des Prozesses – die Finanzierung in Verbindung mit dem Land Niederösterreich zu überlegen.

Ein anderer Befragter äußerte den Wunsch, dass das Land Niederösterreich möglichst viele Ideen aus dem Leitplan umsetzen, Instrumente und viele rechtliche Grundlagen neu schaffen soll. Diese Aussage hinterlässt etwas Stirnrunzeln, da als Umsetzungspartner bei den meisten Maßnahmen die Gemeinden selbst genannt werden. Es lässt vermuten, dass sich die Gemeinden weniger verantwortlich für die Umsetzung fühlen und warten bis das Land Niederösterreich entsprechende Schritte setzt.

Einige Politiker gaben zu bedenken, dass der schlussendliche Erfolg der Leitplanung erst später in der Zukunft bewertet werden kann. Erst wenn ein konkretes Projekt, wie z.B. eine große Wohnhausanlage, zur Diskussion steht, wird man sehen, wie erfolgreich die Regionale Leitplanung im Sinne der Funktionalität der regionalen Abstimmung und Zusammenarbeit wirklich war. Im Moment ist der gute Wille einmal nur am Papier spürbar, betonte einer.

Das Vorhandensein eines **Mehrwerts** durch die Regionale Leitplanung im Bezirk Mödling wurde von den meisten Befragten bestätigt. Einer betonte die Vernetzung untereinander, die er als sehr wichtiges Ergebnis des Leitplanungsprozesses betrachtet. In Verbindung damit meinte er, dass der Grundgedanke verwirklicht wurde: Die Gemeinden sehen nun die Problemstellungen nicht nur lokal, sondern berücksichtigen in ihren Gedankenschritten auch die Region, fühlen sich in diese eingebettet und für sie mitverantwortlich. Außerdem denkt er, dass der Regionale Leitplan ein weiteres Arbeitspapier ist, das dabei hilft die Entwicklung der Gemeinden und der Region als Ganzes voranzutreiben, mit dem zukünftigen Einwohnerzuzug entsprechend umzugehen und die Lebensqualität in der Region zu erhalten.

Jemand anderes hob hervor, dass der Leitplanungsprozess ein wichtiger Prozess war, um zum Land Niederösterreich vorzudringen: Es kennt nun die Probleme, Herausforderungen und Prioritäten der Gemeinden besser, und konnte durch den intensiven Kontakt mit den Gemeinden auch erfahren und nachvollziehen welche Werkzeuge fehlen. Der Meinungsaustausch fand aber nicht nur von den Gemeinden nach oben zum Land Niederösterreich statt, sondern auch umgekehrt. Durch diese neue Art der Kommunikation zwischen den Gemeinden und dem Land Niederösterreich hat die Zusammenarbeit dieser beiden Ebenen definitiv dazugewonnen.

Wieder ein anderer Interviewpartner führte dazu aus, dass für ihn der große Mehrwert die geschaffene Struktur und die Plattform ist, die eine leichtere Mitsprache bei für andere Gemeinden relevanten Projekten ermöglichen. Dies ist insofern als immenser Vorteil zu bewerten, da diese Möglichkeit der Einbindung nun festgeschrieben ist, während solch eine zu schaffen bisher mit erheblichem Aufwand verbunden war. Dadurch können die Gemeinden nun auch den Ängsten der eigenen Bürger besser entgegenzutreten, wenn diese negative Auswirkungen eines Projekts in der Region auf die eigene Gemeinde befürchten. Die Strukturen ermöglichen einfacher entsprechende Diskussionen zu führen und allenfalls auch Adaptionen von Projekten (z.B. Redimensionierungen, Alternativprojekte/-maßnahmen) zu erwirken.

Der zweite große Mehrwert, der von dieser Person angesprochen und auch schon weiter oben kurz erwähnt wurde, bezieht sich darauf, dass die Mitarbeiter bzw. das tägliche Geschäft der Gemeinden unterstützt wurden. Sie haben nun ein besseres Verständnis zur Behandlung und Beratung von Thematiken, für welche die Gemeinden über keine oder nur geringe gesetzliche Grundlagen

verfügen. Dies wurde durch den intensiven Austausch der Gemeinden untereinander während des Prozesses erreicht.

Die Person, die die Weiterarbeit nach bzw. schon nach der Anfangsphase des Prozesses negativ bewertete, meinte zum Thema Mehrwert, dass dieser sich für ihn nicht erschließt solange nicht mehr Projekte aus der Leitplanung entstehen. Insbesondere für die Bevölkerung ist der Mehrwert sonst nicht wahrnehmbar, denkt er. Außerdem ist die Erwartungshaltung, dass die Gemeinden selbst Prozesse und Projekte starten sollen. Dies ist seines Erachtens der falsche Ansatz. Ebenso denkt er, dass die Struktur falsch aufgebaut ist, weil niemand gegenüber den Gemeinden eine Machtstellung hat und über deren Gemeindeinteressen hinweg eingreifen und Entscheidungen treffen kann. Da die Gemeindepolitiker prioritär keine Wählerstimmen verlieren wollen, überwiegt die Skepsis bezüglich vieler Vorschläge. Diese zurückhaltende Position der beteiligten Personen führt auch dazu, dass niemand aus der Bevölkerung etwas merkt. Darüber hinaus hat er den Eindruck, dass viele nicht an einen großen Fortschritt in der regionalen Abstimmung und Zusammenarbeit glauben, und deshalb das, was die Leitplanung an Gedankengängen und regionaler Sichtweise angestoßen bzw. gefördert hat, nun sukzessive weniger wird.

In diesem Zusammenhang muss man allerdings erwähnen, dass die Gemeinden der Region nach dem Ende des Leitplanungsprozesses eine Reihe an Projekten und Initiativen starteten. Diese können direkt oder indirekt als **Folgeprojekte** der Regionalen Leitplanung abgeleitet werden. Das neu entwickelte Regionsverständnis ist dabei förderlich. Beispielsweise werden im Zuge des Projekts „sub>urban. reinventing the fringe.“ für den Raum Wien-Siebenhirten und Vösendorf eine gemeinsame bundesländerübergreifende Entwicklungsplattform entstehen und gemeinsame Strategien für den Raum entwickelt (vgl. SUM 2018b). Der im Projekt behandelte Raum wurde im Regionalen Leitplan Bezirk Mödling als Zielgebiet für integrierte Standortplanung ausgewiesen. Gestartet wurde das Projekt im September 2015 und soll im April 2018 abgeschlossen werden. So kann auf einen in naher Zukunft fertigen Lokalen Aktionsplan für den Raum Vösendorf-Siebenhirten verwiesen werden. Der Fokus wird dabei auf die Erarbeitung einer städtebaulichen Strategie und die B17 Triester Straße gelegt. In partnerschaftlicher Zusammenarbeit wird die Bearbeitung des Projekts von der MA 18 der Stadt Wien, der Abteilung für Raumordnung und Regionalpolitik des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung und der Marktgemeinde Vösendorf durchgeführt. Studierendenarbeiten bereichern im Zuge einer Kooperation mit der TU Wien das Projekt zusätzlich. Darüber hinaus findet ein internationaler Austausch mit europäischen Stadtregionen statt, welche ähnliche Konzepte im Übergangsbereich zwischen Kernstadt und Umland erarbeiten.

### 5.3 Vergleich der beiden Leitplanungsprozesse

Durch die durchwegs positiven Stimmen aus den abgeschlossenen Leitplanungsprozessen äußerten bereits einige Bürgermeister anderer Regionen ihr Interesse, Leitplanungen auch in ihren Regionen durchzuführen, wie das Land zu berichten wusste. Ob diese die Folgen eines solchen Prozesses abschätzen können oder ihnen der Aufwand bewusst ist, sei dahingestellt. Grundsätzlich stimmt es aber positiv, dass sich die Begeisterung mancher Bürgermeister auf weitere Kollegen anderer Regionen überträgt. Abgesehen von Erzählungen von Bürgermeisterkollegen kann die Euphorie für einen eigenen Leitplanungsprozess auch durch mediale Berichte oder durch Gespräche mit den SUM-Managern entstanden sein.

Daher stellt sich für das Land Niederösterreich die Frage, wann Regionale Leitplanungen durchzuführen sind bzw. wann diese Sinn machen: Sie bieten sich sowohl für die Bearbeitung bzw.



Überarbeitung von Regionalen Raumordnungsprogrammen, als auch für andere Aushandlungsprozesse an. Um zu allgemein gültigen Aussagen kommen zu können, müsste man zuerst mehrere derartige Prozesse durchführen, wie man seitens des Landes betonte. Darüber hinaus ist es das Ziel, solche Prozesse nicht nur in dynamischen Wachstumsregionen durchzuführen, sondern auch in jenen mit weniger Dynamik, Bevölkerungsverlusten und/oder peripheren Lagen. Beispielsweise ist bei interkommunalen Vereinbarungen zu Themen wie der ärztlichen Versorgung, dem öffentlichen Verkehr, Schulen und Altersheimen die Ergänzung um eine rechtliche Basis in Form eines Regionalen Raumordnungsprogrammes der etwas anderen Art denkbar, wie der Befragte ausführte.

Mit Fokus auf die Stadtregion Wien ist es mittel- bis langfristig notwendig, den gesamten Bereich rund um die Stadt Wien abzudecken. Somit bieten sich Regionale Leitplanungen beispielsweise für die Räume Gänserndorf-Marchfeld, Schwechat-Bruck/Leitha und westlich von Wien bis hinein ins Tullnerfeld an. Neben den Bestrebungen für eine geordnete Siedlungsentwicklung zu sorgen und die Dynamiken zu gestalten, zu lenken und zu ordnen, ergeben sich für die jeweiligen Regionen selbst eine Reihe an Vorteilen: Sie bekommen eine Förderung, einen Abstimmungsprozess und Unterstützung vom Land Niederösterreich, wobei neben den Vertretern der Raumordnungsabteilung auch Vertreter von anderen Fachabteilungen und der ecoplus am Prozess teilnehmen. Diese nehmen sich in Form eines Sonderprojekts Zeit, fahren vor Ort und geben Stellungnahmen ab. So sind es oft nicht (sofort) sichtbare Dinge, die einen Mehrwert – auch einen finanziellen – entstehen lassen.

Grundsätzlich ist der politische und auch fachliche Wille essentiell. Ist dieser nicht vorhanden, nutzen die Bestrebungen und die Euphorie einzelner Personen oder Abteilungen nichts. In diesem Zusammenhang ist auch die sektorale Abstimmung zwischen den einzelnen Abteilungen innerhalb des Landes Niederösterreich von Bedeutung. Diese kann neben personellen und zeitlichen Ressourcenengpässen auch an banalen Details scheitern. Da es in diesen personenbezogenen Systemen schlussendlich auf die einzelnen Individuen ankommt, kann es vorkommen, dass bestimmte Personen einen einfacheren Zugang zueinander finden, weil sie sich z.B. besser kennen. Darüber hinaus ist es auch davon abhängig, was der Abteilungs-/Teamleiter bzw. letztendlich auch der politische Referent zulässt. Somit steht der politische noch über dem fachlichen Willen.

Eine Herausforderung, die in Niederösterreich besteht, ist, dass es eine Vielzahl an unterschiedlichen Gemeindezusammenschlüssen gibt. Beispielsweise sind Kleinregionen, LEADER-Regionen oder die noch relativ neuen Klima- und Energieregionen kaum deckungsgleich. Dieses Problem besteht aber schon seit ca. 20 Jahren. Nun wurden zumindest einmal am Papier die Dorf- und Stadterneuerung und das Regionalmanagement zusammengelegt. Ein Wille in eine einheitlichere und übersichtlichere Richtung ist also spürbar. In anderen Bundesländern sind beispielsweise die Kleinregionen und die LEADER-Regionen deckungsgleich. Aus fachlicher Sicht können aufgrund verschiedener Aspekte unterschiedliche Zusammenschlüsse Sinn machen, jedoch stellt sich die Frage, wann die Unübersichtlichkeit gegenüber der Sinnhaftigkeit überwiegt. Dazu meinte einer der Interviewten, dass es grundsätzlich erforderlich wäre, stabilere Regionen zu schaffen, die stärker institutionalisiert sind und mehr Themen abdecken können. Dies brächte insbesondere auch für die kleineren Gemeinden Vorteile. Aufgrund der begrenzten zeitlichen und personellen Ressourcen kann eine klarere Struktur und weniger Ansprechpartner bzw. diese konzentriert an einem Ort vorzufinden, eine erhebliche Erleichterung sein.

Bei einem Vergleich der wesentlichen Elemente der beiden Leitplanungen fällt auf, dass sich trotz der unterschiedlichen Ausgangslagen und Ziele viele Parallelen zwischen den beiden Prozessen finden. Bestimmte Aussagen wurden sowohl im Nordraum als auch im Bezirk Mödling getroffen. Demzufolge können durch die limitierte Anzahl an befragten Personen identifizierte Probleme der einen Leitplanung mitunter auch auf die andere zutreffen, obwohl dies nicht explizit durch die dazu Befragten bestätigt wurde. Aus diesem Grund ist eine Betrachtung der Analyseergebnisse als Querschnitt über das Instrument Regionale Leitplanung im Allgemeinen legitim.

Da der Prozess zur Regionalen Leitplanung Nordraum Wien länger zurückliegt als der zum Regionalen Leitplan Bezirk Mödling, kann im ersteren bereits auf mehr konkrete Ergebnisse hingewiesen werden. Interviewpartner beider Leitplanungen betonten jedoch die Wichtigkeit des Leitplanungsprozesses in Bezug auf zukünftige regionale Abstimmungen und Zusammenarbeiten, während sie in den Interviews weniger auf die konkret in den Papieren vorgeschlagenen Maßnahmen und Projekte eingingen. Dieser Aspekt ist jedoch im Nordraum aufgrund der inhaltlich anderen Ausrichtung noch eher nachzuvollziehen als im Bezirk Mödling.

Die nachfolgende Tabelle 6 bietet zusammenfassend Vergleiche zwischen in der Analyse besprochene Aspekte der beiden Prozesse. Diese enthält neben faktenbasierten Inhalten auch Einschätzungen der Intensität bestimmter Sachverhalte und Elemente. Diese sind die persönliche Sichtweise des Autors, die er sich durch die Analyse der Leitplanungen gebildet hat.

Tab. 6: Die beiden Leitplanungsprozesse im Vergleich

	Regionale Leitplanung Nordraum Wien	Regionaler Leitplan Bezirk Mödling
<b>Anzahl Gemeinden</b>	25 aktiv (26 insgesamt)	20
<b>Prozessdauer</b>	1,5 (1,8) Jahre 01/2012–07(11)/2013	2 Jahre 06/2014–06/2016
<b>Auftragnehmer</b>	Mecca consulting + TU Wien	stadtland
<b>Auftraggeber</b>	ARGE Regionale Leitplanung A5/S1/A22	GVA Mödling
<b>Prozesskoordination</b>	NÖ.Regional.GmbH	Stadt-Umland-Management
<b>Zusammensetzung Steuerungsgruppe</b>	3 Bgm., 1 Vbgm., Land NÖ-RU2, (NÖ.Regional.GmbH, AG TUWIMEC, SUM)	7 Bgm., 1 LABg. Bgm., 1 Vbgm., 3 aus Verwaltung, Land NÖ-RU2, 1 PGO, 1 NÖ.Regional.GmbH, 1 SUM, 1 GVA Mödling
<b>Zusammensetzung Beschlussgruppe</b>	Vertreter aller Gemeinden, (Ortsplaner, SUM, etc.)	Vertreter aller Gemeinden
<b>Engagement des Landesrats</b>	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ □ □ □
<b>Einbindung Ortsplaner</b>	✓ (aber zu spät)	✓
<b>Einbindung Stadt Wien</b>	■ □ □ □ □	■ ■ □ □ □
<b>Einbindung Nachbarregionen</b>	■ □ □ □ □	■ ■ □ □ □
<b>Ausrichtung</b>	stark inhaltlich	allgemeiner, strategischer
<b>Publikation</b>	✗	✓
<b>Online-Projektplattform</b>	✓	✗
<b>Deklaration unterschrieben</b>	18	19

<b>Überführung in verbindliches Dokument</b>	✓	✗
<b>Akzeptanz</b>	■ ■ ■ □ □	■ ■ ■ ■ □
<b>Häufigkeit der Treffen nach dem Prozess</b>	1 mal im Jahr	Steuerungsgruppe: 4 mal im Jahr Regionalplattform Mödling: 2 mal im Jahr

Quelle: eigene Darstellung

Legende:

Bgm..... Bürgermeister

Vbgm ..... Vizebürgermeister

Land NÖ-RU2 ..... Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik des Landes Niederösterreich

AG TUWIMEC..... Bietergemeinschaft Technische Universität Wien und Mecca consulting

GVA..... Gemeindeverband für Abgabeneinhebung und Umweltschutz Mödling

SUM ..... Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich

✓ ..... ja/vorhanden

✗ ..... nein/nicht vorhanden

■ □ □ □ □ ..... niedrige Intensität

■ ■ ■ □ □ ..... mittlere Intensität

■ ■ ■ ■ ■ ..... hohe Intensität



## 6. SCHLUSSFOLGERUNG UND HANDLUNGSVORSCHLÄGE

Zu Beginn dieser schlussfolgernden Gedanken muss erwähnt werden, dass es teilweise schwierig war Tendenzen beobachten und Ergebnisse bewerten zu können, da beide Prozesse noch nicht lange zurückliegen. Speziell solche regionalen Prozesse brauchen viel Zeit, um Ergebnisse auch sichtbar zu machen. Nichtsdestotrotz konnten schon bestimmte Probleme der Prozesse und Schwierigkeiten in der Umsetzung beobachtet werden. Die beiden Leitplanungen bereits jetzt zu analysieren hat den Vorteil, dass Richtungsänderungen bzw. Nachbesserungen noch leichter vorgenommen werden können.

Die Analyse zeigt, dass die beiden Regionalen Leitplanungen insgesamt ein Erfolg waren und sich auch für die Zukunft als Instrument empfehlen. Die Ergebnisse im Sinne der finalen Dokumente der Leitplanungsprozesse werden vom Autor als nachvollziehbar und angemessen eingestuft. Durch die für den Nordraum Wien frühzeitige Abstimmung der räumlichen Entwicklung ist es möglich, dort negative Entwicklungen, wie sie sich im Südraum von Wien zugetragen haben, abzufangen. Die Notwendigkeit war durch den Bau der Nordautobahn A5 verschärft, da dadurch eine strukturelle Änderung der gesamten Region zu erwarten ist. Ebenso können die Ergebnisse der Regionalen Leitplanung dazu beitragen, die durch die baulich bereits sehr weit fortgeschrittene Entwicklung bestehenden Probleme und Herausforderungen des Bezirks Mödling auf regionaler Ebene zu lösen. Alle Befragten des Nord- und Südraums teilten die Meinung, dass die bearbeiteten Themen zur Zeit des Prozesses richtig und genügend Akteure bzw. Gemeinden eingebunden waren.

Auf der positiven Seite der Ergebnisse steht ganz klar das dazugewonnene Vertrauen der Gemeinden untereinander. Obwohl die Prozesse, Ausgangspunkte und Ziele der Leitplanungen unterschiedlich waren, konnten beide etwas in den „Köpfen“ der teilgenommenen Akteure hinterlassen. Insbesondere den in den Gemeinden agierenden Politikern wurde eine regionale Denkweise vermittelt. Diese Folgewirkungen der Leitplanungen sind zwar nicht unmittelbar sichtbar, die Regionen wurden aber dennoch mit diesem Gedankengut nachhaltig ausgestattet, was bei zukünftigen regionalen Herausforderungen ein Vorteil sein wird. Zugegeben konnten nicht alle Gemeinden vollends überzeugt werden, jedoch kann dies in solch einem umfassenden Prozess mit so vielen Akteuren als normal eingestuft werden.

Darüber hinaus kann auf nach dem Abschluss der Leitplanungen durchgeführte Prozesse, Projekte und Initiativen hingewiesen werden, welche als direkte bzw. indirekte Folge der Leitplanungsprozesse abgeleitet werden können.

Die folgenden Handlungsvorschläge können die im Analyseteil aufgedeckten Probleme der Leitplanungsprozesse bzw. von Stadt-Umland-Kooperation im Allgemeinen vermeiden bzw. vermindern. Sie stellen Anknüpfungspunkte einerseits für weitere Leitplanungen und andererseits für weitere Bestrebungen bezüglich Stadt-Umland-Kooperationen in der Stadtregion Wien dar. Die aufgezeigten Aspekte zur Verbesserung der Regionalen Leitplanung dienen der Fortführung und Weiterentwicklung dieses Instruments. Die Prozesse werden dabei nicht getrennt behandelt, da die angesprochenen Punkte für beide relevant sind.

**Handlungsvorschlag 1:****KOMPLEXE PROZESSE ERFORDERN DISKUSSIONSFÄHIGE GRÖSSEN**

Die Anzahl der Gemeinden zieht durch die Vielzahl der Akteure eine hohe Komplexität des Prozesses mit sich. Die Abgrenzung der Planungsregion ist in vielen Fällen jedoch bereits vorgegeben. Beispielsweise war sie im Nordraum abhängig vom Raum, auf den durch die Nordautobahn A5 Einflüsse zu erwarten waren. Im Süden wiederum bestehen einerseits starke interkommunale Wechselbeziehungen und andererseits bestimmte die bereits vor dem Leitplanungsprozess zur intrabezirklichen Abstimmung genutzte Bürgermeisterkonferenz die Planungsregion mit.

Zur Verminderung des Komplexitätsgrades erweist sich eine Unterteilung des Bearbeitungsraums in kleinere Gebiete als zielführend. Ähnlich wie im Prozess im Nordraum Wien, lassen sich Regionen in kleinere, für die Bearbeitung und Diskussion der Inhalte förderliche Größen unterteilen. Das Team des Auftragnehmers, Organisationen wie das SUM oder die NÖ.Regional.GmbH und regelmäßige Veranstaltungen des Gesamttraums sorgen jedoch dafür, dass die gesamtregionale Sicht erhalten bleibt.

***Erläuterung***

Einige der Befragten bezeichneten die Anzahl der Gemeinden als sehr herausfordernd. Die Leitplanungen waren sehr intensive Prozesse, die mit vielen Diskussionsrunden unterschiedlicher Zusammensetzungen, fordernder inhaltlicher Bearbeitung und Überzeugungsarbeit von Akteuren verschiedener Ebenen verbunden waren. Dies zog eine enorme Komplexität nach sich und ist insbesondere für die Auftragnehmer, welche vorrangig für das Prozessdesign zuständig sind, sehr aufwändig und herausfordernd.

**Handlungsvorschlag 2:****KNOW-HOW DER PLANENDEN VERWALTUNG NUTZEN**

Bisher nahmen nur wenige Vertreter aus der Verwaltung in den Gremien und Gesprächsrunden der Regionalen Leitplanungen ständig teil. Durch eine höhere Beteiligung dieser wird erreicht, dass ein fachlich-objektiver Gegenpol zu den politischen Vertretern geschaffen wird. Obwohl die Analyse ergab, dass parteipolitische Unterschiedlichkeiten in den Prozessen keine Probleme erzeugten, macht es Sinn die fachlich-objektive Ebene zu stärken, da Vertreter der Politik oftmals nach fachlich nicht nachvollziehbaren – mitunter auch populistischen – Mustern ihre Meinungen bilden, danach handeln und schlussendlich auch entscheiden. Aus diesem Grund ist ein größerer fachlich-rationaler Gegenpol zu den politischen Akteuren im Sinne eines Gleichgewichts notwendig. Dadurch wird auch stärker fundiertes fachliches Wissen über die jeweiligen Gemeinden in die Gremien eingebracht, wovon schlussendlich alle Akteure profitieren. Anzumerken ist aber, dass den Verwaltungsvertretern kein Stimmrecht eingeräumt werden darf, da die Trennung zwischen der Entscheidungsfunktion der Politiker und der Beratungsfunktion der Verwaltung auch auf dieser Ebene erhalten bleiben muss.

***Erläuterung***

Die Analyse machte darauf aufmerksam, dass die Zusammensetzung der Steuerungs- bzw. Beschlussgremien verbesserungswürdig ist. Diese bestehen größtenteils aus Bürgermeistern – also Politikern. Diese sind zwar für die demokratische Legitimation der Entscheidungen wichtig, allerdings würden mehr Vertreter aus der Verwaltung einen Mehrwert für die Bearbeitung der Inhalte bringen. Durch die Einbindung sowohl von Vertretern der Politik als auch der Verwaltung,

kann vermieden werden, dass die Verwaltungsvertreter auf Informationen der politischen Ebene angewiesen sind.

### **Handlungsvorschlag 3:**

#### **PROJEKTPLATTFORM EINRICHTEN**

Eine Projektplattform, wie sie bei der Regionalen Leitplanung Nordraum Wien eingerichtet wurde, gab es so nicht bei der Regionalen Leitplanung Bezirk Mödling. Von diesem Prozess wurde berichtet, dass die Informationsweitergabe zwischen den unterschiedlichen Ebenen problematisch war. Zur Verbesserung der Kommunikationsströme wird deshalb eine Projektplattform zur Übermittlung von Daten und Dokumenten vorgeschlagen. Damit können Informationen allen Personen in einer einfachen und permanent verfügbaren Weise zugänglich gemacht werden, unabhängig davon ob sie stark oder nur schwach in den Prozess eingebunden sind.

#### ***Erläuterung***

Die Kommunikation der Inhalte über eine gemeinsame Projektplattform so wie in der Regionalen Leitplanung im Nordraum Wien, wurde vom Autor als äußerst positiv vernommen. Dadurch wurde erreicht, dass sich jeder stets einen aktuellen Überblick verschaffen konnte.

### **Handlungsvorschlag 4:**

#### **WICHTIGKEIT DER ORTSPLANER ANERKENNEN**

Das Land Niederösterreich ist dazu angehalten, die für die Gemeinden zuständigen Ortsplaner frühzeitig einzubinden, um Missverständnisse zu vermeiden und die Umsetzung der überörtlichen Planung auf die örtliche Ebene zu verbessern. Außerdem kann die rechtzeitige Einbindung und Information der Ortsplaner dazu beitragen, dass diese die Leitplanung stärker unterstützen und inhaltlich übereinstimmen.

#### ***Erläuterung***

Positiv war, dass man aus den Fehlern der ersten Leitplanung im Nordraum gelernt hat. Das Team der Auftragnehmer war sich dieser bewusst und versuchte sie im Südraum nicht zu wiederholen: Beispielsweise wurden im Leitplanungsprozess des Südraums die Ortsplaner frühzeitiger als im Nordraum eingebunden, da die zu späte Einbindung dieser in den Prozess von den Befragten negativ vernommen wurde.

### **Handlungsvorschlag 5:**

#### **UMSETZUNG SICHERSTELLEN**

Zur weiteren Begleitung der Leitplanung empfiehlt sich die Festlegung einer Person oder einer Organisation, welche dafür sorgt, dass die im Zuge der Leitplanung erarbeiteten und festgelegten Ziele, Maßnahmen und Projekte umgesetzt werden. Sie übernimmt somit Organisations- und Koordinierungsaufgaben, ist aber auch dazu angehalten, weitere Projekte und Maßnahmen gemeinsam mit den Gemeinden zu initiieren. Außerdem trägt sie dazu bei, dass die Leitplanung und die regionale Denkweise nicht in Vergessenheit geraten. Diese Person oder Organisation kann in das Stadt-Umland-Management integriert werden.

Die Maßnahme bildet mit Handlungsvorschlag 6 und 7 einen Beitrag für eine gesicherte Weiterführung der in den Leitplanungsprozessen erarbeiteten Inhalte.

### **Erläuterung**

Die Analyse der Gespräche führte zu der Erkenntnis, dass das in den Leitplanungen erarbeitete regionale Problembewusstsein über die Zeit wieder sukzessive abzubauen droht. Ohne eine Regelmäßigkeit von Treffen und gemeinsamen Aktionen über längere Zeit ist die Halbwertszeit solcher neuer Kooperationskulturen gering. Aus diesem Grund ist es immens wichtig, die jeweiligen Gesprächsrunden im Norden wie im Süden (Dialogforum im Norden, Regionalplattform im Süden) weiterzuführen, was bis jetzt auch gelungen ist. Während im Norden die Gemeinden mit der Abstimmung der Ergebnisse des Leitplanungsprozesses mit anderen Themenfeldern beschäftigt sind, arbeiten die Gemeinden im Südraum großteils an wenig konfliktreichen Themen wie z.B. Radwegen. Für eine gesamtheitliche regionale Abstimmung ist es aber notwendig, dass sich die Gemeinden des Bezirks Mödling kurz- bis mittelfristig auch den schwieriger abzustimmenden Aufgaben widmen. Solch ein Thema ist z.B. eine Neuaufstellung des öffentlichen Verkehrs im Bezirk in Verbindung mit der Anbindung nach Wien.

### **Handlungsvorschlag 6:**

#### **UMSETZUNG NACH PLAN**

Für eine tatsächliche, zeitnahe Umsetzung der in den Leitplanungen vorgeschlagenen Ziele, Maßnahmen und Instrumente empfehlen sich ein Zeitplan mit Arbeitspaketen und ein damit in Verbindung stehendes Monitoring sowie eine regelmäßige Evaluierung (in z.B. 5-Jahres-Abständen). Daraus lassen sich Vorschläge für Veränderungen, Neuausrichtungen und Neuaufstellungen ableiten. Die regelmäßigen Treffen der regionalen Gesprächs- und Abstimmungsrunden können für die Präsentationen der Evaluierungen sowie Zwischenberichte des laufenden Monitorings genutzt werden. Bei Nichtumsetzung der Regionalen Leitplanung auf örtlicher Ebene ergibt sich für die entsprechende Gemeinde politischer Klärungsbedarf. Durch diesen politischen Druck wird zusätzliche Motivation zur Umsetzung der Inhalte der Leitplanung auf kommunaler Ebene erzeugt.

### **Erläuterung**

Das Land Niederösterreich hätte sich für eine gesicherte Fortführung der Leitplanung einen verbindlichen Zeitplan mit konkreten Umsetzungsschritten gewünscht. Dieser könnte einen großen Beitrag zur Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen leisten. Abgesehen davon würde durch den Zeitplan eine Verbindlichkeit erzeugt, welche vom Autor zur Umsetzung und Fortführung der Leitplanung als notwendig erachtet wird. Allerdings wurde dieser Vorschlag auf kommunaler Ebene kritisch gesehen und daher nicht umgesetzt.

### **Handlungsvorschlag 7:**

#### **REGIONALEN FINANZTOPF EINRICHTEN**

Für die Durchführung von Projekten ist es notwendig, noch vor dem Prozessstart einen gemeinsamen Weg der Finanzierung zu klären. Dieser kann in Form eines regionalen Finanztopfes, in welchen die Gemeinden nach einem bestimmten Schlüssel einzahlen, erfolgen. Dieser ist wichtig, damit regional bedeutsame Projekte umgesetzt werden können. Dazu sind ergänzend Finanzierungsbeiträge vom Land Niederösterreich oder aus EU-Förderungen notwendig,



insbesondere bei größeren Investitionen. Entsprechende Regelungen für eine langfristige Sicherung des Finanztopfes müssen ebenfalls im Vorhinein getroffen werden.

### ***Erläuterung***

In Verbindung mit dem vorhergehenden Punkt tritt eine Schwachstelle des Prozesses ans Licht, nämlich die von manchen der Befragten angeprangerte fehlende finanzielle Vereinbarung zwischen den Gemeinden des Leitplanungsprozesses. Diese ist aber zur Finanzierung von Projekten und Maßnahmen vonnöten.

### **Handlungsvorschlag 8:**

#### **FLÄCHENDECKENDE REGIONALE LEITPLANUNGEN RUND UM WIEN – EIN ERFORDERNIS**

Für eine erfolgreiche Stadt-Umland-Kooperation ist es erforderlich, dass sämtliche Umlandgemeinden von der Wichtigkeit der Zusammenarbeit auf regionaler Ebene überzeugt sind. Sie müssen sich der Relevanz und der Möglichkeiten der regionalen Betrachtungsweise bewusst sein und diese verinnerlichen. Für diesen Gedankenprozess ist eine Regionale Leitplanung eine sehr gute Möglichkeit, wie die positiven Ergebnisse der beiden schon durchgeführten Leitplanungen berichten. Viele der Gemeinden in der Stadtregion Wien sind schon gewohnt in regionalen Zusammenschlüssen zu arbeiten, was als gute Ausgangsbasis für Regionale Leitplanungsprozesse gesehen werden kann. So sind bis auf die südlichen und die westlich direkt an Wien anschließenden Gemeinden die meisten Kommunen Teil von LEADER-Regionen. Das Stadt-Umland-Management wiederum ist flächendeckend für den engeren Kreis der Stadtumlandgemeinden zuständig, womit für diese Gemeinden bereits ein Link zur Stadt Wien geschaffen wurde. Auch weitere punktuellere Zusammenschlüsse von Gemeinden, wie z.B. die Klima- und Energie-Modellregionen sind in der Stadtregion bekannt.

Durch die Planungsräume der beiden bereits durchgeführten Leitplanungsprozesse bieten sich drei bis vier weitere an: Diese sind das Marchfeld bzw. der Bezirk Gänserndorf, der Raum südöstlich von Wien (Bezirk Bruck an der Leitha) und die Räume entlang der Westachsen nach St. Pölten und ins Tullnerfeld, wobei diese aufgrund der Größe auch getrennt bearbeitet werden können.

### ***Erläuterung***

Durch die Analyse der beiden bereits durchgeführten Leitplanungen wurde die Notwendigkeit einer flächendeckenden Durchführung von Leitplanungsprozessen für die gesamte Stadtregion erkannt. Die in diesen Prozessen beteiligten Gemeinden haben viele Vorteile erfahren. Die Stadtregion Wien besteht jedoch aus einem weitaus größeren Raum als dem schon behandelten Nordraum Wien und Bezirk Mödling. Deshalb gilt es auch die restlichen Teilräume der Stadtregion vom Instrument Regionale Leitplanung profitieren zu lassen.

### **Handlungsvorschlag 9:**

#### **ÜBERLAGERTE FOLGEPROZESSE STARTEN**

Die Regionalen Leitplanungsprozesse sind als erster Schritt in Richtung Stadt-Umland-Kooperationen zu sehen. Sie dienen intraregionalen Abstimmungen in den jeweiligen Regionen. Da das Endziel aber die Abstimmung der Stadtumlandregionen mit der Stadt Wien bzw. der Aufbau einer funktionierenden Stadt-Umland-Kooperation ist, ist es notwendig, den ersten Leitplanungsprozessen überlagerte zweite Prozesse durchzuführen. In diesen folgenden zweiten

Prozessen tritt die Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen der Stadt Wien und ihren Stadtumlandgemeinden bzw. -regionen in den Fokus. Denkbar sind hier entweder Prozesse mit den gleichen Planungsregionen und der Stadt Wien oder zusammengefasste Regionen (z.B. Nord und Süd oder Nord, West, Süd und Ost) bis hin zu einem Gesamtprozess der Stadt Wien inklusive aller Teilregionen. Bei der letztgenannten Möglichkeit müsste aber aufgrund der Größe eine Aufteilung in Arbeitsgruppen zur Bearbeitung in den Teilregionen vorgenommen werden.

Der Erfolg der Zusammenarbeit zwischen der Stadt Wien und den Gemeinden bzw. den Regionen der Stadtregion sowie ob dieser zweite Schritt zustande kommt, ist stark von den Vorarbeiten auf Landesebene abhängig. Ein enges Zusammenarbeiten zwischen den Verantwortlichen der planenden Verwaltung und der Politik der Länder Wien, Niederösterreich und Burgenland ist notwendig, um eine künftige Stadt-Umland-Kooperation in der Stadtregion Wien in erfolgreiche Bahnen zu leiten.

### **Erläuterung**

Die in beiden Leitplanungen nur ansatzweise vorhandene Einbindung Wiens schätzt der Autor für die Phase während des Leitplanungsprozesses als ausreichend ein. Zum einen mussten sich die Regionen zuerst „selbst finden“ und zum anderen hätten sie aus einer Einbindung der Stadt Wien in größerem intensiveren Maß vorerst keinen erheblichen Mehrwert erfahren. Somit stimmt der Autor mit den Meinungsbekundungen vieler Interviewpartner überein. Allerdings darf nicht das eigentliche Ziel von Stadt-Umland-Kooperationen aus den Augen verloren werden, nämlich neben der Abstimmung zwischen den Umlandgemeinden untereinander auch eine Abstimmung mit der Kernstadt zu erreichen. Die Regionale Leitplanung schätzt der Autor als geeignetes Instrument ein, um entsprechende Vorarbeiten in diese Richtung zu setzen. Sie kann also als erster Schritt in Richtung Stadt-Umland-Kooperationen gesehen werden. Die eigentliche Stadt-Umland-Kooperation – also die intensivere Abstimmung auch mit der Kernstadt – muss in einem zweiten Schritt, einem der Regionalen Leitplanung überlagerten zweiten Prozess, herausgearbeitet werden. Beides in einem Prozess absolvieren zu wollen wirkt überfrachtet und wird vom Autor als schwierig zu erreichen eingeschätzt. Wird zu schnell auf die Kernstadt zugegangen, können Aspekte übersehen werden, während möglicherweise noch Unstimmigkeiten innerhalb der Region vorliegen. Deshalb erachtet es der Autor als zielführend, zuerst eine gemeinsame Richtung der Region zu finden, anschließend diese Zusammenarbeit über eine gewisse Zeit festigen zu lassen und erst dann in Verhandlungen mit der Kernstadt zu treten.

### **Handlungsvorschlag 10:**

#### **SEKTORALE PLANUNGEN STÄRKER REGIONAL DENKEN**

Der Bund bzw. bundeseigene Unternehmen sind angehalten, die durch große (Infrastruktur-)Planungen, wie z.B. Autobahnen oder Bahntrassen, betroffenen Regionen stärker in der Phase des Planungsprozesses zu berücksichtigen. Eine stärkere Beteiligung der Regionen bzw. Gemeinden ist dringend erforderlich, da sektorale Planungen, insbesondere große (Infrastruktur-)Planungen, einen großen Einfluss auf die räumliche Entwicklung von Regionen haben. Dieser Schritt wird derzeit nicht gemacht. Daher wird eine dem Projektstart vorgelagerte Auseinandersetzung der Gemeinden mit den Auswirkungen des Projekts auf diese und die Region empfohlen. Daraus abgeleitet können Maßnahmenpapiere, Deklarationen oder andere Dokumente entstehen, die die Region nachhaltig unterstützen, mit den Folgen der überörtlichen Planung umzugehen.

**Erläuterung**

Eine ähnliche Logik wie bei der Einbindung der Stadt Wien erschließt sich für den Autor für die vom Planungsteam der Regionalen Leitplanung Nordraum Wien geforderte Einbindung des Bundes. Es wäre wünschenswert und auch sinnvoll, wenn Vertreter des Bundes, aber auch wie im Fall des Prozesses zur Leitplanung im Nordraum Wien der ASFINAG, oder in anderen Fällen der ÖBB, etc., an den Leitplanungsprozessen teilnehmen würden. Eine intensivere Zusammenarbeit mit diesen wird jedoch erst später, nachdem sich die Region „selbst gefunden“ und gemeinsam abgestimmte Zielvorstellungen hat, vom Autor als sinnvoll erachtet.

Im Falle der Region Nordraum Wien hätte ein stärkerer Austausch zwischen dem Bund bzw. der ASFINAG und den Gemeinden bereits zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt – in der Planungsphase der Autobahn – stattfinden müssen. Die Regionale Leitplanung Nordraum Wien war im Prinzip ein reaktiver Prozess, als der Bau der Autobahn schon in vollem Gange und die Trassenführung bereits fixiert waren. Dieses Beispiel kann als Präzedenzfall herangezogen werden, da sich diese Vorgehensweise auch bei anderen Planungen beobachten lässt: Wie einer der Befragten betonte „plant die ASFINAG ihre Autobahnen und was links und rechts davon ist, ist wurscht – und genauso macht es die ÖBB“.

**Handlungsvorschlag 11:****STADT-UMLAND-MANAGEMENT AUSBAUEN**

Das Stadt-Umland-Management leistet bereits in seiner jetzigen Form ausgezeichnete Arbeit, obwohl es nur aus zwei Personen besteht. Durch einen Ausbau dieser Organisation kann eine stärkere Zusammenarbeit innerhalb der Stadtregion erreicht werden. Da es sowohl vom Land Niederösterreich als auch vom Land Wien finanziert wird, kann angenommen werden, dass die beiden Länder dadurch auch auf Landesebene stärker zusammenarbeiten werden.

**Erläuterung**

Trotz Initiativen wie den Regionalen Leitplanungen bleibt die Schwierigkeit der Abstimmung zwischen den Gemeinden in Niederösterreich und der Kernstadt Wien aufgrund der unterschiedlichen Verwaltungsebenen und deren Kompetenzen bestehen. Die beiden Organisationen SUM und PGO versuchen einen Brückenschlag zwischen den beiden Bundesländern zu schaffen, was ihnen bis zu einem gewissen Grad auch gelingt, jedoch insgesamt gesehen aufgrund der mageren Ausstattung an Kompetenzen sowie personellen, zeitlichen und finanziellen Ressourcen keine große Wirkung zeigen. Dieser Schluss soll die Arbeit dieser Organisationen nicht schmälern – im Gegenteil – es soll lediglich ein Anstoß zum Nachdenken über eine stärkere Institutionalisierung sein. So sprachen sich auch alle Interviewpartner für eine Stärkung des SUM aus.

**Handlungsvorschlag 12:****MIX AUS VERBINDLICHEN UND UNVERBINDLICHEN ELEMENTEN**

Trotz der positiven Erfahrungen aus der Erarbeitung bestimmter Inhalte des Regionalen Raumordnungsprogrammes gemeinsam mit den Gemeinden im Prozess im Nordraum Wien, wurde dies im Folgeprozess im Bezirk Mödling nicht wiederholt. Dass der Regionale Leitplan nun keinerlei rechtliche Verbindlichkeiten nach sich zieht, wird als Nachteil gesehen. Ebenso wenig ist es

notwendig, dass sämtliche im Zuge der Leitplanung erarbeiteten Elemente in ein verbindliches Dokument übergeführt werden. Nach Meinung des Autors wird ein Mittelweg, also ein Mix aus verbindlichen und unverbindlichen Elementen, als am zielführendsten angesehen. Beispielsweise empfiehlt es sich wichtige Zielsetzungen wie bestimmte Werte (z.B. Dichtewerte) oder Grenzen (z.B. Siedlungsgrenzen) verbindlich festzuhalten.

### **Erläuterung**

Die im Nordraum Wien gewählte Methode, die Überarbeitung des Regionalen Raumordnungsprogrammes mithilfe des Regionalen Leitplanungsprozesses durchzuführen, kann als Novum bezeichnet werden. Außerdem wird die minuziöse Auseinandersetzung der Inhalte des Regionalen Raumordnungsprogrammes gemeinsam mit den Gemeinden als äußerst zielführend eingeschätzt. Dadurch bekommen die Gemeinden die Chance, in aller Ruhe für sie relevante rechtliche Vorgaben gemeinsam mit dem Land zu erarbeiten. Außerdem kann damit die Akzeptanz gegenüber der herkömmlichen Vorgangsweise wesentlich erhöht werden. Als großer Vorteil dieser Methode ist die Überführung gewisser Elemente der Regionalen Leitplanung in ein verbindliches Dokument zu sehen. Die im Südraum erarbeiteten Inhalte sind allesamt unverbindlicher Natur, was unterschiedliche Stimmen bei den Befragten hervorrief. Trotz der methodischen Wichtigkeit und Legitimation von unverbindlichen Prozessen und Dokumenten, meint der Autor, dass eine Kombination von unverbindlichen und verbindlichen Elementen eines Dokumentes zielführender ist, während die Effektivität eines rein unverbindlichen Dokumentes geringer eingeschätzt wird. Somit kann man einen klaren Vorteil der Regionalen Leitplanung Nordraum Wien gegenüber dem Regionalen Leitplan Bezirk Mödling konstatieren.

Abschließend bleibt noch anzumerken bzw. noch einmal zu betonen, dass das Instrument der Regionalen Leitplanung als in großen Maßen zielführend erachtet wurde. Trotzdem besteht Verbesserungspotenzial, das sich aus der gewonnenen Erfahrung der zwei bereits durchgeführten Prozesse erschließt und dem mit den vorgestellten Handlungsvorschlägen begegnet werden kann.

In der Analyse wurden neben den bereits besprochenen auch weitere größere Problematiken festgestellt. Ein gravierendes Problem ist die Schwierigkeit, allein auf Gemeindeebene regional etwas zu bewirken. Durch die Leitplanung tritt nun zwar die regionale Ebene stärker in Erscheinung, sie besitzt aber formal keine Kompetenzen. Darüber hinaus verlieren die Grenzen der Gemeinden zunehmend an Bedeutung, während die der regionalen Perspektive zunimmt. Der logische Schritt, dieser Entwicklung gerecht zu werden, ist eine Stärkung der regionalen Ebene und damit einhergehend eine Ausstattung dieser mit Kompetenzen der örtlichen Raumplanung.

Zusätzlich kann dadurch der Problematik entgegengewirkt werden, dass die Gemeinden bezüglich ihrer Raumordnungsabteilungen in personeller und finanzieller Hinsicht sehr unterschiedlich ausgestattet sind.

Außerdem kann in diesem Zusammenhang darüber nachgedacht werden, die Regionen generell stärker zu institutionalisieren. Damit würde das derzeit verbreitete Politikkonzept, das noch immer sehr stark auf kleine administrative Einheiten ausgelegt ist, einer Politik weichen, die durch einen größeren Betrachtungsmaßstab die Entwicklung in ihrer Gesamtheit zu steuern versucht. Dabei muss sie sich nicht auf raumordnerische Themen beschränken, sondern kann auf wirtschaftliche, gesellschaftliche und andere Politikbereiche ausgeweitet werden.

Da diese Herausforderungen jedoch „radikalere“ Maßnahmen als die zwölf Handlungsvorschläge dieses Kapitels erfordern, bildet der diese Arbeit abschließende Epilog Ideen dazu. Dieser versteht sich als Weiterführung der Diskussion zu Stadt-Umland-Kooperationen in der Stadtregion Wien.



## 7. EPILOG

Die in Kapitel 6 dargelegten Handlungsvorschläge können das Instrument Regionale Leitplanung und allgemein Stadt-Umland-Kooperation in der Stadtregion Wien verbessern.

Allerdings ist es auf lange Sicht, nach Erachten des Autors, mit diesen doch kleinen Verbesserungsvorschlägen nicht abgetan. Beispielsweise bieten die Handlungsvorschläge keine Antworten auf die am Ende des vorhergehenden Kapitels beschriebenen, tiefergehenden Probleme. Daher regte die vorliegende Arbeit zu Ideen an, wie man Planung in der Stadtregion Wien komplett neu organisieren könnte. Diese Gedanken wurden keineswegs detailliert ausgearbeitet und haben auch keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern sollen dazu anhalten, Stadt-Umland-Kooperationen in der Stadtregion Wien weiterzudenken. Sie sind aufgrund ihres visionären Charakters nicht einfach umzusetzen, da dafür z.B. auch Gesetzesänderungen notwendig wären.

Als Ergänzung zu den Verbesserungsvorschlägen der Regionalen Leitplanungsprozesse an sich, sind neue Strukturen zur Organisation der Stadt-Umland-Kooperationen in der Stadtregion Wien notwendig. Sie ermöglichen eine bessere Koordination von Kooperationsbestrebungen in der Zukunft. Im Moment bestehen nur zwei sehr schwach ausgebaute Organisationen, welche sich um Stadt-Umland-Kooperationen bemühen. Das Stadt-Umland-Management und die Planungsgemeinschaft Ost leisten bereits jetzt gute bundeslandgrenzübergreifende Arbeit, jedoch sind beide personell unterbesetzt, finanziell schwach ausgestattet und besitzen keinerlei Kompetenzen.

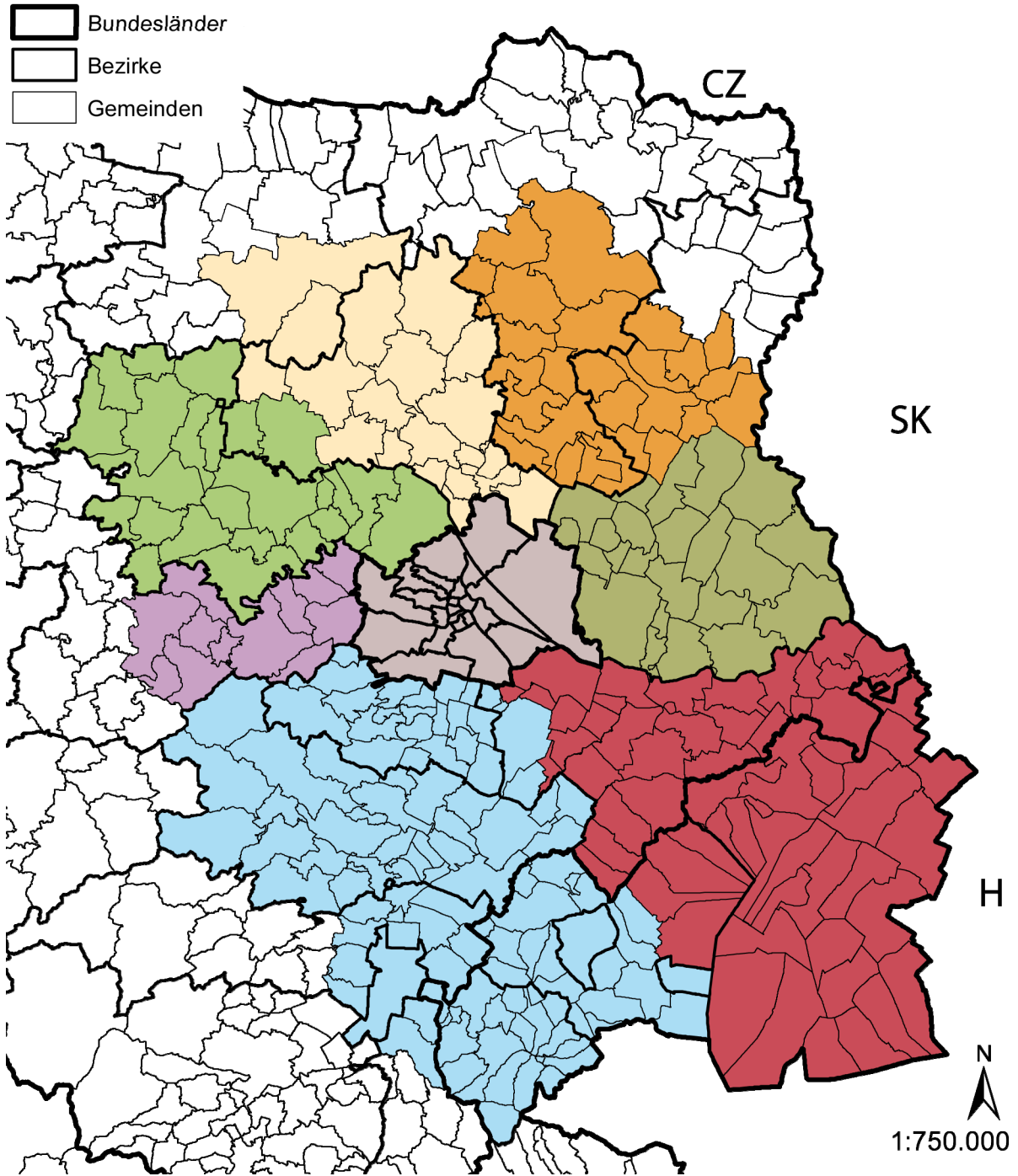
Stärker institutionalisierte regionale und bundeslandgrenzübergreifende Organisationen in der Stadtregion können daher einen wesentlichen Beitrag zur Stadt-Umland-Kooperation leisten. Dabei ist es erforderlich, sowohl über eine **Einrichtung für Verwaltungs- und Managementaufgaben** als auch eine Installation einer **politischen Vertretung der Stadtregion** nachzudenken.

Auch die Mehrheit der Befragten sprach sich für eine Stärkung der regionalen Ebene aus und meinte, dass diese über entsprechende Entscheidungs- und planerische Kompetenzen verfügen müsste. Da der eigene Wirkungsbereich der Gemeinden im Artikel 118 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) festgelegt ist, müsste der Bund die ersten dementsprechenden Schritte in die Wege leiten. Nachdem die Rechtsgrundlage für die Regionen geschaffen wurde, können die Länder Wien, Niederösterreich und Burgenland gemeinsam die inhaltliche Bearbeitung, wie die Zusammensetzung der politischen Gremien und Verwaltungsstellen, übernehmen.

Durch die Größe der Stadtregion empfiehlt sich eine Unterteilung des Gesamtraums in kleinere Einheiten. Dies fördert nicht nur die örtliche Nähe zu den beplanten Räumen, sondern ermöglicht auch einen leichteren Zugang zu den lokalen Akteuren. Hierfür bieten sich grundsätzlich zwei Optionen an: Einerseits ist eine Orientierung an den politischen Bezirken denkbar (siehe Abbildung 37) und andererseits besteht auch die Möglichkeit, die Stadtregion in größere Teilräume nach den Himmelsrichtungen (siehe Abbildung 38) einzuteilen. Für die konkrete Abgrenzung der Regionen sind aber noch tiefergehende Analysen notwendig.

Trotz der stärkeren Institutionalisierung der Teilregionen der Stadtregion, können abhängig vom Thema auch von dieser Einteilung abweichende Kooperationen zweckmäßig sein. Die Teilregionen unterstützen jedoch diese Kooperationen und vereinfachen die Koordination sowie die inhaltliche Bearbeitung.

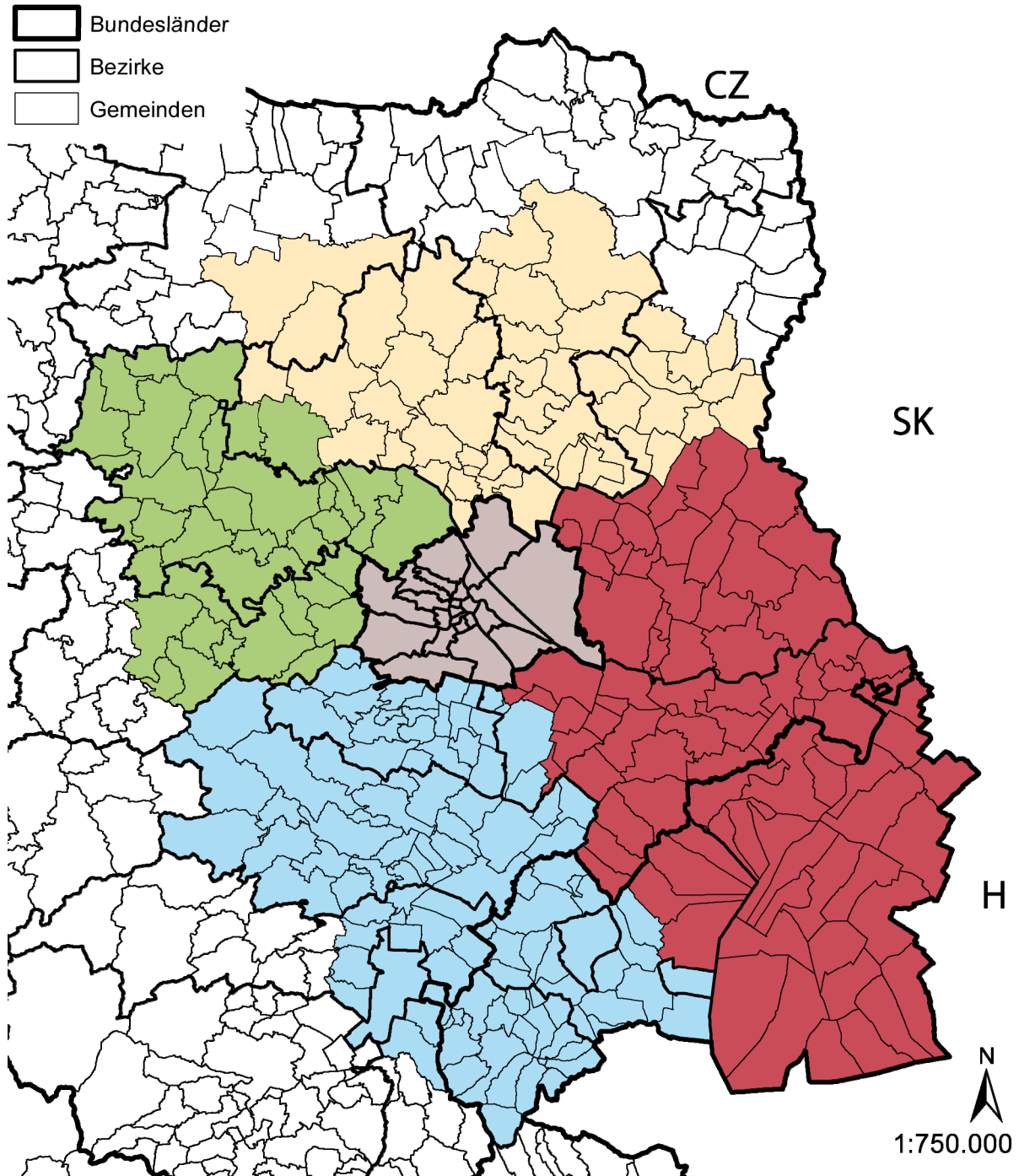
Abb. 37: Unterteilung der Stadtregion Wien in 7 Teilregionen



Quelle: CC-BY-3.0 AT – data.gv.at, eigene Darstellung



Abb. 38: Unterteilung der Stadtregion Wien in 4 Teilregionen



Quelle: CC-BY-3.0 AT – data.gv.at, eigene Darstellung

Darüber hinaus lässt sich in Niederösterreich das Problem feststellen, dass zahlreiche mit unterschiedlichen Gemeinden gebildete interregionale Zusammenschlüsse vorliegen (z.B. LEADER, Klima- und Energiemodellregionen, NÖ.Regional.GmbH). Eine stärkere Harmonisierung dieser ist zu empfehlen. Dadurch können Synergien zwischen den thematisch unterschiedlichen Kooperationen viel besser genutzt werden. Außerdem ist ein zentraler Ansprechpartner für die regionalen Akteure von Vorteil.

Neben der regionalen Unterteilung in Teilräume muss geklärt werden, wie sich die neue politische Ebene in die gesamte Politiklandschaft des Staates eingliedert. Dies wird nachfolgend dargestellt. Die

politische Vertretung der Stadtregion in Form eines Regionsparlaments trägt wesentlich dazu bei, dass der Stadtregion auf politischer Ebene stärkere Beachtung geschenkt wird. Welche Aufgaben dieses haben kann, wird später beschrieben.

Außerdem wird vorgeschlagen, dass die neue stadtregionale Ebene ein eigenes Planungsdokument zur geordneten Entwicklung der Stadtregion erhält. Damit kann die neu geschaffene Ebene ihre Kernaufgaben – die Abstimmung und Koordination von Projekten, Maßnahmen und der räumlichen Entwicklung der Stadtregion – in einem gesammelten Dokument festhalten. Zielführend ist eine Überführung von Teilen dieses Dokuments in die jeweiligen Landesrechte.

<b>Die Politischen Ebenen und deren Planungsinstrumente</b>		
	<b>POLITISCHE EBENE</b>	<b>PLANUNGSINSTRUMENTE</b>
<b>Supranational</b>	Europäische Union	Europäisches Entwicklungskonzept
<b>Staatlich</b>	Nationalrat, Bundesministerien	Bundesressortplanungen, ÖREK 2011
<b>Teilstaatlich</b>	Landesregierung/Wiener Gemeinderat	Raumplanungs-/Raumordnungsgesetze, Sektorale Entwicklungsprogramme (Sachprogramme), Landesplan, Landesraumordnungsplan, Landesentwicklungsprogramme, Landesraumordnungsprogramm, Landesentwicklungskonzepte, STEP 2025
<b>Regional</b>	<b>Regionsparlament</b>	<b>Stadtregionsentwicklungsplan, (teilregionale Konzepte und Pläne), Regionale Raumordnungsprogramme</b>
<b>Kommunal</b>	Gemeinderat	Örtliches/Räumliches Entwicklungskonzept, örtliches Raumordnungsprogramm, Flächenwidmungsplan, Bebauungsplan

Zusätzlich zur Aufstellung einer politischen Vertretung auf gesamtstadtregionaler Ebene wird vorgeschlagen, pro Teilregion eine Verwaltungsstelle zu etablieren. Diese Einrichtungen stellen das Bindeglied zwischen der stadtregionalen Ebene und den Gemeinden dar. In diesem Sinne werden sie auch mit Aufgaben betraut, welche die strategische Ausrichtung der einzelnen Gemeinden anbelangen. Dazu ist es notwendig, diese mit entsprechenden Kompetenzen der Gemeinden auszustatten. Sie leiten gesamtstadtregionale Planungen ab, präzisieren sie für die Teilregionen und geben somit den Gemeinden einen Rahmen vor, innerhalb welchem sich diese bewegen können. Neben der Klärung der Aufgaben, sowohl der politischen als auch der Verwaltungsebene, ist die Zusammensetzung dieser von Bedeutung. Stadtregionen, die bereits über solch ein System der

regionalen Parlamente verfügen, wie z.B. die Stadtregion Stuttgart (Verband Region Stuttgart), halten Wahlen zur Bestimmung der regionalen Vertreter ab (vgl. Danielzyk, Priebis 2001: 266). Organisatorisch werden diese gemeinsam mit den Gemeinderatswahlen durchgeführt. Dieser Mehraufwand ist nach Meinung des Autors nicht zwingend notwendig, da die Regionen durch die Gemeinderatswahlen bereits über einen ausreichenden Pool an legitimierten Vertretern verfügen. Auf Wiener Seite bestehen ebenfalls bereits politisch legitimierte Vertreter in Form der Bezirksvertreter. Allerdings ist es notwendig, aufgrund der hohen Zahl an Bezirken, diese zusammenzufassen. Dabei wird eine Einteilung vorgeschlagen, die bezüglich der Einwohnerzahl in etwa gleich große Teile entstehen lässt, welche überdies ähnliche Verflechtungsrichtungen in das Umland besitzen.

	<b>Politische Ebene</b>	<b>Verwaltungs-/Managementebene</b>
	<b>STADTREGIONS-PARLAMENT</b>	<b>REGIONALE VERWALTUNGSSTELLEN</b>
<b>Zusammensetzung/ Aufbau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je nach Aufteilung 8 (bei 4 Teilregionen) bzw. 7 (bei 7 Teilregionen) Teilregionsvertreter <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Pro Region wählen die Bürgermeister zwei bzw. einen aus ihrer Mitte als Teilregionsvertreter (Rotationsprinzip der Vertreter nach einem bestimmten Zeitschema)</li> </ul> </li> <li>• 9 Wiener Bezirksvertreter, <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Jeweils ein Vertreter der Wiener Gemeindebezirke (Rotationsprinzip der Vertreter nach einem bestimmten Zeitschema): <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 21.</li> <li>▪ 22.</li> <li>▪ 10.</li> <li>▪ 2./11.</li> <li>▪ 12./23.</li> <li>▪ 13./14./15.</li> <li>▪ 16./17./18.</li> <li>▪ 9./19./20.</li> <li>▪ 1./3./4./5./6./7./8.</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• 3 für die Raumordnung zuständigen Landesräte aus dem Land Niederösterreich und Burgenland sowie dem Wiener</li> </ul>	<p>Der Verwaltungsstab wird aus Mitarbeitern der Gemeinden gebildet. Durch den Abzug bestimmter Kompetenzen von der kommunalen auf die regionale Ebene werden Ressourcen in den Gemeinden frei. Trotzdem sind auch weiterhin bestimmte Aufgaben in den Gemeinden zu bearbeiten.</p> <p>Mögliche Zusammensetzung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ständige Mitarbeiter</li> <li>• Pool an Personen, die nach einem Rotationschema abwechselnd mitarbeiten</li> </ul> <p>Ergänzende Maßnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sitzungen im Anschluss an die Tagungen des Stadtregionsparlaments</li> </ul>

	<p>Stadtrat</p> <p>Zusätzlich bzw. je nach Bedarf (ohne Stimmrecht):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertreter sonstiger Institutionen, Organisationen, Gebietskörperschaften oder Interessensvertretungen (eher bezüglich konkreter Projekte und Maßnahmen und weniger bezüglich strategischer Überlegungen)</li> </ul>	
<b>Aufgaben</b>	<p>Diskutieren gemeinsam über:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inhalte und Ziele des Stadtregionsentwicklungsplans</li> <li>• regionale Projekte und Maßnahmen in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Wohnungsbau, wirtschaftliche Entwicklung, Industrie- und Betriebsgebietsentwicklung, Landschafts-, Umwelt-, und Freiraumplanung</li> </ul>	
	<p>Beschlussorgan für</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• den Stadtregionsentwicklungsplan</li> <li>• stadregionale Projekte und Maßnahmen</li> <li>• Betriebsansiedlungen und Wohnprojekte ab bestimmten Größen</li> <li>• die nicht parzellenscharfen Flächenwidmungsplanvorgaben</li> </ul>	<p>Planerische Kompetenzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inhaltliche Bearbeitung des Stadtregionsentwicklungsplans</li> <li>• Erstellen nicht parzellenscharfer Vorgaben für die Flächenwidmungspläne der Kommunen in drei Kategorien (Wohnbau land, Industrie-/ Betriebsgebiet, Grünland)</li> <li>• Unterstützung der Gemeinden in der Umsetzung</li> </ul>
	<p>Baupolizeiliche Angelegenheiten ab einer bestimmten Projektgröße</p>	<p>Möglichkeit der Erweiterung von Aufgaben, wie z.B. Werbung, Tourismus, etc. → Abstimmung mit LEADER-Regionen oder Integration derselben in die Teilregionen denkbar</p>
<b>Entscheidungsfindungsprozesse</b>	<p>Die Vertreter der Teilregionen haben in Summe so viele Stimmen wie die Vertreter aus Wien.</p> $\Sigma \text{ Stimmen(W)} = \Sigma \text{ Stimmen(NÖ, Bgld)}$	
<b>Regelmäßigkeit</b>	Sitzungen einmal pro Quartal	ständig besetzt
<b>Beratung und Unterstützung durch</b>	die politische und verwaltungstechnische Seite der Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien	
<b>Das STADT-UMLAND-MANAGEMENT</b>		
wird zur stadtreionalen Geschäftsstelle. Es übernimmt die Koordination und das Management des Stadtregionsparlaments sowie der teilregionalen Verwaltungsstellen und dient zur Vernetzung und		

Abstimmung. Außerdem stellt es sicher, dass Beschlüsse zustande kommen. Dadurch fungiert es als Bindeglied zwischen den einzelnen Gremien und Verwaltungsstellen der Stadtregion und verstärkt die Informations- und Kommunikationsströme sowie die gesamtstadregionale Betrachtung. Es bringt durch seine langjährige Erfahrung der länderübergreifenden Zusammenarbeit wertvolles Know-How ein. Das SUM wurde von den Befragten als ungeheuer wichtig erachtet, hochgeschätzt und als ausbaufähig bezeichnet. Die bereits vorhandene Vertrautheit mit vielen Gemeinden erleichtert den Übergang in das neue System.

Anschließend wird darauf eingegangen, wie die bestehenden **Instrumente** durch die neu geschaffene regionale Ebene verändert bzw. welche neu etabliert werden.

Der Stadtregionsentwicklungsplan ist ein neues Planungsinstrument und stellt ein wesentliches Steuerungsinstrument für die politisch gestärkte Stadtregion dar. Nachfolgend wird auf mögliche Inhalte und Eigenschaften eingegangen.

<b>STADTREGIONSENTWICKLUNGSPLAN</b>	
<b>Erklärung</b>	Zusätzlich zur organisatorischen Aufstellung der Stadtregion ist ein für die gesamte Stadtregion gültiger Entwicklungsplan erforderlich. Als gemeinsames grundlegendes Planungsinstrument dient der <b>Stadtregionsentwicklungsplan</b> .
<b>Inhalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siedlungsgrenzen</li> <li>• Standorte für schwerpunktmäßige Siedlungsentwicklung</li> <li>• Standorte für Betriebsgebietsentwicklung</li> <li>• Korridore und Standorte für die technische Infrastruktur</li> <li>• überregionale Grünräume und -verbindungen</li> <li>• Eignungs- und Ausschlusszonen für erneuerbare Energien</li> <li>• Hochwasserzonen, Naturgefahrenzonen</li> </ul>
<b>wird beschlossen von</b>	Stadtregionsparlament
<b>wird erstellt von</b>	allen regionalen Verwaltungsstellen und politischen Plattformen gemeinsam
<b>Erneuerungszeitraum</b>	alle 10 Jahre
<b>Rechtliche Einbindung</b>	Zur Erhebung bestimmter Inhalte des Stadtregionsentwicklungsplans in verbindliche Vorgaben, müssen die einzelnen Elemente entsprechend in die Bundesländerrechte übergeführt werden. Durch die Überführung in eine Rechtsverbindlichkeit entsteht Planungssicherheit für die entsprechenden Elemente, wie beispielsweise Siedlungsgrenzen, regionale Grüngrenzen oder (Verkehrs-)Korridore.

Durch die Einführung eines umfassenden regionalen Planungsdokuments ist es zusätzlich erforderlich, die künftige Bedeutung der örtlichen Planungsinstrumente zu besprechen (örtliches/räumliches Entwicklungskonzept, Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan der in der Stadtregion gelegenen Gemeinden). Dies schließt auch eine geänderte inhaltliche Bearbeitung für die Gemeinden ein.

<b>ÖRTLICHES/RÄUMLICHES ENTWICKLUNGSKONZEPT</b>	
<b>Änderung der Bedeutung</b>	Es muss wie bisher die überörtlichen Planungen berücksichtigen. Da die regionalen Verwaltungsstellen die stadtreionalen Zielsetzungen auf teilregionaler Ebene präzisieren, ergibt sich für die Gemeinden ein geringerer Spielraum als bisher.
<b>Änderung der inhaltlichen Bearbeitung</b>	Es übernimmt die für die entsprechende Gemeinde geltenden, von der stadtreionalen Ebene präzisierten Planungen und ergänzt sie um gemeindespezifische Inhalte.
<b>FLÄCHENWIDMUNGSPLAN</b>	
<b>Änderung der Bedeutung</b>	Die Flächenwidmungsplanung wird auf den Spielraum, welcher durch die nicht parzellenscharfen Vorgaben der drei Hauptkategorien (Wohnbauland, Industrie-/Betriebsgebiet, Grünland) der regionalen Verwaltungsstellen geschaffen wird, beschränkt. Ein regionaler Flächenwidmungsplan wird nicht vorgeschlagen, weil sonst bei jeder Änderung immer der gesamte Flächenwidmungsplan des Planungsraumes oder der Stadtregion erneuert werden muss, was mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Erfahrungen des Landes Niederösterreich in einer Pilotregion zu einem gemeindeübergreifenden örtlichen Raumordnungsprogramm im Wagram zeigen dies, berichtete einer der Befragten.
<b>Änderung der inhaltlichen Bearbeitung</b>	Die Gemeinde übernimmt lediglich die Präzisierung der Flächenwidmungspläne: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Überführung in eine parzellenscharfe Planung der von der regionalen Verwaltungsstelle erstellten Vorgaben</li> <li>• Feineinteilung in die Unterkategorien der drei Hauptkategorien (Wohnbauland, Industrie-/Betriebsgebiet, Grünland)</li> </ul>
<b>BEBAUUNGSPLAN</b>	
<b>Änderung der Bedeutung</b>	Die Bebauungsplanung bleibt weitestgehend in der bisherigen Form in der Gemeinde erhalten, hat aber stadtreionale bzw. teilregionale Vorgaben (des Stadtregionsentwicklungsplans bzw. etwaigen teilregional spezifischen Dokumenten) einzubeziehen.
<b>Änderung der inhaltlichen Bearbeitung</b>	Die Gemeinde nimmt die Bebauungsplanung unter Berücksichtigung der für den Bebauungsplan relevanten überregionalen, stadtreionalen bzw. teilregionalen Vorgaben zu Dichtewerten, Bauhöhen, etc. vor.

Abschließend stellt sich die Frage der Finanzierung. Dabei muss zum einen geklärt werden, wie das neue stadtreionale System finanziert wird. Zum anderen ist ein Überdenken des Umgangs mit vor- und nachteiligen Auswirkungen eines Projekts auf mehrere Gemeinden erforderlich (z.B. eines Betriebsgebiets oder großen Wohnbauprojekts). Derzeit hängen diese sehr stark von den Gemeindegrenzen, innerhalb derer das jeweilige Projekt realisiert wurde, ab.

## FINANZIERUNG

### Finanzierung des neuen Systems

Im Analyseteil wurde erwähnt, dass es wichtig ist, schon vor Beginn einer Regionalen Leitplanung die Finanzierung für gemeinsame Projekte und Maßnahmen zu klären. So ist es ebenfalls notwendig, vor der Neustrukturierung der Stadtregion Wien die Finanzierung dieser zu klären. Der in Kapitel 6 vorgeschlagene regionale Finanztopf kann als Grundlage dienen, um die Regionen mit einem gewissen Budget auszustatten. Die Gelder dafür können zu einem (großen) Teil aus der Region selbst kommen, denn durch den Wegfall gewisser Aufgaben werden in den Gemeinden finanzielle Ressourcen frei, welche übertragen werden können. Als alternative Option ist auch der direkte Weg der für die Besorgung des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden gedachten Zuweisung vom Bund an die Regionen im Zuge des Finanzausgleiches denkbar. Weiters besteht die Möglichkeit EU-Fördergelder zu lukrieren (vgl. Kooperationsplattform Stadtregion 2016: 34): Beispielsweise sind 5 % der Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) der aktuellen Programmperiode (2014–2020) für integrative Stadtentwicklungsmaßnahmen anberaumt. Mit ca. 25 Millionen Euro ist dies zwar nicht viel und auf rein städtische Projekte limitiert, sie könnten aber zur Kofinanzierung eingesetzt werden. Einen anderen Weg geht beispielsweise das Bundesland Tirol, das durch das Instrument „Community led local Developments“ (clld) Fördergelder für stadregionale Kooperationen vor allem aus den Mitteln des Europäischen Fonds für ländliche Entwicklung (ELER) lukriert.

### Interkommunaler Ausgleich

Ergänzend ist die Einführung eines gegenseitig ausgleichenden Mechanismus zwischen den Gemeinden der Region notwendig. Vorgeschlagen wird ein Nutzen-Kosten-Ausgleich, welcher über eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung hinausgeht. Bei der nachteiligen Auswirkung eines Projektes oder einer Maßnahme auf Gemeinden, ist ein Ausgleich in geeignetem Maße durchzuführen. Ebenso sind Gemeinden, auf welche die Auswirkungen eines Projektes oder einer Maßnahme einen positiven Effekt haben, zu einem Ausgleich verpflichtet. Dabei sind gegenüber einem monetären Ausgleich auch alternative Formen denkbar. Das Ziel ist, dass die Region als Gesamtes gewinnt, anstatt dass es nur einige wenige Gemeinden gibt, die z.B. durch ihre Lage überdurchschnittlich von einem Vorhaben profitieren. Die Bemessung der Auswirkungen, wie z.B. eines erhöhten Verkehrsaufkommens, Kaufkraftabzügen, etc. kann anhand eines Pilotprojekts erprobt werden. Daraus können allgemein gültige Aussagen getroffen werden, die auf die gesamte Stadtregion übertragbar sind.

Abschließend bleibt zu sagen, dass die im Zuge dieses Epilogs vorgestellten Ideen zwar noch nicht ausgereift und daher nicht sämtliche Elemente im Detail durchdacht sind, allerdings denkt der Autor, dass es für eine gesamtheitlich geordnete Weiterentwicklung der Stadtregion erforderlich ist, dieser eine „politische Stimme“ zu verleihen. Dies kann durch ein Regionalparlament gelingen. Dazu stellen die regionalen Verwaltungsstellen eine ideale Ergänzung zur politischen Ebene dar. Ob in der Stadtregion Wien in Zukunft tatsächlich ein solches oder ähnliches System etabliert wird, wird sich zeigen.





## VERZEICHNISSE

### Quellenverzeichnis

**Andel, Adolf** (2017): Strategische Handlungsfelder zur Entwicklung der Stadtregion. Beitrag zu Wiener Wohnbauforschungstage 2017. ÖIR Projekthaus GmbH. Online. Abrufbar unter: <http://www.wohnbauforschung.at/index.php?id=476> (Zugriff am 11.12.2017)

**ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung)** [Hrsg.] (1970): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. 2. Aufl. Gebrüder Jänecke Verlag, Hannover.

**ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung)** (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Eigenverlag, Hannover. Online. Abrufbar unter: <https://www.arl-net.de/content/handwoerterbuch-der-raumordnung> (Zugriff am 30.11.2017)

**ASFINAG (Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft)** (2017): A 5 Nord/Weinviertel Autobahn: Schrick bis Poysbrunn und Umfahrung Drasenhofen. Online. Abrufbar unter: <https://www.asfinag.at/verkehrssicherheit/bauen/bauprojekte/a-5-nordweinviertel-autobahn-schrick-bis-poysbrunn-und-umfahrung-drasenhofen/> (Zugriff am 12.09.2017)

**Beier, Markus/Matern, Antje** (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit. Stand und Perspektiven der Forschung. Nr. 332. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Verlag der ARL, Hannover. ISBN 978-3-88838-332-8.

**Bénard, Edouard** (1952): Contributions à l'étude des agglomérations françaises. In: Population 1952. S. 95–108 und S. 531–536; Population 1954. S. 333–338.

**Benz, Arthur** [Hrsg.] (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

**Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg** [Hrsg.] (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. ISBN 978-3-531-14748-2.

**van den Berg, Leo/Drewett, Roy/Klaassen, Leo H./Rossi, Angelo/Vijverberg, Cornelis H. T.** (1982): Urban Europe. A Study of Growth and Decline. Pergamon Press, Oxford. ISBN 978-0-08-023156-3.

**Berlin-Brandenburg** (2015): Staatsverträge. Übersicht über die zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg abgeschlossenen Staatsverträge. Online. Abrufbar unter: <https://www.berlin-brandenburg.de/zusammenarbeit/dokumente-und-berichte/staatsvertraege/> (Zugriff am 20.06.2017)

**Berlin-Brandenburg** (2017a): Dokumente und Berichte über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg. Online. Abrufbar unter: <https://www.berlin-brandenburg.de/zusammenarbeit/dokumente-und-berichte/> (Zugriff am 20.06.2017)

**Berlin-Brandenburg** (2017b): Das Leitbild der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Online. Abrufbar unter: <https://www.berlin-brandenburg.de/zusammenarbeit/leitbild/> (Zugriff am 20.06.2017)

**Berliner Senat** (2004): Mitteilung – zur Kenntnisnahme – Fortschrittsbericht über die Zusammenarbeit zwischen den Ländern Brandenburg und Berlin sowie die weitere Zusammenlegung

von Behörden und Sonderbehörden. 09.11.2004. Online. Abrufbar unter: <https://www.berlin-brandenburg.de/zusammenarbeit/dokumente-und-berichte/berichte/> (Zugriff am 20.06.2017)

**Blecken, Lutke/Melzer, Michael** (2009): Stadt-Umland-Kooperation: Stellschrauben zur Stärkung der regionalen Zukunftsgestaltung. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis nach den Erfahrungen im REFINA-Verbundvorhaben „Integriertes Stadt-Umland-Modellkonzept Elmshorn/Pinneberg zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“. Raum & Energie: Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH. REFINA-Verbundpartner [Hrsg.]: Stadt-Umland-Konzept für die Stadtregion Elmshorn, Stadt-Umland-Konzept für die Stadtregion Pinneberg, Raum & Energie: Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH. Gefördert durch: REFINA: Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Förderfonds der Metropolregion Hamburg. Wedel. Online. Abrufbar unter: <https://refina-info.de/de/produkte/index068f.html?productid=45> (Zugriff am 25.03.2017)

**Boustedt, Olaf** (1970): Stadtregionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) [Hrsg.]: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Sp. 3207–3237. 2. Aufl. Hannover.

**Boustedt, Olaf** (1975): Grundriß der empirischen Regionalforschung. Teil III: Siedlungsstrukturen. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Taschenbücher zur Raumplanung Band 6. Hermann Schroedel Verlag KG. Hannover. ISBN 3-507-91 666-5.

**Brake, Klaus/Dangschat, Jens S./Herfert, Günter** [Hrsg.] (2001): Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2001. ISBN: 978-3-8100-3172-3. Online. Abrufbar unter: [https://books.google.at/books?id=4gfyBgAAQBAJ&pg=PA266&lpg=PA266&dq=stadtregion+stuttgart+regionalparlament&source=bl&ots=fJFXI7nx0&sig=YUNlqvTpZKIzIq2I2\\_P\\_7CVg7Zo&hl=de&sa=X&ved=0ahUKEwis1pupyKDZAhXB6aQKHSYMC8UQ6AEITTAI#v=onepage&q=stadtregion%20stuttgart%20regionalparlament&f=false](https://books.google.at/books?id=4gfyBgAAQBAJ&pg=PA266&lpg=PA266&dq=stadtregion+stuttgart+regionalparlament&source=bl&ots=fJFXI7nx0&sig=YUNlqvTpZKIzIq2I2_P_7CVg7Zo&hl=de&sa=X&ved=0ahUKEwis1pupyKDZAhXB6aQKHSYMC8UQ6AEITTAI#v=onepage&q=stadtregion%20stuttgart%20regionalparlament&f=false) (Zugriff am 12.02.2018)

**Broscha, Karin/Hanzlik, Gerald/Rath, Andreas** (2003): Stadt-Umland-Regionen – Entwicklungsdynamik und Steuerungsprobleme. Humangeographisches Seminar: Aktuelle Forschungsfragen der Regionalentwicklung unter der Leitung von Peter Weichhart, WS 2002/2003. Institut für Geographie und Regionalforschung. Universität Wien. Online. Abrufbar unter: <http://homepage.univie.ac.at/peter.weichhart/LVs/Seminare/AktFRegent0203/Ref1Stadt-Umland-Regionen.pdf> (Zugriff am 19.04.2017)

**Bröthaler, Johann** (2009): Handlungsbereich Regionale Betriebsansiedlung: Fiskalische Anreize. Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik. Technische Universität Wien. In: Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK). Schriftenreihe Nr. 179, S. 188–193. Wien. ISBN 3-85186-094-2.

**Bundes-Verfassungsgesetz**: Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). StF: BGBl. Nr. 1/1930. idF: BGBl. I Nr. 138/2017. Online. Abrufbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> (Zugriff am 11.03.2018)

**CC-BY-3.0 AT – data.gv.at**: Kartengrundlagen: Bundesland-, Politische Bezirks- und Gemeindegrenzen. Online. Abrufbar unter: [https://www.data.gv.at/suche/?search-term=&katFilter\\_geographie-und-planung=on&connection=and&searchIn=catalog#showresults](https://www.data.gv.at/suche/?search-term=&katFilter_geographie-und-planung=on&connection=and&searchIn=catalog#showresults) (Zugriff am 20.11.2017)

**CORP:** Nachhaltige Lösungen für die Informationsgesellschaft. Tagungsband. 11. Internationale Konferenz zu Stadtplanung und Regionalentwicklung in der Informationsgesellschaft. 13.-16. Februar 2006, Congress Center Wien. Online. Abrufbar unter:  
[http://corp.at/fileadmin/proceedings/CORP2006\\_proceedings.pdf](http://corp.at/fileadmin/proceedings/CORP2006_proceedings.pdf) (Zugriff am 29.11.2017)

**Danielzyk, Rainer** (2007): Städte im regionalen Kontext – Strategien und Organisationsformen für Stadtregionen. In: Sinning, H. [Hrsg.]: Stadtmanagement – Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region). Dortmund. Dortmunder Vertrieb-Verlag für Architektur, Bau- und Planungsliteratur, S. 191–203.

**Danielzyk, Rainer/Priebs, Axel** (2001): Suburbia und stadtregionale Kooperation. In: Brake, Klaus/Dangschat, Jens S./Herfert, Günter [Hrsg.]: Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2001. ISBN: 978-3-8100-3172-3. Online. Abrufbar unter:  
[https://books.google.at/books?id=4gfyBgAAQBAJ&pg=PA266&lpg=PA266&dq=stadtregion+stuttgart+regionalparlament&source=bl&ots=fJFXl7nx0&sig=YUNlqvTpZKlZlq2l2\\_P\\_7CVg7Zo&hl=de&sa=X&ved=0ahUKEwis1pupyKDZAhXB6aQKHSYMC8UQ6AEITTAI#v=onepage&q=stadtregion%20stuttgart%20regionalparlament&f=false](https://books.google.at/books?id=4gfyBgAAQBAJ&pg=PA266&lpg=PA266&dq=stadtregion+stuttgart+regionalparlament&source=bl&ots=fJFXl7nx0&sig=YUNlqvTpZKlZlq2l2_P_7CVg7Zo&hl=de&sa=X&ved=0ahUKEwis1pupyKDZAhXB6aQKHSYMC8UQ6AEITTAI#v=onepage&q=stadtregion%20stuttgart%20regionalparlament&f=false) (Zugriff am 12.02.2018)

**Diller, Christian** (2004): Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“. Theoretische Überlegungen und ein Beispiel aus Schleswig-Holstein. Innenministerium Schleswig-Holstein, Abteilung Landesplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung [Hrsg.]: Raumforschung und Raumordnung. Vol. 62, Heft 4-5/2004, S. 270–279.

**Fürst, Dietrich** (2001): Regionale Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung [Hrsg.]: Raumforschung und Raumordnung. Vol. 59, Heft 5-6/2001, S. 370–380.

**Fürst, Dietrich** (2007): Regional Governance. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg [Hrsg.]: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, S. 353–364. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. ISBN 978-3-531-14748-2.

**Fürst, Dietrich/Knieling, Jörg** [Hrsg.] (2002): Regional Governance – New Models of Self-Government in the European Community. Hannover. ISBN 3-88838-228-9. Online. Abrufbar unter:  
[https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/ssd/ssd\\_2.pdf](https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/ssd/ssd_2.pdf) (Zugriff am 01.12.2017)

**Fürst, Dietrich/Knieling, Jörg** (2005): Kooperation, interkommunale und regionale. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) [Hrsg.]: Handwörterbuch der Raumordnung, S. 531-533. Eigenverlag. Hannover. Online. Abrufbar unter: <https://www.arl-net.de/content/handwoerterbuch-der-raumordnung#k> (Zugriff am 30.11.2017)

**Gaebe, Wolf** (1987): Verdichtungsräume. Strukturen und Prozesse in weltweiten Vergleichen. Vieweg+Teubner Verlag. Stuttgart. ISBN 978-3-663-11722-3.

**Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg** [Hrsg.] (2006): Leitbild Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg: Referat GL 9. Potsdam. ISBN 3-9811130-0-4. Online. Abrufbar unter:  
<https://www.berlin-brandenburg.de/zusammenarbeit/leitbild/> (Zugriff am 20.06.2017)

**Getzner, Michael** (2013): Finanzwissenschaft und Infrastrukturökonomie. Vorlesungsunterlagen zu Finanzwissenschaft und Infrastrukturökonomie. VO 280.122. Sommersemester 2013. Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik. Technische Universität Wien.

**Giese, Karim J./Huber, Martin** (1995): Salzburger Gemeindeordnung 1994, Kommentar. Wien. Springer Verlag.

**Giffinger, Rudolf** (2015): Kooperation im Spannungsfeld europäischer Stadt- und Regionalentwicklung. Seminarunterlagen zu Kooperation im Spannungsfeld europäischer Stadt- und Regionalentwicklung. Sommersemester 2005. Institut für Stadt- und Regionalforschung. Technische Universität Wien. Online. Abrufbar unter: [http://www.srf.tuwien.ac.at/lva/kooperation/SE\\_Kooperation\\_Konzept.pdf](http://www.srf.tuwien.ac.at/lva/kooperation/SE_Kooperation_Konzept.pdf) (Zugriff am 08.05.2017)

**Giffinger, Rudolf/Kalasek, Robert/Wonka, Erich** (2006): Ein neuer Ansatz zur Abgrenzung von Stadtregionen: methodische Grundlagen und Perspektiven zur Anwendung. In: Nachhaltige Lösungen für die Informationsgesellschaft. Tagungsband. 11. Internationale Konferenz zu Stadtplanung und Regionalentwicklung in der Informationsgesellschaft. 13. bis 16. Februar 2006, Congress Center Wien: CORP, S. 677–683. Online. Abrufbar unter: [http://www.corp.at/archive/CORP2006\\_GIFFINGER.pdf](http://www.corp.at/archive/CORP2006_GIFFINGER.pdf) (Zugriff am 24.03.2017)

**Giffinger, Rudolf/Kramar, Hans** (2009a): Grundlagen für die Analyse von Stadtregionen und deren Steuerungsmöglichkeiten: Der Begriff „Stadtregion“ im Wandel. Fachbereich Stadt- und Regionalforschung. Technische Universität Wien. In: Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK). Schriftenreihe Nr. 179, S. 47–48, 50–51. Wien. ISBN 3-85186-094-2.

**Giffinger, Rudolf/Kramar, Hans** (2009b): Stadtregionen in Österreich. Fachbereich Stadt- und Regionalforschung. Technische Universität Wien. In: Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK). Schriftenreihe Nr. 179, S. 53–68. Wien. ISBN 3-85186-094-2.

**Gögl, Peter/Eder, Jakob/Gruber, Elisabeth/Fassmann, Heinz** (2017): Monitoring der Siedlungsentwicklung in der Stadtregion+. Strategien zur räumlichen Entwicklung der Ostregion. Modul 5 Raumforschung und Raumkommunikation. Institut für Stadt und Regionalforschung – ÖAW (Österreichische Akademie der Wissenschaften). Institut für Geographie und Regionalforschung – Universität Wien. Eine Studie im Auftrag der Planungsgemeinschaft Ost (PGO). Online. Abrufbar unter: [http://www.planungsgemeinschaft-ost.at/no\\_cache/studien/ansicht/detail/studie/monitoring-der-siedlungsentwicklung-in-der-stadtregion/](http://www.planungsgemeinschaft-ost.at/no_cache/studien/ansicht/detail/studie/monitoring-der-siedlungsentwicklung-in-der-stadtregion/) (Zugriff am 14.12.2017)

**Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerlinde** (2009): Handlungsbereich Nutzung von Bauland, Zersiedelung: Wohnbauförderung. Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik. Technische Universität Wien. In: Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK). Schriftenreihe Nr. 179, S. 146–152. Wien. ISBN 3-85186-094-2.

**Hamedinger, Alexander** (2009a): Vom Begriff „Steuerung“ zu „Stadtregionaler Governance“: der Wandel im Steuerungsverständnis. Fachbereich Soziologie. Technische Universität Wien. In: Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK). Schriftenreihe Nr. 179, S. 48–50. Wien. ISBN 3-85186-094-2.

**Hamedinger, Alexander** (2009b): Handlungsbereich Regional Governance – stadtregionale Kooperationsformen: Good Practice. Fachbereich Soziologie. Technische Universität Wien. In: Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und

Steuerungsmöglichkeiten. Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK). Schriftenreihe Nr. 179, S. 217–221. Wien. ISBN 3-85186-094-2.

**Hauger, Georg/Klamer, Michael** (2009): Handlungsbereich Verkehrsentwicklung. Fachbereich Verkehrssystemplanung. Technische Universität Wien. In: Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK). Schriftenreihe Nr. 179, S. 157–196. Wien. ISBN 3-85186-094-2.

**Healey, Patsy** (2002): Spatial Planning as a Mediator for Regional Governance – Conceptions of Place in the Formation of Regional Governance Capacity. In: Fürst, Dietrich/Knieling, Jörg [Hrsg.]: Regional Governance – New Models of Self-Government in the European Community, S. 13–25. Hannover. ISBN 3-88838-228-9. Online. Abrufbar unter: [https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/ssd/ssd\\_2.pdf](https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/ssd/ssd_2.pdf) (Zugriff am 01.12.2017)

**Hirschler, Petra/Svanda, Nina** (2009): Stadtregionale Kooperationen – Schlussfolgerungen. Fachbereich Regionalplanung. Technische Universität Wien. In: Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK). Schriftenreihe Nr. 179, S. 214–217. Wien. ISBN 3-85186-094-2.

**Hochholdingner, Nikola/Hödl, Clemens/Prorok, Thomas** (2012): Stadtregionen in Österreich. Erhebung zum Status Quo. Zentrum für Verwaltungsforschung (KDZ). Online. Abrufbar unter: <https://kdz.eu/de/file/11471/download> (Zugriff am 24.03.2017)

**Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland** (2017a): Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Online. Abrufbar unter: <http://www.deutsche-metropolregionen.org/mitglieder/berlin-brandenburg/> (Zugriff am 20.06.2017)

**Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland** (2017b): Mitglieder. Online. Abrufbar unter: <http://www.deutsche-metropolregionen.org/mitglieder/> (Zugriff am 20.06.2017)

**Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland** (2017c): Aktivitäten des IKM. Online. Abrufbar unter: <http://www.deutsche-metropolregionen.org/aktivitaeten/> (Zugriff am 20.06.2017)

**Jähne, Petra/Gawron, Thomas** [Hrsg.] 2000: Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS). Materialien des IRS, Graue Reihe, Nr. 21. ISBN 978-3-9805983-9-2.

**Kanonier, Arthur** (2009a): Handlungsbereich regionale Betriebsansiedlung. Fachbereich Rechtswissenschaften. Technische Universität Wien. In: Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK). Schriftenreihe Nr. 179, S. 165–188, 193–196. Wien. ISBN 3-85186-094-2.

**Kanonier, Arthur** (2009b): Handlungsbereich Nutzung von Bauland, Zersiedelung. Fachbereich Rechtswissenschaften. Technische Universität Wien. In: Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK). Schriftenreihe Nr. 179, S. 115–146, 153–156. Wien. ISBN 3-85186-094-2.

**KDZ (Zentrum für Verwaltungsforschung)** (2017): Stadtregionen.at. Projekt des Österreichischen Städtebundes und des KZ – Zentrum für Verwaltungsforschung. Online. Abrufbar unter: <http://stadtregionen.at/> (Zugriff am 25.05.2017)

**Köhler, Stefan (2003):** Interkommunale Zusammenarbeit tut Not. In: STANDORT – Zeitschrift für Angewandte Geographie. Vol. 27, Heft 4/2003, S. 151–198. Springer Verlag, S. 195. Online. Abrufbar unter: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs00548-003-0154-0.pdf> (Zugriff am 26.03.2017)

**Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg (2017a):** Homepage des Kommunalen Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg. Online. Abrufbar unter: <http://kommunalesnachbarschaftsforum.berlin-brandenburg.de/> (Zugriff am 20.06.2017)

**Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg (2017b):** Arbeitsthemen. Online. Abrufbar unter: <http://kommunalesnachbarschaftsforum.berlin-brandenburg.de/ueber-uns/arbeitsthemen/> (Zugriff am 20.06.2017)

**Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg (2017c):** Formate der Zusammenarbeit. Online. Abrufbar unter: <http://kommunalesnachbarschaftsforum.berlin-brandenburg.de/ueber-uns/formate-der-zusammenarbeit/> (Zugriff am 20.06.2017)

**Kooperationsplattform Stadtregion (2016):** Stadtregionen in Österreich – Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“. In: Agenda Stadtregionen in Österreich. Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“ und Materialienband. Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK). Schriftenreihe Nr. 198, S. 15–44. Wien. ISBN 978-3-9503875-7-5.

**Land Niederösterreich (2014):** NÖ.Regional.GmbH gegründet. Pressemitteilung vom 17.09.2014. Online. Abrufbar unter: [http://www.noe.gv.at/noe/113576\\_noe-regional.html](http://www.noe.gv.at/noe/113576_noe-regional.html) (Zugriff am 12.03.2018)

**Land Niederösterreich (2017a):** Regionale Leitplanung. Online. Abrufbar unter: <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=529> (Zugriff am 22.05.2017)

**Land Niederösterreich (2017b):** Bezirk Mödling. Bezirkskarte. Online. Abrufbar unter: <http://www.noe.gv.at/noe/Karten-Geoinformationen/DownloadGeodatenKarten.html> (Zugriff am 01.03.2018)

**Land Niederösterreich (2017c):** Mag. Karl Wilfing. Politischer Werdegang. Online. Abrufbar unter: [http://www.noe.gv.at/noe/Landesregierung/Mag\\_Karl\\_Wilfing.html](http://www.noe.gv.at/noe/Landesregierung/Mag_Karl_Wilfing.html) (Zugriff am 09.10.2017)

**Land Niederösterreich (2018a):** NÖ Flächenmanagement-Datenbank. Online. Abrufbar unter: <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=520> (Zugriff am 14.02.2018)

**Land Niederösterreich (2018b):** ZentrumsEntwicklung. Online. Abrufbar unter: <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=567> (Zugriff am 14.02.2018)

**Magel, Holger/Michaeli, Mark/Büchs, Sebastian/Hagspiel, Nicole/Rehlen, Laura (2013):** Kooperationen von Stadt und Land. Potenziale der Integrierten Ländlichen Entwicklung. Bericht der Vorstudie – Teil A. Forschungsdesign und theoretische Annäherung. Technische Universität München. Forschungsprojekt im Auftrag der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung. Online. Abrufbar unter: [https://www.google.at/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUK EwiloYH9yebXAhWCtxQKHeqBBIEQFggoMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.bole.bgu.tum.de%2Ffileadmin%2Fw00brh%2Fwww%2FPDFs%2FAllgemein%2FStadt-Land-ILE\\_Vorstudie\\_Teil\\_A.pdf&usg=AOvVaw3-ul1bvpg8g\\_h-v8d2U9R\\_](https://www.google.at/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUK EwiloYH9yebXAhWCtxQKHeqBBIEQFggoMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.bole.bgu.tum.de%2Ffileadmin%2Fw00brh%2Fwww%2FPDFs%2FAllgemein%2FStadt-Land-ILE_Vorstudie_Teil_A.pdf&usg=AOvVaw3-ul1bvpg8g_h-v8d2U9R_) (Zugriff am 25.03.2017)

**Matthey, Michel** (2012): Die schweizerische Agglomerationspolitik. Ein nachhaltiges Erfolgskonzept. In: Zentrum für Verwaltungsforschung (KDZ) [Hrsg.]: Forum Public Management. Heft 3/2012, S. 12–15. Online. Abrufbar unter: <http://www.kdz.eu/de/die-schweizerische-agglomerationspolitik-ein-nachhaltiges-erfolgskonzept> (Zugriff am 19.06.2017)

**Neuhofer, Hans** (1998): Gemeinderecht. 2. Auflage. Wien. Springer Verlag.

**NÖ Gemeindeordnung 1973**: Gesamte Rechtsvorschrift für NÖ Gemeindeordnung 1973 (NÖ GO 1973). StF: LGBl. 1000-0. idF: LGBl. Nr. 55/2017. Online. Abrufbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20000105> (Zugriff am 23.11.2017)

**NÖ.Regional.GmbH** (2017): Hauptregionen. Die fünf Hauptregionen und ihre Strategien. Online. Abrufbar unter: <http://www.noeregional.at/?kat=13&op=2&&Hauptregionen> (Zugriff am 14.09.2017)

**OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)** (2010): OECD Regional Typology. Directorate for Public Governance and Territorial Development. Online. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/42392595.pdf> (Zugriff am 29.11.2017)

**ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz)** (2009): Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. Schriftenreihe Nr. 179. Wien. ISBN 3-85186-094-2.

**ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz)** (2011): Österreichisches Raumentwicklungskonzept. ÖREK 2011. Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK). Rema Print Druck- und Verlagsgesellschaft m.b.H. Wien. ISBN 978-3-85186-100-6. Online. Abrufbar unter: <http://www.oerok.gv.at/raum-region/oesterreichisches-raumentwicklungskonzept/oerek-2011/download-oerek-2011.html> (Zugriff am 12.02.2017)

**ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz)** (2016): Agenda Stadtregionen in Österreich. Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“ und Materialienband. Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK). Schriftenreihe Nr. 198. Wien. ISBN 978-3-9503875-7-5.

**PGO (Planungsgemeinschaft Ost)** [Hrsg.] (2011): Stadtregion+. Zwischenbericht. Planungskoooperation zur räumlichen Entwicklung der Stadtregion Wien Niederösterreich Burgenland. Online. Abrufbar unter: [http://www.planungsgemeinschaft-ost.at/no\\_cache/studien/ansicht/detail/studie/zwischenbericht-stadtregion-sro/](http://www.planungsgemeinschaft-ost.at/no_cache/studien/ansicht/detail/studie/zwischenbericht-stadtregion-sro/) (Zugriff am 10.04.2017)

**PGO (Planungsgemeinschaft Ost)** (2017): Stadtregion+. Online. Abrufbar unter: <http://www.planungsgemeinschaft-ost.at/die-region/stadtregion/> (Zugriff am 06.09.2017)

**Schaffer, Hannes/Rosner, Katja/Plha, Stefan/Böhm, Michael/Dillinger, Thomas/Kanonier, Arthur/Schimak, Gerhard** (2012a): Regionale Leitplanung Nordraum Wien: Modul 1: Bestands- und Standortanalyse. Mecca consulting/Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung. TU Wien. Online. Abrufbar unter: <https://sites.google.com/site/nordraumwien/downloads> (Zugriff am 23.03.2017)

**Schaffer, Hannes/Plha, Stefan/Rosner, Katja/Nowak, Karolina/Lichtblau, Claudia/Dillinger, Thomas/Kanonier, Arthur/Schimak, Gerhard** (2012b): Regionale Leitplanung Nordraum Wien: Modul 1. Anhang 1. Projektinformation. Mecca consulting/Department für Raumentwicklung, Infrastruktur-

und Umweltplanung. TU Wien. Online. Abrufbar unter:  
<https://sites.google.com/site/nordraumwien/downloads> (Zugriff am 23.03.2017)

**Schaffer, Hannes/Rosner, Katja/Dillinger, Thomas/Kanonier, Arthur/Schimak, Gerhard** (2013a): Kurzfassung Regionale Leitplanung Nordraum Wien. Online. Abrufbar unter:  
[https://publik.tuwien.ac.at/files/PubDat\\_226767.pdf](https://publik.tuwien.ac.at/files/PubDat_226767.pdf) (Zugriff am 11.03.2017)

**Schaffer, Hannes/Rosner, Katja/Plha, Stefan/Dillinger, Thomas/Kanonier, Arthur/Schimak, Gerhard** (2013b): Regionale Leitplanung Nordraum Wien: Modul 3: Regionale Leitplanung – Ergebnisse und Umsetzung. Mecca consulting/Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung. TU Wien. Online. Abrufbar unter: <https://sites.google.com/site/nordraumwien/downloads> (Zugriff am 23.03.2017)

**Schaffer, Hannes/Rosner, Katja/Plha, Stefan/Dillinger, Thomas/Kanonier, Arthur/Schimak, Gerhard** (2013c): Regionale Leitplanung Nordraum Wien: Modul 2: Leitbild und Szenarien. Mecca consulting/Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung. TU Wien. Online. Abrufbar unter: <https://sites.google.com/site/nordraumwien/downloads> (Zugriff am 23.03.2017)

**Schweizerischer Bundesrat** (2015): Agglomerationspolitik des Bundes 2016+. Für eine kohärente Raumentwicklung Schweiz. Bericht vom 18. Februar 2015. Bern. Online. Abrufbar unter:  
<https://www.are.admin.ch/are/de/home/staedte-und-agglomerationen/strategie-und-planung/agglomerationspolitik-des-bundes-2016-.html> (Zugriff am 19.06.2017)

**Science Blogs** (2008): Spieltheorie einfach erklärt I: Einleitung und Gefangenendilemma. Beitrag vom 22.04.2008. Online. Abrufbar unter: <http://scienceblogs.de/zoonpolitikon/2008/04/22/spieltheorie-einfach-erklart-i-einleitung-und-gefangenendilemma/> (Zugriff am 27.04.2017)

**Siedentop, Stefan** (2015): Ursachen, Ausprägungen und Wirkungen der globalen Urbanisierung – ein Überblick. In: Globale Urbanisierung. Perspektive aus dem All. Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V. in der Helmholtz-Gemeinschaft. Springer Spektrum. Springer Verlag Berlin Heidelberg, S. 11–22. ISBN 978-3-662-44840-3.

**Sinning, Heidi** [Hrsg.]: Stadtmanagement – Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region). Dortmund. Dortmunder Vertrieb-Verlag für Architektur, Bau- und Planungsliteratur.

**Spicer, Zachary** (2015): Cooperation and Capacity: Inter-Municipal Agreements in Canada. Institute on Municipal Finance and Governance. Munk School of Global Affairs. University of Toronto. In: IMFG Papers on Municipal Finance and Governance. No. 19/2015. ISBN 978-0-7727-0935-6. Online. Abrufbar unter:  
[https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/318/1623\\_imfg\\_no.19\\_spicer\\_online.pdf](https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/318/1623_imfg_no.19_spicer_online.pdf) (Zugriff am 21.06.2017)

**Stadtentwicklung Wien** [Hrsg.] (2014): Stadtentwicklungsplan Wien (STEP 2025). Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (MA 18). Wien. Online. Abrufbar unter:  
<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/publikationen.html> (Zugriff am 15.09.2017)

**Statistik Austria** (2010): Statistische Nachrichten 12/2010. Statistik Austria.

**Statistik Austria** (2015): Abgestimmte Erwerbsstatistik – Personen – Zeitreihe ab 2011. Online. Abrufbar unter: <https://portal.statistik.at/statistik.at/ext/statcube/jsf/dataCatalogueExplorer.xhtml> (Zugriff am 07.09.2017)



**Statistik Austria** (2016a): Urban-Rural-Typologie: Methodik und Abgrenzung des städtischen und ländlichen Raumes durch Statistik Austria. STATISTIK AUSTRIA. Bundesanstalt Statistik Österreich. Online. Abrufbar unter: [http://www.statistik.at/web\\_de/klassifikationen/regionale\\_gliederungen/stadt\\_land/index.html](http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/stadt_land/index.html) (Zugriff am 01.05.2017)

**Statistik Austria** (2016b): Kurzbeschreibung internationaler Verfahren zur Klassifikation von Stadt und Land. STATISTIK AUSTRIA. Bundesanstalt Statistik Österreich. Online. Abrufbar unter: [https://www.statistik.at/web\\_de/klassifikationen/regionale\\_gliederungen/stadt\\_land/index.html](https://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/stadt_land/index.html) (Zugriff am 01.05.2017)

**Statistik Austria** (2017): Kfz-Bestand 2016. Online. Abrufbar unter: [https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/energie\\_umwelt\\_innovation\\_mobilitaet/verkehr/strasse/kraftfahrzeuge\\_-\\_bestand/index.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/energie_umwelt_innovation_mobilitaet/verkehr/strasse/kraftfahrzeuge_-_bestand/index.html) (Zugriff am 12.09.2017)

**Strugl, Michael** (2015): Stadt-Umland-Kooperationen als Stellschrauben zur Stärkung regionaler Zukunftsgestaltung. Landeskorrespondenz Nr. 245 vom 28. Dezember 2015. Landesrat für Wirtschaft, Arbeit, Energie, Tourismus, Sport, Raumordnung, Regionalentwicklung und Europa. Land Oberösterreich. Online. Abrufbar unter: <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/169021.htm> (Zugriff am 28.11.2017)

**SUM (Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich)** (2017a) : Erfolgsbilanz nach zehn Jahren Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich. Online. Abrufbar unter: <http://www.stadt-umland.at/prozesse/erfolgsbilanz.html> (Zugriff am 14.09.2017)

**SUM (Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich)** (2017b) : SUM-Konferenz als Agendasetting für die Stadtregion. Online. Abrufbar unter: <http://www.stadt-umland.at/dialog/sum-konferenz.html> (Zugriff am 14.09.2017)

**SUM (Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich)** (2018a): Regionale Leitplanung Bezirk Mödling. Online. Abrufbar unter: <http://www.stadt-umland.at/prozesse/aktuelle-initiativen/regionale-leitplanung-bezirk-moedling.html> (Zugriff am 16.01.2018)

**SUM (Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich)** (2018b): „sub>urban. reinventing the fringe.“. Online. Abrufbar unter: <http://www.stadt-umland.at/prozesse/aktuelle-initiativen/suburban-reinventing-the-fringe.html> (Zugriff am 16.01.2018)

**Taubenböck, Hannes/Wurm, Michael/Esch, Thomas/Dech, Stefan** [Hrsg.] (2015): Globale Urbanisierung. Perspektive aus dem All. Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V. in der Helmholtz-Gemeinschaft. Springer Spektrum. Springer Verlag Berlin Heidelberg. ISBN 978-3-662-44840-3.

**Vienna Region** (2017): Wer wir sind. Online. Abrufbar unter: <http://www.viennaregion.at/de/home/about> (Zugriff am 14.09.2017)

**VOR (Verkehrsverbund Ost-Region)** (2017): Über uns. Online. Abrufbar unter: <https://www.vor.at/ueber-uns/> (Zugriff am 14.09.2017)

**Waldmühle Rodaun Betreuungsgesellschaft mbH** (2017): Waldmühle Rodaun. Wohnprojektwebsite. Online. Abrufbar unter: <https://www.waldmuehle-rodaun.at/> (Zugriff am 24.10.2017)

**Weber, Gerlind** (2010): Der ländliche Raum – Mythen und Fakten. In: Ländlicher Raum. Online-Fachzeitschrift des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Jahrgang 2010. Online. Abrufbar unter:

[https://www.bmlfuw.gv.at/land/laendl\\_entwicklung/zukunftsraum\\_land/Online-Fachzeitschrift-Laendlicher-Raum/archiv/2010/Weber.html](https://www.bmlfuw.gv.at/land/laendl_entwicklung/zukunftsraum_land/Online-Fachzeitschrift-Laendlicher-Raum/archiv/2010/Weber.html) (Zugriff am 10.04.2017)

**Wikipedia** (2017): Gefangenendilemma. Online. Abrufbar unter:

<https://de.wikipedia.org/wiki/Gefangenendilemma> (Zugriff am 27.04.2017)

**Wonka, Erich/Laburda, Erich** (2010): Stadtregionen 2001 - Das Konzept. In: Statistische Nachrichten 12/2010. Statistik Austria, S. 1108–1118. Online. Abrufbar unter:

[https://www.statistik.at/web\\_de/klassifikationen/regionale\\_gliederungen/stadt\\_land/index.html](https://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/stadt_land/index.html) ([https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_PDF\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=108337](https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=108337)) (Zugriff am 24.03.2017)

**Zech, Sybilla** (2015): Gestaltung regionaler Planungsprozesse am Beispiel NÖ Bezirk Mödling. Vorlesungsunterlagen der Lehrveranstaltung 280.215 Forschungs- und Planungsdesign. Wintersemester 2015. Department für Raumplanung. Fachbereich Regionalplanung und Regionalentwicklung. TU Wien.

**Zech, Sybilla/Klingler, Stefan/Krassnitzer, Philip** (2016): Regionaler Leitplan: Bezirk Mödling. Stadtland Dipl.-Ing. Sybilla Zech GmbH. Online. Abrufbar unter: <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=539> (Zugriff am 14.03.2017)

**Zech, Sibylla/Schaffer, Hannes/Svanda, Nina/Hirschler, Petra/Kolerovic, Robert/Hamedinger, Alexander/Plakolm, Marie-Sophie/Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerlinde/Bröthaler, Johann** (2016): Materialienband: Expertise zur stadtreionalen Kooperation in Österreich. In: Agenda Stadtregionen in Österreich. Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“ und Materialienband. Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK). Schriftenreihe Nr. 198, S. 45–133. Wien. ISBN 978-3-9503875-7-5.

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: 4-Phasen-Modell.....	6
Abb. 2: Schema der Stadtregion.....	8
Abb. 3: Raumkategorien der Abgrenzung von Stadtregionen am Beispiel der Stadtregion Klagenfurt	10
Abb. 4: Stadtregionen in Österreich.....	12
Abb. 5: Typisierung der österreichischen Stadtregionen .....	13
Abb. 6: OECD Klassifizierung von urbanen, ruralen und „rurbanen“ Regionen.....	15
Abb. 7: Stadtreionale Governance-Elemente.....	24
Abb. 8: Politikkonzept der Agglomerationspolitik der Schweiz .....	29
Abb. 9: Metropolregion Wien .....	48
Abb. 10: Stadtregion+.....	49
Abb. 11: Landschaftliche Elemente der Stadtregion+ .....	51
Abb. 12: Absolutes Pendlervolumen in der Stadtregion+ 2012.....	52
Abb. 13: Index des Pendlersaldos in der Stadtregion+ 2012 .....	53
Abb. 14: Jährlicher absoluter Bevölkerungszuwachs der Stadtregion+ nach Teilräumen 2008 bis 2015 .....	55
Abb. 15: Wanderungsbilanz Wien 2002 bis 2016 .....	55
Abb. 16: Bevölkerungsentwicklung in der Stadtregion+ und im restlichen Niederösterreich und Burgenland 2008 bis 2015.....	56
Abb. 17: Relative Bevölkerungsveränderung in der Stadtregion+ 2008 bis 2015.....	58

Abb. 18: Relative Bevölkerungsveränderung in der Stadtregion+ 2001 bis 2008.....	59
Abb. 19: Absolute Bevölkerungsveränderung in der Stadtregion+ 2008 bis 2015 .....	60
Abb. 20: Bevölkerungsstand der Stadtregion+ auf 1.000 m Rasterbasis 2010 .....	61
Abb. 21: Bevölkerungsstand der Stadtregion+ auf 1.000 m Rasterbasis 2015 .....	61
Abb. 22: Umzüge nach Alter in der Stadtregion+ 2007 und 2014.....	62
Abb. 23: Anteil der Zuzüge aus Wien in das Umland 2014 .....	63
Abb. 24: Baulandreserven in der Stadtregion+ 2014 .....	65
Abb. 25: Kooperationen im Umfeld der Stadtregion Wien .....	67
Abb. 26: Grundprinzipien der räumlichen Entwicklung in der Stadtregion Wien.....	73
Abb. 27: Region der Regionalen Leitplanung Nordraum Wien .....	76
Abb. 28: Ablaufdiagramm Regionale Leitplanung Nordraum Wien.....	78
Abb. 29: Aufbau-logik anhand eines Beispiels.....	80
Abb. 30: Standortkategorien des Nordraum Wiens.....	83
Abb. 31: Verankerung in regionalen und örtlichen Raumordnungsprogrammen .....	85
Abb. 32: Übersicht des Maßnahmenkatalogs .....	86
Abb. 33: Gemeinden des Bezirks Mödling .....	88
Abb. 34: Regionsübersicht der Regionalen Leitplanung Bezirk Mödling .....	88
Abb. 35: Ablaufdiagramm Regionaler Leitplan Bezirk Mödling .....	89
Abb. 36: Teilräume des Bezirks Mödling .....	91
Abb. 37: Unterteilung der Stadtregion Wien in 7 Teilregionen .....	134
Abb. 38: Unterteilung der Stadtregion Wien in 4 Teilregionen .....	135

## Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Merkmale und Schwellenwerte für die Abgrenzung der Stadtregionen nach Boustedt 1950 und 1961.....	8
Tab. 2: Schema des Gefangenendilemmas .....	19
Tab. 3: Typisierung von stadtre-gionalen Kooperationen in Deutschland .....	20
Tab. 4: Absolute und relative Bevölkerungsveränderung und jährliche Wachstumsraten in der Stadtregion+ 2008 bis 2015.....	54
Tab. 5: Absolute und relative Bevölkerungsveränderung und jährliche Wachstumsraten in der Stadtregion+ nach Gemeindegrößenklassen 2008 bis 2015 .....	56
Tab. 6: Die beiden Leitplanungsprozesse im Vergleich .....	120

## Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

A.....	Autobahn
Abb. ....	Abbildung
Abs.....	Absatz
AG TUWIMEC...	Bietergemeinschaft Mecca consulting und TU Wien
ARGE .....	Arbeitsgemeinschaft
ASFINAG .....	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
B.....	Bundesstraße
BGBl .....	Bundesgesetzblatt
Bgld.....	Burgenland
Bgm.....	Bürgermeister

C&C-Märkte	.....	Cash-and-Carry-Markt (Abholgroßmarkt)
CENTROPE	.....	Central Europe
cld	.....	Community led local Developments
EFRE	.....	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EKZ	.....	Einkaufszentrum
ELER	.....	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ESPO	.....	European Spatial Observation Network
EU	.....	Europäische Union
EUREGIO	.....	Europaregion
EW	.....	Einwohner
FUA	.....	Functional Urban Areas
GF	.....	Gänserndorf
GIS	.....	Geographisches Informationssystem
GmbH	.....	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVA	.....	Gemeindeverband für Abgabeneinhebung und Umweltschutz Mödling
idF	.....	in der Fassung
IKM	.....	Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland
IWB	.....	Investitionen in Wachstum und Beschäftigung
IZ	.....	Industriezentrum
KFZ	.....	Kraftfahrzeug
KO	.....	Korneuburg
MI	.....	Mistelbach
LABg	.....	Landtagsabgeordneter
LEADER	.....	Liason entre Actions de Développement de l'Economie Rurale ("Verbindung von Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft")
LGBl	.....	Landesgesetzblatt
MA	.....	Magistratsabteilung
MD	.....	Mödling
MEGA	.....	Metropolitan European Growth Areas
METREX	.....	The Network of European Metropolitan Regions and Areas
MIV	.....	motorisierter Individualverkehr
NÖ	.....	Niederösterreich
NUTS	.....	Nomenclature des unités territoriales statistiques
OECD	.....	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ÖBB	.....	Österreichische Bundesbahnen
ÖEK	.....	örtliches Entwicklungskonzept
ÖIR	.....	Österreichisches Institut für Raumplanung
ÖNACE	.....	Österreichische Nomenclature européenne des activités économiques (Klassifikation der Wirtschaftstätigkeiten)
ÖPNV	.....	öffentlicher Personennahverkehr
ÖREK	.....	Österreichisches Raumentwicklungskonzept
ÖROK	.....	Österreichische Raumordnungskommission
ÖV	.....	öffentlicher Verkehr
PGO	.....	Planungsgemeinschaft Ost
PKW	.....	Personenkraftwagen

---

RU2 .....	Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik des Landes Niederösterreich
S .....	Schnellstraße
SCS .....	Shopping City Süd
STEP .....	Stadtentwicklungsplan
StF .....	Stammfassung
SUM .....	Stadt-Umland-Management
Tab. ....	Tabelle
TAK.....	Tripartite Agglomerationskonferenz
TDR .....	Transferable Development Rights (Flächennutzungsrechte)
TU .....	Technische Universität
UNESCO .....	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
USA .....	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
Vbgm. ....	Vizebürgermeister
VIA SUM.....	Vorgehen zur Information und Abstimmung über regional relevante Projekte im Rahmen des Stadt-Umland-Managements
VOR.....	Verkehrsverbund Ost-Region
W .....	Wien
WU.....	Wien Umgebung



# ANHANG

## Interviewliste

Regionaler Leitplanungsprozess	Name	Anstellung/Funktion zur Zeit des Prozesses	Rolle in der Leitplanung	Datum des Interviews
Bezirk Mödling	Deringer, Werner	Baudirektor Stadtgemeinde Mödling	Steuerungsgruppe (Vertreter der Verwaltung), Beschlussorgan	14.09.2017
Nordraum Wien	Dillinger, Thomas	Professor am Department für Raumplanung der TU Wien, Fachbereichsleiter Regionalplanung und Regionalentwicklung	Auftragnehmer: Projektleitung TU Wien	28.06.2017
Beide	Dittrich, Dominik	Amt der NÖ Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik RU2 - Überörtliche Raumordnung	Bezirk Mödling: Projektleitung Land NÖ, Steuerungsgruppe	02.06.2017
Nordraum Wien	Fried, Doris	Büroleiterin NÖ.Regional.GmbH Geschäftsstelle Weinviertel	Projektkoordination, -begleitung, Beratung	27.06.2017
Beide	Grohmann, Paul	Magistrat der Stadt Wien - MA 18 Stadtentwicklung und Stadtplanung, Planungsgemeinschaft Ost	Teilnahme an einigen Veranstaltungen	10.07.2017
Bezirk Mödling	Hacker, Andreas	Stadt-Umland-Manager Süd	Projektkoordination	06.06.2017
Nordraum Wien	Hrdliczka, Reinhard	Planungsbüro Dr. Paula, 1030 Wien – Büro ist Ortsplaner einiger Gemeinden in der Region (Bisamberg, Enzersfeld, Gerasdorf, Großebersdorf, Großrußbach, Korneuburg, Kreuzstetten, Langenzersdorf, Leobendorf)	im Hintergrund beratend, Teilnahme an einigen Veranstaltungen	05.07.2017
Nordraum Wien	Jantschitsch, Kurt	Bürgermeister der Marktgemeinde Bad Pirawarth	Projektsteuerungsgruppe, Gemeinderunden	13.06.2018
Bezirk Mödling	Klingler, Stefan	Planungsbüro stadtländ, 1070 Wien	Auftragnehmer: Hauptbearbeiter	06.06.2017
Bezirk Mödling	Schuster, Martin	Bürgermeister der Marktgemeinde Perchtoldsdorf, Landtagsabgeordneter in NÖ	Steuerungsgruppe, Beschlussorgan	31.08.2017

Nordraum Wien	Steindl, Anna	Bürgermeisterin der Stadtgemeinde Wolkersdorf im Weinviertel	Projektsteuerungsgruppe, Gemeinderunden	11.07.2017
Bezirk Mödling	Weber, Robert	Bürgermeister der Marktgemeinde Guntramsdorf	Steuerungsgruppe, Beschlussorgan	21.06.2017
Bezirk Mödling	Widmann, Marita	Leiterin Planungsreferat Stadtgemeinde Mödling	Sachbearbeiterin im Hintergrund, Teilnahme an einigen Veranstaltungen	29.06.2017
Nordraum Wien	Wilfing, Karl	Landesrat für Bildung, Jugend, Raumordnung und öffentlichen Verkehr	Leiter der ersten Sitzungen	27.06.2017
Bezirk Mödling	Zech, Sybilla	Planungsbüro stadtländ, 1070 Wien	Auftragnehmer	06.06.2017



## Interviewleitfäden

### Interviewleitfaden – Stadtbaudirektor Ing. Werner Deringer (Mödling), am 14.09.2017

- Vor Prozess
  - Erster Impuls – Initiierung/Beginn des Prozesses
  - ähnliche Vorprojekte (/z.B. Kleinregionen?)
- Während Prozess
  - Wie haben Sie den Prozess erlebt?
  - Positive und negative Erfahrungen, Entwicklungen, Erlebnisse
  - Schwierigkeiten in der Abstimmung bezüglich (Haupt-)themen: Siedlungs- und Standortentwicklung, Baukultur, Landschaft-Freiraum-Wasserwirtschaft, Mobilität
  - Wie gestaltete sich die Kooperation mit der Stadt Wien?
  - Unterschiede zwischen der Kooperation der Leitplanung und der Kooperation in der Kleinregion?
- Nach Prozess
  - Arbeitsweise nach der Leitplanung (in der Gemeinde; in der Region: Plattformen zum regionalen Austausch/zur regionalen Abstimmung von Themen)
  - Rolle der Regionalen Leitplanung (Maßnahmenkatalog, räumliches Leitbild) in der täglichen Arbeit → Widerstand bei Beachtung/Widerstand bei Nichtbeachtung?
  - Umsetzungen/Realisierungen – Was ist geblieben? Was ist seitdem passiert?
  - Welche Veränderungen brachte der Regionale Leitplanungsprozess mit sich?
  - Änderung der Zusammenarbeit mit den anderen Gemeinden, mit dem Land, mit der Stadt Wien nach dem Prozess? (positive Entwicklungen, Hürden)
  - Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit/Kooperation mit der Stadt Wien?
  - Subjektiver/Objektiver Mehrwert für die Gemeinde bzw. die Region durch die Leitplanung?
  - Was konnte durch die Regionale Leitplanung erreicht/nicht erreicht werden?
  - Was bzw. wer fehlte und was wurde nicht behandelt bzw. was wurde nicht ausreichend behandelt?
  - Was hätten Sie sich anders erhofft? Mit welchen Entwicklungen sind Sie nicht zufrieden? – Was ist gut gelungen?
  - Wie beurteilen Sie den abgeschlossenen Leitplanungsprozess bzw. die Weiterarbeit danach?
  - Welche Instrumente würden Sie vorschlagen, um den regionalen Abstimmungs- und Kooperationsprozess (zu verstetigen bzw.) effektiver (hin zu einem umsetzungsorientierten Handeln) zu gestalten und welche um andere (regionale) Herausforderungen zu meistern?
  - Empfehlungen für andere Regionen?

## Interviewleitfaden – DI Dr. Thomas Dillinger (TU Wien), am 28.06.2017

- Vor Prozess
  - Beginn des Projekts/Initiierung
  - Motivation zum Projekt
  - Rolle?
- Während Prozess
  - Wie haben sie den Prozess erlebt?
  - Positive und negative Erfahrungen, Entwicklungen, Erlebnisse
  - Hürden der Zusammenarbeit der Gemeinden bzw. mit Land NÖ, Stadt Wien
  - Zusammenarbeit, Einigung/Konsens, Kommunikations-/Diskussionskultur, etc.?
  - Schwierigkeiten in der Abstimmung bezüglich Siedlungsentwicklung (Dichten), Betriebsgebietsentwicklung, Vernetzung des Grünraums
  - Grad der Einbeziehung/Kooperation mit Stadt Wien? → wäre mehr sinnvoll gewesen?
  - Vergleichbarkeit und Unterschiede (mit anderen Prozessen)
  - Ausgewogenheit der Stimmen zwischen großen und kleinen Gemeinden
  - „Trittbrettfahrer“?
- Nach Prozess
  - Arbeitsweise in der Region nach der Leitplanung, Bewusstseinsbildung
  - Positive und negative Erfahrungen, Entwicklungen, Erlebnisse
  - Lernprozesse der Leitplanung, Bewusstseinsentwicklung?
  - Umsetzungen/Realisierungen – Was ist geblieben? → Folgeprojekte? (Bzw. Wie wird in der Region weitergearbeitet (RAP, RUM)?)
  - Subjektiver/Objektiver Mehrwert für die Gemeinden bzw. die Region durch die Leitplanung? (Vielleicht im Vergleich zu anderen Regionen ohne Leitplanung)
  - Wie zufrieden sind Sie mit dem Ausgang des Prozesses bzw. der Weiterarbeit in der Region?
  - Ist der Regionale Leitplanungsprozess der ideale Prozess, um Stadt-Umland-Kooperation zu betreiben/zu initiieren?
  - Was müsste geändert/gemacht werden, um die Regionalen Leitplanungsprozesse effektiver, besser zu machen?
  - Was konnte durch die Regionale Leitplanung erreicht/nicht erreicht werden?
  - Was bzw. wer fehlte und was wurde nicht behandelt bzw. was wurde nicht ausreichend behandelt?
  - Was hätten Sie sich anders erhofft? Mit welchen Entwicklungen sind Sie nicht zufrieden? – Was ist gut gelungen?
  - Wie beurteilen Sie den abgeschlossenen Leitplanungsprozess bzw. die Weiterarbeit danach?
  - Welche Instrumente würden Sie vorschlagen, um den regionalen Abstimmungs- und Kooperationsprozess zu verstetigen bzw. effektiver (hin zu einem umsetzungsorientierten Handeln) zu gestalten? Bzw. welche um andere Herausforderungen zu bewältigen/besser bearbeiten zu können?

## **Interviewleitfaden – Land NÖ (Mag. Dominik Dittrich MSc), am 02.06.2017**

- Vor Prozess
  - Ursprüngliche Idee, erster Impuls der Leitplanung
  - Warum, aus welcher Entwicklung heraus?
  - Warum dieses Gebiet? (Pilot-Nord)
  - Vorprojekt Stadtregion+?!
  - Unterschiede Nord und Süd (Mödling) bzgl. Prozessesstart, Initiierung
- Während Prozess
  - Wie haben sie den Prozess erlebt?
  - Positive und negative Erfahrungen, Entwicklungen, Erlebnisse
  - War es ursprünglich geplant die Stadt Wien stärker miteinzubeziehen? (Grad der Einbeziehung/Kooperation mit Stadt Wien?)
  - Vergleichbarkeit und Unterschiede (mit anderen Prozessen bzw.) zwischen Nord und Süd (Mödling) (Vergleichbarkeiten, Unterschiede bezüglich (natürlicher) Gegebenheiten, Umsetzung, Herausforderungen)
  - Was ist die genaue Arbeit des Landes bei Regionalen Leitplanungsprozessen – Was ist das Interesse des Landes? (z.B. allgemein an dieser und bezüglich Verstetigung)
- Nach Prozess
  - Arbeitsweise in der Region nach der Leitplanung, Bewusstseinsbildung
  - Umsetzungen/Realisierungen – Was ist geblieben? Bzw. Wie wird in der Region weitergearbeitet (RAP, RUM, LVA)/Steuerungsgruppe, Beschlussorgan in Mödling?
  - Lernprozesse der Leitplanungen
  - Was ist der derzeitige Status der Steuerungsgruppe und des Beschlussorgans?
  - Unterschiede Nord und Süd (Mödling) (Zusammenarbeit, Einigung/Konsens, Kommunikations-/Diskussionskultur, etc.)
  - Unterschied des Engagements der Gemeinden während und nach dem Prozess?
  - Subjektiver/Objektiver Mehrwert für die Gemeinden bzw. die Region durch die Leitplanung? (Vielleicht im Vergleich zu anderen Regionen ohne Leitplanung)
  - Ausblick – Regionale Leitplanungen (weiterhin fester Bestandteil der überörtlichen Planung in NÖ?, weitere angedacht?)
  - Was fehlt beim Instrument der Regionalen Leitplanung?
- Allgemein
  - Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit Wien (Themen, Regelmäßigkeit, Diskussionskultur, etc.)? (Land zu Land; Bezirk bzw. Gemeinde zu Wien)

## **Interviewleitfaden – DI Doris Fried (NÖ.Regional.GmbH – Büroleiterin Weinviertel), am 27.06.2017**

**(bei Interview mit Landesrat Mag. Karl Wilfing anwesend, anschließendes Einzelgespräch)**

- Vor Prozess
  - Ursprüngliche Idee, erster Impuls der Leitplanung
  - Vorprojekte in diese Richtung (interkommunale Zusammenarbeit, Kooperation)
- Während Prozess
  - Was war ihre Rolle im Prozess?
  - Wie haben sie den Prozess erlebt? – positive und negative Erfahrungen, Entwicklungen, Erlebnisse, Herausforderungen
  - Zusammenarbeit, Einigung/Konsens, Kommunikations-/Diskussionskultur
  - Schwerpunkt auf den Prozess:
    - Einigung
    - Entwicklungen im Prozess
    - Verlauf des Prozesses
    - Zusammenarbeit
  - Ursprünglich geplant Stadt Wien stärker miteinzubeziehen? (Grad der Einbeziehung/Kooperation mit Stadt Wien?)
- Nach Prozess
  - Was war ihre Rolle nach der Leitplanung?
  - Arbeitsweise in der Region nach der Leitplanung?
  - Umsetzungen/Realisierungen – Was ist geblieben?
  - Lernprozesse der Leitplanungen
  - Subjektiver/Objektiver Mehrwert für die Gemeinden bzw. die Region durch die Leitplanung?
  - Subjektiver/Objektiver Mehrwert für die Gemeinden bzw. die Region durch die Leitplanung?
  - Persönliche Meinung über die Regionale Leitplanung
  - Unterschied zu vorher – Evaluierung der Leitplanung → Erfolge, Misserfolge
  - Weiterarbeit, Fortführung der regionalen (Diskussions-)Gremien (RAP, Monitoring)
  - Was konnte durch die Regionale Leitplanung erreicht/nicht erreicht werden?
  - Was bzw. wer fehlte und was wurde nicht behandelt bzw. was wurde nicht ausreichend behandelt?
  - Was hätten Sie sich anders erhofft? Mit welchen Entwicklungen sind Sie nicht zufrieden? – Was ist gut gelungen?
  - Wie beurteilen Sie den abgeschlossenen Leitplanungsprozess bzw. die Weiterarbeit danach?
  - Welche Instrumente würden Sie vorschlagen, um den regionalen Abstimmungs- und Kooperationsprozess (zu verstetigen bzw.) effektiver (hin zu einem umsetzungsorientierten Handeln) zu gestalten und welche um andere (regionale) Herausforderungen zu meistern?

## Interviewleitfaden – DI Paul Grohmann (MA 18 – Stadt Wien), am 10.07.2017

- Allgemeine Fragen
  - Waren Sie persönlich involviert in den Regionalen Leitplanungen Niederösterreichs?
  - Inwiefern war die PGO involviert? – Sichtweise der PGO
  - Inwieweit war die Stadt Wien an den Regionalen Leitplanungen in Niederösterreich interessiert bzw. involviert? – Hat die Stadt Wien Ambitionen mit seinen Stadtumlandgemeinden stärker zusammenzuarbeiten/zu kooperieren?
  - Welchen Standpunkt vertritt die Stadt Wien bezüglich Stadt-Umland-Kooperationen?
  - Vorteile einer Stadt-Umland-Kooperation aus der Sicht von Wien?
  - Instrumente, konkrete Ideen, Abgrenzung der Zusammenarbeit
- Vor Prozess
  - Beginn des Projekts/Initiierung
  - Motivation zum Projekt
- Während Prozess
  - Wie haben sie den Prozess erlebt?
  - Positive und negative Erfahrungen, Entwicklungen, Erlebnisse
  - Hürden der Zusammenarbeit der Gemeinden bzw. mit Land NÖ, Stadt Wien
  - Zusammenarbeit, Einigung/Konsens, Kommunikations-/Diskussionskultur, etc.?
  - Schwierigkeiten in der Abstimmung bezüglich Siedlungsentwicklung, Betriebsgebietsentwicklung, Vernetzung des Grünraums
  - Grad der Einbeziehung/Kooperation mit Stadt Wien?
  - Vergleichbarkeit und Unterschiede (mit anderen Prozessen)
- Nach Prozess
  - Arbeitsweise in der Region nach der Leitplanung, Bewusstseinsbildung
  - Positive und negative Erfahrungen, Entwicklungen, Erlebnisse
  - Lernprozesse der Leitplanung, Bewusstseinsentwicklung?
  - War die Stadt Wien zu Gesprächen nach dem Prozess eingeladen?
  - Subjektiver/Objektiver Mehrwert für die Gemeinden bzw. die Region durch die Leitplanung? (Vielleicht im Vergleich zu anderen Regionen ohne Leitplanung)
  - Wie zufrieden sind Sie mit dem Ausgang des Prozesses bzw. der Weiterarbeit in der Region?
  - Was müsste geändert/gemacht werden, um die Regionalen Leitplanungsprozesse effektiver, besser zu machen?
  - Was konnte durch die Regionale Leitplanung erreicht/nicht erreicht werden?
  - Was bzw. wer fehlte und was wurde nicht behandelt bzw. was wurde nicht ausreichend behandelt?
  - Was hätten Sie sich anders erhofft? Mit welchen Entwicklungen sind Sie nicht zufrieden? – Was ist gut gelungen?
  - Wie beurteilen Sie den abgeschlossenen Leitplanungsprozess bzw. die Weiterarbeit danach?
  - Welche Instrumente würden Sie vorschlagen, um den regionalen Abstimmungs- und Kooperationsprozess zu verstetigen bzw. effektiver (hin zu einem umsetzungsorientierten Handeln) zu gestalten? Bzw. welche um andere Herausforderungen zu bewältigen/besser bearbeiten zu können?

## **Interviewleitfaden – DI Stefan Klingler, DI Sibylla Zech (Büro stadmland) und DI Andreas Hacker (SUM-Manager-Süd), am 06.06.2017**

- Vor Prozess
  - Motivation zum Projekt
  - Hat Pilotprojekt im Nordraum von Wien Einfluss gehabt? (bzgl. Ablauf, Grundidee, Themen)
- Während Prozess
  - Wie haben sie den Prozess erlebt?
  - Positive und negative Erfahrungen, Entwicklungen, Erlebnisse
  - Hürden der Zusammenarbeit der Gemeinden bzw. mit Land NÖ, Stadt Wien
  - Zusammenarbeit, Einigung/Konsens, Kommunikations-/Diskussionskultur, etc.?
  - Schwierigkeiten in der Abstimmung bezüglich Siedlungs- und Standortentwicklung, Baukultur, Landschaft-Freiraum-Wasserwirtschaft, Mobilität bzw. Herausforderungen im Prozess?
  - Grad der Einbeziehung/Kooperation mit Stadt Wien?
  - Vergleichbarkeit und Unterschiede (mit anderen Prozessen)
  - Ausgewogenheit der Stimmen zwischen großen und kleinen Gemeinden
  - „Trittbrettfahrer“?
- Nach Prozess
  - Arbeitsweise in der Region nach der Leitplanung, Bewusstseinsbildung
  - Positive und negative Erfahrungen, Entwicklungen, Erlebnisse
  - Lernprozesse der Leitplanung, Bewusstseinsentwicklung?
  - Umsetzungen/Realisierungen – Was ist geblieben? → Folgeprojekte? (Bzw. Wie wird in der Region weitergearbeitet (Beschlussorgan, Steuerungsgruppe)?)
  - Subjektiver/Objektiver Mehrwert für die Gemeinden bzw. die Region durch die Leitplanung? (Vielleicht im Vergleich zu anderen Regionen ohne Leitplanung)
  - Wie zufrieden sind Sie mit dem Ausgang des Prozesses bzw. der Weiterarbeit in der Region?
  - Ist der Regionale Leitplanungsprozess der ideale Prozess, um Stadt-Umland-Kooperation zu betreiben/zu initiieren?
  - Was müsste geändert/gemacht werden, um die Regionalen Leitplanungsprozesse effektiver, besser zu machen?

## Interviewleitfaden – DI Reinhard Hrdliczka (Büro Dr. Paula), am 05.07.2017

- Vor Prozess
  - Beginn des Projekts/Initiierung
  - Motivation zum Projekt
- Während Prozess
  - Was war Ihre Rolle im Prozess?
  - Wie haben sie den Prozess erlebt?
  - Positive und negative Erfahrungen, Entwicklungen, Erlebnisse
  - Hürden der Zusammenarbeit den Gemeinden bzw. mit Land NÖ, Stadt Wien
  - Zusammenarbeit, Einigung/Konsens, Kommunikations-/Diskussionskultur, etc.?
  - Schwierigkeiten in der Abstimmung bezüglich Siedlungsentwicklung, Betriebsgebietsentwicklung, Vernetzung des Grünraums
  - Grad der Einbeziehung/Kooperation mit Stadt Wien?
  - Vergleichbarkeit und Unterschiede (mit anderen Prozessen)
  - Ausgewogenheit der Stimmen zwischen großen und kleinen Gemeinden
  - „Trittbrettfahrer“?
- Nach Prozess
  - Arbeitsweise in der Region nach der Leitplanung, Bewusstseinsbildung (Wie denken Sie ist die Regionale Leitplanung in den Gemeinden angekommen?)
  - Positive und negative Erfahrungen, Entwicklungen, Erlebnisse
  - Lernprozesse der Leitplanung, Bewusstseinsentwicklung?
  - Umsetzungen/Realisierungen – Was ist geblieben? → Folgeprojekte? (Bzw. Wie wird in der Region weitergearbeitet (RAP, RUM)?)
  - **Inwiefern bildet die Regionale Leitplanung eine Grundlage bei der Arbeit als Ortsplaner in den Gemeinden bzw. inwieweit wird sie in der Raumplanung berücksichtigt? – Inwiefern wird diese beachtet bzw. welche Rolle spielt sie bei der (täglichen) Arbeit für die Gemeinden? – Inwiefern werden die Richtwerte (Dichtewerte für Neubebauungen im Nettowohnbauland) der Siedlungsentwicklung berücksichtigt/wie wird mit diesen umgegangen?**
  - Subjektiver/Objektiver Mehrwert für die Gemeinden bzw. die Region durch die Leitplanung? (Vielleicht im Vergleich zu anderen Regionen ohne Leitplanung)
  - Wie zufrieden sind Sie mit dem Ausgang des Prozesses bzw. der Weiterarbeit in der Region?
  - Was müsste geändert/gemacht werden, um die Regionalen Leitplanungsprozesse effektiver, besser zu machen?
  - Was konnte durch die Regionale Leitplanung erreicht/nicht erreicht werden?
  - Was bzw. wer fehlte und was wurde nicht behandelt bzw. was wurde nicht ausreichend behandelt?
  - Was hätten Sie sich anders erhofft? Mit welchen Entwicklungen sind Sie nicht zufrieden? – Was ist gut gelungen?
  - Wie beurteilen Sie den abgeschlossenen Leitplanungsprozess bzw. die Weiterarbeit danach?
  - Welche Instrumente würden Sie vorschlagen, um den regionalen Abstimmungs- und Kooperationsprozess zu verstetigen bzw. effektiver (hin zu einem umsetzungsorientierten Handeln) zu gestalten? Bzw. welche um andere Herausforderungen zu bewältigen/besser bearbeiten zu können?

## Interviewleitfaden – Bgm. Kurt Jantschitsch (Bad Pirawarth), am 13.06.2017

- Vor Prozess
  - Erster Impuls – Initiierung/Beginn des Prozesses
  - ähnliche Vorprojekte (/z.B. Kleinregionen?)
- Während Prozess
  - Wie haben Sie den Prozess erlebt?
  - Positive und negative Erfahrungen, Entwicklungen, Erlebnisse
  - Schwierigkeiten in der Abstimmung bezüglich Siedlungsentwicklung, Betriebsgebietsentwicklung, Vernetzung des Grünraums (3 Hauptthemen)
  - Wie gestaltete sich die Kooperation mit der Stadt Wien?
  - Unterschiede zwischen der Kooperation der Leitplanung und der Kooperation in der Kleinregion?
- Nach Prozess
  - Arbeitsweise nach der Leitplanung (in der Gemeinde; in der Region: Plattformen zum regionalen Austausch/zur regionalen Abstimmung von Themen) → RAP, Maßnahmen (RUM)
  - Umsetzungen/Realisierungen – Was ist geblieben? Was ist seitdem passiert?
  - Welche Veränderungen brachte der Regionale Leitplanungsprozess mit sich?
  - Rolle der Regionalen Leitplanung (Maßnahmenkatalog, räumliches Leitbild) in der täglichen Arbeit → Widerstand bei Beachtung/Widerstand bei Nichtbeachtung?
  - Viele Gemeinden sahen Neuwidmungen im Gegensatz zum Leitbild als Priorität → Bewusstseinsentwicklung? – Rolle der (Prioritäten des Leitbildes der) Regionalen Leitplanung bei der Siedlungsentwicklung
  - Änderung der Zusammenarbeit mit den anderen Gemeinden, mit dem Land, mit der Stadt Wien nach dem Prozess? (positive Entwicklungen, Hürden)
  - Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit/Kooperation mit der Stadt Wien?
  - Subjektiver/Objektiver Mehrwert für die Gemeinde bzw. die Region durch die Leitplanung?
  - Was konnte durch die Regionale Leitplanung erreicht/nicht erreicht werden?
  - Was bzw. wer fehlte und was wurde nicht behandelt bzw. was wurde nicht ausreichend behandelt?
  - Was hätten Sie sich anders erhofft? Mit welchen Entwicklungen sind Sie nicht zufrieden? – Was ist gut gelungen?
  - Wie beurteilen Sie den abgeschlossenen Leitplanungsprozess bzw. die Weiterarbeit danach?
  - Welche Instrumente würden Sie vorschlagen, um den regionalen Abstimmungs- und Kooperationsprozess zu verstetigen bzw. effektiver (hin zu einem umsetzungsorientierten Handeln) zu gestalten?



## Interviewleitfaden – LAbg. Bgm. Martin Schuster (Perchtoldsdorf), am 31.08.2017

- Vor Prozess
  - Erster Impuls – Initiierung/Beginn des Prozesses (war ja federführend!??) – Idee/Entwicklung hin zur Leitplanung
  - ähnliche Vorprojekte (/z.B. Kleinregionen?)
  - Wohnprojekt „Waldmühle Rodaun“ in Liesing (Auswirkungen auf Perchtoldsdorf, Absprache mit Stadt Wien/23. Bezirk?)
- Während Prozess
  - Wie haben Sie den Prozess erlebt? – Wie sehr waren sie persönlich daran beteiligt (persönliche Funktion in der Leitplanung)?
  - Positive und negative Erfahrungen, Entwicklungen, Erlebnisse
  - Schwierigkeiten in der Abstimmung bezüglich (Haupt-)themen: Siedlungs- und Standortentwicklung, Baukultur, Landschaft-Freiraum-Wasserwirtschaft, Mobilität
  - Wie gestaltete sich die Kooperation mit der Stadt Wien?
  - Unterschiede zwischen der Kooperation der Leitplanung und der Kooperation in der Kleinregion?
- Nach Prozess
  - Arbeitsweise nach der Leitplanung (in der Gemeinde; in der Region: Plattformen zum regionalen Austausch/zur regionalen Abstimmung von Themen)
  - Rolle der Regionalen Leitplanung (Maßnahmenkatalog, räumliches Leitbild) in der täglichen Arbeit → Widerstand bei Beachtung/Widerstand bei Nichtbeachtung?
  - Umsetzungen/Realisierungen – Was ist geblieben? Was ist seitdem passiert?
  - Inwiefern sieht sich Perchtoldsdorf von Zielgebieten außerhalb des Gemeindegebietes betroffen – wie schlägt sich dies nieder?
  - Welche Veränderungen brachte der Regionale Leitplanungsprozess mit sich?
  - Änderung der Zusammenarbeit mit den anderen Gemeinden, mit dem Land, mit der Stadt Wien nach dem Prozess? (positive Entwicklungen, Hürden)
  - Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit/Kooperation mit der Stadt Wien?
  - Subjektiver/Objektiver Mehrwert für die Gemeinde bzw. die Region durch die Leitplanung?
  - Was konnte durch die Regionale Leitplanung erreicht/nicht erreicht werden?
  - Was bzw. wer fehlte und was wurde nicht behandelt bzw. was wurde nicht ausreichend behandelt?
  - Was hätten Sie sich anders erhofft? Mit welchen Entwicklungen sind Sie nicht zufrieden? – Was ist gut gelungen?
  - Wie beurteilen Sie den abgeschlossenen Leitplanungsprozess bzw. die Weiterarbeit danach?
  - Welche Instrumente würden Sie vorschlagen, um den regionalen Abstimmungs- und Kooperationsprozess (zu verstetigen bzw.) effektiver (hin zu einem umsetzungsorientierten Handeln) zu gestalten und welche um andere (regionale) Herausforderungen zu meistern?
  - Empfehlungen für andere Regionen?

## Interviewleitfaden – Bgm.<sup>in</sup> DI Anna Steindl (Wolkersdorf), am 11.07.2017

- Vor Prozess
  - Erster Impuls – Initiierung/Beginn des Prozesses
  - ähnliche Vorprojekte (/z.B. Kleinregionen?)
- Während Prozess
  - Wie haben Sie den Prozess erlebt?
  - Positive und negative Erfahrungen, Entwicklungen, Erlebnisse
  - Schwierigkeiten in der Abstimmung bezüglich Siedlungsentwicklung (Dichten!), Betriebsgebietsentwicklung, Vernetzung des Grünraums
  - Wie gestaltete sich die Kooperation mit der Stadt Wien?
  - Unterschiede zwischen der Kooperation der Leitplanung und der Kooperation in der Kleinregion?
- Nach Prozess
  - Arbeitsweise nach der Leitplanung (in der Gemeinde; in der Region: Plattformen zum regionalen Austausch/zur regionalen Abstimmung von Themen)
  - Umsetzungen/Realisierungen – Was ist geblieben? Was ist seitdem passiert?
  - Welche Veränderungen brachte der Regionale Leitplanungsprozess mit sich?
  - Rolle der Regionalen Leitplanung (Maßnahmenkatalog, räumliches Leitbild) in der täglichen Arbeit → Widerstand bei Beachtung/Widerstand bei Nichtbeachtung?
  - (Viele Gemeinden sahen Neuwidmungen im Gegensatz zum Leitbild als Priorität → Bewusstseinsentwicklung?) – Rolle der (Prioritäten des Leitbildes der) Regionalen Leitplanung bei der Siedlungsentwicklung
  - Änderung der Zusammenarbeit mit den anderen Gemeinden, mit dem Land, mit der Stadt Wien nach dem Prozess? (positive Entwicklungen, Hürden)
  - Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit/Kooperation mit der Stadt Wien?
  - Subjektiver/Objektiver Mehrwert für die Gemeinde bzw. die Region durch die Leitplanung?
  - Was konnte durch die Regionale Leitplanung erreicht/nicht erreicht werden?
  - Was bzw. wer fehlte und was wurde nicht behandelt bzw. was wurde nicht ausreichend behandelt?
  - Was hätten Sie sich anders erhofft? Mit welchen Entwicklungen sind Sie nicht zufrieden? – Was ist gut gelungen?
  - Wie beurteilen Sie den abgeschlossenen Leitplanungsprozess bzw. die Weiterarbeit danach?
  - Welche Instrumente würden Sie vorschlagen, um den regionalen Abstimmungs- und Kooperationsprozess zu verstetigen bzw. effektiver (hin zu einem umsetzungsorientierten Handeln) zu gestalten? Bzw. welche um andere Herausforderungen zu bewältigen/besser bearbeiten zu können?

## Interviewleitfaden – Bgm. Robert Weber, MSc. (Guntramsdorf), am 21.06.2017

- Vor Prozess
  - Erster Impuls – Initiierung/Beginn des Prozesses
  - ähnliche Vorprojekte (/z.B. Kleinregionen?)
- Während Prozess
  - Wie haben Sie den Prozess erlebt? – erst ab 2015 dabei (Wechsel Bürgermeisteramt)?
  - Positive und negative Erfahrungen, Entwicklungen, Erlebnisse
  - Schwierigkeiten in der Abstimmung bezüglich (Haupt-)themen: Siedlungs- und Standortentwicklung, Baukultur, Landschaft-Freiraum-Wasserwirtschaft, Mobilität
  - Wie gestaltete sich die Kooperation mit der Stadt Wien?
  - (Unterschiede zwischen der Kooperation der Leitplanung und der Kooperation in der Kleinregion?)
- Nach Prozess
  - Arbeitsweise nach der Leitplanung (in der Gemeinde; in der Region: Plattformen zum regionalen Austausch/zur regionalen Abstimmung von Themen)
  - Rolle der Regionalen Leitplanung (Maßnahmenkatalog, räumliches Leitbild) in der täglichen Arbeit → Widerstand bei Beachtung/Widerstand bei Nichtbeachtung?
  - Umsetzungen/Realisierungen – Was ist geblieben? Was ist seitdem passiert?
  - Welche Veränderungen brachte der Regionale Leitplanungsprozess mit sich?
  - Änderung der Zusammenarbeit mit den anderen Gemeinden, mit dem Land, mit der Stadt Wien nach dem Prozess? (positive Entwicklungen, Hürden)
  - Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit/Kooperation mit der Stadt Wien?
  - Subjektiver/Objektiver Mehrwert für die Gemeinde bzw. die Region durch die Leitplanung?
  - Was konnte durch die Regionale Leitplanung erreicht/nicht erreicht werden?
  - Was bzw. wer fehlte und was wurde nicht behandelt bzw. was wurde nicht ausreichend behandelt?
  - Was hätten Sie sich anders erhofft? Mit welchen Entwicklungen sind Sie nicht zufrieden? – Was ist gut gelungen?
  - Wie beurteilen Sie den abgeschlossenen Leitplanungsprozess bzw. die Weiterarbeit danach?
  - Welche Instrumente würden Sie vorschlagen, um den regionalen Abstimmungs- und Kooperationsprozess (zu verstetigen bzw.) effektiver (hin zu einem umsetzungsorientierten Handeln) zu gestalten und welche um andere (regionale) Herausforderungen zu meistern?

**Interviewleitfaden – DI Marita Widmann (Leiterin Planungsreferat Mödling), am 29.06.2017**

- Vor Prozess
  - Erster Impuls – Initiierung/Beginn des Prozesses
  - ähnliche Vorprojekte (/z.B. Kleinregionen?)
- Während Prozess
  - Wie haben Sie den Prozess erlebt?
  - Positive und negative Erfahrungen, Entwicklungen, Erlebnisse
  - Schwierigkeiten in der Abstimmung bezüglich (Haupt-)themen: Siedlungs- und Standortentwicklung, Baukultur, Landschaft-Freiraum-Wasserwirtschaft, Mobilität
  - Wie gestaltete sich die Kooperation mit der Stadt Wien?
  - Unterschiede zwischen der Kooperation der Leitplanung und der Kooperation in der Kleinregion?
- Nach Prozess
  - Arbeitsweise nach der Leitplanung (in der Gemeinde; in der Region: Plattformen zum regionalen Austausch/zur regionalen Abstimmung von Themen)
  - Rolle der Regionalen Leitplanung (Maßnahmenkatalog, räumliches Leitbild) in der täglichen Arbeit → Widerstand bei Beachtung/Widerstand bei Nichtbeachtung?
  - Umsetzungen/Realisierungen – Was ist geblieben? Was ist seitdem passiert?
  - Welche Veränderungen brachte der Regionale Leitplanungsprozess mit sich?
  - Änderung der Zusammenarbeit mit den anderen Gemeinden, mit dem Land, mit der Stadt Wien nach dem Prozess? (positive Entwicklungen, Hürden)
  - Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit/Kooperation mit der Stadt Wien?
  - Subjektiver/Objektiver Mehrwert für die Gemeinde bzw. die Region durch die Leitplanung?
  - Was konnte durch die Regionale Leitplanung erreicht/nicht erreicht werden?
  - Was bzw. wer fehlte und was wurde nicht behandelt bzw. was wurde nicht ausreichend behandelt?
  - Was hätten Sie sich anders erhofft? Mit welchen Entwicklungen sind Sie nicht zufrieden? – Was ist gut gelungen?
  - Wie beurteilen Sie den abgeschlossenen Leitplanungsprozess bzw. die Weiterarbeit danach?
  - Welche Instrumente würden Sie vorschlagen, um den regionalen Abstimmungs- und Kooperationsprozess (zu verstetigen bzw.) effektiver (hin zu einem umsetzungsorientierten Handeln) zu gestalten und welche um andere (regionale) Herausforderungen zu meistern?

## **Interviewleitfaden – Landesrat Mag. Karl Wilfing, am 27.06.2017**

**(DI Doris Fried während Interview auch anwesend)**

- Vor Prozess
  - Ursprüngliche Idee, erster Impuls der Leitplanung
  - Hintergrund der persönlichen Initiative
  - Warum, aus welcher Entwicklung heraus?
- Während Prozess
  - Wie haben sie den Prozess erlebt? – positive und negative Erfahrungen, Entwicklungen, Erlebnisse, Herausforderungen
  - Zusammenarbeit, Einigung/Konsens, Kommunikations-/Diskussionskultur
  - Ursprünglich geplant Stadt Wien stärker miteinzubeziehen? (Grad der Einbeziehung/Kooperation mit Stadt Wien?)
- Nach Prozess
  - Arbeitsweise in der Region nach der Leitplanung?
  - Umsetzungen/Realisierungen – Was ist geblieben?
  - Lernprozesse der Leitplanungen
  - Subjektiver/Objektiver Mehrwert für die Gemeinden bzw. die Region durch die Leitplanung?
  - Persönliche Meinung über die Regionale Leitplanung