

# **Regionale Kooperationen im Großraum Wien**

Evelyn Hacker / Julia Simon

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	4
1.1    Methodische Vorgangsweise .....	6
2    Ausgangslage .....	8
2.1    Gemeinsame Ziele und Interessen .....	8
2.2    Kooperationsthemen und Formen .....	12
2.2.1    Themenbereiche für Kooperation .....	13
2.2.2    Kooperationsformen .....	15
2.2.3    Zusammenarbeit mit Wien .....	19
2.3    Analyse Strategiepläne .....	21
2.4    Länderübergreifende Kooperationsstrukturen .....	23
2.4.1    PGO - Planungsgemeinschaft Ost .....	23
2.4.2    SUM .....	24
2.4.3    VOR - Verkehrsverbund Ostregion .....	27
2.4.4    Kooperationsplattform Stadtregionen .....	28
3    Kooperationspotentiale .....	30
3.1    Entwicklung der stadtreregionalen Kooperation .....	30
3.1.1    Erfolgserlebnisse .....	33
3.1.2    Stadtreregionale Identität(en) .....	34
3.2    Rahmenbedingungen .....	35
3.3    Einstellungen zu Kooperation .....	38
3.3.1    Allgemeine Einstellungen zu Kooperationen .....	38
3.3.2    Siedlungsentwicklung und Wohnen als Thema für Kooperation .....	39
3.4    Zukunftsperspektiven .....	42
3.4.1    Stärkung stadtreregionale Perspektive .....	42
3.4.2    Gemeinsame Zukunftsvision .....	43
3.4.3    Nächste Schritte .....	44
Literaturverzeichnis .....	46
Abbildungsverzeichnis .....	47
Anhang .....	48

## Daten zur Untersuchung

<b>Thema:</b>	Regionale Kooperationen im Großraum Wien
<b>AuftraggeberIn:</b>	Stadt Wien – Magistratsabteilung 50 Wohnbauforschung
<b>Beauftragtes Institut:</b>	SORA Institute for Social Research and Consulting, Wien
<b>Wissenschaftliche Leitung:</b>	DI <sup>in</sup> Evelyn Hacker MSc
<b>AutorInnen:</b>	DI <sup>in</sup> Evelyn Hacker MSc Mag. <sup>a</sup> (FH) Julia Simon
<b>Erhebungsgebiet:</b>	Wien, Niederösterreich

## Einleitung

Vor dem Hintergrund der komplexen Herausforderungen einer sich dynamisch entwickelnden Stadtregion gewinnen regionale Kooperationsformen zunehmend an Bedeutung. Der Bereich Siedlungsentwicklung und Wohnen ist dabei besonders herausgefordert: Ziel ist es, die wachsende Bevölkerung mit leistbarem und qualitativ hochwertigem Wohnraum in guter Wohnumgebung zu versorgen.

Funktionell zusammenhängende Gebiete werden in der Bevölkerung ebenso als zusammenhängender Lebensraum empfunden. Administrative Grenzen sind in den Köpfen der Menschen kaum präsent und somit besteht auch ein geringes Verständnis für Unterschiede und Trennungen durch solche. Im politisch-administrativen System gibt es aber keine entsprechende Planungs- und Handlungsebene für diese „Funktionsräume“. Die Notwendigkeit regionaler Kooperationen ist damit einhergehend heute praktisch unbestritten, zu den Vorteilen zählen: Minderung von Konkurrenzverhalten, Senkung von Kosten und damit Erhöhung von Handlungsspielräumen, Verkehrsvermeidung und damit ein wichtiger Beitrag zu Umwelt- und Klimaschutz, Stärkung der regionalen Identität, Bilden einer Vertrauensbasis, Erweiterung der Wissensbasis und damit der Qualität von Entscheidungen sowie höhere Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit (vgl. KDZ & ÖIR 2013, S. 44ff.).

Der Großraum Wien hat sich in den letzten Jahrzehnten stark gewandelt (vgl. Görgl / Gruber 2015, S. 267ff.): Während in den 1960er Jahren noch eine klare Funktionstrennung von Arbeiten in der Stadt und Wohnen im Umland zu beobachten war, sind die Umlandgemeinden heute nur mehr selten ausschließlich Wohnstandorte. Gerade die größeren Gemeinden sind zum Teil eigenständige Standorte mit regionalökonomischer Bedeutung innerhalb eines komplexen stadtreionalen Geflechts geworden. Damit geht auch ein neues Selbstbewusstsein der kommunalen AkteurInnen einher, das neue Ausformungen der Zusammenarbeit erforderlich macht.

Dieses Forschungsprojekt hat ausgehend von einer Bestandsanalyse zum Ziel, Ansatzpunkte und Zukunftsperspektiven für die stadtreionale Zusammenarbeit im Großraum Wien aufzuzeigen. Damit Kooperation stattfindet, muss es gemeinsame Anliegen und Herausforderungen als Ausgangspunkt geben. Daher werden zunächst Ziele, Interessen und Zukunftsbilder der Städte und Gemeinden in der Region erhoben. Zudem wird dargestellt, zu welchen Themen und in welchen Formen die Städte und Gemeinden derzeit zusammenarbeiten und wo die größten Potenziale für weitere Kooperationen gesehen werden. In einem weiteren Schritt wird die Rolle der derzeit existierenden Kooperationsstrukturen näher beleuchtet. Auf dieser Basis erfolgen Einschätzungen zu förderlichen und hemmenden Rahmenbedingungen eben-

so wie zu zukünftigen Perspektiven und Ansatzpunkten insbesondere für die verstärkte stadregionale Kooperation im Bereich Siedlungsentwicklung und Wohnen.

Die Ergebnisse der Studie liefern Antworten auf die folgenden zentralen Forschungsfragen:

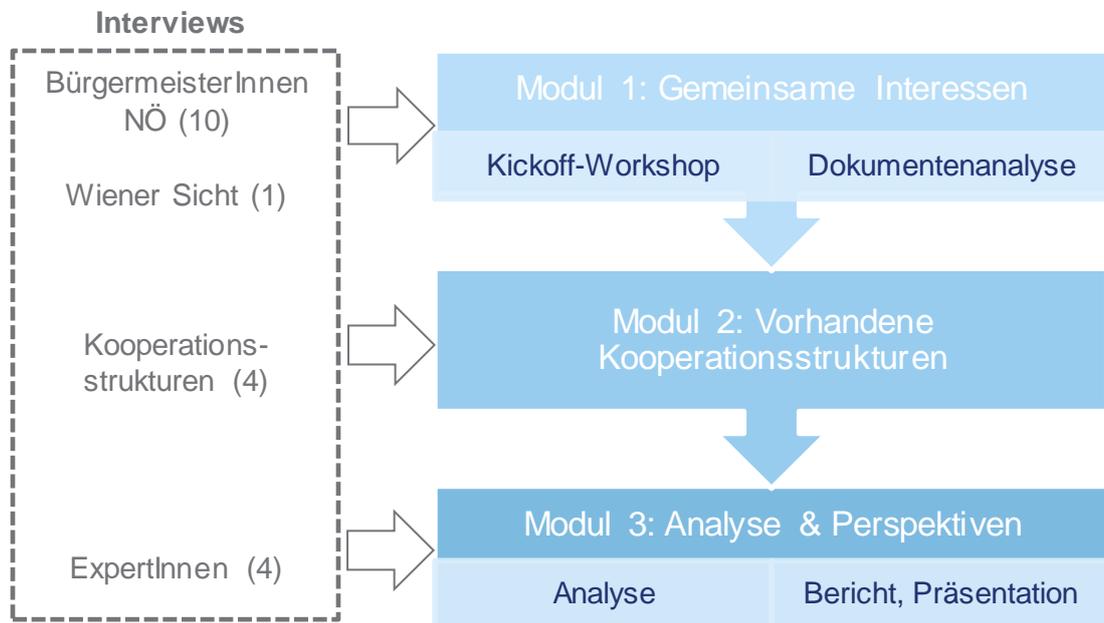
- Was sind die gemeinsamen Ziele und Interessen der AkteurInnen in der Region?
- In welchen Bereichen und in welcher Form wird bereits zusammengearbeitet?
- Welchen Beitrag leisten die derzeit existierenden Kooperationsstrukturen?
- Wo sind die größten Potenziale für weitere Kooperationen? Welche Perspektiven und Ansatzpunkte gibt es?

Für die Studie wurde eine qualitative Vorgangsweise gewählt, die unterschiedlichen Sichtweisen und Diskurse zum Thema regionale Kooperation in der Region abbilden und verständlich machen soll. Im Fokus der Studie steht das direkte Umland der Stadt, da hier die größten Überschneidungen und Kooperationsmöglichkeiten vermutet werden. Die Studie beschränkt sich somit auf die Untersuchung der Zusammenarbeit zwischen Wien und Niederösterreich.

## 1.1 Methodische Vorgangsweise

Der Aufbau und Ablauf des Forschungsprojektes ist in Abbildung 1 dargestellt.

**Abbildung 1: Projektplan**



### Modul 1: Gemeinsame Interessen

Nach dem Projekt-Kickoff mit dem Auftraggeber erfolgte im Rahmen des Moduls 1 die Erhebung der Ziele, Interessen und Zukunftsbilder der AkteurInnen. Da bestehende Kooperationen Ausgangsbasis für die zukünftige Zusammenarbeit darstellen, werden auch die Themen für derzeitige Kooperationen sowie die Formen der Zusammenarbeit beschrieben. Hier stehen die Ergebnisse der Interviews mit BürgermeisterInnen (bzw. VizebürgermeisterInnen) aus 10 Gemeinden sowie mit dem Planungsdirektor der Stadt Wien im Vordergrund.

Die Auswahl der Gemeinden ist in Abbildung 2 dargestellt. Vier der Gemeinden haben eine gemeinsame Grenze mit Wien, die übrigen weisen einen engen räumlichen Bezug zu Wien auf. Bei der Auswahl der Gemeinden wurde auf Diversität in Bezug auf die geografische Lage, politische Mehrheitsverhältnisse, Gemeindegröße und Bevölkerungsdynamik sowie Verkehrsanbindung geachtet. Ergänzend wurde eine Dokumentenanalyse von Strategieplänen durchgeführt um jene Ziele, Interessen und Zukunftsbilder zu identifizieren, an die die beiden Länder jeweils oder in Kooperationen festhalten.

**Abbildung 2: Gemeinden****Modul 2: Vorhandene Kooperationsstrukturen**

Modul 2 untersucht die Funktionsweise und Rolle der derzeit existierenden Kooperationsorganisationen sowie ihr Selbstverständnis. Hier fließen die Interviews mit VertreterInnen ausgewählter Kooperationsstrukturen schwerpunktmäßig ein.

**Modul 3: Analyse und Perspektiven**

In Modul 3 erfolgte die weitergehende Analyse des Materials aus den Modulen 1 und 2 sowie die Erarbeitung von Ansatzpunkten für die Vertiefung der stadtregionalen Kooperation.

Ergänzend wurden vier ExpertInnen aus Wissenschaft und Planung zu bestehenden Kooperationen sowie Chancen und Möglichkeiten stadtregionaler Kooperation befragt. Dabei handelte es sich um

- Dr. Peter Görgl (Universität Wien)
- DI Dr. Hannes Schaffer (mecca consulting)
- DI Stefan Klingler (stadtland)
- DI Dr. Kurt Puchinger (ehemaliger Planungsdirektor Stadt Wien)

Diese Ergebnisse fließen als Meta-Sicht auf die Dynamik in der Stadtregion in alle drei Module ein. Ergänzt wird diese ExpertInnensicht durch die Perspektiven der VertreterInnen der Kooperationsstrukturen, wenn diese Prozesse

außerhalb ihrer eigenen Organisation reflektieren und somit ebenfalls eine ExpertInnen­sicht einnehmen.

Die Gesprächsleitfäden zu den Interviews befinden sich im Anhang ab Seite 66. Die Interviews wurden aufgenommen, vollständig transkribiert und themenanalytisch (vgl. Froschauer/Lueger 2003, 158ff.) ausgewertet.

## **2 Ausgangslage**

Ausgehend von den gemeinsamen Zielen und Interessen der Städte und Gemeinden in der Stadtregion wird dargestellt, zu welchen Themen und in welchen Formen derzeit in der Stadtregion über Gemeindegrenzen hinweg bereits kooperiert und wie diese Zusammenarbeit erlebt wird. Besondere Aufmerksamkeit erhält dabei die Sichtweise der Gemeinden auf die Zusammenarbeit mit der Stadt Wien. Ergänzend werden die Ergebnisse der Dokumentenanalyse von relevanten Strategieplänen dargestellt. Abschließend erfolgt eine Übersicht über die derzeit existierenden bundesländerübergreifenden Kooperationsstrukturen betreffend ihrer Aufgaben und Funktionsweisen ebenso wie die Sichtweisen der übrigen AkteurInnen auf diese Strukturen.

### **2.1 Gemeinsame Ziele und Interessen**

Die niederösterreichischen Gemeinden sehen das prognostizierte Bevölkerungswachstum und damit einhergehende Veränderungen als zentrale Herausforderung der nächsten Jahre. Dabei beschäftigen sich die Gemeinden vorrangig mit Anpassungen und Planungen in den Bereichen Verkehr, Infrastruktur, Wirtschaft und Raumplanung. Als Herausforderungen im Bereich Verkehr werden der Anstieg des Individualverkehrs in Kombination mit der Umwelt- und Gesundheitsbelastung für die Bevölkerung wahrgenommen, ebenso wie die Verfügbarkeit und der Ausbau des öffentlichen Verkehrs. Die infrastrukturellen Herausforderungen zeigen sich sowohl bei der Bereitstellung und Sicherung der sozialen Infrastruktur als auch bei der technischen Infrastruktur. Die Gemeinden sind auf der einen Seite damit beschäftigt, die Einrichtungen des Bildungs- und Gesundheitssystems sowie der öffentlichen Sicherheit, wie Feuerwehren, für ihre Bevölkerung sinnvoll zu gestalten und zugänglich zu machen. Auf der anderen Seite gilt es, bei der technischen Infrastruktur besonders die stoffliche Ver- und Entsorgung sicherzustellen. Als wirtschaftliche Herausforderungen sehen die Gemeinden einerseits, die zusätzlichen Aufwendungen mit den finanziellen Mitteln der Gemeinde abzudecken und neue Strategien oder auch Wirtschaftsräume zu schaffen, die dem Budget der Gemeinden zugutekommen sowie der Bevölkerung Arbeitsplätze im näheren Umkreis anbieten.

*[...] die Siedlungsentwicklung in den Griff zu kriegen, die Ehrenamtlichkeit zu erhalten, weil sonst vieles nicht mehr leistbar ist, also für die Gemeinde, und die Lebensqualität dadurch wesentlich sinken würde. Und die Finanzen, auch im Griff zu behalten. (Gemeinde1, 17)*

*Wohnbau auf jeden Fall, der eigentlich rasante Zuzug, muss man sagen, als Randgemeinde rund um Wien und damit in Verbindung natürlich, was mit Infrastruktur zusammenhängt, das heißt Schaffung von Schulplätzen, Schaffung von Kindergartenplätzen und alle Infrastrukturmaßnahmen, Straßenbau, Kanalbau, Wasserbau, also es ist schon so eine, ich sag einmal ein Rattenschwanz, der hinten nachkommt und auch natürlich die Veränderungen, die dadurch entstehen, wir haben ja doch Katastralgemeinden mit sehr ländlicher Struktur, aber auf der anderen Seite natürlich viele, die aus einer Stadt kommen, die Stadt gewohnt sind und natürlich dann an die Gemeinde ganz andere Anforderungen stellen. Bei uns im ländlichen Bereich ist es eher so, dass man sagt, ok, man macht vieles halt einfach so mit, so bei der Straße zum Beispiel, dass ich schau, dass mein Gehsteig sauber ist und dass halt meine Grünfläche vor der Straße gepflegt ist, da ist es aber wieder so, wenn ich Zuzug habe, dass die dann sagen, OK, nein, das ist alles in der Verantwortung der Gemeinde und dass die Eigeninitiative abnimmt. Ja, was kommt noch auf uns zu? Die Frage der Arbeitsplätze und der Arbeitssituation. (Gemeinde4, 24)*

Die Herausforderung in der Raumplanung steht im engen Zusammenhang mit den Themen der anderen Bereichen und bedingt sich durch das Streben danach, den Gemeindecharakter und die soziale Struktur der Gemeinden zu erhalten. Damit verbunden sind die Befürchtungen der Gemeinden zu Schlagsiedlungen zu werden, wodurch das Zusammenleben im Dorf unpersönlich und die Gemeinschaft zerstört wird. Damit einhergehende Befürchtungen äußern die Gemeinden im Hinblick auf die Abwanderung der Jugend auf Grund steigender Preise für Wohn- und Siedlungsraum und einen Zuzug elitärer Schichten, die mangelnde Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen in der unmittelbaren Umgebung und das verstärkte Verkehrsaufkommen.

*Natürlich auch das Zusammenleben ändert sich natürlich, es kommt eine ganz eine andere Bevölkerungsstruktur herein, als man es bisher gewohnt war. Die Grundstückspreise steigen, die Baukostenpreise steigen, das heißt, es kommt eine Elite herein und das ist natürlich das größte Problem für unsere eigene Jugend, hier im Ort bleiben zu können dann einfach weil die sich das dann nimmer leisten können. (Gemeinde2, 51)*

Wie Wohnraum geplant und Siedlungen entwickelt werden sollen steht für die Gemeinden weitgehend eindeutig fest, doch inwiefern die Gemeinden es schaffen, den angestrebten Charakter der Gemeinde im Sinn eines Gemein-

wesen und eines Lebensraums anstatt eines ausschließlichen Wohn- oder Arbeitsraum zu erhalten, sorgt für Beunruhigung. Die Siedlungsentwicklung und der Wohnbau in den Gemeinden werden abhängig von den vorhandenen Ressourcen in Form von gewidmetem Bauland, verfügbaren Flächen oder potenziellem Land für Umwidmungen und dem angestrebten Charakter der Gemeinde angelegt. Die Gemeinden streben weitgehend den Ausbau von Wohnungen im Zentrum und die Errichtung von Einfamilien- oder Reihenhäusern um das Zentrum an. Die bestehende Flächenwidmung und mögliche Umwidmungen prüfen die Gemeinden kritisch. So wird häufig von einer restriktiven Ansiedlungspolitik gesprochen, in der Umwidmungen von Grün- und Ackerland zurückgehalten werden oder auch Bausperren erlassen werden. Die Gründe der Gemeinden sind dabei einerseits der Erhalt des ländlichen Charakters durch eine ausgewogene Mischung von Einfamilienhäusern, Wohnbauten und ländlicher Betriebsflächen, andererseits auch die Etablierung der notwendigen Infrastruktur für die Bevölkerung.

*Wir wollen schauen, dass wir nicht Grünraum oder nicht Ackerland jetzt noch mehr umwidmen in Bauland, sondern wir wollen schauen, dass wir Bestehendes optimal ausnutzen können, ja, also das heißt, das geht bei uns auch schon in die Richtung, dass wir sagen, ok, wo sind Bereiche, wo ich sag, da hab ich Flächen und ich möchte nicht noch mehr zubetonieren und möchte nicht noch mehr, also erweitern und so und Ackerland und Grünland wegnehmen, sondern wir haben jetzt eigentlich unsere Struktur von der Flächenwidmung in die Richtung gegeben, dass wir gesagt haben, wo hab ich eben schon Bauland und wie kann ich das effizient nutzen, dass ich sag, ich krieg dort halt die Personen unter, aber auch zu achten, dass ich sage, ich hab jetzt nicht in einer Einfamilien-siedlung auf einmal den großvolumigen Bau drinnen, sondern wir haben wirklich versucht jetzt, unsere Gemeinde so zu definieren, dass wir sagen, ok, wo ist was möglich, wo ziehen wir unsere Grenzen, und eben dementsprechend zu schauen, dass wir sagen, ok, so wachsen wir und nicht anders. (Gemeinde4, 1076)*

Im Wohnbau gilt tendenziell die Prämisse Verdichtung des Ortskerns, um der Jugend leistbaren Wohnraum anbieten zu können, wobei das Ortsbild gleichzeitig erhalten werden soll. Einzelne Gemeinden haben für die kommenden Jahre geplant, Mehrgeschossbauten mit mehreren hundert Wohnungen zu errichten. Dennoch gilt immer, dass diese in erster Linie den Ansässigen und den Jungen im Sinne von Startwohnungen zur Verfügung gestellt werden, erst in zweiter Linie richtet sich dieses Angebot an Zuziehende. Anzumerken ist, dass sich die Gemeinden im Zusammenhang mit der Verdichtung durch großvolumigen Bau auch immer mit dem Verkehrsaufkommen und dem Bedarf an Parkflächen beschäftigen. Vereinzelt entwickeln die Gemeinden dahingehend

auch Vorgaben und Richtlinien, wie zum Beispiel die Bereitstellung von mindestens zwei PKW Abstellplätzen pro Wohneinheit. Bei der Siedlungsentwicklung und Bebauung von Grundstücken für Einfamilien- und Reihenhäuser gehen die Gemeinden weniger restriktiv vor, wenn es ihre bestehenden Flächenressourcen zulassen. Einfamilienhäuser gelten als zentrale Wohnform und anzustrebende Bebauungsform für die Gemeinden. Durchgehend gilt für die Gemeinden, das bestehende Bauland effektiv zu nutzen, um den Bedürfnissen ihrer Bevölkerung und den voranschreitenden Entwicklungen zu entsprechen.

In allen Bereichen spielen die Finanzen der Gemeinden eine essentielle Rolle. Die Investitionen und Aufwendungen, die notwendig sind, damit die Gemeinden die bestehende Qualität des Lebens- und Wohnraums erhalten, fortführen oder schaffen können ist eine übergeordnete Herausforderung für alle Bereiche, die direkt mit dem potenziellen Bevölkerungswachstum einhergehen.

Im Sinne eines positiven Zukunftsbildes wünschen sich die Gemeinden einen moderaten Zuzug, der es ermöglicht, den infrastrukturellen und den sozialstrukturellen Herausforderungen entsprechend zu begegnen.

*Also ich sag jetzt ein maßvolles Wachsen, wobei wir derzeit schauen, dass wir mit den Umwidmungen sich zurückhalten, das heißt, wir haben momentan keine Umwidmung jetzt konkret im Auge, weil wir nicht so schnell wachsen möchten. Wir wollen uns die, sag ich jetzt, die gesellschaftliche Struktur, wollen wir uns jetzt durch übermäßiges Wachsen, nicht kaputt machen.*

*I: Das heißt, die Struktur soll in Form von Einfamilienhäusern erhalten bleiben oder?*

*Wir haben doch auch Wohnhausanlagen, ich sag jetzt, das ist ein echter guter Mix und wir könnten wachsen ohne Ende, sag ich, also das Wachsen wäre bei uns aufgrund der Umland, so aus der Geografie, wo wir halt uns im Umland von Wien befinden, könnten wir wachsen ohne Ende, aber das, wie gesagt, das wollen wir eher nicht, sondern wir wollen, ich sag jetzt, lieber klein und fein bleiben, als da jetzt überproportional wachsen. (Gemeinde5, 59)*

*Also wir und auch der Gemeindeart stehen schon für einen Zuzug, aber er soll halt moderat sein, also wir wollen jetzt da nicht so explodieren, weil die ganzen, ja, Infrastrukturen müssen ja auch mitwachsen, also das bringt jetzt nichts, wenn wir da widmen würden und jede Menge Leute kommen, aber wir gar nicht nachkommen, also mit der Versorgung dieser Personen, also mit den diversen Einrichtungen, also darum haben wir es uns zum Ziel gesetzt, dass wir so eh so, ja, so drei Prozent, so fünf Pro-*

*zent so Wachstum haben immer jährlich, in der Größenordnung und da sind wir eigentlich ganz gut dabei. (Gemeinde6, 66)*

Die Gemeinden streben danach, die Zuwandernden in ihre Gemeinde und das Gemeindeleben zu integrieren, die Lebensqualität zu sichern und zu verbessern sowie die Identität als ländliche Gemeinde mit dörflichem Charakter zu erhalten. Positive Entwicklung dahingehend machen die Gemeinden an der Reduktion von Umwelt- und Gesundheitsbelastungen, dem Ausbau von öffentlichem Verkehr und dem Bewältigen der Verwaltungskomplexität und infrastrukturellen Bedürfnisse aller Bevölkerungsgruppen fest.

Aus Wiener Sicht besteht die zentrale Herausforderung darin, die aktuelle Entwicklung und somit das Wachstum als Chance zu verstehen. Es hat das Potenzial, die Stadt und die Region weiterzuentwickeln besonders im Hinblick auf die Themen Verkehr, Siedlungsstruktur und regionale Verschränkungen. Einhergehend wird die Durchmischung der räumlichen Funktionen in den Bereichen Arbeit, Wohnen und Bildung positiv gesehen.

Insofern gibt es in der Stadtregion einen breiten Konsens über die aktuellen Herausforderungen. Auch die Zielvorstellungen über die Entwicklungsrichtung im Sinne einer Verbesserung der Lebensqualität für eine wachsende Bevölkerung sind ähnlich, wobei aus Wiener Sicht das Entstehen von leistbarem Wohnraum in der gesamten Stadtregion verstärkt und gewünscht wird. Die Gemeinden sehen dahingehend wenig Anreize und Motivation. Hingegen versuchen sie, ihr Bevölkerungswachstum langsam und moderat zu gestalten, um eine Überforderung im Bereich der infrastrukturellen Anforderungen und hinsichtlich der Sozialstruktur zu verhindern.

## **2.2 Kooperationsthemen und Formen**

In der Region gibt es prinzipiell einen Konsens, dass die Herausforderungen am Weg zu den angestrebten Zukunftsbildern nicht alleine zu meistern sind und Kooperationen einen wertvollen Beitrag leisten können. Wer als potenzieller und tragfähiger Kooperationspartner seitens der niederösterreichischen Gemeinden wahrgenommen wird steht in Zusammenhang mit der regionalen Zugehörigkeit und dem aktuellen Bedarf. Entsprechend wird in unterschiedlichen Bereichen in verschiedener Form Kooperation zwischen den niederösterreichischen Gemeinden und mit Wien organisiert.

In diesem Kapitel wird ein Überblick über die derzeit bestehenden Kooperationsformen als Basis und Ansatzpunkt für eine intensivierete Zusammenarbeit in der Stadtregion gegeben.

### 2.2.1 Themenbereiche für Kooperation

Jene Themenbereiche, in denen aus Sicht der niederösterreichischen Gemeinden Kooperation sinnvoll ist und in unterschiedlicher Form stattfindet, lassen sich in den Übergriffen Infrastruktur (technisch und sozial), Wirtschaft, Arbeit und Tourismus, Verkehr, Lebensqualität sowie Verwaltung zusammenfassen. Inwiefern diese übergeordneten Themenbereiche in einer Kooperationsform beinhaltet sind und in welchen Teilaspekten kooperiert wird ist anschließend beschrieben.

Kooperationen, bei denen es um die **technische Infrastruktur** geht, bewähren sich bei der Entsorgung von Abwasser oder Müll ebenso wie beim Teilen von infrastrukturellen Ressourcen, wie zum Beispiel Veranstaltungsräumen oder einer ehrenamtlichen Feuerwehr. Durch die kooperative Entsorgung werden die Kosten für die einzelnen Gemeinden gesenkt und diese profitieren sowohl organisatorisch als auch finanziell. Die gemeinsame Nutzung von infrastrukturellen Ressourcen, wie Räumlichkeiten oder Organisationen der öffentlichen Sicherheit, sind für die Gemeinden oftmals notwendig, da sie die Kosten nicht alleine tragen können. Wenn es um die zeitliche Zugänglichkeit und die Auslastung dieser Ressourcen geht, ergeben sich immer wieder Herausforderungen. Die Gemeinden sind daher ambivalent gegenüber dem Teilen infrastruktureller Ressourcen eingestellt und tun es aufgrund der Notwendigkeit. Ressourcen, die zeitgleich und parallel von mehreren Gemeinden benötigt werden, wie zum Beispiel Schneepflüge oder Arbeitskräfte, werden daher selten geteilt und auch keine Kooperationen dahingehend gesucht.

Gerade wenn es um die Betreuung und Bildung von Kindern geht sehen die Gemeinden im Bereich der **sozialen Infrastruktur** Kooperationsbedarf. So schließen sich die Gemeinden zusammen, um den Bedarf an Kindergarten- und Schulplätzen abdecken zu können und um neben der Verfügbarkeit auch die Qualität und thematischer Spezialisierung (z.B. Musikschulen) in Wohnnähe für die Bevölkerung zu gewährleisten.

Inwiefern regionale Kooperationen im **wirtschaftlichen Bereich** sinnvoll und möglich sind, sind die Gemeinden geteilter Meinung. Der wirtschaftliche Aspekt, bei dem regionale Kooperation für alle Gemeinden sinnvoll ist, ist der Tourismus. Gemeinsame Initiativen zur Vermarktung einer Region und die Organisation von Veranstaltungen und Angeboten, durch die der Tourismus angeregt wird, werden von allen Gemeinden unterstützt. Hingegen wird die gemeinschaftliche Entwicklung von Gewerbe- und Industriegebieten zwiespältig betrachtet. Hier nehmen die Eigeninteressen, Erfahrungen und Rahmenbedingungen der einzelnen Gemeinden besonderen Einfluss. Zwar wird der regionale wirtschaftliche Aufschwung als Vorteil gesehen, doch steht immer die kritische Frage der gerechten Verteilung der Einnahmen im Raum.

Eine Abstimmung und Koordination dieses Aspekts hört sich zwar weitgehend interessant für die Gemeinden an, doch wollen sie sich im Zuge einer Kooperation nicht zu Maßnahmen verpflichten lassen, die ihren gemeindespezifischen Vorstellungen widersprechen und Problemstellungen verstärkt, wie zum Beispiel ein erhöhtes Verkehrsaufkommen oder eine stärkere Umweltbelastung.

Der **Verkehr** ist ein zentrales Kooperationsthema der Gemeinden, wobei dabei der Ausbau des öffentlichen Verkehrs (Zugstrecken, Radwege) und die Anbindung an Zentren durch Schnellstraßen im Vordergrund stehen. Dahingehend werden die Kooperationen als sinnvoll erachtet, um die Bedürfnisse der Bevölkerung hinsichtlich des Nahverkehrs und der Frequenz aufzugreifen, ebenso wie in Folge die Belastungen der Umwelt und der Bevölkerung durch den Individualverkehr entgegenzuwirken. Hier werden auch zukunftsweisende Kooperationen im Bereich der E-Mobilität angestrebt.

Das Thema **Lebensqualität** als Thema von Kooperation ist in den Gemeinden wenig verbreitet, dennoch wird ihm besonders bei Umwelt- und Gesundheitsschutzes in regionalen Kooperationen punktuell Aufmerksamkeit geschenkt. So sind die Gemeinden daran interessiert, gemeindeübergreifend die Lärmbelastung zu reduzieren, wobei dieses Interesse auch im Zusammenhang mit Kooperationen zum Thema Verkehr steht. Gleichzeitig wird in den Kooperationen eine regionale Identität angestrebt, die eine soziale Integration zuziehender Personen anregen soll, ebenso wie es darum geht die Freizeitangebote der Region für die Bevölkerung attraktiv zu gestalten.

Potenziale bei Kooperationen im Bereich der **Verwaltung** benennen die Gemeinden als Nutzen von Synergieeffekten. Zum Beispiel sind sie daran interessiert, durch das Zentralisieren von administrativen Tätigkeiten (z.B. Lohnverrechnung) und verwaltungsbezogenen Aufgabenbereichen, die Personalkosten für die einzelnen Gemeinden zu senken oder auch durch das gemeinsame Vorgehen bei Klagen und Rechtsstreits die finanzielle Belastung der einzelnen Gemeinden zu reduzieren.

Zusammenschlüsse von umliegenden Gemeinden in einem kleineren regionalen Umfeld werden immer wieder eingegangen, um Preisreduktionen bei Wirtschaftsgütern durch die Bestellung größerer Mengen zu erzielen. Hier ist den Gemeinden wichtig, dass der informelle Charakter dieser Zusammenschlüsse erhalten wird, damit sie in ihre Entscheidungen in Überschneidungsbereichen mit anderen Gemeinden flexibel und situativ treffen können.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich Kooperationsthemen für die Gemeinden ergeben und dann interessant sind, wenn sie mit einer Reduktion des finanziellen, personellen und organisatorischen Aufwands der Gemeinden

verbunden sind und zur Zufriedenheit der Bevölkerung und dem Gemeinwesen beitragen. Tendenziell sind sie auf operative und funktionale Aspekte der unterschiedlichen Themen des Gemeindelebens fokussiert und weniger innovativ oder visionär als viel mehr pragmatisch und effizient zu charakterisieren.

### 2.2.2 Kooperationsformen

Die bestehenden Kooperationen der niederösterreichischen Gemeinden lassen sich in folgende fünf Formen zusammenfassen:

1. Gemeindeverbände
2. Kleinregionale Kooperationen
3. Regionale Leitplanung
4. Sonstige Kooperationen
5. Koordination auf Bezirksebene
6. Informelle Kooperationen

**Verbände** zwischen umliegenden Gemeinden lassen sich als „Zweckgemeinschaften“ charakterisieren. Als Anlass und Motivation gelten die finanziellen Vorteile und die Erleichterungen für die beteiligten Gemeinden, die durch die gemeinsame Organisation bzw. Abwicklung entstehen. Vorrangig werden die soziale und technische Infrastruktur in Verbänden und Partnerschaften organisiert. Punktuell werden auch Aspekte der Verwaltung, der Wirtschaft und des Tourismus in Form von Verbänden mit Nachbargemeinden abgewickelt. Weitverbreitet sind Verbände, in denen die Abfallentsorgung oder Mülltrennung, die Abwasserentsorgung sowie Kindergarten- und Schulpartnerschaften organisiert sind. Manche Gemeinden kooperieren auch im Verwaltungsbereich, etwa bei Standesamt, Staatsbürgerschaftsnachweis oder Wirtschaftshöfen. Verbände, die sich mit wirtschaftlichen Aspekten wie Betriebsflächenerschließung oder dem Tourismus befassen, sind eher selten und dann weniger verbindlich organisiert. Sie weisen einen informelleren Charakter auf als jene im Bereich der technischen und sozialen Infrastruktur und sind eher darauf ausgerichtet, gemeindeübergreifend Entwicklungen abzustimmen, um die örtlichen Interessen in die regionalen Entwicklungen einfließen zu lassen. Die beteiligten Gemeinden gelten in diesen Verbänden als gleichberechtigte PartnerInnen, unabhängig von deren Größe. Die Beschlüsse werden einstimmig getroffen. Es wird der Fokus darauf gelegt, Einzelinteressen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen und Entscheidungen zu treffen, die für alle vorteilhaft sind. Die Gemeinden bewerten diese Form der Kooperation durchgehend positiv und erachten sie als sinnvoll. Es handelt sich dabei um eine Form der Kooperation, die schon seit längerem erprobt ist

und bewiesen hat, dass sie funktional für alle Beteiligten ist. Sie gibt den Gemeinden die Flexibilität anlassbezogen Verbündete zu finden, sich in unterschiedlicher Besetzung zusammenzuschließen und somit entsprechend dem Bedarf Vorteile und Erleichterungen für die eigene Gemeinde zu generieren.

Die Kooperation von Gemeinden in **Kleinregionen** wird durch die Förderungen des Landes Niederösterreich begünstigt und ist auf die regionale Abstimmung verschiedenster Themenbereiche gerichtet. Eine gemeinsame Identität in der Kleinregion zu entwickeln ist dabei verpflichtender Teil der Kooperation ist (siehe Anhang ab Seite 62). Der Beitritt der einzelnen Gemeinden ist freiwillig. Als Anlass und Motivation sehen die Gemeinden einerseits das Stärken der Region durch den Austausch, die Abstimmung und die gemeinsame Konzeption von Strategien und Plänen sowie die finanziellen Anreize durch Förderungen des Landes Niederösterreich und der EU. Die Anzahl der Gemeinden sowie die rechtliche Form der Organisation der Kleinregion variieren. Nachdem diese Form der Kooperation vom Land Niederösterreich gefördert wird, gibt es dazu auch Vorgaben, die ebenfalls im Anhang ab Seite 62 im Detail dargestellt sind. Operativ wird die Zusammenarbeit von den Gemeinden in Form von Sitzungen, Workshops, Veranstaltungen, Klausuren, Diskussionsrunden und Konferenzen organisiert. Die zeitliche Frequenz und die geladenen TeilnehmerInnen werden entsprechend der Ausrichtung der Treffen von den Kleinregionen eigenverantwortlich festgelegt. Als zentrale GesprächspartnerInnen gelten jedoch die BürgermeisterInnen der Gemeinden. Sie oder eine Vertretung nehmen an den Treffen teil und tragen die Informationen sowie Anliegen in den Gemeinderat. Im Gemeinderat wird schlussendlich entschieden, inwiefern sich die einzelnen Gemeinden an den in der Kleinregion besprochenen Vorhaben beteiligen. Die Gemeinden gelten als gleichberechtigte GesprächspartnerInnen in den Kleinregionen, auch wenn sich ihr finanzieller Beitrag auf Basis der EinwohnerInnenzahl einer Gemeinde berechnet. Werden Entscheidungen für die Kleinregion getroffen, gelten sie als verbindlich für alle Gemeinden und werden auch dementsprechend von allen mitgetragen. Diese Bedingungen der Zusammenarbeit führen dazu, dass die Gemeinden die kleinregionale Kooperation weitgehend als konstruktiv und zielführend erleben. Sie verstärken den Kontakt zwischen den BürgermeisterInnen und führt zu einem gemeinsamen Auftreten sowie zu gemeinsamen Projekten, die sich die Gemeinden einzeln nicht leisten oder organisieren können. Daher werden in vielen Kleinregionen auch zentrale AnsprechpartnerInnen oder Büros für die Kleinregionen eingerichtet.

Manche nehmen die Kleinregionen eher als Prestigeangelegenheit denn als konstruktive Zusammenarbeit an relevanten Themen wahr. Manchmal werden sie auch als „Wohlfühlzusammenschlüsse“ bezeichnet, in denen nur jene

Themen behandelt werden, die ohne Konflikte miteinander gelöst werden können. In den Interviews wird jedoch die Hoffnung geäußert, dass sich etwas in der Region bewegt und die Gemeinden Herausforderungen in den Bereichen Verkehr, Wirtschaft und Raumordnung nicht alleine lösen müssen, da die Themen und Entwicklungen alle betreffen. Durch den regelmäßigen Kontakt wird Vertrauen geschaffen und in persönlichen Gesprächen ist es leichter, Lösungen zu finden. Die Gespräche werden weitgehend als unabhängig von politischer Parteilichkeit und konstruktiv erlebt. Schwieriger wird die Zusammenarbeit, wenn es konkreter wird und sich die Frage der Finanzierung von Projekten stellt, hier zeigen sich dann die unterschiedlichen Positionen der Gemeinden deutlich.

Die **regionale Leitplanung** ist ein relativ neuer Ansatz in der niederösterreichischen Raumplanung, bei dem die Inhalte in einem kooperativen Prozess zwischen Gemeinden, Regionen und Land erarbeitet und somit die Ebenen der örtlichen und überörtlichen Planung verschränkt werden. Regionale Leitplanungen umfassen eine Bestands- und Standortanalyse, Strategien und Leitbild sowie einen Maßnahmen- und Projektkatalog. Der Ansatz der regionalen Leitplanung wurde bisher zweimal angewendet. Erstmals im Nordraum Wien als Pilotprojekt und in Folge im Bezirk Mödling. Für eine detaillierte Darstellung der jeweils erarbeiteten Ziele siehe Anhang ab Seite 60.

Da die rechtlichen Instrumente zur verbindlichen Umsetzung der Planungen fehlen ist permanente Überzeugungsarbeit notwendig bzw. wurden selbst auferlegte Kontrollmechanismen in den Prozess eingeplant, die die Umsetzung sicherstellen sollen.

*[zu Regionale Leitplanung Nord] Wie dieser Prozess gelaufen ist, war eigentlich strategisch extrem gut aufgesetzt, weil man hat zuerst eigentlich immer entschieden, was können wir außer Streit stellen und wenn das außer Streit gestellt ist, auf welche Spielregeln, beispielsweise für die Dichte von neuen Siedlungsgebietsausweisungen, können wir uns einigen. Und dann hat man aber gesagt, wir einigen uns zwar auf die Spielregeln, aber in der Ortsplanung muss das jede Gemeinde natürlich selber verordnen. Aber wir implementieren einen Kontrollmechanismus, mit dem zumindest sichergestellt ist, dass die, die sich nicht daran halten, dann auch tatsächlich, sagen wir, aufgedeckt werden.*

*(Hannes Schaffer, 220)*

Der Prozess der regionalen Leitplanungen wird von den beteiligten Gemeinden grundsätzlich als sinnvolle Innovation bewertet. Hervorgehoben werden der Austausch und die regionale Erhebung, von der ausgehend gemeinsam geplant wird. Der Umfang und der Aufwand werden als zeitintensiv und detailverhaftet beschrieben, wodurch sich im Verlauf des Prozesses besonders kleinere Gemeinden weniger beteiligt haben. Als Erklärung dafür wird die Dif-

ferenz in der Relevanz und „tagtägliche“ Auseinandersetzung mit den Themen der Siedlungsentwicklung und Raumordnung bei größeren und kleineren Gemeinden genannt. Thematisiert wird ebenso das unausgewogene Verhältnis zwischen Zeitaufwand für die Beteiligung und dem, was die Gemeinden brauchen oder tatsächlich beschäftigt. Teilweise wird die Umsetzung der Leitplanung auch kritisch hinterfragt im Bezug darauf, inwiefern sich die politische Arbeit in den Gemeinden tatsächlich an der vereinbarten Planung ausrichtet.

**Andere Formen von Kooperationen** zwischen Gemeinden oder mit Organisation gehen die Gemeinden ein, wenn es um spezielle regionale Interessen geht, vor allem in den Themenbereichen Wirtschaft, Verkehr und Umwelt. Beispiele dafür sind der Nachbarschaftsbeirat Flughafen, die Vienna Airport Region oder der Biosphärenpark. Diese Kooperationsformen sind meistens historisch gewachsen auf Grund des konkreten Bedarfs einer themenbezogenen Abstimmung zwischen mehreren Gemeinden.

Einige Gemeinden erwähnen die politischen **Bezirke** als eine für Austausch, Identität und Kooperationen relevante Gebietsgliederung. In den Sitzungen auf Bezirksebene werden Gespräche auf gleicher Augenhöhe geführt. Diese Austauschplattform dient den Gemeinden auch dazu, Netzwerke zu bilden und potenzielle PartnerInnen für kleinräumigere Kooperationen, wie zum Beispiel für Verbände, zu finden. Die Gesprächskultur wird durchwegs als konstruktiv und offen angesehen.

**Informelle Partnerschaften** zwischen Gemeinden in Form von Austausch sind anlassbezogen üblich. Dafür wird oftmals einfach zum Telefon gegriffen und ein anderer Bürgermeister oder eine andere Bürgermeisterin angerufen, um eine Frage zu klären oder die Meinung zu einem Thema zu hören. Zum Beispiel, wenn es darum geht zu klären, ob im kommenden Jahr gemeinsame Feste und Veranstaltungen für das Gemeinwesen geplant werden sollen. Ebenso dienen diese Gespräche dem Erfahrungs- und Meinungsaustausch. Diese Art der informellen Zusammenarbeit hat für die BürgermeisterInnen einen hohen Stellenwert und funktioniert in beide Richtungen. Die parteipolitische Zugehörigkeit steht dabei im Hintergrund. Es geht darum für die Bevölkerung und die Gemeinden gute und fundierte Entscheidungen zu treffen bzw. die Aufgaben als BürgermeisterIn nach bestem Wissen und Gewissen zu erfüllen.

Abschließend kann festgehalten werden, dass eine Reihe von Kooperationsformen besteht, die Gemeinden freiwillig eingehen und als konstruktiv erleben. Die Ausgestaltung der Kooperationsformen sowie die wahrnehmbaren Vor- oder Nachteile für die Gemeinden und ihre Bevölkerung sind das entscheidende Kriterium für die Bewertung als positiv oder negativ. Den Gemeinden ist es ein großes Anliegen die Potenziale und Ressourcen in Kooperationen zu

nutzen, jedoch gleichzeitig ihre Autonomie und Eigeninteressen bestmöglich zu sichern. Unabhängig von den konkreten Ergebnissen der Kooperationen wird der Kontakt und Austausch in jeder Form von Kooperation begrüßt, solange sich der zeitliche und finanzielle Aufwand für die Beteiligung in Grenzen hält.

### 2.2.3 Zusammenarbeit mit Wien

Die Zusammenarbeit der niederösterreichischen Gemeinden mit Wien ist von der Asymmetrie zwischen einer Stadt mit 1,8 Millionen EinwohnerInnen und der Vielzahl an teilweise sehr kleinen Gemeinden geprägt. Dadurch ergeben sich neben unterschiedlichen Lebensstilen und Vorstellungen einer städtischen und ländlichen Bevölkerung auch ungleiche (Macht-)Positionen und nicht zu vernachlässigen gänzlich unterschiedliche Verwaltungsstrukturen. Trotz vertrauensbildender Maßnahmen ist nach wie vor manchmal eine latent vorhandene Skepsis zwischen den Wiener und niederösterreichischen AkteurInnen spürbar.

Die Gemeinden schätzen die Position von Wien in einer Kooperation als stärker ein, da die Stadt als eine große Einheit mit einer Stimme auftreten kann. Durch diese Konstellation sehen die Gemeinden ihre eigenen Handlungsmöglichkeiten gefährdet.

*Ich meine, wenn man schon von Ängsten redet, nicht, dann muss man natürlich auch immer schauen – die Großstadt Wien und dieses kleine Dorf, da wird man schnell erdrückt. Und man wird auch dann sehr leicht eingeschränkt in seiner Handlungsfreiheit, wenn man dann die Kooperation mit einem Großen eingeht. (Gemeinde2, 369)*

Zusätzlich meinen die Gemeinden, dass ihnen die Absichten und Interessen von Wien besonders im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den niederösterreichischen Gemeinden unbekannt sind und ihnen die Transparenz in der Kommunikation fehlt.

Die größenmäßige Asymmetrie erschwert eine Kooperation der AkteurInnen auf Augenhöhe zwischen dem Wiener Bürgermeister und den BürgermeisterInnen der niederösterreichischen Gemeinden. Die Wiener Bezirksvorsteher haben wiederum vergleichsweise geringe Kompetenzen in Bezug auf die Raumplanung und können daher die Kooperationsaufgabe nicht ausreichend wahrnehmen. Diese Asymmetrie führt dazu, dass die niederösterreichischen Gemeinden meinen, dass die strategische Zusammenarbeit vorrangig auf Landesebene funktionieren muss.

*Das muss auf Landesebene passieren, weil was soll ich mit dem Herrn Häupl reden, das ist zwar auch ein Kollege, jetzt bürgermeistertech-*

*nisch, aber ich glaube, der hat andere Sorgen als ich in meiner 2.500 Einwohner-Gemeinde. Das ist zwar nett mit ihm zum Heurigen zu gehen, das haben wir auch schon gemacht, aber da trifft der David auf den Goliath oder die Maus auf den Elefanten. (Gemeinde7, 604)*

Aus ExpertInnen­sicht wird die Lösung für das Problem der Asymmetrie in einer verstärkten Kooperation und Abstimmung der kleinen Gemeinden untereinander gesehen.

*Es gibt Gemeinden, die haben teilweise eine Person am Bauamt, die war früher in der Buchhaltung oder so, die haben mit Raumplanung und Siedlungsentwicklung oder mit sonstigen Dingen überhaupt nie was zu tun gehabt und sehen sich da auf einmal der großen Stadt Wien gegenüber, die, wenn es unter Anführungszeichen blöd hergeht, bei einer Besprechung gleich mit fünf Stadtplanern ausrückt. Da kann man sich vorstellen, was sowas bewirkt. Man kann dieses Ungleichgewicht nur lösen, aus meiner Sicht, wenn die Gemeinden sich in größeren Einheiten zusammenfinden und versuchen, da eine gemeinsame Position gegenüber Wien, aber auch gegenüber anderen Regionen oder gegenüber Investoren, zu entwickeln.*

*(Renate Zuckerstätter-Semela SUM-Nord, 394)*

Und das ist der erste wichtige Schritt, dass man den Gemeinden die Möglichkeit gibt, sich erst einmal ohne Wien kennen zu lernen und zusammen zu arbeiten. Das ist, glaube ich, das größte Problem, dass Wien so riesengroß ist und die Gemeinden im Verhältnis sehr klein und deswegen wissen sie nicht, wie sie auftreten sollen. [...] Und daher ist es wichtig, dass sie lernen, sich untereinander abzustimmen und dass man dann eventuell auch gemeinsam auftritt. Damit hat man einfach nicht mehr dieses Gefühl: ‚Ich bin die kleine Gemeinde und das die riesige Stadt, die über mich drüber fährt‘. *(Peter Görgl, 104)*

Hinsichtlich der Effizienz der Kooperation werden die Verwaltung und Bürokratie der Stadt Wien als hemmend wahrgenommen. Sie werden als träge, komplex, undurchsichtig, unzuverlässig und hürdenreich beschrieben. Die Gemeinden kritisieren, dass die Ansprechpersonen und Kompetenzen wenig transparent und verfügbar sind, woraus sich ein höherer Zeitaufwand für das Auffinden der richtigen Abteilung und der richtigen Person für die Gemeinden ableitet.

*Dass man in Wien eine Ewigkeit braucht, bis man einen Ansprechpartner findet (Anm.: lacht kurz) und wenn man ihn gefunden hat, dann erklärt er sich beim ersten Termin für nicht zuständig. Nein, das ist jetzt böse, Wien ist eine riesen große Stadt (Anm.: lacht kurz) und da ist es halt schwierig, aber gerade im Verkehrsbereich, öffentlicher Verkehr und In-*

*dividualverkehr, gibt's eine Fülle von Problemen, unter Anführungszeichen oder von Dingen, die besser gelöst werden könnten, wenn wir einen direkten Ansprechpartner hätten und das genieße auf der niederösterreichischen Seite, da ist es relativ einfach, da google ich Prellenkirchen und rufe den Bürgermeister an und sag, servas, wie machen wir das mit dem Bus, um das jetzt ganz flapsig zu sagen, aber wenn ich in Wien irgend einen Anschluss besser brauche oder über irgend eine Parkpickerl-Geschichte reden will, renne ich von Pontius bis Pilatus und krieg trotzdem keine wirklichen Antworten. (Gemeinde8, 415)*

Des Weiteren nehmen die Gemeinden wahr, dass die Personen innerhalb der Verwaltung der Stadt Wien häufiger wechseln als die in den Gemeinden und dadurch das Vorrankommen in der Zusammenarbeit verlangsamt wird. Es wird in Kombination mit dem Personalwechsel ein Informationsverlust wahrgenommen.

### **2.3 Analyse Strategiepläne**

Die Analyse der Strategiedokumente der Länder Wien und Niederösterreich sowie ausgewählter regionaler Kooperationen der Länder zielt erstens darauf ab, einen Überblick über die Vielzahl der unterschiedlichen Pläne zu geben, zweitens die relevanten Ziele im Wohnbau und der Siedlungsentwicklung sowie der regionalen Kooperation zu filtern und drittens durch den Vergleich der Ziele gemeinsame Richtungen und Widersprüche zu identifizieren.

Für die Analyse wurden folgende Strategiepläne herangezogen:

- STEP 2025 Stadtentwicklungsplan Wien
- Strategien zur räumlichen Entwicklung SRO I–Stadtregion+
- Wienerwalddeklaration 2002
- Landesentwicklungskonzept für Niederösterreich
- Regionale Raumordnungsprogramme Niederösterreich
- Niederösterreichische Hauptregionsstrategien 2024
- Regionale Leitplanungen
- Kleinregionale Rahmenkonzepte, Entwicklungskonzepte und Strategiepläne

Die detaillierte Beschreibung der einzelnen Strategiepläne und die gefilterten Zielformulierungen sind im Anhang (S.48) zu finden. An dieser Stelle werden nur die wesentlichen Erkenntnisse der Analyse zusammengefasst, die anhand folgender forschungsleitender Fragen durchgeführt wurde:

- Von wem werden die Strategiepläne erstellt, für welche Teilräume gelten sie und wie verbindlich sind sie?
- Welche Ziele im Bereich Siedlungsentwicklung sind darin festgelegt? Welche Ziele in Hinblick auf regionale Kooperationen sind darin festgelegt?

Stellt man nun die Ziele und Bekenntnisse der Länder gegenüber, zeigt sich eine weitreichende Einigkeit bei Raumplanung und Absicht zur regionalen Kooperation. Wien bekennt sich im Stadtentwicklungsplan klar zu einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Gemeinden in der Region. Die integrierte Stadtregion wird als Prinzip der künftigen Stadtentwicklung verstanden. Die Weiterentwicklung der regionalen Kooperationsstrukturen wird als explizites Ziel definiert. Auch im niederösterreichischen Landesentwicklungskonzept wird die Entstehung neuer Funktionsräume über administrative Grenzen hinweg als besondere Herausforderung für die Zukunft gesehen, der mit verstärkter interkommunaler Kooperation entgegengewirkt werden soll. Bereits seit Mitte der 80er Jahre kooperieren die niederösterreichischen Gemeinden in Form von Kleinregionen. Diese Form der Kooperation beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und wird von den Gemeinden durch eine Organisation, deren Rechtsform den zu bewältigenden Aufgaben entspricht, abgesichert. Mittlerweile ist die Zahl der Kleinregionen auf 61 angestiegen, in denen 87% der niederösterreichischen Gemeinden kooperieren. Von Seiten des Landes werden kleinregionale Kooperationen durch Förderungen von Konzepten und Plänen, Beratung und Coaching, Veranstaltungen, einem Fonds für kleinregionale Projekte und anderem beim Aufbau und der strategischen Weiterentwicklung von der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik und der NÖ.Regional.GmbH unterstützt.

Ein besonderer Stellenwert wird im niederösterreichischen Landesentwicklungskonzept dann auch der Kooperation über die Bundeslandgrenze hinweg mit Wien zugesprochen. Dieses Ziel spiegelt sich vor allem auch auf Ebene der Strategien für die niederösterreichischen Hauptregionen wider, die neben der Förderung der Kooperationssysteme innerhalb der Regionen auch die Überschreitung von Bundesländergrenzen als Ziel definieren.

Die gemeinsamen Grundprinzipien der Entwicklung in den Bundesländern Niederösterreich, Wien und Burgenland sind in den Strategien zur räumlichen Entwicklung in der Ostregion auf Landesebene abgestimmt und festgelegt. In Hinblick auf die Siedlungsentwicklung wird eine abgegrenzte, kompakte und gegliederte Siedlungsentwicklung angestrebt. Zersiedelung soll vermieden werden, Bauland vorrangig mobilisiert und nur in zentralen Orten neu gewidmet sowie verdichtete Bauformen gefördert werden. Wohnen attraktiver und leistbarer zu machen wird als Ziel für alle niederösterreichischen Hauptregionen definiert.

Insofern können in den analysierten strategischen Dokumenten viele Gemeinsamkeiten und keine Widersprüche identifiziert werden – sowohl in Hinblick auf die Ziele zur Siedlungsentwicklung als auch auf den Stellenwert und das Bekenntnis zur Kooperation.

## 2.4 Länderübergreifende Kooperationsstrukturen

Strukturen, die die gemeinde- und bundesländerübergreifende Zusammenarbeit im Großraum Wien in Fragen der Raumplanung ermöglichen sollen, gibt es zum Teil schon seit Jahrzehnten. Im Folgenden wird ein Überblick über die drei zentralen Kooperationsstrukturen Planungsgemeinschaft Ost, Stadt-Umland Management und Verkehrsverbund Ostregion gegeben. Wenn auch auf einer anderen Ebene tätig, aber für stadregionale Kooperationen relevant, wird zusätzlich die Kooperationsplattform Stadtregionen behandelt.

Im Mittelpunkt stehen Aufbau und Funktionsweise der Strukturen, ergänzt durch die Sichtweisen der Gemeinden und ExpertInnen.

### 2.4.1 PGO - Planungsgemeinschaft Ost

Die Planungsgemeinschaft Ost ist seit Ende der 70er Jahre die zentrale Organisation zur Vorbereitung und Koordinierung raumrelevanter Aktivitäten der Länder Wien, Niederösterreich und Burgenland. Übergeordnetes Ziel ist die gemeinsame Bearbeitung raumplanerischer Herausforderungen durch die Ausarbeitung gemeinsamer Raumordnungsziele und die fachliche und zeitliche Koordinierung raumwirksamer Planungen. Die Umsetzung muss dann innerhalb der Gesetzgebungen der jeweiligen Länder erfolgen. Zusätzlich werden nach außen gemeinsame Interessen der Raumordnung vertreten und auch für die Raumordnung in den drei Ländern relevante Forschungsvorhaben durchgeführt<sup>1</sup>.

Die Stellen bzw. Organe der Organisation, die jeweiligen Aufgaben und zuständigen Personenkreise sind:

- **Geschäftsstelle** (LeiterInnen der Raumplanungsabteilungen): Erarbeitung Beschlussempfehlungen
- **Koordinierungsorgan** (LandesamtsdirektorInnen): Abstimmung der Berichte und Arbeiten der Geschäftsstelle, Klärung von offenen Fragen und Vorbereitung der Beschlussempfehlungen

---

<sup>1</sup> <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/region/pgo.html> [28.11.2017]

- **Beschlussorgan** (Landeshauptleute und politischen RaumordnungsreferentInnen und FinanzreferentInnen): Beschlussfassung<sup>2</sup>

Thematisch steht selbstverständlich der Bereich Raumplanung im Fokus, wobei in den letzten Jahren anknüpfende Themen wie Energie und Wirtschaft an Bedeutung gewonnen haben. Um den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Bundesländern zu verstärken und gemeinsame Projekte anzustoßen organisiert die PGO Plattformen zu den Themen Regionalverkehr, Energie und Klimaschutz sowie Wirtschaft.

Die PGO versteht die Entwicklung einer Zukunftsvision für die Stadtregion und deren Weiterentwicklung als wichtige Aufgabe und verweist in diesem Zusammenhang auf den Zwischenbericht zur Stadtregion+ (Zech, Sybilla et al. 2011) sowie den Bericht zum Monitoring der Siedlungsentwicklung in der Stadtregion+ (Görgl et al. 2017). Aus Sicht der ExpertInnen gilt das als gute Basis, man würde sich allerdings wieder mehr Mut zu Visionen wünschen. Im Vergleich zu früher wird beobachtet, dass heute das Erheben des Ist-Zustandes und die Verbreiterung der Wissensbasis durch Recherchen und Studien fokussiert werden, anstatt in die Zukunft zu denken. Insgesamt ist der Einfluss der PGO in den letzten Jahren in den Augen der ExpertInnen schwächer geworden, politisch heiklere und sensible Themen werden eher ausgeklammert, wobei eingeräumt wird, dass diese auf Beamtenebene auch nicht wirklich behandelt werden können.

Den niederösterreichischen Gemeinden ist die PGO zwar bekannt, jedoch gibt es keine direkte Beteiligung und wenig Wissen darüber, welche Aufgaben und Themen die PGO behandelt.

Als wichtiger limitierender Faktor in der alltäglichen Arbeit werden von Seiten der PGO die personellen und zeitlichen Ressourcen im Abstimmungsprozess wahrgenommen, nicht nur in der PGO selbst sondern auch in den jeweiligen Landesabteilungen: Die Treffen in der PGO brauchen zur Vorbereitung die Abstimmung mit den KollegInnen in den Ämtern, d.h. es braucht wiederum eigene Prozesse innerhalb der Länder, um sinnvoll übergreifend zusammenarbeiten zu können.

#### 2.4.2 SUM

Das Stadt-Umland-Management ist seit 2006 als Teil des Vereins *Niederösterreich-Wien - Gemeinsame Entwicklungsräume* von den Ländern Niederösterreich und Wien damit beauftragt, die Kooperation auf Ebene der Raumentwicklung zu fördern.<sup>3</sup> Der Auftrag ist darauf ausgerichtet Prozesse zu

---

<sup>2</sup> <http://www.planungsgemeinschaft-ost.at/die-pgo/organisation/> [28.11.2017]

<sup>3</sup> <http://www.stadt-umland.at/sum/organisation.html> [30.11.2017]

initiiieren, Konflikte zu vermeiden und Bewusstsein für Kooperation zu schaffen. Dazu sind zwei Stadt-Umland ManagerInnen (Nord und Süd) eingesetzt, die den Aufträgen zur Kooperation und Vermittlung, Information und Stadtregions-Know-How sowie zu Impulsen und Management nachkommen.<sup>4</sup> Die Schwerpunkte liegen auf den Themen Siedlungsentwicklung und Standortentwicklung, Verkehrsentwicklung und Natur- und Erholungsräume, Land- und Forstwirtschaft.<sup>5</sup>

Die operative Arbeitsweise ist in Formaten organisiert:<sup>6</sup>

- SUM Konferenz: einmal jährliche Konferenz, die abwechselnd in Wien und Niederösterreich zu einem ausgewählten Thema stattfindet. Die geladenen TeilnehmerInnen kommen zu je einem Drittel aus der Politik, der Verwaltung und Institutionen, die mit Raumplanung befasst sind.
- SUM Forum: zweimal jährliche Treffen, für die ganze Stadtregion oder einen Teilbereich für konkrete Informationsarbeit. TeilnehmerInnen sind BürgermeisterInnen, Gemeinderäte und Bezirksvorsteher. Ziel ist es einen Überblick zu den fachlichen Entwicklungen zu einem Themenbereich zu geben und den Dialog anzuregen.
- SUM Exkursion: gab es bisher zwei und werden bedarfs- bzw. Interessenorientiert geplant. Drei bis vier tägige Ausflüge in andere Stadtregionen zum Austausch und zur Vernetzung. TeilnehmerInnen sind in erster Linie BürgermeisterInnen oder ihre VertreterInnen.
- Regionaler Dialog: findet immer wieder anlassbezogen und themenspezifisch statt. BürgermeisterInnen werden eingeladen, gemeinsam bestimmte Räume oder Einrichtungen in der Region zu besuchen. Ziel ist es, in einer angenehmen Atmosphäre neue inhaltliche Impulse zu geben und die Information für aktuelle Entwicklungen in der Region zu verbreiten. TeilnehmerInnen sind sowohl GemeindevertreterInnen als auch andere interessierte Personen.
- SUM informiert: Richtet sich an die breite Öffentlichkeit und wird in Form von Vorträgen und Informationsmaterial organisiert.

Der SUM-Beirat setzt sich aus den obersten VertreterInnen der Planungsabteilungen der beiden Länder, aus politischen VertreterInnen der Wiener Bezirke und der Umlandgemeinden sowie aus MitarbeiterInnen der PGO Planungsgemeinschaft Ost zusammen.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> <http://www.stadt-umland.at/sum/arbeitsweise.html> [30.11.2017]

<sup>5</sup> <http://www.stadt-umland.at/sum/aufgabe.html> [30.11.2017]

<sup>6</sup> <http://www.stadt-umland.at/dialog/formate.html> [30.11.2017]

<sup>7</sup> <http://www.stadt-umland.at/sum/organisation.html> [30.11.2017]

Die Stadt-Umland-Manager vertreten bei ihrer Arbeit die Grundsätze Allparteilichkeit, Transparenz und Vertrauen. Sie verstehen sich als Netzwerkknoten und Initiatoren von Projekten, die eine stadtregionale Perspektive und Kooperation unterstützen. Ihre Arbeit beschreiben sie einerseits als permanente Überzeugungsarbeit, Stärkung der einzelnen niederösterreichischen Gemeinden, um in der Lage zu sein mit Wien zu verhandeln und als Koordination von Einladungen und Treffen im Rahmen der unterschiedlichen Formate. Dabei steht das Anregen und regelmäßige Ausrichten von Austauschprozessen als zentraler Vorsatz im Vordergrund.

Als Herausforderungen für ihre Arbeit werden von Seiten der SUM-Manager die durch das föderalistische System bedingten Unterschiede in der Raumplanung zwischen Wien und den niederösterreichischen Gemeinden empfunden sowie die Verschränkung von sachlicher und politischer Logik und das Wachstum der Bevölkerung. Die Stadt-Umland-Manager versuchen hier Wissen und Verständnis füreinander bei den Gemeinden und Wien zu schaffen, so dass das Verständnis als gemeinsame Stadtregion weiter angeregt wird. Im Hinblick auf die Rahmenbedingungen des Stadt-Umland-Managements meinen die Manager, dass auch hier die Unterschiede zwischen den Ländern Wien und Niederösterreich Einfluss nehmen. So ist eine komplexe Entscheidungsstruktur und die Abstimmung zweier GeschäftsführerInnen notwendig, um die finanziellen Ressourcen des Vereins zu gestalten. Ebenso nimmt die Komplexität der bestehenden regionalen Kooperationsformen zu, sie arbeiten parallel zu einander und die Herausforderung ist es sicherzustellen, dass sie gut ineinandergreifen.

Das Stadt-Umland-Management ist den Gemeinden bekannt, sie beteiligen sich allerdings eher punktuell bzw. sporadisch an dieser Kooperationsstruktur. Thematisch und inhaltlich legt das SUM laut den Gemeinden den Fokus auf den Verkehr, andere Themen werden eher am Rande wahrgenommen. Als Aufgabe der Organisation wird das Anleiten eines Gestaltungsprozesses im Sinne einer Bewusstseinsbildung für die regionale Problembewältigung verstanden, wobei der Charakter der Kooperation als informell beschrieben wird. Die Gemeinden meinen, es ist eine Kooperationsstruktur, in der sie ihre Anliegen deponieren und diskutieren können, jedoch keine konkrete Umsetzung oder Ergebnisse wahrnehmen, da dafür von Seiten der Politik mehr Handhabe gegeben sein müsste. Dennoch bewerten sie das SUM als sinnvolle Organisation für den Austausch und die Vernetzung.

Die ExpertInnen heben die Arbeit des SUM ausgesprochen positiv hervor und beobachten die Wirksamkeit der Aktivitäten.

*Ich muss sagen, der SUM ist für mich wirklich unterschätzt. Der arbeitet, der unterstützt die Kooperation zwischen Wien und dem Umland seit Jahren unaufgeregt und der ist irgendwie ein beständiger Faktor, der sich*

*auf die Themen konzentriert, die er abarbeiten kann und das sind natürlich eher Wohlfühlthemen, aber er schafft einfach einen Rahmen, den alle eigentlich auch nützen, um sich zu treffen, um informell im Gespräch zu bleiben und der tut viel für die Kooperation in dem Raum.  
(Hannes Schaffer, 789)*

### **2.4.3 VOR - Verkehrsverbund Ostregion**

Die Gesellschaft Verkehrsverbund Ostregion (VOR) fungiert seit 1984 als Schnittstelle zwischen Fahrgästen, Verkehrsunternehmen, Gebietskörperschaften und Politik. Die Eigentümer sind die Länder Wien, Niederösterreich und Burgenland zu unterschiedlichen Anteilen. Diese beauftragen den VOR mit der operativen Organisation des öffentlichen Verkehrs in einem Gebiet von aktuell 745 Gemeinden. Dem Auftrag liegen die Verkehrs- oder Mobilitätskonzepte der Länder zu Grunde, deren Abstimmung aufeinander und die Erarbeitung eines gemeinsamen Positionspapiers in den letzten Jahren gelungen ist.

Im Sinne des Auftrags verbindet, informiert, bewegt und unterstützt der VOR die Akteure und ihre Interesse und ist dabei für folgende Aufgabenbereiche zuständig:

- Verkehrsplanung: Abstimmung der einzelnen Verkehrsmittel und -wege im Sinne multimodaler Routen, um unkompliziert und schnell von A nach B zu kommen
- Tarifgestaltung: Koordination der Tarife zwischen und mit den Ländern, um den Fahrgästen ein leistbares Angebot zur Verfügung stellen zu können
- Leistungsbestellung & Einnahmenaufteilung: Regionale Ausschreibungen von Verkehrsbedarf und als Auftraggeber der VerkehrsunternehmerInnen für die Einnahmen und ihre Verteilung entsprechend der Leistungen verantwortlich
- Qualitätsmanagement: laufende Kontrolle und Optimierung des Angebots
- Kundenservice & Information: Verbreitung von Informationsmaterial in Form von Onlineservices, Broschüren oder Flyern sowie Angeboten zur persönlichen Information in Servicecentern, Hotlines und ähnlichem
- IST (Intelligent Transport Systems) Vienna Region: Zusammenführung von Daten auf einer zentralen Online Plattform<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> <https://www.vor.at/ueber-uns/> [30.11.2017]

Der VOR kooperiert zur Erfüllung dieser Aufgaben in den Gemeinden mit sogenannten MobilitätsmanagerInnen, die von den Ländern angestellt sind, und nimmt Teil an unterschiedlichen Gremien und Veranstaltungen, in denen Entscheidungen und zukünftige Gestaltungen der Region diskutiert werden. Sie haben dabei eine beratende Rolle und haben im engeren Sinne kein Mitsprache- oder Entscheidungsrecht.

Im Verlauf der Jahrzehnte hat der VOR an Kompetenzen und Zuständigkeiten gewonnen und ist mittlerweile ein etabliertes Instrument der Länder, um den öffentlichen Verkehr gemeinsam zu gestalten.

Die ExpertInnen beurteilen die Arbeit des VOR durchwegs positiv. Von Seiten der Gemeinden wird der VOR als Kooperationsstruktur wahrgenommen, die sich eines Themas annimmt, das Wien und Niederösterreich verbindet und daher auch als wichtiger Akteur im Hinblick auf den öffentlichen Verkehr eingestuft. Die Effekte und Prozesse der Zusammenarbeit werden von den Gemeinden zum Teil kritisch beurteilt. Einerseits werden konstruktive Gespräche geführt und Lösungen gefunden, andererseits braucht es für die Umsetzung Monate bis Jahre und teilweise fühlen sich die niederösterreichischen Gemeinden durch Entscheidungen hinsichtlich der Tarife oder ihrer gewünschten Anbindungen an Wien benachteiligt. Dabei wird die Landesgrenze zwischen den niederösterreichischen Gemeinden und der Stadt Wien als zentrale Gegebenheit gesehen, die gerechte Lösungen verhindert. Außerdem ist der VOR über die Jahre hinweg gewachsen und die Gemeinden meinen, dass seine organisatorische Struktur zur Schwerfälligkeit und dem Scheitern von Prozessen beiträgt.

#### **2.4.4 Kooperationsplattform Stadtregionen**

Die ÖREK-Partnerschaft Kooperationsplattform Stadtregionen wurde über die österreichische Raumordnungskonferenz ins Leben gerufen. Federführend ist der Österreichische Städtebund, weitere wichtige Akteure sind der Bund (BKA/Abt. IV/4), Länder bzw. Städte (Niederösterreich, Wien, Graz, Salzburg) sowie Interessensvertretungen (Gemeindebund, Wirtschaftskammer). Als weitere Partner sind PGO, SUM (Stadt-Umland-Management Wien-Niederösterreich) und das Regionalmanagement Graz/Graz-Umgebung involviert.

Ziel der Plattform ist einerseits die Vernetzung und der Erfahrungsaustausch aller mit Stadtregionen beschäftigten AkteurInnen. Andererseits spielt die Bewusstseinsbildung auf allen politischen Ebenen für die für stadtrregionale Kooperation erforderlichen Rahmenbedingungen und Anreizsysteme eine zentrale Rolle. Die Ergebnisse dieser Arbeit mündeten nach der "Agenda Stadtregionen in Österreich" (ÖROK-Schriftenreihe Nr. 198) in die ÖROK-

Empfehlung Nr. 55 "Für eine österreichische Stadtregionspolitik", die im Frühjahr 2017 von der politischen Ebene der ÖROK verabschiedet wurde. Eingerichtet wurde auch die Homepage [www.stadtregionen.at](http://www.stadtregionen.at).

Geplant und durchgeführt werden diese Aktivitäten über die Projektsteuerungsgruppe, die als „Plattform Stadtregion“ agiert. Zusätzlich wird einmal jährlich in wechselnden Regionen der „Stadtregionstag“ veranstaltet, der einem breiten Kreis interessierter AkteurInnen offen steht<sup>9</sup>.

Während von Seiten der Kooperationsplattform in Hinblick auf die Bewusstseinsbildung langsame Fortschritte beobachtet werden, wird die Arbeit im Bereich Finanzierungsfragen und politisch-administrativem System als schwieriger wahrgenommen. Erklärtes Ziel ist jedenfalls, dass Stadtregionen in Österreich unabhängig vom Bundesland ähnliche Rahmen- und Förderbedingungen erhalten.

Inhaltlich war bisher das Thema stadtreionaler Verkehr ein wichtiges Thema, wo auch Fortschritte gesehen werden was die Anerkennung auf der Bundes- und Landesebene betrifft. Das Thema Siedlungsentwicklung und leistbares Wohnen wird in enger Verbindung zum Mobilitätsthema gesehen und soll am nächsten Stadtregionstag vertiefend thematisiert werden.

---

<sup>9</sup> <http://www.oerok.gv.at/raum-region/oesterreichisches-raumentwicklungskonzept/oerek-2011/oerek-partnerschaften/abgeschlossene-partnerschaften/kooperationsplattform-stadtregion.html> [24.11.2017]

### 3 Kooperationspotentiale

Die Darstellung der Potentiale für stadtrregionale Kooperation geht von der Einschätzung der bisherigen Entwicklung im Großraum Wien aus, reflektiert die bestehenden Rahmenbedingungen kritisch und macht die grundsätzlichen Einstellungen der AkteurInnen zu Kooperation sowie ihre Zukunftsperspektiven transparent. In dieser Analyse werden die Aussagen der ExpertInnen aus Wissenschaft und Planung sowie bestehender Kooperationsstrukturen ebenso wie die Aussagen der BürgermeisterInnen gleichermaßen berücksichtigt und miteinander verknüpft.

#### 3.1 Entwicklung der stadtrregionalen Kooperation

Nach der einleitenden Sicht der ExpertInnen auf die Entwicklung und den Status Quo der stadtrregionalen Kooperation, werden Erfolgserlebnisse in der Zusammenarbeit dargestellt sowie die vorzufindenden Identitäten in der Stadtregion analysiert.

Aus ExpertInnensicht wird konstatiert, dass bei der stadtrregionalen Kooperation im Großraum Wien bis jetzt vor allem Themen im Vordergrund standen, bei denen relativ leicht ein Konsens gefunden wird, wie zum Beispiel Freizeit und Erholung, Grünräume oder Tourismus. Diese Herangehensweise wird als positiv bewertet, da sich die Beteiligten kennenlernen und Vertrauen aufbauen konnten und somit eine Basis für die weitere, intensivere Zusammenarbeit geschaffen wurde. Jetzt ist es notwendig, einen Schritt weiter zu gehen und „schwierigere“ Themen wie Verkehr, Standortentwicklung und Wohnen verstärkt in Angriff zu nehmen. Dazu braucht es aber den spürbaren Handlungsbedarf auf beiden Seiten. Während von der Wiener Seite auf Grund des Bedarfs an Wohnraum ein deutlicher Handlungsdruck verspürt wird, ist der Druck ausgehend von Niederösterreich und Burgenland weniger spürbar. Dort sind noch mehr Flächen vorhanden, die im Zuge der Bevölkerungsentwicklung entsprechend genutzt werden können.

*[...] Wien hat einfach den Leidensdruck, weil ihnen schlicht der Platz ausgeht. Das heißt, sie müssen über kurz oder lang kooperieren. Und ohne Leidensdruck wird's wahrscheinlich nie was werden, aber das ist auch ganz normal, also das ist kein Vorwurf an die Großstadt. Jede Gemeinde da draußen wird erst dann so richtig aktiv, wenn sie es alleine nicht mehr so ganz auf die Reihe kriegt. (Peter Görgl, 54)*

*Stadtregion Plus war das diesbezüglich letzte Projekt, was gemacht worden ist, von der PGO. Das haben alle begrüßt und es hat keinerlei Wirkung gehabt, also weil offensichtlich auf der rein horizontalen Ebene der Bundesländer die Interessenlagen immer noch so unterschiedlich*

*sind, dass sie da keinen Schritt weiter kommen, beziehungsweise, anders kann man auch sagen, der Leidensdruck in Niederösterreich und dem Burgenland ist noch gering oder geringer, als dass sie verstehen, dass das, sag ich jetzt einmal theoretisch gesprochen, ein Prisoner's Dilemma ist. Und das geht aber nur, wenn alle begreifen, dass sie in so einem Prisoner's Dilemma gefangen sind und solange das nicht der Fall ist, bewegt sich das nicht. (Kurt Puchinger, 122)*

Als förderlich wird gesehen, dass die unterschiedlichen AkteurInnen immer häufiger miteinander sprechen und sich abstimmen. Insgesamt wird über den Zeitverlauf der letzten Jahrzehnte eine Bewusstseinsänderung wahrgenommen, die zwar als sehr langsam aber doch spürbar beschrieben wird. Die AkteurInnen stehen dem Thema Kooperation aufgeschlossener gegenüber und sind auch informierter als früher.

Die Notwendigkeit von Kooperation wird angesichts der gegenwärtigen Herausforderungen von vielen AkteurInnen schon als selbstverständlich vorausgesetzt und die Bereitschaft, über administrative Grenzen hinaus zu schauen und zu denken, steigt. Gleichzeitig ist man sich bewusst, dass diese Veränderungen Zeit brauchen, bis sie etabliert sind und man sich in einem langfristigen Prozess befindet. Dieser Befund der langsamen Bewusstseinsänderung gilt für alle Ebenen, von den Gemeinden über die Länder bis hinauf die Bundesebene.

Insbesondere auf der niederösterreichischen Gemeindeebene werden rege Tätigkeiten wahrgenommen. Hier gibt es etwa mit den Kleinregionen, den LEADER-Regionen und den regionalen Leitplanungen mittlerweile deutlich mehr Kooperation als noch vor 15 Jahren. Wie die Gemeinden hier konkret zusammenarbeiten und wie sie diese Zusammenarbeit erleben ist in Kapitel 2.2 detailliert beschreiben. Diese regionalen Gestaltungsprozesse werden von den Gemeinden sowohl in inhaltlicher und fachlicher Hinsicht als auch in Hinsicht auf den Prozess als positive Auswirkungen gesehen. Die Bürgermeister reden mehr miteinander, kennen sich besser und kooperieren daher mehr, was wiederum zu mehr Vernetzung und neue Ansatzpunkten für Austausch und Kooperation führt und somit die positive Dynamik verstärkt. Diese Vernetzungsaktivitäten sind natürlich in hohem Maße abhängig vom Engagement von Einzelpersonen und daher sehr stark mit einer personellen Kontinuität verknüpft.

Die verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden wird als wichtiger Schritt in die richtige Richtung und vor allem als gute Voraussetzung für die Abstimmung mit Wien gesehen.

*Und es ist schwer möglich, über die Stadtgrenze hinweg zu kooperieren, wenn die Gemeinden nicht untereinander schon eine gemeinsame Sicht*

*haben, also diese niederösterreichischen Gemeinden oder die Teilregion. Ich habe das jetzt gesehen an dieser Marchfeld-Standortkooperationsgeschichte. Es hätte nie funktioniert, das zwischen Wien und anderen Gemeinden im Umland zu machen, also das hätte man ganz anders angehen müssen. Aber es kann auch eine langfristige Kooperation zwischen Wien und diesen niederösterreichischen Gemeinden nur dann funktionieren, wenn die eine gemeinsame Stimme haben. (Renate Zuckerstätter-Semela SUM-Nord, 630)*

Als besonders positiv wird in diesem Zusammenhang die Tätigkeit des SUM erwähnt, die bei diversen Veranstaltungen einen informellen Austausch zwischen den EntscheidungsträgerInnen ermöglicht. Insbesondere gut funktioniert der Wissensaustausch zwischen den SUM-ManagerInnen und den BürgermeisterInnen bei den für die BürgermeisterInnen relevanten Themen.

*Also die Personen, die wir bei den SUM-Exkursionen dabei hatten, die reden schon anders miteinander. Einfach nur, weil's gemeinsam was Interessantes gesehen haben und sich außerhalb ihres gewohnten Umfelds austauschen konnten, die haben schon einen anderen Blick. (Stefan Klingler, 673)*

Auf Landesebene wird beobachtet, dass bei den BeamtInnen auf unterer und mittlerer Ebene viel an Vertrauensbildung passiert ist, dennoch halten sich manche Ressentiments und Vorurteile hartnäckig. Kritisch beobachtet wird, dass diese Art von informellem Austausch derzeit, was die Zusammenarbeit über die Landesgrenze hinaus betrifft, noch zu wenig gemeinsamen Projekten bzw. konkreten Verordnungen oder gemeinsame Plänen führt. Zwar gibt es auch zwischen Wien und den Umlandgemeinden eine Vielzahl von Kooperationen (z.B. in den Bereichen Wasser, Strom, Müll), aber diese sehr selektiven und klar auf bestimmte Zwecke eingeschränkten Vereinbarungen können noch nicht als gemeinsame Stadtregionspolitik verstanden werden.

Auch auf der bundesweiten politischen Agenda ist das Thema stadregionale Kooperation mittlerweile angekommen und es sind erste Fortschritte zu verzeichnen. Im Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2011 stellt die „Entwicklung einer österreichweiten Agglomerationspolitik“ eines von 14 Handlungsfeldern dar und 2017 wurde die ÖROK-Empfehlung Nr. 55 „Für eine Stadtregionspolitik in Österreich“ von der Politik angenommen. Stadtregionen kommen mittlerweile in Landesentwicklungskonzepten ebenso vor wie im Förderprogramm des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.

### 3.1.1 Erfolgserlebnisse

Kooperation braucht gemeinsame Erfolgserlebnisse, damit die Sinnhaftigkeit deutlich wird und die Motivation und das Vertrauen gestärkt werden (vgl. Zech et al. 2001, S. 52, ÖROK 2009, S. 214). Konkrete und greifbare Erfolgserlebnisse zu identifizieren, die sich auf Entwicklungen der Annäherung und Vertrauensbildung beziehen, gestaltet sich schwierig, da diese auf der Prozessebene verortet sind. Die Fortschritte sind für die AkteurInnen daher kaum fassbar. Durch das langsame Voranschreiten ist es auch bei konkreteren, inhaltlichen Ergebnissen nicht immer leicht, sie als Meilensteine einer übergeordneten Entwicklung oder eines übergeordneten Prozesses zu begreifen. Vieles wird nach einer gewissen Zeit als normal und selbstverständlich angesehen, auch wenn es Jahre davor noch undenkbar war und zur Zeit der Umsetzung als Meilenstein empfunden wurde. Als Beispiel wird in einem Interview die strategische Planung des VOR für die Stadtregion genannt, die vor rund 30 Jahren noch undenkbar war. Heute ist sie hingegen nicht mehr wegzudenken.

Alle InterviewpartnerInnen wurden gebeten, Erfolgserlebnisse oder Meilensteine von Kooperationen zu nennen, die aus ihrer Sicht besonders zur Weiterentwicklung der regionalen Zusammenarbeit beigetragen haben. Die häufigsten Nennungen sind in Abbildung 3 als Word Cloud dargestellt. Aus Gemeindeperspektive wurden dabei am häufigsten Gemeindeverbände zu unterschiedlichen Themen wie Abfall oder Schulen genannt. Aus ExpertInnensicht wurde das Stadt-Umland-Management und seine Aktivitäten hervorgehoben und auch die Prozesse zur Regionalen Leitplanung Süd und Nord immer wieder als vielversprechende Ansätze erwähnt.

**Abbildung 3: Word Cloud Erfolgserlebnisse**

### 3.1.2 Stadtregionale Identität(en)

Förderlich für Kooperationsbereitschaft ist die Wahrnehmung einer Stadtregion als gemeinsamer Lebensraum, der funktional zusammenhängt und nur als Ganzes funktioniert (vgl. ÖROK 2009, S. 217). Insofern stellt sich die Frage, welche unterschiedlichen Identität(en) vorzufinden sind und wie stark das Bewusstsein ausgeprägt ist, sich als Teil dieser Agglomeration zu verstehen.

Grundsätzlich fühlen sich die niederösterreichischen Gemeinden laut ihren eigenen Aussagen in erster Linie regional mit ihren umliegenden Gemeinden verbunden. In vorgegebenen Zusammenschlüssen, wie der Bezirksebene, oder in entwickelten Zusammenschlüssen, wie Kleinregionen, besteht eine ausgeprägte regionale Zugehörigkeit. Zusätzlich ordnen sich Gemeinden in der Nähe von Wien dem „Speckgürtel“ bzw. „Großraum Wien“ regional zu. Im Vergleich der Aussagen zur regionalen Zugehörigkeit zeigen sich keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Aussagen anhand der Größe der Gemeinden oder ihrer Nähe bzw. Distanz zu Wien.

Aus Sicht der ExpertInnen wird beobachtet, dass Identitätsbildung auf der Gemeindeebene in erster Linie auf Basis von landschaftlichen Gemeinsamkeiten stattfindet. Beispiele für starke regionale Identitäten sind das Weinviertel oder das Marchfeld ebenso wie im Süden die Bucklige Welt. Auch im Raum Baden oder Mödling findet sich eine ausgeprägte lokale Identität, während im Industrieviertel diese Zuschreibungen viel schwächer ausgeprägt sind. Zu beachten ist allerdings, dass sich Identitäten flexibel ausbilden können und von

der jeweiligen Situation abhängen. So kann es sein, dass es selbst innerhalb von Gemeinden unterschiedliche Identitäten zwischen Ortsteilen gibt, man nach außen dennoch geschlossen auftritt. Eine gemeinsame Stadtumlandmentalität wie etwa in München, wo sich Gemeinden ab den 1970er Jahren zusammengeschlossen haben um gegen bestimmte Projekte aufzutreten, wird in Wien in dieser Form nicht beobachtet. Die Umlandgemeinden grenzen sich zwar gerne von Wien ab, gleichzeitig sind sie sich der Heterogenität des Raumes, d.h. der großen Unterschiede zwischen den Gemeinden mit ihren unterschiedlichen Ausgangslagen selbst bei großer geographischer Nähe, bewusst.

Einig sind sich die ExpertInnen, dass das Verständnis einer großräumigen gemeinsamen Stadtregion im Raum Wien schwach ausgeprägt ist. Nicht immer wird das allerdings als für die stadtregionale Zusammenarbeit problematisch betrachtet.

*[...] aber was in diesem Zusammenhang weniger gelungen ist, ist dass man sich einfach wirklich als gemeinsame Stadtregion begreift. Also da können wir herumreden was wir wollen, aber dass man sich – auch im internationalen Wettbewerb – nicht als solche versteht, das ist eines der Defizite. Ich würde das jetzt in der täglichen Arbeit im Stadt Umland Management aber auch nicht überbewerten.*

*(Andreas Hacker SUM Süd, 172)*

Vielmehr als eine gemeinsame Identität und ein Agglomerationsbewusstsein auf der lokalen Ebene wird das Commitment, sich als gemeinsamen Raum zu begreifen, auf der obersten politischen Ebene als ausschlaggebend gesehen. Insofern ist auch die Abgrenzung der Stadtregion+ von Seiten der PGO als eine „akademische“ Namensgebung einer funktional abgegrenzten Region zu verstehen, in deren Zusammenhang eine Verankerung in den Köpfen bzw. eine Identitätsbildung nie vorrangig war.

### **3.2 Rahmenbedingungen**

Für die Förderung einer stadtregionalen Perspektive benötigt es laut den niederösterreichischen Gemeinden in erster Linie den politischen Willen und eine aktive Beteiligung. Dabei muss die Handlungsfreiheit der Beteiligten erhalten bleiben und finanzielle Ausgleichs- oder andere Anreize mit der Kooperation verbunden werden. Sowohl das regionale Verständnis als auch die individuellen Sichtweisen müssen beachtet werden und die Umsetzung auf die Bedürfnisse der einzelnen Gemeinden Rücksicht nehmen. Erschwert wird aus Sicht der Gemeinden eine stadtregionale Perspektive durch die Landesgrenze zwischen Wien und Niederösterreich sowie durch die Unterschiede zwischen Stadt und Land im Hinblick auf Verwaltungsstruktur und Machtpositionen.

Von den ExpertInnen werden ebenfalls die Landesgrenze sowie weitere verfassungs- und steuerrechtliche Rahmenbedingungen als hemmende Faktoren für die Zusammenarbeit diskutiert.

### **Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen**

Eine wesentliche Schwierigkeit für die stadtregionale Integration im Großraum Wien ist die Tatsache, dass die Grenze zwischen Kernstadt und Umland gleichermaßen eine Gemeinde- und Landesgrenze ist. Die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung führt im föderalistischen System dazu, dass innerhalb der Stadtregion je nach Bundesland betreffend der Raumentwicklung und deren Steuerung unterschiedliche gesetzliche Grundlagen wirksam werden. Das betrifft einerseits die Raumplanungsgesetze im engeren Sinn und damit wesentliche Zielsetzungen der räumlichen Entwicklung. Im Hinblick auf das Ziel der Schaffung leistbaren Wohnraums ist allerdings auch die Wohnbauförderung relevant.

*Die Frage ist, worauf zielt die Wohnbauförderung und welche Art von Wohnbau wird vorrangig in der Metropolregion gefördert. Wenn ich sag, grundsätzlich ist es möglich, dass ich in Großenzersdorf fünf Meter neben der Wiener Stadtgrenze eine Wohnbauförderung für ein Einfamilienhaus kriege, dann widerspricht das in meinem Verständnis einer Metropolpolitik. Die Verwendung, die Abstimmung der Verwendung der Wohnbaufördermittel ist einer der entscheidenden Punkte, der da zu lösen ist, um dem Problem wirklich nahe zu kommen.  
(Kurt Puchinger, 252)*

Natürlich gibt es trotz der verfassungsrechtlichen Festlegungen prinzipiell die Möglichkeit, sich hier abzustimmen und gemeinsam Regelungen zu treffen. Da die Aussichten auf Änderungen dieser Rahmenbedingungen in einem absehbaren Zeithorizont als nicht realistisch eingestuft werden, wird angeregt eher zu überlegen, was unter den derzeitigen Rahmenbedingungen noch alles möglich ist. Nicht zu unterschätzen sind in diesem Zusammenhang allerdings die unterschiedlichen politischen Mehrheitsverhältnisse, die dazu führen, dass trotz vielleicht ähnlicher Positionen auf fachlicher Ebene Differenzen auf politischer Ebene zum Tragen kommen. Gerade um die stark trennende Wirkung der administrativen Grenzen zu überwinden, bräuchte es aber einen starken politischen Willen zur Abstimmung und Kooperation. Aus ExpertInnensicht ist dieser derzeit anscheinend nicht ausreichend auf der politischen Agenda beider Länder.

Die beschriebenen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen führen dazu, dass der Kooperation auf Landesebene eine wesentliche Bedeutung zukommt. Selbst bei großer Bereitschaft der einzelnen Gemeinden zur Abstimmung und Zusammenarbeit wird diese ohne Willen und Unterstützung von Landesseite keine wesentliche Veränderung der Situation mit sich bringen.

Ein anderer Aspekt der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen betrifft wiederum die Autonomie der Gemeinden in der örtlichen Raumordnung mit der Rolle des Landes als Aufsichtsbehörde. Diese Kompetenzverteilung macht es dem Land Niederösterreich unmöglich, bestimmte Entwicklungen zu verorten, also etwa wie in Wien z.B. einen Flächenwidmungsplan über das ganze Landesgebiet zu ziehen. Daher kommen in den Flächenwidmungsplänen im Umland stark die Einzelinteressen der Gemeinden zum Ausdruck. Die regionale Leitplanung, die von ExpertInnenseite immer wieder als wichtiger Schritt hervorgehoben wird, stellt einen Versuch dar, die Siedlungsentwicklung auf die regionale Ebene zu heben.

### **Finanzausgleich und Kommunalsteuer**

Die derzeitigen Regelungen zum Finanzausgleich und zur Kommunalsteuer sind eher destruktiv als konstruktiv für die Kooperation. Da die Kommunalsteuer nur jener Gemeinde zu Gute kommt, auf deren Gemeindegebiet sich ein Betrieb befindet, fungiert sie als Anreiz, nicht über die eigenen Gemeindegrenzen hinauszudenken. Sie fördert ein Konkurrenzdenken und das Beschränken auf die eigenen Interessen, auch wenn ein gemeinsames Vorgehen aus gesellschaftlicher Sicht sinnvoller sein kann.

*Wien tut sich auch schwer, bei den Betriebsstandorten noch geeignete Flächen zu entwickeln und braucht da wahrscheinlich auch eine Kooperation mit den Umlandgemeinden und mit dem Bundesland Niederösterreich. Aber da ist dieses aufeinander Zugehen, denke ich mir, am schwierigsten, weil auch das Steuersystem dem entgegen wirkt. (Andreas Hacker SUM-Süd, 315)*

Auch aus der Gemeindeperspektive wird diese Problematik thematisiert:

*Wenn ich sag, ich stell jetzt den Wohnraum zur Verfügung oder das Grundstück, wo ich sag, da kommt jetzt der Wohnblock hin, dann will ja der natürlich auch bei mir in der Gemeinde alle Infrastruktur haben, nicht, und dann ist die Frage, ja, ich hab zwar den Wohnraum, ja, keinen Arbeitsplatz, der ist woanders, in der anderen Gemeinde, nicht, die haben die Kommunalsteuer, aber brauchen sich um die Infrastruktur nicht kümmern, nicht, was das angeht. Da seh ich die Schwierigkeit des Ausgleichs einfach dahinter. (Gemeinde4, 780)*

Der derzeitige Finanzausgleich sieht hier keine Ausgleichssysteme vor. Hier braucht es ein starkes Commitment, solche Systeme für bestimmte Teilräume zu entwickeln, damit Kooperation stattfinden kann. Hier gibt es aktuell in der Stadtregion im Bereich der B8 Bestrebungen, eine Standortkooperation für Betriebsgebiete umzusetzen.

### **3.3 Einstellungen zu Kooperation**

Die Einstellung zu Kooperation wird zunächst allgemein aus Sicht der Gemeinden ausgeführt. Vertiefend wird die Einstellung zur Kooperation im Bereich Siedlungsentwicklung und Wohnen aus Sicht der Gemeinden durch die Sicht der ExpertInnen behandelt.

#### **3.3.1 Allgemeine Einstellungen zu Kooperationen**

Die allgemeine Einstellung der niederösterreichischen Gemeinden zur Kooperation kann nicht eindeutig in den Positionen „für Kooperation“ und „gegen Kooperation“ erfasst werden. Die Gemeinden bemerken, dass Kooperationen zunehmen und an Bedeutung gewinnen. Skeptisch bzw. ambivalent gegenüber Kooperationen sind sie, weil sie sich fragen, inwiefern Kooperationen zum Image oder der tatsächlichen Veränderung beitragen und inwiefern im Rahmen von Kooperationen die Interessen aller Beteiligten gewahrt werden können, sodass sich darauf evidente Vorteile für die einzelnen Gemeinden und die Bevölkerung zeigen. Was grundsätzlich als wichtig und wertvoll an Kooperation gesehen wird ist der Erfahrungsaustausch und die Vernetzung zwischen den Beteiligten. In die Zukunft gerichtet gehen die Gemeinden davon aus, dass Kooperationen weiterhin an Bedeutung und Zahl zunehmen werden und hoffen zeitgleich, dass sie, was den dafür nötigen Aufwand betrifft, überschaubar bleiben. Das Potenzial für Kooperationen sehen die Gemeinden bei Themen, Aufgaben und Herausforderungen, die eine Gemeinde alleine nicht bewältigen kann. Die Themenfelder und damit einhergehende Aufgaben sind in Abhängigkeit von zeitlichen Entwicklungen, aktuellen Anlässen und akutem Bedarf zu sehen. Wodurch Kooperationen ein prozessualer Charakter zugesprochen wird, den es zu gestalten gilt. Zu den Faktoren, die aus Sicht der Gemeinden maßgeblich zum Gelingen und Scheitern von Kooperationen beitragen, zählen die Effekte und Ergebnisse von Kooperationen, die Ausrichtung und der Charakter der Zusammenarbeit, die geografische Lage und Größe von Gemeinden sowie die Ressourcen und der Aufwand.

Die Effekte und Ergebnisse von Kooperationen müssen greifbar und transparent sein, damit sie einen Mehrwert für die Gemeinden erschließt. Nur dann kann auch der Bevölkerung vermittelt werden, welche Wertschöpfung mit größeren Kooperationen verbunden ist und diese auch von der Bevölkerung anerkannt werden.

Im Hinblick auf den Charakter und die Ausrichtung der Zusammenarbeit erachten die Gemeinden es als wichtig, dass es um Themen und nicht um Parteipolitik geht. Ein gemeinsames Entwickeln und Vorankommen bei Themen, die alleine nicht bewältigt werden können, muss im Zentrum stehen.

Dazu ist es notwendig, dass die Beteiligten einander kennen, sich wertschätzend begegnen und vertrauen. Die Beteiligung der einzelnen muss freiwillig und flexibel sein. Verpflichtungen erleben die Gemeinden als Einschränkung des eigenen Handlungsspielraums und der Entscheidungskompetenz. Die Frage für größere Kooperationen ist dabei, wie die Autonomie der Einzelnen trotz gemeinsamer Entscheidungen und Planungen gewahrt werden kann. Einen Beitrag dazu kann die Transparenz im Zuge des Planungs- und Abstimmungsprozesses leisten, sodass die Ergebnisse großräumiger Kooperation konkret und greifbar für die Gemeinden bleiben.

Auch die geografische Lage und Größe der Gemeinden werden in Verbindung mit Interessen und Identität gesehen: Es gilt die Überzeugung, dass gemeinsame Interessen unwahrscheinlicher werden je größer die Distanz oder der Größenunterschied zwischen Gemeinden ist. Die Forderung einer gemeinsamen Identität der Gemeinden schließt an das Verständnis an, dass es verbindende Interessen und Merkmale braucht, damit Kooperation funktionieren kann. Zum Beispiel ist es für die Gemeinden schwer vorstellbar, dass regional nicht angrenzende Gemeinden einen Bezug zueinander haben oder auch die Notwendigkeit sehen zu kooperieren, sodass Kooperation zu sinnvollen Ergebnissen führt, besonders im Vergleich zu Kooperationen mit Nachbargemeinden. Die Größenunterschiede zwischen Gemeinden spielen eine Rolle, da damit unterschiedliche Machtverhältnisse einhergehen. Die Ressourcen für Kooperation sind im Hinblick auf den zeitlichen und finanziellen Aufwand für die Gemeinden ein wesentlicher Aspekt. Kooperationen werden von den Gemeinden als paralleler Aufwand neben anderen Verpflichtungen gesehen, die zwar Abläufe erleichtern und Zeit sparen können, doch beobachten sie, dass die Bereitschaft und Verbindlichkeit der Beteiligten mit dem Anstieg von Kosten sinkt. Ob größere Kooperationen dieser Dynamik entgegenwirken können, sehen die Gemeinden tendenziell skeptisch.

### **3.3.2 Siedlungsentwicklung und Wohnen als Thema für Kooperation**

Im Großen und Ganzen wird das Thema Siedlungsentwicklung und Wohnen von den niederösterreichischen Gemeinden kaum als Thema für Kooperation wahrgenommen. Sie können sich schwer vorstellen, wie man Wohnraum gemeinsam entwickeln kann, auch wenn es in Überschneidungsbereichen mit anderen Gemeinden und auch in kooperativen Zusammenschlüssen im Kontext des Wachstums als ein relevantes Thema erachtet wird. Die schwierige Vorstellbarkeit der Kooperation im Bereich Siedlungsentwicklung resultiert aus den ausgeprägten eigenen Interessen und Plänen der Gemeinden hinsichtlich der Raumordnung. Ihre Kompetenz und Autonomie in diesem Bereich wollen sie durch kooperative Vereinbarungen ungern einschränken lassen.

Die Gemeinden befürchten, dass durch eine externe Steuerung der Siedlungsentwicklung und der Raumplanung die Preise für Grundstücke und Wohnungen steigen, wodurch der Wohnraum für die bestehende Bevölkerung nicht mehr leistbar wird. Besonders im Hinblick auf den starken Siedlungsdruck aus dem Umland sind die Gemeinden darauf bedacht, das Wachstum der Bevölkerung so weit wie möglich mitzusteuern und ihre Kompetenzen dahingehend nicht aus der Hand zu geben. Würde durch die Kooperation das Wachstum zunehmen oder nicht moderat gesteuert werden, bedeutet das für die Gemeinden auch einen finanziellen Aufwand hinsichtlich der sozialen und technischen Infrastruktur, den sie als nicht leistbar einstufen. Ebenso wollen sie ihre etablierte Gemeindenkultur und ihr Gemeinwesen erhalten und sind daran interessiert, die soziale Integration von Zuziehenden von Vornhinein möglichst passgenau mitzubestimmen. Ebenso werden die Entscheidungen der Gemeinden von den Bedürfnissen der Bevölkerung gelenkt.

Unabhängig von den Interessen der niederösterreichischen Gemeinden hinsichtlich ihrer sozialen Strukturen fragen sie sich, wie eine Kooperation in dem Bereich funktionieren soll. Dahingehend können sich die Gemeinden nur vorstellen mit umliegenden Gemeinden zusammenzuarbeiten, wo die Siedlungen natürlich zusammenwachsen und der Bedarf entsteht. Jedoch muss das nicht organisiert oder institutionalisiert werden. Aus Wiener Sicht hingegen wäre es aufgrund des hohen Drucks auf den Wohnungsmarkt wünschenswert, wenn in öffentlich gut angebundenen Lagen außerhalb der Stadtgrenze vermehrt leistbarer Wohnraum entstehen und somit eine Entlastung des Wiener Wohnungsmarktes stattfinden würde.

In Zukunft rechnen die niederösterreichischen Gemeinden damit, dass das Land Niederösterreich verstärkt Anreize und Initiativen zur interkommunalen Kooperation zwischen den Gemeinden oder auch mit Wien bei der Raumplanung setzen wird. Unabhängig von diesen Aussichten, meinen die Gemeinden, dass die aktuell geltenden Gesetze in Bezug auf die Kompetenzverteilung, Widmungen und finanzielle Ausgleiche einer konstruktiven Kooperation eher im Weg stehen (dazu siehe auch Kapitel 3.2).

Als sinnvolle Aspekte einer regionalen Abstimmung nennen die Gemeinden Richtwerte in Bezug auf die Bebauungsdichte. Immer wieder wird von den Gemeinden darauf hingewiesen, dass kooperative Siedlungsentwicklung nicht losgelöst von den Themen Verkehr und Infrastruktur, die als vorrangige Themen für Kooperation gelten, geregelt werden kann. Kooperationen im Bereich Siedlungsentwicklung und Raumordnung sind für die Gemeinden eher im Sinn von Vernetzung und Austausch interessant. Zum Beispiel im Hinblick auf den Austausch von Informationen über verfügbaren Wohnraum in umliegenden Gemeinden. Vereinzelt wird auch auf Bezirksebene der Austausch zu dem Thema als konstruktiv eingeschätzt. Wobei bei diesem Verständnis von Ko-

operation die Planung von Bau- und Gewerbeland immer noch in der Hand der einzelnen Gemeinden bleibt und keine bindenden Vereinbarungen oder Aushandlungen angestrebt werden.

Auch aus ExpertInnensicht wird beobachtet, dass gerade im Bereich Siedlungsentwicklung der unmittelbare Druck für die Gemeinden zu kooperieren relativ gering ist. Hier ist die Gemeindeautonomie groß und im Gegensatz zum Verkehrsbereich der Druck vergleichsweise gering.

Gerade auch von den Gemeinden wird Verkehr und Mobilität als zentrales Kooperationsthema für die Zukunft gesehen, das nur gemeinsam zu lösen ist und das praktisch zur Zusammenarbeit zwingt. Weitere Themen, bei denen die Gemeinden große Potentiale für die Zusammenarbeit sehen, sind die technische und soziale Infrastruktur sowie Betriebsansiedlungen.

Im Siedlungsbereich ist Kooperation hingegen kein vorrangiges Thema und wird aus ExpertInnensicht nur dann stattfinden, wenn das Bewusstsein für einen gemeinsamen funktionalen Raum entsteht, in dem die Bevölkerungsdynamik nur gemeinsam zu steuern ist. Im Zuge der regionalen Leitplanung sind hier Tendenzen auf Gemeindeebene in Richtung Bekenntnis zur Verdichtung zu beobachten. Zu wenig bewusst ist den Gemeinden in diesem Kontext, dass es gemeinsam getroffene überörtliche Vorgaben für sie leichter machen kann, gegenüber der Bevölkerung zu argumentieren, wieso bestimmte Vorgaben notwendig und nicht veränderbar sind.

Für die Entwicklung eines gemeinsamen Entwicklungsleitbildes, die die gesamte Stadtregion umfasst, ist allerdings die Landesebene gefordert. Ideen für die Entwicklung eines gemeinsamen Bodenfonds als umsetzungsorientiertes Instrument, um Flächen gemeinsam aufkaufen und entwickeln zu können, gab es bereits in der Vergangenheit, diese wurden aber nie weiterverfolgt und umgesetzt.

Was eine verstärkte Zusammenarbeit beim Thema Wohnbau betrifft ist die Phantasie der handelnden AkteurInnen in den Gemeinden ebenso wie bei den ExpertInnen begrenzt.

*Na ja, Wohnen und Siedlungsentwicklung, vermutlich ja, man wird sich überlegen, wo hat man wirklich eine gute Struktur, wo passt Wohnraum hin, wo hab ich jetzt die Einfamilienhäuser, was kann ich gemeinsam vielleicht entwickeln oder tun, ist halt beim Wohnraum wahrscheinlich schwierig, weil ich sag, ich hab viele, die sagen, sie wollen halt unbedingt hier wohnen und nicht drei Gemeinden weiter. Also das heißt, da eine Kooperation zu finden, wo ich sag, ok, ich hab Wohnraum oder ich hab Grundstücke für Wohnraum, stell ich mir schwierig vor. (Gemeinde4, 102)*

*Bin ich mir jetzt nicht wirklich sicher, ob das möglich ist, es ist sicher dort möglich, wo einzelne Gemeinden bei der Siedlungsentwicklung zusammengewachsen sind. Wenn man da dann jetzt, wenn da vielleicht jetzt innerhalb einer Siedlung die Gemeinde- oder die Bezirksgrenze drüber geht, da kann man sicher Kooperationen anstreben, passiert auch, ist auch bei uns in der Gemeinde so, dass wir einen Ortsteil haben, der bei einer anderen Gemeinde angesiedelt ist oder neben einer anderen Gemeinde und dort gibt es jetzt schon die Kooperationen, wo man sagt, mit Kanal, mit Wasser hat man da miteinander Kooperationen entwickelt, die gut funktionieren, ansonsten wird das sicher nicht so einfach sein, gerade in Siedlungsbereich, weil das sind einfach Gemeinden, die sind meistens so jetzt definiert, dass jede Gemeinde irgendwo ein Zentrum hat und sich vom Zentrum weg entwickelt. (Gemeinde5, 338)*

Wie und in welcher Form hier gemeinsame Projekte entwickelt werden könnten, ist relativ unklar. Vorgeschlagen werden von ExpertInnen Modelle, die in Richtung gemeinsame Finanzierung gehen, etwa ein gemeinsamer Geldtopf, wo die Gemeinden dann Projekte einreichen können. Somit könnten Beispiele für die gemeinsame Umsetzung einer qualitätvollen Verdichtung in öffentlich gut angebundenen Lagen entstehen. Die Erfahrungen aus diesen Projekten dienen im Idealfall als gute Beispiele, die den in Kapitel 2.1 thematisierten Befürchtungen entgegenwirken und weitere Gemeinden zu ähnlichen Projekten ermutigen können.

### **3.4 Zukunftsperspektiven**

Ausgehend von den Einstellungen der Gemeinden zu einer Stärkung der stadtreionalen Perspektive und der Sicht der ExpertInnen betreffend der stadtreionalen Zukunftsvision erfolgt die Darstellung von Ansatzpunkten zur Verstärkung der stadtreionalen Zusammenarbeit.

#### **3.4.1 Stärkung stadtreionale Perspektive**

Die Meinungen der Gemeinden zur Verstärkung der stadtreionalen Perspektive und Zusammenarbeit sind geteilt und werden mit unterschiedlichen Gründen und Bedingungen gekoppelt.

Für eine Stärkung der Stadtregion sprechen der Erhalt und die Verbesserung der Lebens- und Wohnqualität für die Bevölkerung im gemeinsamen Lebensraum. Eine Stadtreionale Kooperation dahingehend muss aus Sicht der Gemeinden in Form einer offenen und ehrlichen Partnerschaft mit konkreten Ergebnissen zum Vorteil aller gestaltet werden. Dazu bedarf es einer transparenten Kommunikation der Bedürfnisse besonders bei den Themen Wohnen

und Verkehr, sowie einer regionalen Abgrenzung. Die Eigenständigkeit und der ländliche Charakter mit städtischem Einfluss sollen beibehalten werden und die Ergebnisse der Kooperation sollen keine einseitigen Vorteile nach sich ziehen. Aus Sicht der Gemeinden kann eine stärkere stadregionale Kooperation besonders auf der Verwaltungsebene der Länder und auf einer Gesprächsebene der Gemeinden zum Vorteil aller sein. Ausgleichende Leistungen für Gemeinden, deren Raum spezialisiert ist, zum Beispiel in Form von Wohngebiet, Gewerbegebiet oder Erholungsraum, sind ein relevantes Thema für die Gemeinden. Sie sind dieser Spezialisierung nicht abgeneigt, doch müssen die KooperationspartnerInnen eine einvernehmliche Vereinbarung finden, von der alle und vor allem die Bevölkerung profitiert.

Die Position gegen eine stärkere stadregionale Kooperation bedingt sich einerseits durch Skepsis oder eingeschränktem Vorstellungsvermögen hinsichtlich der Ausformung so einer Kooperation, andererseits durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen im speziellen der Landesgrenze, die als Beschränkung dieser Art von Kooperation wahrgenommen wird. Thematisch sehen die Gemeinden hier nur den öffentlichen Verkehr als gemeinsames Interesse. Besonders bei den Themen Tourismus und Freizeit sehen sie ein großes Konfliktpotenzial in der Stadtregion. Des Weiteren werden hier die unterschiedlichen Interessen der Bevölkerung und die damit verbunden unterschiedlichen Vorstellung von der Zukunft als Faktoren genannt, die eine stadregionale Kooperation unmöglich erscheinen lässt. Die Gemeinden wollen ihren ländlichen Charakter, ihr Gemeinwesen und ihre soziale Struktur erhalten, wie sie ist.

Unabhängig von den unterschiedlichen Positionen sind die Gemeinden hinsichtlich der Ergebnisse einer stadregionalen Kooperation pessimistisch eingestellt. Sie vermuten, dass bis zur Umsetzung der Entscheidungen die Inhalte so verarbeitet und gespalten sind, dass das übergeordnete Ziel und das große Ganze aus dem Fokus geraten. Dennoch besteht Interesse seitens der Kritiker stadregionaler Kooperationen an Bedarfserhebungen, mit denen ein breiteres Wissen für die Entwicklungen der Räume und die Bedürfnisse der Bevölkerung geschaffen wird, auf Basis dessen wiederum informiert individuell Entscheidungen getroffen werden können.

### **3.4.2 Gemeinsame Zukunftsvision**

Für eine gemeinsame, zielgerichtete Entwicklung der Stadtregion durch unterschiedliche AkteurInnen braucht es eine gemeinsame Zukunftsvision, auf die das Handeln ausgerichtet ist. Aus ExpertInnensicht wird festgestellt, dass so eine gemeinsame Zukunftsvision, wie sie im Rahmen eines gemeinsamen

Leitbildes oder Entwicklungskonzeptes festgelegt werden könnte, derzeit in der Stadtregion Wien auf mehreren Ebenen fehlt.

*F: Gibt's sowas wie eine gemeinsame Zukunftsvision?*

*A: Nein, gibt's aus meiner Sicht nicht, selbst in diesen Kleinregionen ändert sich das ja auch immer wieder, wenn's jetzt was es in den Förderrahmenbedingungen gibt zum Beispiel. Also man arbeitet an diesen gemeinsamen Zielen und Strategien und Visionen und dann gibt's ein neues Förderprogramm und dann arbeitet man halt wieder daran. Ich glaube, das ist relativ auswechselbar, aber für die Gesamtregion gibt es das, aus meiner Sicht, sicher nicht.*

*(Renate Zuckerstätter-Semela SUM-Nord, 493)*

In der PGO-Studie stadttregion+ aus dem Jahr 2011 (Zech et al. 2011) finden sich eine Reihe von Zielen, aber keine verbindliche gemeinsame Vision. Kritisch wird gesehen, dass sich diesbezüglich in den letzten Jahren nicht viel getan hat. Vielmehr wird beobachtet, dass der Mut zu gemeinsamen Visionen eher abgenommen hat. So gab es 2011 schon konkrete Ideen für einen gemeinsamen Bodenfonds zum Ankauf von Flächen für Wohnbau, Industrie etc., zur Ausarbeitung eines Agglomerationsentwicklungsplanes oder eine gemeinsame Landesausstellung. Damals ist das durchaus realistisch erschienen, mittlerweile sind die Visionen wieder eher kleiner geworden, obwohl die Triebkräfte für Visionen durch die dynamische Entwicklung der Region zugenommen oder sich verstärkt haben.

*Damals, wie das diskutiert wurde, hat man das schon für möglich erachtet und heutzutage, wenn man das liest, denkt man sich, das wird nie so sein, also man hat sich mehr dem Realistischen zugewendet, aber ohne ein bisschen größer zu denken. (Hannes Schaffer, 666)*

Die Gründe dafür werden weniger in fachlichen Differenzen gesehen, hier hat man ähnliche Vorstellungen von einer an den Prinzipien der Nachhaltigkeit ausgerichteten Entwicklung. Die Schwierigkeiten werden vielmehr im politischen Bereich vermutet.

### 3.4.3 Nächste Schritte

In der Region gibt es unter den AkteurInnen prinzipiell den Konsens, dass die Zusammenarbeit über Gemeinde- und Ländergrenzen sinnvoll und erwünscht ist. Vor dem Hintergrund der beschriebenen Interessen und Rahmenbedingungen lassen sich aus den Ergebnissen der Studie folgende Ansatzpunkte identifizieren, um diese Zusammenarbeit auch realisieren zu können:

- Es braucht eine politische Willensbildung zur tatsächlichen Umsetzung und einen politischer Konsens auf Landesebene über den Grad der erwünsch-

ten stadtregionalen Integration. Nur auf dieser Basis können entsprechende Managementstrukturen, Organisationsformen und Kosten-Nutzen-Ausgleichssysteme (weiter-)entwickelt werden. Erst entsprechende Kosten-Nutzen-Ausgleichssystemen ermöglichen ein Denken und Handeln über administrative Grenzen hinaus.

- Dabei ist weniger die Schaffung neuer Strukturen als vielmehr die Abstimmung zwischen den bestehenden Strukturen bzw. die Integration in neue Strukturen anzustreben, um die Transparenz und Überschaubarkeit des gesamten Prozesses abzusichern.
- Die gemeinsame Entwicklung einer Zukunftsvision für die Stadtregion in Form eines verbindlichen, länderübergreifenden Entwicklungskonzepts. Durch diesen Schritt, der über die reine Abstimmung der getrennt entwickelten Zielvorstellungen hinausgeht, kann eine gemeinsame Entwicklungsstrategie für die Stadtregion entstehen.
- Die Weiterführung und Intensivierung der vertrauensbildenden Maßnahmen, die den informellen Austausch fördert, sind Teil eines langfristigen Prozesses, der eine wichtige Basis für die Zusammenarbeit darstellt.
- In Bezug auf die größenmäßige Asymmetrie zwischen Wien und den anderen Gemeinden ist zu überlegen, wie in der Wiener Verwaltung Anknüpfungspunkte verbessert und so der Aufwand für Kooperationen für kleinere Gemeinden verringert werden kann.
- In Hinblick auf die Schaffung von leistbarem Wohnraum in der Stadtregionen könnte ein gemeinsamer Geldtopf eingerichtet werden, wo die Gemeinden Projekte einreichen können. Somit könnten Beispiele für die gemeinsame Umsetzung einer qualitätsvollen Verdichtung in öffentlich gut angebundenen Lagen entstehen, die als Vorbild für andere Gemeinden dienen.

## Literaturverzeichnis

Amt der NÖ Landesregierung (2004): Landesentwicklungskonzept Niederösterreich.

Dallhammer, Erich / Hochholdinger, Nikola / Kaucic, Jiannis / Neugebauer, Wolfgang / Prorok, Thomas, Schantl, Alexandra (2013): Mehrwert stadtregi-  
onaler Kooperation. Expertenpapier im Auftrag der ÖREK-Partnerschaft  
„Kooperationsplattform Stadtregionen“. URL:

[http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum\\_u\\_Region/1.OEREK/OEREK\\_2011/PS\\_Stadtregionen/%C3%96REK-PS\\_Stadtregionen\\_Expertenpapier.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/1.OEREK/OEREK_2011/PS_Stadtregionen/%C3%96REK-PS_Stadtregionen_Expertenpapier.pdf) [28.06.2017]

Froschauer, Ulrike/ Lueger, Manfred (2003): Das qualitative Interview. Wien

Görgl, Peter / Gruber, Elisabeth (2015): Die kooperative Stadt der Zukunft? In:  
Fritz, Judith / Tomascheck, Nino (Hrsg.): Die Stadt der Zukunft - Aktuelle  
Trends und Herausforderungen. University Society Industry Band 4,  
Waxmann: Münster, New York.

Görgl, Peter / Fassmann, Heinz / Eder, Jakob / Gruber, Elisabeth (2017): Mo-  
nitoring der Siedlungsentwicklung in der stadtreion+. URL:

[http://www.planungsgemeinschaft-ost.at/fileadmin/root\\_pgo/Studien/Raumordnung/Monitoring\\_der\\_Siedlungsentwicklung\\_Endbericht.pdf](http://www.planungsgemeinschaft-ost.at/fileadmin/root_pgo/Studien/Raumordnung/Monitoring_der_Siedlungsentwicklung_Endbericht.pdf) [04.07.2017]

Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (2014):  
STEP2025 – Stadtentwicklungsplan Wien.

ÖROK (2009): Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen:  
Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. ÖROK Schriftenreihe Nr. 179.

ÖROK (2015): Für eine österreichische Stadtreionspolitik - Agenda Stadtre-  
gionen Österreich. Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft

„Kooperationsplattform Stadtregionen“. URL: [http://www.stadt-](http://www.stadt-um-land.at/fileadmin/sum_admin/uploads/sum_konferenzen/sum_konferenz_15/Agenda_Stadtregion_final.pdf)

[um-land.at/fileadmin/sum\\_admin/uploads/sum\\_konferenzen/sum\\_konferenz\\_15/Agenda\\_Stadtregion\\_final.pdf](http://www.stadt-um-land.at/fileadmin/sum_admin/uploads/sum_konferenzen/sum_konferenz_15/Agenda_Stadtregion_final.pdf) [04.07.2017]

Zech, Sybilla et al. (2011): stadtreion+ Zwischenbericht. Planungskoopera-  
tion zur räumlichen Entwicklung der Stadtregion Wien Niederösterreich  
Burgenland. URL: [http://www.planungsgemeinschaft-](http://www.planungsgemeinschaft-ost.at/no_cache/studien/ansicht/detail/studie/zwischenbericht-stadtregion-sro/)

[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/)  
[28.06.2017]

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Projektplan	6
Abbildung 2: Gemeinden	7
Abbildung 3: Word Cloud Erfolgserlebnisse	34

## Anhang

### Dokumentenanalyse Strategiepläne

#### STEP 2025 Stadtentwicklungsplan Wien

Der Stadtentwicklungsplan 2025 wurde als Visions- und Strategiedokument der Zukunftsszenarien für Wien in den Bereichen Wohnen, Arbeit und Zusammenleben von der Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung verfasst und 2014 vom Wiener Gemeinderat beschlossen. Er gilt als „bindende Leitlinie für Stadtpolitik und -verwaltung sowie [als] strategische Orientierung für die städtischen Unternehmen“. Aufbauend auf dem Vorgaben des STEP wird in themenbezogenen Fachkonzepten, städtebaulichen Leitbildern und Masterplänen sowie in Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen der strategischen Rahmen des STEP fachlich präzisiert und im Detail geplant. Zusätzlich dient der STEP als Orientierung für externe AkteurInnen und schafft Transparenz für die Grundhaltungen, Vorhaben und notwendigen nächsten Schritte aus Sicht der Stadt. (MA18 2014, S.33)

Für die Strategien der Stadtentwicklung sind die Prinzipien „Lebenswerte Stadt“, „sozial gerechte Stadt“ und „ökologische Stadt“ leitende. Der STEP 2025 summiert Strategien für die gebaute Stadt, das Stadtwachstum und für Zentren und Zwischenräume. Für diese Studie gelten die Strategien für das Stadtwachstum im Sinne der Mobilisierung der Stadt sowie die Strategien für die Zentren und Zwischenräume im Sinne der Transformation der Stadt als relevant. Die Strategien zur gebauten Stadt beziehen sich vorrangig auf die Erneuerung bestehender Substanzen und werden daher ausgespart.

Die Strategien für das Stadtwachstums umfassen die Themen Flächenaktivierung, Qualitätsvolle Urbanität, Wohnfolgeeinrichtungen, langfristige Siedlungsentwicklung, öffentlicher Raum und Stadtentwicklung, Weiterentwicklung des Energiesystems und Städtebau in der Smart City. Wiens Strategien und Initiativen für das Stadtwachstum sind:

- Flächenpotenziale konsequent entwickeln
  - Bodenmobilisierung für das Stadtwachstum
  - Langfristige Siedlungsentwicklung im Blick
- Qualitätsvolle Urbanität in allen Stadtteilen
  - „Stadt Bauen“
- Effizient & Geteilte Verantwortung zwischen öffentlich und privat
  - Entwicklungszonen
- Smart Energieplanung & Smartes Ressourcenmanagement
  - Integrierte Energie-Raum-Planung (vgl. MA18 2014, S. 48ff)

Die Strategien für die Wiener Zentren und Zwischenräume schenken den Themen Multifunktionalität und Stadtentwicklung Aufmerksamkeit. Wiens Strategien und Initiativen für Zentren und Zwischenräumen lauten:

- Ausgewogene, polyzentrische Stadtentwicklung
  - Polyzentrale Stadt – Zentrenkonzept Wien
- Multifunktionalität als Prinzip
  - Urbanisiert! – Stadtstrukturen optimal nutzen

(vgl. MA18 2014, S. 60ff)

Kooperation mit Bezirken und in der Region wird als Instrument der Stadtentwicklung verstanden und die Integrierte Stadtregion als ein Prinzip der künftigen Stadtentwicklung definiert: „Wien bekennt sich zu einer Agglomerationspolitik, die auf einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit beruht.“ (STEP2025 2014, S. 24) In Bezug auf die Metropolregion nimmt der STEP 2025 die Themen nachhaltige Kooperation, Stadtregionale Governance-Strukturen und Ressourcen Sichern und Bündeln in den Fokus. Als Strategien und Initiativen definiert Wien dabei:

- „Good Governance“ für die Stadtregion
  - Weiterentwicklung der regionalen und internationalen Kooperationsstrukturen
  - Regionale Kooperationsräume
  - Stadt-Umland-Mobilitätspartnerschaften
- Weiterentwicklung der Centrope Region
  - Centrope Mobilitätsmanagement

### **Strategien zur räumlichen Entwicklung SRO I–Stadtregion+**

Die Grundprinzipien der räumlichen Entwicklung in der Ostregion basieren auf dem Burgenländischen Landesentwicklungsprogramm, dem NÖ Landesentwicklungskonzept und dem Wiener Stadtentwicklungsplan und wurden auf Ebene der Planungsgemeinschaft Ost (PGO) abgestimmt.

Ausgangspunkt des Projekts ist die Überzeugung, dass „verstärkte, gemeinsam abgestimmte Initiativen und Aktivitäten auf allen Fach- und Planungsebenen gesetzt werden“ müssen damit die Stadtregion+ vom prognostizierten Wachstum wirtschaftlich sowie umweltverträglich nachhaltig profitieren und Entwicklungschancen nutzen kann. (Zech et al. 2011, S.48)

Die Leitlinien des Projektes dienen unter anderem als Anregung zur Spezifikation räumlicher Leitbilder in der Region Nordraum Wien und im Bezirk Mödling.

Die Ziele der Siedlungs- und Standortentwicklung der Stadtregion+ werden wie folgt ausformuliert:

- „Konzentration des Ausbaus von regionalen Entwicklungszentren / Standorten an Schnittpunkten des hochrangigen Schienen- und Straßennetzes. (...)“
- Erhalten der dörflichen Strukturen in Achsenzwischenräumen. Abseits der Entwicklungsachsen soll die Struktur des ländlichen Raumes erhalten und verbessert sowie auf die Wahrung des dörflichen Charakters der Siedlungen geachtet werden. (...)“
- Einschränken der Siedlungsentwicklung in landschaftlich sensiblen Gebieten sowie in jenen Teilräumen der Stadtregion, in denen entsprechende Verkehrs- bzw. Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand hergestellt werden können. (...)“
- Erhalten und Schaffen abgegrenzter, kompakter und gegliederter Siedlungsstrukturen. Vorrangige Entwicklung der Orts- und Stadtkerne. Innenentwicklung vor Außenentwicklung.
  - Vermeiden von Zersiedelungen an den Orts- und Stadträndern. (...)“
  - Mobilisieren und nutzen geeigneter bestehender Baulandreserven. Mobilisierung vor Neuwidmung. (...)“
  - Fördern der Verdichtung im Bestand, insbesondere in zentrennahen Lagen. (...)“
  - Förderung der Nutzung und Erneuerung bestehender Bausubstanzen. (...)“
  - Förderung verdichteter Bauformen. Boden, Infrastrukturkosten und Energie sparen. (...)“
  - Ausschließlich verdichtete Bebauung im Einzugsbereich von Haltestellen des hochrangigen ÖV. (...)“
  - Stärken der Multifunktionalität und Nutzungsmischung von Stadt- und Ortszentren. Integration siedlungsverträglicher Betriebsstätten bei entsprechenden Standortvoraussetzungen – Schaffung städtebaulicher Mischstrukturen. (...)“
- Schaffen eines möglichst ausgewogenen Verhältnisses zwischen Wohnbevölkerung und Arbeitsmöglichkeiten in der Region. Reduzierung des Berufspendelverkehrs. (...)“
- Erhalten / Schaffen einer entsprechenden Gliederung der Siedlungsstrukturen mit Grünräumen und Freiraumzonen vor allem in Entwicklungsachsen und -schwerpunkten. (...)“
- Erhalten und Vernetzen regionaler Grün- und Wildkorridore – auch in Entwicklungsachsen. (...)“
- Neuwidmung von Bauland vorrangig in zentralen Orten und im Einzugsbereich von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs.“ (Zech et al. 2011 S. 48ff)

### **Wienerwalddeklaration 2002**

Die Wienerwalddeklaration 2002 repräsentiert eine überarbeitete und den veränderten Rahmenbedingungen angepasste Weiterführung der Deklaration von 1987. Sie enthält Ziele zum Schutz und zur Entwicklung des Wienerwalds als

Natur- und Erholungsraum sowie als Wirtschafts- und Lebensraum. Die Planungsgemeinschaft Ost (PGO) bekennt sich zu den formulierten Zielen und erklärt sich dafür verantwortlich im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Umsetzung zu koordinieren. Der Bund, die Gemeinden und die Wiener Gemeindebezirke der Wienerwaldregion werden dazu eingeladen die Deklaration zu unterstützen und zur Zielerreichung beizutragen.

Ziele werden in den Rubriken „Wienerwald in der Region“, „Wienerwald als Natur- und Landschaftsraum“, Wienerwald als Siedlungs- und Wirtschaftsraum“ und „Wienerwald als Erholungsraum“ formuliert. Die für diese Studie relevanten Ziele werden im Anschluss präsentiert:

Regionale Entwicklung und Kooperation:

- Verstärkung der Zusammenarbeit und Koordination der Wienerwaldgemeinden untereinander sowie mit Wiener Gemeindebezirken und im Wienerwald aktiven Organisationen.
- Schaffung einer „Wienerwaldidentität“, Profilierung des Wienerwaldes sowie Ausbau der regionalen Potenziale.

Siedlung und Bebauung:

- Begrenzung bzw. gezielte Lenkung der Siedlungsentwicklung im Wienerwald.
- Berücksichtigung der besonderen Sensibilität des Wienerwaldes bei allen Verfahren, die mit der Siedlungstätigkeit zusammenhängen.
- Erhaltung und Entwicklung des Wienerwaldes unter Bedachtnahme seiner Funktion als großräumige Ruhezone im Nahbereich eines Ballungsraumes.

### **Landesentwicklungskonzept für Niederösterreich**

Im Landesentwicklungskonzept für Niederösterreich (2004) fasst die Gruppe Raumordnung, Umwelt und Verkehr – Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik des Amtes der NÖ Landesregierung die Prinzipien, Grundsätze und Ziele einer integrierten Raumentwicklung zusammen. Es dokumentiert die strategische Richtung in die sich Niederösterreich als Land und seine Regionen in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Ökologie und Geopolitik entwickeln sollen und dient im Sinne eines Grundsatzdokuments als Leitbild für regionale Konzepte und Programme.

„Die Vision einer nachhaltigen Raumentwicklung in Niederösterreich stützt sich auf folgende drei Leitziele:

- Gleichwertige Lebensbedingungen für alle gesellschaftlichen Gruppen in allen Landesteilen
- Wettbewerbsfähige, innovative Regionen und Entwicklung der regionalen Potentiale

- Nachhaltige, umweltverträgliche und schonende Nutzung der natürlichen Ressourcen“ (Amt der NÖ Landesregierung 2004, S.24)

Die Ziele der integrierten Siedlungsentwicklung werden vom Amt der NÖ Landesregierung (2004, S. 66–70) unter anderem entlang folgender Leitbegriffe ausgerichtet (Auswahl):

- Dezentrale Konzentration
- Klar abgegrenzte, gegliederte Siedlungsstrukturen
- Erhaltung der Orts- und Stadtkerne
- Siedlungen als kompakte Raumeinheiten
- Flächensparende Siedlungsentwicklung
- Innenentwicklung vor Außenentwicklung
- Aktive Bodenpolitik

Die Entstehung neuer Funktionsräume über administrative Grenzen hinweg wird als besondere Herausforderung für die Zukunft gesehen, der mit verstärkter interkommunaler Kooperation entgegengewirkt werden soll. Einen besonderen Stellenwert wird dabei die Kooperation über die bundeslandgrenze hinweg mit Wien zugesprochen. (Amt der NÖ Landesregierung 2004, S.21)

Das Landesentwicklungskonzept definiert operative Raumeinheiten im Sinne „künstlich geschaffener Gebilde“, die unter anderem „der Verbesserung von Kooperation und Netzwerkbildung“ (Amt der NÖ Landesregierung 2004, S.45) dienen. Für diese Studie sind die folgenden zwei operativen Raumeinheiten relevant:

- Regionale Entwicklungsverbände – Definition über gemeinsame Merkmale oder Problemlagen mit dem Ziel durch den Zusammenschluss ihre Anliegen besser vertreten zu können und voranzutreiben. Entstehen anlass- bzw. projektbezogen und schließen die Lücke zwischen Raumordnung und Regionalentwicklung in dem Zwischenraum von Gemeinden und Land. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2004, S. 45)
- Kleinregionen und Gemeindekooperationen – Anregen der Gemeindeübergreifenden Kooperation durch Förderungen für kleinregionale Kooperationen durch das Land NÖ. Ziel ist es eine Abstimmung zwischen den Gemeinden in den Bereichen Raumordnung, Infrastruktur- und Verkehrsplanung zu erreichen. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2004, S. 46)

### **Regionale Raumordnungsprogramme Niederösterreich**

Die regionalen Raumordnungsprogramme sind gesetzliche Verordnungen in denen die Ziele des Landes für einzelne Landteile konkretisiert und Maßnahmen, die in die Zuständigkeit des Landes fallen, definiert sind. Aktuell werden regionale Raumordnungsprogramme für die Landteile: NÖ-Mitte, Untere Enns, Südliches Wiener Umland, Wien Umland Nord, Wien Umland Nordost, Wien Umland Nordwest und Wiener Neustadt-Neunkirchen festgeschrieben. Die

Zielsetzungen sind weitgehend ident und folgende sind im Rahmen der Studie von Interesse:

Für alle Landteile wird als Ziel formuliert:

- Festlegung siedlungstrennender Grünzüge und Siedlungsgrenzen zur Sicherung regionaler Siedlungsstrukturen und typischer Landschaftselemente sowie zur vorausschauenden Vermeidung von Nutzungskonflikten.

Für den Landesteil „Wien Umland Nord“ werden folgende zusätzliche Zielsetzungen definiert, die sich auf das Thema der Studie beziehen:

- Vorrangige Lenkung des Bevölkerungswachstums in Regionale Schwerpunktzentren und Ergänzungszentren
- Erhaltung und Verbesserung der Struktur des ländlichen Raums sowie Wahrung des dörflichen Charakters insbesondere bei Siedlungen außerhalb der regionalen Schwerpunktzentren und Ergänzungszentren
- Vorrang der Innen- gegenüber der Außenentwicklung im Siedlungsentwicklungsprozess sowie Gewährleistung der effizienten Nutzung der Infrastruktur

Die Maßnahmen für die Siedlungsentwicklung im Hinblick auf Siedlungsgrenzen und Grünzonen sind entsprechend der räumlichen Gegebenheiten der Landteile definiert. Dabei gelten für die Landteile NÖ-Mitte, Untere Enns, Südliches Umland und Wiener Neustadt-Neunkirchen die gleichen Maßnahmen bei der Flächenwidmung. Für die Landteile Wien Umland Nord, Wien Umland Nordost und Wien Umland Nordwest werden eigene Maßnahmen hinsichtlich linearer und flächiger Siedlungsgrenzen festgelegt. Die Maßnahmen für den Landesteil Wien Umland Nord enthalten zusätzlich Vorgaben zu regionalen Betriebsgebietsentwicklung und für die Wohnbaulandentwicklung.<sup>10</sup>

### **Niederösterreichische Hauptregionsstrategien 2024**

Die 2015 beschlossene „Hauptregionsstrategien 2024“ bildet den Rahmen für die Strategien, Maßnahmen und Projekte der fünf Hauptregionen (Waldviertel, Weinviertel, Industrieviertel, Mitte und Mostviertel) im Bereich der Raumentwicklung. Sie gilt als Handlungsprogramm der 2014 gegründeten NÖ.Regional.GmbH und legt ihre inhaltliches Profil, Ziele und Aufgaben fest.<sup>11</sup>

Die Strategien der fünf Hauptregionen beinhalten jeweils

- eine Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Analyse,
- Ziele und Maßnahmen für die Aktionsfelder „Wertschöpfung“, „Umweltsituation“, „Daseinsvorsorge“ und „Kooperation“,
- strategische Positionen und Indikatoren bis 2024 sowie
- die Unterteilung der Aufgaben in

<sup>10</sup> <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=134> [30.11.2017]

<sup>11</sup> <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=512> [30.11.2017]

- Kernaufgaben der NÖ.Regional.GmbH (Managementaufgabe),
- Aufgaben für weiterer Akteure der Gemeinde- und Regionalentwicklung (Aufgaben der PartnerInnen) und
- (politische) Lobbying-Aufgaben.

Die Erstellung<sup>12</sup> wurde im Anschluss an die Evaluierung (2013) des Umsetzungsstands der Konzepte für die niederösterreichischen Hautregionen aus dem Jahr 2005 und der Empfehlung zur Weiterentwicklung der Strategien vorgenommen. Das Ziel der Überarbeitung war die gemeinsame Definition einer Strategie für die verschiedenen regionalen Akteure mit dem Fokus auf Wirkungs- und Zielgruppenorientierung.

Der Prozess war nach dem Bottom-up Prinzip gestaltet und in Kleingruppen (Arbeitsgruppe Strategie) und Großgruppen (Hauptregionsworkshop) organisiert. Beteiligt an der Überarbeitung waren VertreterInnen der Gemeinden, Klein- und LEADER-Regionen und regionaler Entwicklungsverbände, Abgeordnete zum Landtag und Nationalrat, VertreterInnen der Vorfeldorganisationen, die Fachabteilungen der Landes sowie weitere Organisationen der Gemeinde- und Regionalentwicklung.

Für diese Studien sind die Zieldefinitionen der Hauptregionen in den Aktionsfeldern „Daseinsvorsorge“ und „Kooperation“ interessant. Das Aktionsfeld „Daseinsvorsorge“ umfasst die Themen Wohnen, Siedlungswesen, Mobilität, soziale und technische Infrastruktur, Kultur, Freizeit/Naherholung, Bildung, u.a.m. Das Hauptregionen-übergreifende Ziel lautet:

„Bis 2024 sind die Strukturen und die Funktionen der Daseinsvorsorge in der Hauptregion bzw. ihren Teilräumen gestärkt.“<sup>13</sup>

Dabei werden in dem Themenfeld „Abgestimmte Raumentwicklung und Siedlungswesen“ für jede Hauptregion die strategische Stoßrichtung, der Output, Indikatoren für die Kernaufgabe der NÖ.Regional.GmbH sowie die Hauptverantwortung festgeschrieben. Die zentralen strategischen Stoßrichtungen und ihre spezifischen Outputs im Aktionsfeld „Daseinsvorsorge“ der fünf Hautregionen sind:

- Raumordnung und Siedlungswesen neu ausrichten
  - Kooperationen im Bereich „Raumentwicklung“ werden begleitet - Kooperation zwischen und innerhalb der Ebenen Land-Region-Gemeinden
  - Grundprinzipien und Maßnahmen aus Strategien zur Raumentwicklung der Ostregion sind im Waldviertel und NÖ Mitte umgesetzt sowie die der regionalen Leitplanung(en) im Most-, Wein- und Industrieviertel sind umgesetzt.
  - In NÖ Mitte ist das enorme Potenzial des Entwicklungsgebietes Bahnhof Tullnerfeld genutzt.

<sup>12</sup> <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=505> [30.11.2017]

<sup>13</sup> <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=512> [30.11.2017]

- Innen vor Außen kommt als Leitmotiv bei allen raumordnungsrelevanten Aktivitäten zum Einsatz. Im Wein- und Industrieviertel z.B. durch Zentrumsentwicklung, in NÖ Mitte und im Mostviertel durch Stadt- und Ortskernbelebung, etc.
- Ein aktives Flächenmanagement ist etabliert.
- Im Waldviertel werden Ortskerne aktiviert und bestehende Bausubstanz genutzt.
- Im Weinviertel gibt es Maßnahmen zur Belebung der Ortskerne.
- Im Most-, Wein- und Industrieviertel werden Leerstehende Gebäude nachgenutzt und in NÖ Mitte zusätzlich historische Bausubstanz ist reaktiviert/erhalten.
- Im Industrieviertel sind die Besiedelung des Wienerwalds und traditioneller Siedlungsstrukturen in den ländlichen Gebieten im Süden maßvoll gesteuert, Zersiedelung wurde vermieden.
- Im Industrieviertel und NÖ Mitte kommen Formen angepasster, alterungsfähiger, enkeltauglicher (=nachhaltiger), barrierefreier (=definierter Begriff) Bau- und Landschaftskultur bei Neugestaltung von Ortskernen und Siedlungen zum Einsatz.
- In NÖ Mitte und im Mostviertel gibt es ein vermehrtes Angebot betreffend Sanierungsberatung in Ortskernen – professionelle Beratung für Umgang mit alter Bausubstanz.
- In NÖ Mitte gibt es vermehrt finanzielle Anreize zur Forcierung von Bauen in den Ortskernen.
- Im Mostviertel werden für die Bereiche entlang der dynamisch wachsenden Westachse und der ländlich geprägten Landschaften des westlichen Mostviertels, des südlichen Waldviertels und des Nibelungengaus eigene Entwicklungsplanungen verfolgt.

- Wohnen attraktiver und leistbarer machen

Das Waldviertel als zukunftsfähiger Wohnstadtort positionieren:

- Das Waldviertel als attraktiver Wohnstandort positioniert.
- Moderne Siedlungsprojekte, die „Wohnen und Arbeiten“ vereinen, sind realisiert.
- Ehemalige landwirtschaftlicher Betriebe (Gebäude) – im Dorfverband – werden zu Wohnhäusern für Familien (Sicherung der dörflichen Struktur für Wohnzwecke).
- Es gibt einen Architekturwettbewerb für zeitgemäßes Wohnen in historischer Bausubstanz.

Im Weinviertel wohnen attraktiver und leistbarer machen:

- Ein aktives Zuzugsmanagement ist in den Gemeinden installiert.
- Es gibt gezielte Maßnahmen zur Schaffung von innovativen Wohnraum- und Siedlungsangeboten (nicht nur Einfamilienhäuser).
- Es gibt Maßnahmen zur Schaffung von betreubaren Wohnen/Betreuungsformen.
- Es gibt Wohnbauförderung für Ortskerne und Förderungen für alt Bausubstanz (auch außerhalb Wohnen).

- Es gibt ein politisches Lobbying für eine Anpassung der Wohnbauförderung zur Konzentration verdichteter Bauformen in Standorten mit hoher Lagegunst (Zentren, Achsen, Einzugsbereiche des öffentlichen Verkehrs)

Im Industrieviertel wohnen attraktiver und leistbarer machen:

- Leistbares Wohnen ist möglich.
- Die Kleinregionen präsentieren sich als attraktiver Wohnraum

In NÖ Mitte wohnen attraktiver und leistbarer machen:

- Die Gemeinden/Regionen in NÖ-Mitte werden als attraktive Wohnorte und Alternative zu Wien wahrgenommen.
- Gemeinden entlang der Bahn-Hochgeschwindigkeitsstrecke und allgemein Orte mit hervorragender ÖV-Anbindung sind als Wohnentwicklungsgebiete forciert.
- Es gibt Maßnahmen, um vermehrt Wohnraum in den Ortskernen zu schaffen.
- Es gibt ein attraktives Wohnangebot durch Althausanierung
- Es gibt einen Architekturwettbewerb für zeitgemäßes Wohnen in historischer Bausubstanz.
- Es gibt Maßnahmen zur Verbesserung / Ergänzung des betreubaren Wohnens.

Im Mostviertel wohnen attraktiver und leistbarer machen:

- Für den ersten Wohnungsmarkt werden leistbare Einstiegswohnungen angeboten
- Barrierefreier, behindertengerechter öffentlicher Wohnbau wird angeboten
- Es gibt Maßnahmen zur Verbesserung/Ergänzung des betreubaren Wohnens

- Gemeindekooperationen vertiefen und weiterentwickeln
  - Verwaltungskooperationen und Kooperationen im Bereich Identität werden aufgebaut und begleitet. Abstimmungsprozesse in den Bereichen werden initiiert, unterstützt und begleitet.
  - Im Industrieviertel werden Verwaltungskooperationen, Kooperationen im Bereich „Daseinsvorsorge“, Kooperationen im Bereich „Raumentwicklung“ und Kooperationen im Bereich identitätsstiftende Maßnahmen aufgebaut und begleitet.
  - Im Industrieviertel gibt es themenübergreifende Gemeindeverbände mit den Aufgaben, Abgaben, Umwelt und allfällig auch noch andere...
  - Im Industrieviertel gibt es einen „Kooperationscheck“, der für Gemeindeaufgaben sowie Neuaufgaben auf Kleinregionsebene in den Kleinregionen angewandt wird und die Aspekte „bessere Qualität“ und „Bessere Mittelverteilung“ durch Zusammenarbeit beurteilt.
  - Aufgabenreform – Gemeinden sollen das tun, was sie am besten können
  - In NÖ Mitte entfallen Umsatzsteuer bei Gemeindekooperationen

- Eine gemeinnützige regionale Arbeitskräfteüberlassung für Gemeinden in Form eines Arbeitgeberzusammenschlusses (in Abhängigkeit einer gesetzlichen Basis) ist etabliert.]
- Im Mostviertel gibt es einen gemeinsamen themenübergreifenden Gemeindeverband pro Bezirk mit den Aufgabenstellungen Abgabeneinhebung, Müllverwertung bzw. Umweltangelegenheiten und allfällig auch noch andere Verwaltungsaufgaben, durch den diese gemeinsam kostensparend und hochqualitativ erledigt werden.

#### Stärkung der Waldviertel Städte

- Städtetzwerk Waldviertel mit Standortschwerpunkt ist realisiert und die Waldviertler Zentren sind gestärkt.

#### Im Industrieviertel und NÖ Mitte Zentren-Umland Kooperationen forcieren

- Stadt-Umland Management Niederösterreich Wien ist weiter etabliert.
- Weitere Zentren-Umland Kooperationen sind initiiert und werden begleitet (z.B. Wr. Neustadt,...)
- Suburbanisierungstendenz von Bratislava bewusst gelenkt.]
- Im NÖ Mitte ist eine funktionierende Kleinregion mit und rund um die Landeshauptstadt St. Pölten ist als „Zentren-Umland-Kooperation“ etabliert.
- Es gibt ein neues, praktikables und wirkungsvolles „Partnerschaftsmodell Zentralraum – ländlicher Raum“.

#### Effizienz und Qualität durch kleinregionale Zusammenarbeit steigern

- Innerhalb der 15 Kleinregionen wird auch im Verwaltungsbereich mindestens zu 3 Themen pro Kleinregion echt (im Sinne von gemeinsamer Investition, Verwaltung und Abrechnung) zusammengearbeitet.

#### Austausch der Gemeinden und Identitätsstiftung stärken

- Die Mitglieder aller 15 Kleinregionen treffen sich mindestens 2x jährlich in ihrer Kleinregion und führen zu wesentlichen Themen der Gemeindegemeinschaft einen regen Austausch.

#### Prüfung von Gemeindeaufgaben auf Kosteneffizienz und Qualitätssteigerung durch Kooperation

- Es gibt einen „Kooperations-Check“, der für jede bestehende Gemeindeaufgaben sowie Neuaufgaben auf Kleinregionsebene in den Kleinregionen angewandt wird und die Aspekte „bessere Qualität“ und „bessere Mittelverwendung“ durch Zusammenarbeit beurteilt.

Im Hinblick auf die zentralen KooperationspartnerInnen der niederösterreichischen Gemeinde- und Regionalentwicklung werden rund 40 AkteuerInnen identifiziert. Dazu zählen unter anderem die sogenannten Vorfeldorganisationen des Landes in den Bereichen „Wirtschaft & Tourismus“ „Umwelt & Energie“ und „Kultur“ ebenso wie Kleinregionen, LEADER Regionen und

Stadt-Umland-Management Wien-Niederösterreich. Die Rolle der NÖ.Regional.GmbH definiert sich einerseits durch die Themen „Verwaltung“ und „Raumentwicklung“ des Aktionsfeldes „Daseinsvorsorge“ und das Thema „Kooperation“ des gleichnamigen Aktionsfeldes. Ihr Aufgabenfeld setzt sich zusammen aus der Vernetzung, Koordination und Abstimmung von relevanten Themen der Regionalentwicklung sowie der Umsetzung von pilothaften Projekten. (S.9-10 in jedem der Hauptstrategien)

Das Aktionsfeld „Kooperation“ inkludiert die Themen EU-Integration (Centre, Europaregion Donau-Moldau, Bratislava Stadt-Umland-Management), National (Burgenland, Oberösterreich, Steiermark, Wien), Regional (Ebenenübergreifend), u.a.m. Hier werden jene Ziele präsentiert, die sich das das Forschungsinteresse beziehen. Das übergreifende Ziel ist wie folgt formuliert:

„Bis 2024 ist das Kooperationssystem innerhalb der Hauptregion, zwischen den Hauptregionen und zwischen ihnen und benachbarten Regionen im In- und Ausland weiterentwickelt.“<sup>14</sup>

Dabei werden für die Themenfelder „Kooperation innerhalb der Hauptregion“, „Kooperation zwischen der Hauptregion“ und „Kooperation mit angrenzenden Bundesländern (Wien)“ die folgenden zentralen Stoßrichtungen definiert (S. 47f):

- Informationsflüsse sichern und Aufgaben abstimmen
  - Aushandlungsprozesse werden in allen Aktionsfeldern initiiert, unterstützt und begleitet
  - Informationsfluss zwischen Regionsversammlung und Jour Fixe der Hauptregionen ist gewährleistet.
  - Meinungsbildungsprozesse in der Hauptregion sind organisiert und gestärkt.
  - Projekte werden effektiv abgestimmt bzw. gemeinsam unterstützt bzw. umgesetzt. Im Mostviertel sind Überschneidungen mit Partnern zu vermeiden, Schnittstellen definiert und Synergien gefunden.
  - Mitbestimmung/Einbindung der „ExpertInnen für ihre Region“ in den regionalen Strukturen ist gesichert und die Entscheidungsabläufe werden transparent gestaltet.
  - Im Waldviertel findet Koordination regionsrelevanter Themen und Organisationen, insbesondere der ehemaligen Arbeitskreise statt.
  - Im Wein- und Industrieviertel sowie in NÖ Mitte sind Bewusstsein und gegenseitige Wertschätzung für Stadtregion, Ballungsraum und periphere Lagen vorhanden.
  - Im Industrieviertel sind JugendvertreterInnen in der Hauptregionsversammlung eingebunden und bilden eine eigenen Arbeitsbereich bzw. Arbeitsgruppe für die Region.

<sup>14</sup> <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=512> [30.11.2017]

- Das Waldviertel als Region wird professionell vermarkten - Es gibt ein professionelles Außen- und Innenmarketing der Region. - Die Marke Waldviertel wird weiter ausgebaut und mit konkreten Aktionen lebendig gehalten.
- Synergien ausschöpfen  
Gemeinsame Anliegen und Themen werden hauptregionsübergreifend bearbeitet:
  - Strategien zur räumlichen Entwicklung in der Ostregion[SRO]
  - Mobilitätsmanagement
  - Weltkulturerbe (Industrieviertel, NÖ Mitte)
  - Alpine Regionen, insbesondere Landwirtschaft/Forstwirtschaft (Industrieviertel, NÖ Mitte, NÖ-West)
  - Biosphärenpark Wienerwald, insbesondere Landwirtschaft (Industrieviertel, NÖ Mitte)
  - Wissens- und Informationstransfer und Leitprodukte zum Thema Wasser –Fische (Industrieviertel, Mostviertel)
  - Diplomarbeitsbörse
  - Reaktivierung Leerstände / Flächenmanagement
  - Grünes Band, European Green Belt (Waldviertel, Weinviertel, Industrieviertel)
  - Architekturwettbewerb für zeitgemäßes Wohnen in historischer Bausubstanz (Waldviertel, NÖ Mitte)
  - Integration (Industrieviertel, NÖ Mitte, Waldviertel)
  - Industriekultur
  - Alpen-Karpaten-Korridor / Grünraumvernetzung
  - Betriebsbesichtigungen (alle Hauptregionen)
  - Bratislava Umland (Industrieviertel, Weinviertel)

#### Bundesländergrenzen überschreiten

- Im Weinviertel wird zur Raum- und Verkehrsentwicklung in der Stadtregion mit Wien, der PGO und dem Stadt-Umland-Management NÖ-Wien zusammengearbeitet.
- Im Weinviertel wird zur Flugverkehrsentwicklung in der Flughafenregion mit der Stadtregion und der Stadt Wien zusammengearbeitet.
- Im Industrieviertel wird in der Raum- und Verkehrsentwicklung mit der Steiermark, dem Burgenland und Wien zusammengearbeitet. (Betrifft v. a. PGO und Südbahn in Zusammenhang mit Semmering-Basistunnel)
- Im Industrieviertel wird im Bereich des Stadtumlandes mit Wien, der Planungsgemeinschaft OST, dem Stadt-Umland-Management NÖ-Wien und dem Biosphärenpark Wienerwald zusammengearbeitet.
- In NÖ Mitte wird in der Raum- und Verkehrsentwicklung mit der Steiermark und Wien zusammengearbeitet.
- In NÖ Mitte wird im Bereich des Stadtumlandes mit Wien, der Planungsgemeinschaft OST, dem Stadt-Umland-Management NÖ-Wien und dem Biosphärenpark zusammengearbeitet.

Die Indikatoren und die Zuständigkeiten finden sich den einzelnen Dokumenten der Hauptregionsstrategie 2024.

### Regionale Leitplanungen

Die regionale Leitplanung ist ein neuer Ansatz in der niederösterreichischen Raumplanung, bei dem die Inhalte in einem kooperativen Prozess zwischen Gemeinden, Regionen und Land erarbeitet werden. Regionale Leitplanungen umfassen eine Bestands- und Standortanalyse, Strategien und Leitbild sowie einen Maßnahmen- und Projektkatalog.

Ausformuliert werden folgende grundsätzliche Ziele für die regionale Leitplanung:

- Stärkung der Entwicklungsplanung/Verschränkung zwischen bottom-up (Rahmenkonzept) und top-down (Raumordnungsprogramm) Ansätzen
- Erhöhung der Effizienz und Einsparungen von Kosten durch die Zusammenführung bestehender Planungsprozesse und durch gemeinsame Planungsschritte ...
- Bessere Abstimmung, erhöhte Akzeptanz und weniger Umsetzungswiderstände durch einen frühzeitigen, intensiven und partnerschaftlichen Dialog zwischen Gemeinden und Land
- Flexibilität bei Vereinbarungen und Festlegungen etwa in Form von Beschlüssen, Vereinbarungen oder Programmen
- Realisierung einer flächen- und kostensparenden Raumnutzung
- Erarbeitung einer abgestimmten NÖ-Position zur Raumentwicklung für den Stadt-Umland-Dialog mit Wien<sup>15</sup>

Der Ansatz der regionalen Leitplanung wurde bisher zweimal angewendet. Erstmals im Nordraum Wien und in Folge im Bezirk Mödling.

Für die regionale Leitplanung im **Nordraum Wien**<sup>16</sup> wurde als Pilotprojekt im Anschluss an die SRO I-Stadtregion initiiert. Die räumliche Region im nördlichen Wiener Umland reicht von der Wiener Stadtgrenze bis nach Mistelbach und Wilfersdorf und umfasst insgesamt 26 Gemeinden. Ein wesentliches räumliches Definitionsmerkmal bildet die Straßenverbindung A5, S1 und A22.

Die drei Handlungsfelder „Siedlungsentwicklung“, „Betriebsgebietentwicklung“ und „Vernetzung überregionale bedeutender Landschaftsräume“ strukturieren die Erarbeitung und Darstellung der Rahmenbedingungen, Ziele und Maßnahmen. In der Regionalen Leitplanung werden als Ergebnisse und Umsetzung im Handlungsfeld „Siedlungsentwicklung“ folgende Ziele der räumlichen Entwicklung festgeschrieben:

---

<sup>15</sup> <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=529> [30.11.2017]

<sup>16</sup> <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=537> [30.11.2017]

- Konzentration des Ausbaues regionaler Entwicklungszentren/Standorten an Schnittpunkten des hochrangigen Schienen- und Straßennetzes.
- Erhaltung der dörflichen Strukturen in Achsenzwischenräumen. Abseits der Entwicklungsachsen soll die Struktur des ländlichen Raumes erhalten und verbessert, sowie auf die Wahrung des dörflichen Charakters der Siedlungen geachtet werden.
- Einschränkung der Siedlungsentwicklung in landschaftlich sensiblen Gebieten bzw. in jenen Teilräumen, in denen entsprechende Verkehrs- bzw. Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen nicht, oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand hergestellt werden können.
- Erhaltung und Schaffung abgegrenzter, kompakter und gegliederter Siedlungsstrukturen. Vorrangige Entwicklung der Orts- und Stadtkerne (Innenentwicklung vor Außenentwicklung).
- Vermeidung von Zersiedelungen an den Orts – und Stadträndern (kompakte Raumeinheiten).
- Mobilisierung und Nutzung geeigneter bestehender Baulandreserven (Mobilisierung vor Neuwidmung).
- Förderung der Nutzung und Erneuerung bestehender Bausubstanzen.
- Förderung der Verdichtung im Bestand, insbesondere in zentrennahen Lagen.
- Förderung verdichteter, flächen-, Infrastrukturkosten- und energiesparender Bauformen.
- Ausschließlich verdichtete Bebauung im Einzugsbereich von Haltestellen des hochrangigen ÖV.
- Stärkung der Multifunktionalität und Nutzungsmischung (Integration siedlungsverträglicher Betriebsstätten) bei entsprechenden Standortvoraussetzungen - Schaffung städtebaulicher Mischstrukturen.
- Schaffung eines möglichst ausgewogenen Verhältnisses zwischen Wohnbevölkerung und Arbeitsmöglichkeiten in der Region (Reduzierung des Berufspendelverkehrs).
- Erhaltung/Schaffung einer entsprechenden Gliederung der Siedlungsstrukturen insbesondere in Achsen und Entwicklungsschwerpunkten mit Grünräumen und Freiraumzonen zur Freizeit- und Erholungsnutzung.
- Erhaltung und Vernetzung regionaler Grün- und Wildkorridore.
- Neuwidmung von Bauland vorrangig in zentralen Orten und im Einzugsbereich von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs. (Gebiete mit hohem Potenzial)

Die regionale Leitplanung in **Mödling**<sup>17</sup> umfasst 20 Gemeinden und widmet sich den Leitgedanken „Siedlungs- und Standortentwicklung“, „Baukultur“, „Landschaft, Freiraum, Wasserwirtschaft“, „Gemeinsame Mobilitätslösungen“ und „Strukturen für die Kooperation“.

Als Leitziele für die „Siedlungs- und Standortentwicklung“ wird entsprechend dem Prinzip der strukturierten Stadtregion folgende definiert:

---

<sup>17</sup> <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=539> [30.11.2017]

- Aktivieren „innerer Reserven“, Innenentwicklung vor Außenentwicklung
- Förderung verdichteter, flächen-, infrastrukturkosten- und energiesparender Bauformen, im Neubau wie im Bestand
- Siedlungstätigkeit vorrangig in Entwicklungsachsen mit regionalem Nahverkehr
- Nur moderates Wachstum an Rändern und in Zwischenräumen von Entwicklungsachsen
- Einschränken der Siedlungsentwicklung
- Stadt- und Ortskernbelebung
- Vermeiden von Zersiedelung an Orts- und Stadträndern

Die Leitziele für den Leitgedanken „Strukturen für die Kooperation“ entsprechend eines demokratischen, umsatzorientierten und lernenden Charakters werden wie folgt formuliert:

- Einrichten von Strukturen zur Umsetzung von Maßnahmen und Projekten des Regionalen Leitplans
- Region über Prozesse und Plattformen weiterentwickeln
- Zur Modellregion werden

Die Umsetzung der Regionalen Leitplanung ist sowohl im Land als auch in den Gemeinden verankert. Die Gemeinderäte nehmen per Beschluss die Inhalte der regionalen Leitplanung und die Umsetzung in den örtlichen Raumordnungsprogrammen an. Das Land nimmt die regionale Leitplanung in einem regionalen Raumordnungsprogramm gemäß Niederösterreichischem Raumordnungsgesetz an.

### **Kleinregionale Rahmenkonzepte, Entwicklungskonzepte und Strategiepläne**

Entsprechend dem Landesentwicklungskonzept für Niederösterreich (2004) gelten Kleinregionen als „interkommunale Kooperationsräume, innerhalb derer mehrere benachbarte Gemeinden mit ähnlicher Problem- und Interessenlage zusammenarbeiten.“ (Amt der NÖ Landesregierung 2004, S.46)

Die Kooperation von Gemeinden in Kleinregionen beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und wird von den Gemeinden durch eine Organisation, deren Rechtsform den zu bewältigenden Aufgaben entspricht, abgesichert. Als operative Raumeinheit können sich sechs oder mehr Gemeinden, die räumlich aneinander grenzen und zusammen mindestens 8.000 EinwohnerInnen haben, zusammenschließen. Kooperieren mindestens drei Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 12.000 kann die Mindestanzahl von sechs Gemeinden auch unterschritten werden. Die maximale Anzahl von Gemeinden ist auf 20 beschränkt. Seit der Gründung der ersten Kleinregion in der Mitte der 1980er Jahre ist die Zahl der Kleinregionen heute auf 61 angestiegen, in denen 87% der niederösterreichischen Gemeinden kooperieren.

Für die kleinregionalen Kooperation wurden acht Themenfelder definiert, die einerseits die selbstgewählten Themen und Aufgaben der Kleinregionen widerspiegeln und andererseits dazu anregen sollen einzelne Themen und Aufgaben stärker in den Fokus zu nehmen. Die Themenfelder sind:

- Kleinregionale Identität & Bewusstseinsbildung (Marketing)
- Verwaltung & Bürgerservice
- Technische Infrastruktur & Mobilität
- Gesundheit & Soziales
- Freizeit & Naherholung
- Natur & Umwelt
- Wirtschaft & Arbeitsmarkt
- Raumentwicklung

Von Seiten des Landes werden die kleinregionale Kooperation durch Förderungen von Konzepten und Plänen, Beratung und Coaching, Veranstaltungen, einem Fonds für kleinregionale Projekte und anderem beim Aufbau und der strategischen Weiterentwicklung von der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik und der NÖ.Regional.GmbH unterstützt<sup>18</sup>:

Für die Studie sind kleinregionale Kooperationen im Themenfeld Raumentwicklung von besonderem Interesse. Die Gemeinden sind entsprechend der Bundesverfassung autonome Akteure der örtlichen Raumordnung, das Land besitzt Recht und Pflicht zur Aufsicht. Das Land Niederösterreich fördert die Kooperation in diesem Themenfeld, um den Austausch von räumlichen Entwicklungsvorstellungen anzuregen und die Konkurrenz zwischen den Gemeinden zu minimiert. Und verfolgt damit das Ziel einer abgestimmten Raum- und Siedlungsstruktur über die Gemeindegrenzen hinaus.

In der Datenbank zur Kleinregionalen Kooperation finden sich im Themenfeld Raumentwicklung 14 kleinregionaler Projekte in Niederösterreich.<sup>19</sup>

### **Kleinregionale Rahmenkonzepte (KRRK)**

Kleinregionale Rahmenkonzepte werden für einen Zeithorizont von 10 Jahren geplant und in vier Arbeitsschritten, die die Ebene Gemeinde und Kleinregion miteinander verschränken, erstellt. Die Rahmenkonzepte setzen sich zusammen aus Entwicklungsaussagen zu Zielen, Maßnahmen und Planungen sowie einem Bericht mit Daten der Grundlagenforschung, einer Analyse der Potentiale, einem Leitbild zur räumlichen Entwicklung und der Erläuterung von Zielen und Maßnahmen. Die Erstellung Kleinregionaler Rahmenkonzepte wird vom Land finanziell gefördert und in Folge können auch örtlichen Entwicklungskonzepte und örtlichen Raumordnungsprogramme höher gefördert werden.

---

<sup>18</sup> <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=123> [30.11.2017]

<sup>19</sup> <http://www.kleinregionen-noe.at/kleinregionale-projekte-in-niederoesterreich.html#!command=getAllProjects&id=15> [30.11.2017]

Die Ziele Kleinregionaler Rahmenkonzepte sind:

- Eine Optimierung der Raumstruktur bewirken.
- Schwerpunkten für die künftige Entwicklung setzen und diese räumlich zuordnen.
- Einander ergänzen von örtlichen Entwicklungskonzepten der betroffenen Gemeinden und Synergien nutzen.
- Der Kleinregion einen wirtschaftlicheren Einsatz der öffentlichen Mittel ermöglichen.
- Der Kleinregion zusätzliche Vorteile durch gemeinsame Planungsvorhaben eröffnen.

Bisher haben 12 Kleinregionen ein Rahmenkonzept erstellt.<sup>20</sup>

### **Kleinregionale Entwicklungskonzepte (KREK)**

Die Planung der Kleinregionalen Entwicklungskonzepte richtet sich auf einen Zeitraum von acht bis zehn Jahren und wird in drei Arbeitsschritten erstellt, die von der Gemeinde hin zur Kleinregion konzipiert sind. Inhaltlich steht das Themenfeld „Kleinregionale Identität und Bewusstseinsbildung (Marketing)“ im Zentrum, da kleinregionale Entwicklungskonzepte als Zukunftsentwurf für die Kleinregionale Entwicklung zu verstehen sind. Sie enthalten ein Leitbild und Ziele sowie daraus abgeleitete Maßnahmen und Projekte. Die Wahl weitere thematischer Vertiefung zu einzelnen Themenfeldern ist auf zwei bis maximal drei beschränkt, ausgehend von der Analyse der Kleinregion und der Zielgruppen der kleinregionalen Aktivitäten. Die Erstellung wird vom Land finanziell zu einem Anteil von 50% unterstützt. Die Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik sowie die RegionalberaterInnen der NÖ.Regional.GmbH den Kleinregionen stehen beratend und begleitend bei einzelnen Schritten der Erstellung zu Seite.

Die Wirkungsziele von Kleinregionalen Entwicklungskonzepten sind wie folgt definiert:

- Auf- und Ausbau der Kommunikation und Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen hinweg
- Stärkung der kleinregionalen Identität
- Gewinnung von Interessierten für eine kontinuierliche Mitarbeit am Planungs- und Umsetzungsprozess
- Erarbeitung einer gemeinsamen Vision
- Umsetzung konkreter Projekte, um die Sichtbarkeit der Zusammenarbeit zu erhöhen

Aktuell sind 47 Kleinregionale Entwicklungskonzepte im Entstehen bzw. fertiggestellt.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> siehe <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=113> [30.11.2017]

<sup>21</sup> siehe <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=207> [30.11.2017]

### **Kleinregionale Strategiepläne (KRSP)**

Kleinregionale Strategiepläne sind auf vier Jahre ausgerichtet und gelten als Grundlage für die kleinregionalen Kooperation ebenso wie für die Einreichung von Projekten im Fonds für Kleinregionen. Wie bei den kleinregionalen Entwicklungskonzepten steht das Themenfeld "Kleinregionale Identität und Bewusstseinsbildung (Marketing)" im Fokus, das um zwei bis maximal drei weitere Themenfelder ergänzt werden kann. Die Inhalte der Strategiepläne umfassen neben einer Beschreibung der Kleinregion und der Strategieerstellung, die Definition der Kooperationsschwerpunkt, Zielen, Wirkungen und Indikatoren zur Evaluation der Zielerreichung ebenso wie die Darstellung des Bezugs zur Hauptregionsstrategie, Zielgruppen und einen zeitliche und finanzielle Planung. Im Zentrum steht, dass die vereinbarten Ziele und Maßnahmen innovativ, konkret, überprüfbar und erreichbar sind und von den AkteuerInnen der Kleinregion getragen werden. Für die Erarbeitung und Erstellung der Strategiepläne werden den Kleinregionen umfassende Informationen hinsichtlich Richtlinien und Vorlagen angeboten. Ebenso werden finanzielle Förderungen bei der Erstellung in Form eines Beratungsangebots der NÖ.Regional.GmbH im Bereich der Basisarbeit oder eines Beratungsschecks für eine externe Begleitung vom Land geleistet. Die Einreichung der Strategiepläne ist terminlich festgelegt. Nach der Einreichung werden die Pläne von einer Fachjury beurteilt und entsprechend genehmigt.

Bislang wurden 24 Kleinregionale Strategiepläne fertig gestellt.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> siehe <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=584> [30.11.2017]

## Gesprächsleitfäden

### I. Gesprächsleitfaden „GemeindevertreterInnen“

#### Einleitung:

Regionale Kooperationsformen gewinnen zunehmend an Bedeutung - insbesondere angesichts der komplexen Herausforderungen einer sich dynamisch entwickelnden Stadtregion.

Derzeit führt das Institut SORA ([www.sora.at](http://www.sora.at)) eine Studie im Auftrag der Stadt Wien/Wohnbauforschung durch, um ein klares Bild über gemeinsame Ziele und Interessen der **Städte und Gemeinden in der Region** zu erhalten. Herausgearbeitet werden Ziele, die zu einer gemeinsamen Win-Win-Situation führen sowie Einschätzungen zu förderlichen und hemmenden Rahmenbedingungen im Hinblick auf die derzeit existierenden Kooperationsstrukturen.

Die Perspektive Ihrer Gemeinde leistet einen wichtigen Beitrag zu dieser Studie. Danke, dass Sie sich für das Interview Zeit nehmen.

**Das Interview wird mit Ihrem Einverständnis aufgezeichnet. Die Daten werden anonym und vertraulich behandelt.**

Ich möchte das Interview gerne offen halten, Sie können sich für die Antworten ruhig Zeit lassen.

#### 1. Herausforderungen/Zukunftsbild/Ziele EIGENE GEMEINDE

- Was sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Herausforderungen für Ihre Gemeinde in den nächsten 15 Jahren?
- Was wäre ein positives Zukunftsbild, wie die Entwicklung Ihrer Gemeinde [in den nächsten 15 Jahren] idealerweise verlaufen könnte?
  - *auf jeden Fall ansprechen: Wachstum oder Gleichbleiben der Bevölkerung? Wachstum wo - eher im Ortskern oder außerhalb? Wie - Einfamilienhäuser oder dichtere Formen?*
  - *optional folgende Themen anschneiden: Entwicklung der Wirtschaft/Arbeitsplätze? Entwicklung der Verkehrssituation und Mobilität der Bevölkerung? ev. Energie/Klimaschutz?*
- Können Sie dieses positive Zukunftsbild alleine verwirklichen, oder braucht es dafür Abstimmung und Kooperationen mit anderen Gemeinden?
  - *optional: Haben Sie generell das Gefühl, dass Sie in Bezug auf die genannten Herausforderungen ausreichend Steuerungs- und Handlungsmöglichkeiten haben?*
- *WENN Kooperation:* In Bezug auf welche Themen ist eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden \*besonders sinnvoll? (\*WENN keine Kooperation: trotzdem)
  - *Optional nachfragen wenn Wohnen/Siedlungsentwicklung nicht genannt: Sehen Sie Bedarf zur Abstimmung in Bezug auf die Entwicklung von Wohngebieten? und Betriebsgebieten?*
  - *[Wenn hier schon über bestehende Kooperationen gesprochen wird notieren und in Punkt 3 darauf zurückkommen.]*

## 2. Herausforderungen/Zukunftsbild/Ziele REGION

- Wenn wir jetzt bei dieser Perspektive bleiben, die über die Gemeindegrenze hinausgeht und Sie an unterschiedlichen regionalen Abgrenzung denken [*bei Nachfrage als Beispiele, „stadtregion+“ der PGO oder auch NÖ Klein- oder Hauptregionen oder weiches wie „Marchfeld“/“Wienerwald“ etc.*]

Gibt es eine Regionsabgrenzung, mit der Sie sich gut identifizieren können, Sie also Ihre Gemeinde ganz klar als Teil dieser Region sehen?

- Können Sie mir beschreiben, wie Sie diese Region ungefähr abgrenzen würden?
- Gibt es daneben noch andere regionale Abgrenzungen, mit denen Sie sich auch gut identifizieren können?

### **[optional – nur wenn starke regionale Identität]**

- Wenn Sie jetzt an [Name Region] denken, was wäre ein positives Zukunftsbild, wie sich [Name Region] idealerweise entwickeln sollte?
  - *auf jeden Fall ansprechen: Wachstum oder Gleichbleiben der Bevölkerung? bei Wachstum: Wo? Eher in Wien und/oder in den anderen Zentren? Eher in den Ortskernen oder außerhalb? Einfamilienhäuser oder dichtere Formen?*
  - *optional folgende Themen ansprechen: Entwicklung der Wirtschaft/Arbeitsplätze? Entwicklung der Verkehrssituation und Mobilität der Bevölkerung? Energie/Klimaschutz?*
- [*Wenn kompakte Siedlungsentwicklung erwähnt:*] Sie haben eine möglichst kompakte Siedlungsentwicklung angesprochen. Ist das auch ein wichtiges Ziel für Sie innerhalb Ihrer Gemeinde?
  - *Wenn ja: Haben Sie das Gefühl, dass Sie hier ausreichend Steuerungs- und Handlungsmöglichkeiten haben?*
- [*Wenn kompakte Siedlungsentwicklung nicht erwähnt als Zukunftsbild:*] Etwa von Seiten des Landes und auch der Planungsgemeinschaft Ost werden ja kompakte und verkehrsminimierende Siedlungsstrukturen angestrebt] – haben Sie das Gefühl die Region entwickelt sich derzeit in diese Richtung?
  - *Wenn nein: Woran liegt das Ihrer Ansicht nach?*

### **ENDE: [optional – nur wenn starke regionale Identität]**

## 3. Status quo - Beschreibung ausgewählter Kooperationen

- Wenn Sie jetzt wieder an die Region denken, die Sie mir beschrieben haben. Würden Sie sagen, die Gemeinden in dieser Region arbeiten generell gut zusammen, um gemeinsam eine positive Entwicklung zu erreichen?
- In welchen Bereich(en) kooperieren Sie denn derzeit mit anderen Gemeinden? [*wenn viel kommt eine interessante Kooperation auswählen, wenn möglich wenn es um Siedlungsentwicklung, Flächenwidmung, Betriebsgebiete, regionale Leitplanung etc. geht, nicht so sehr die technischen Sachen wie Bauhöfe, technische Infrastruktur etc.*]
- Wie ist es zu dieser Zusammenarbeit gekommen?
  - *Initiative*
  - *Lead*
- Welche Gemeinden arbeiten bei dieser Kooperation zusammen? [*Wien dabei oder nicht?*]
- Was ist Ihre Hauptmotivation, an dieser Kooperation teilzunehmen?

- Wie bewerten Sie diese Zusammenarbeit? Was funktioniert gut, was nicht so gut?
  - *Haben Sie das Gefühl, ausreichend mitgestalten zu können?*
  - *Sind die Spielregeln klar definiert und alle halten sich daran?*
  - *Vertrauen: Haben Sie das Gefühl alle ziehen am selben Strang?*
  - *Verbindlichkeit: Fühlen Sie sich selbst an die gemeinsamen Beschlüsse gebunden? Wünschen Sie sich mehr Verbindlichkeit der gemeinsamen Beschlüsse?*
  - *Kosten: Ist der Kooperationsprozess Zeit/Personalintensiv?*

#### 4. Reflexion Status quo

- Hat sich durch die bestehenden Kooperationen und die damit verbundenen Prozesse etwas in der Region verändert? Beispiele?
- *[Wenn informelle Abstimmung noch nicht erwähnt] Stimmen Sie sich üblicherweise mit den umliegenden Gemeinden informell durch Gespräche ab? Zu welchen Themen [Wien dabei oder nicht?]*
- Gab es in den letzten Jahren Erfolgserlebnisse in Hinblick auf die Zusammenarbeit in der Region?
- Gibt es in der Region engagierte Persönlichkeiten, die Kooperationen vorantreiben?
- Gibt es ausreichend (finanzielle) Förderungen für Gemeindekooperationen?
- Gibt es ausreichend sonstige Unterstützung (z.B. Know-How Transfer, Beratung) für Gemeindekooperationen?
  - *Optional: Inwiefern*

#### 5. Zukunftsperspektive

- Möchten Sie in Zukunft die bestehenden Kooperationen ausbauen oder neue Kooperationen eingehen?
  - *Was würde aus Ihrer Sicht dafür sprechen?*
  - *Was würde aus Ihrer Sicht dagegen sprechen? [auch bei positiver Antwort fragen, ob es Bedenken gibt]*
  - *Denken Sie, dass es in der Bevölkerung generell eher positiv oder negativ gesehen wird, wenn bestimmte Entscheidungen auf der Regionsebene getroffen werden anstatt auf der Gemeindeebene?*
- In welchen Bereichen, würden sie sich mehr Kooperation wünschen?
  - *Optional: Können Sie sich vorstellen sich im Bereich Siedlungsentwicklung und Wohnen stärker regional abzustimmen?*
- Gibt es Bereiche, wo Sie sich auf keinen Fall eine Kooperation vorstellen können? Warum?
  - *Was müsste sich ändern, damit Sie sich hier eine Zusammenarbeit vorstellen könnten?*
- Was müsste sich aus Ihrer Sicht ändern, damit Kooperationen für Ihre Gemeinde [noch] attraktiver werden?
- *[wenn nur Region[en] ohne Wien genannt] Wir haben vorhin über verschiedene regionale Abgrenzungen gesprochen. Gibt es einen Grund, dass Sie sich nicht gemeinsam mit Wien in einer Region sehen?*
- *[Wenn Wien als Kooperations- bzw. Abstimmungspartner nicht genannt nachfragen, ob auch mit Wien in irgendeiner Form zusammengearbeitet wird bzw. es hier Abstimmungspartnern gibt]*

*mungsprozesse gibt/gab:] Unterscheidet sich die Zusammenarbeit bzw. Abstimmung mit Wien von jener mit anderen Gemeinden? Wenn ja, inwiefern?*

- Wenn Sie jetzt abschließend an eine Entwicklung in Richtung einer großen gemeinsamen Region im Osten Österreichs denken, in der die Städte und Gemeinden, darunter eben auch Wien, eng zusammenarbeiten – was bräuchte es, damit so eine gemeinsame Region verwirklicht werden kann? *[bei Nachfrage nach Abgrenzung: z.B. so wie die PGO ~Mistelbach bis Mattersburg bzw. Wienerwald bis Grenze zu Ungarn/Slowakei]*
  - *Was sind die großen Hemmnisse/Hindernisse auf diesem Weg?*
  - *Welchen Beitrag leisten SUM (Stadtumland-Management)/PGO (Planungsgemeinschaft Ost)/VOR (Verkehrsverbund Ost Region)?*
  - *Ermöglichen die derzeitigen Rahmenbedingungen und Strukturen eine solche Entwicklung? Was müsste sich ändern?*
  - *Weg dorthin: Bottom-Up vs. Top-Down?*
  - *Wie stehen sie persönlich zu einer stärker integrierten Region: Wie geht es Ihnen dabei, wenn Sie sich das vorstellen? Ist das etwas, dass Sie anstreben?*

**6. Offene Frage am Schluss: Gibt es noch etwas zum Thema, dass Sie uns mitteilen möchten?**

## II. Gesprächsleitfaden „Kooperationsstrukturen“

### 1. Einstieg

Regionale Kooperationsformen gewinnen zunehmend an Bedeutung - insbesondere angesichts der komplexen Herausforderungen einer sich dynamisch entwickelnden Stadtregion.

Derzeit führt das Institut SORA ([www.sora.at](http://www.sora.at)) eine Studie im Auftrag der Stadt Wien/Wohnbauforschung durch, um ein klares Bild über die gemeinsamen Ziele und Interessen bezogen auf regionale Kooperation zu erhalten. Ziel des Projekts ist die Herausarbeitung von Zielen, die für beide Seiten zu einer Win-Win-Situation führen sowie von Einschätzungen zu förderlichen und hemmenden Rahmenbedingungen im Hinblick auf die derzeit existierenden Kooperationsstrukturen.

Das Interview wird mit Ihrem Einverständnis aufgezeichnet. **Ich möchte das Interview gerne offen halten, Sie können sich für die Antworten ruhig Zeit lassen.**

### 2. Einleitung

Da wir in unserer Studie auch einen Überblick über die bestehenden Kooperationsstrukturen geben, d.h. wie sie aufgebaut sind und welche Aufgaben sie haben, bitte ich Sie, mir am Anfang etwas dazu zu erzählen.

### 3. Auftrag der Organisation

- Wie würden Sie den Auftrag ihrer Organisation beschreiben?
- Wofür ist die Organisation zuständig?

### 4. Ziele

- Welche konkreten Ziele leiten sich aus diesem Auftrag für die Organisation ab und werden verfolgt?

### 5. Selbstverständnis

- Was ist Ihnen dabei/bei Ihrer Arbeit wichtig? Gibt es Grundsätze, die Ihrer Arbeit zugrunde liegen?

### 6. Vorgangsweise

- Wie sind das Vorgehen und die Abläufe organisiert, um die Ziele zu erreichen?
- Welche Strukturen und Regeln wurden dafür entwickelt bzw. etabliert?
- Was sind für Sie dabei die größten Herausforderungen?

### 7. Reflexion eigene Organisation

- Wenn Sie über Ihre eigene Organisation nachdenken: Was funktioniert (schon) gut? Wo sehen Sie noch Verbesserungsbedarf?
- Gab es in den letzten Jahren besondere Erfolgserlebnisse/Meilensteine?
- *Wenn bis jetzt Rahmenbedingungen (z.B. Zeit, Ressourcen, ???) noch kein Thema bzw. nochmal nachhaken:* Was sind in Hinblick auf die Rahmenbedingungen Ihrer Arbeit die größten Hemmnisse oder Hindernisse?

### 8. MetaSicht auf Identitäten/Visionen/Interessen/Dynamiken

Interessant für uns ist auch Ihre Sichtweise auf die Interessenslagen und Dynamiken in der Stadtregion.

- Bei welchen Themen sehen Sie die größten Überschneidungen, also klassische Win-Win-Situationen für alle beteiligten Städte und Gemeinden?
  - *Wie ist das bei Siedlungsentwicklung/Wohnbau? Inwiefern ist es ein Thema? Gibt es verwandte Themenbereiche die damit in Zusammenhang stehen oder vordergründiger sind als Siedlungsentwicklung/Wohnbau?*

- Wo gehen die Interessen der Städte und Gemeinden auseinander?
- Reflexion: Haben sich die Interessen/Dynamiken in der Region in den letzten Jahren/Jahrzehnten verändert?
  - *Sehen Sie Effekte von Kleinregionen NÖ (gibt es seit Mitte der 80iger) oder jetzt der regionalen Leitplanungen?*
- **Zukunftsvision Region**
  - In den bisher durchgeführten Interviews wurde manchmal beschrieben, dass Kooperation sehr selektiv bei bestimmten Anlässen passiert während eine umfassende gemeinsame Zukunftsvision eher im Hintergrund steht. Wie sehen Sie das?
  - Und wie sehen Sie hier die Rolle Ihrer eigenen Organisation – gehört die Entwicklung einer gemeinsamen Zukunftsvision zu Ihren Aufgaben?  
*mögliche Nachfragen:*
    - *Wenn ja, wie schaut (könnte) diese aussehen?*
    - *Wenn ja, wo liegen im Entwicklungsprozess die größten Schwierigkeiten?*
- 9. **Zukunftsperspektive**
  - Können Sie noch einmal zusammenfassend reflektieren und priorisieren, was die nächsten Schritte/Maßnahmen sind, um auf dem Weg zu einer integrierten Stadtregion [etwa im Sinne der Agenda Stadtregionen von ÖROK/Städtebund] voranzukommen?
  - Welche Akteure sind hier gefordert?
- 10. **Offene Frage am Schluss: Gibt es noch etwas zum Thema, dass Sie uns mitteilen möchten?**

### III. Gesprächsleitfaden „ExpertInnen“

#### 1. Einstieg

Regionale Kooperationsformen gewinnen zunehmend an Bedeutung - insbesondere angesichts der komplexen Herausforderungen einer sich dynamisch entwickelnden Stadtregion.

Derzeit führt das Institut SORA ([www.sora.at](http://www.sora.at)) eine Studie im Auftrag der Stadt Wien/Wohnbauforschung durch, um ein klares Bild über die gemeinsamen Ziele und Interessen bezogen auf regionale Kooperation zu erhalten. Ziel des Projekts ist die Herausarbeitung von Zielen, die für beide Seiten zu einer Win-Win-Situation führen sowie von Einschätzungen zu förderlichen und hemmenden Rahmenbedingungen im Hinblick auf die derzeit existierenden Kooperationsstrukturen.

Das Interview wird mit Ihrem Einverständnis aufgezeichnet. Ich möchte das Interview gerne offen halten, Sie können sich für die Antworten ruhig Zeit lassen.

#### 2. Status Quo

- Welchen Eindruck haben Sie allgemein in Bezug auf die Steuerung der stadtreionalen Entwicklung in der Stadtregion Wien?
  - *Vergleich mit anderen Ihnen gut bekannten Stadtregionen: Stärken/Schwächen?*
  - *Bei welchen Themen funktioniert die Abstimmung gut? Bei welchen nicht so?*
  - *Woran liegt das?*

*Folgende drei Bereiche sollten an dieser Stelle oder später im Lauf des Gesprächs behandelt werden, sonst nachfragen:*

- Governance-Strukturen
  - *Wie funktioniert die horizontale / vertikale Abstimmung?*
  - *Einbeziehung BürgerInnen/WirtschaftsakteurInnen?*
  - *Informelle Abstimmungen?*
- Planungsinstrumente und -prozesse
  - *Gibt es die nötigen Planungsinstrumente und -prozesse? Welche fehlen?*
  - *Verbindlichkeit der Instrumente und Prozesse?*
- Wissensmanagement/Wissenstransfer
  - *Wie funktioniert der Wissensaustausch in der Stadtregion?*

#### 3. MetaSicht auf Identitäten/Visionen/Interessen/Dynamiken

- Welche regionale(n) Identität(en) gibt es in der Region?
  - *Bevölkerung?*
  - *Politische Akteure?*
- Vielfalt an Namen und Abgrenzungen (stadtreion+ PGO, Stadtregion Wien-Niederösterreich, Stadt-Umland...): Welche Rolle spielt diese Beobachtung in Hinblick auf Kooperation? Sehen Sie das problematisch? Man bekommt den Eindruck, man tut sich mit den Namen schwer, wie sehen Sie das? Wieso ist das so?
- Gibt es einen Konsens über die Notwendigkeit regionaler Kooperation?

- *Wer trägt diesen Konsens? Wer nicht?*
- Gibt es eine gemeinsame Zukunftsvision in der Region?
  - *[Wenn ja:] Entwickelt sich die Dynamik der Region in Richtung dieser Zukunftsvision?*
  - *[Wenn nein:] Woran liegt das?*
- Bei welchen Themen sehen Sie die größten Überschneidungen, also klassische Win-Win-Situationen für alle Beteiligten?
- Wo gehen die Interessen auseinander?
- Kann der Ansatz der kooperativen Entwicklungsplanung diese Interessensgegensätze zumindest aufweichen?
- Reflexion: Wie haben sich Identitäten/Visionen/Interessen/Dynamiken in den letzten Jahren/Jahrzehnten verändert?
- Gibt es eine gemeinsame Zukunftsvision für eine Verstärkung der regionalen Zusammenarbeit?

#### **4. Rahmenbedingungen**

- Welche Bedeutung haben rechtliche und steuerliche Rahmenbedingungen in Bezug auf die regionale Integration?
- Welche Rolle spielen Förderprogrammen in anderen Bereichen mit Raumwirkungen (z.B. Pendlerpauschale, Wohnbauförderung, ...)?
- Welche Rolle spielt der Finanzausgleich in der derzeitigen Form?
- Welche anderen Akteure und Interessenslagen spielen noch eine Rolle?
- Größenunterschiede Kernstadt/kleine Gemeinden als Herausforderung? Wie kann man dieser begegnen?

#### **5. Derzeitige Kooperationsstrukturen v.a. SUM, PGO, VOR**

- Was leisten sie?
- Was leisten sie nicht?
- Wie effizient sind die Strukturen aus Ihrer Sicht?
- Wie nachhaltig sind die Strukturen aus Ihrer Sicht?
- Was sollte sich an den Strukturen ändern?

*Die „Synchronopse“ Zwischenbericht stadregion+ aus dem Jahre 2011. Da gibt es auf Seite 65 so eine Übersicht, wo für die Zukunft*

*2016 landumstadt Planungs-, Errichtungs- und Betreibergesellschaft GmbH*

*2025 Interkommunaler Finanzausgleich in der stadregion+*

*2018 Agglomerationsentwicklungsplan*

#### **6. Zukunftsperspektive**

- Können Sie noch einmal zusammenfassend reflektieren und priorisieren, was die nächsten Schritte/Maßnahmen sind, um auf dem Weg zu einer integrierten Stadtregion [etwa im Sinne der Agenda Stadtregionen von ÖROK/Städtebund] voranzukommen?
- Welche Akteure sind hier gefordert?

#### **7. Offene Frage am Schluss: Gibt es noch etwas zum Thema, dass Sie uns mitteilen möchten?**