

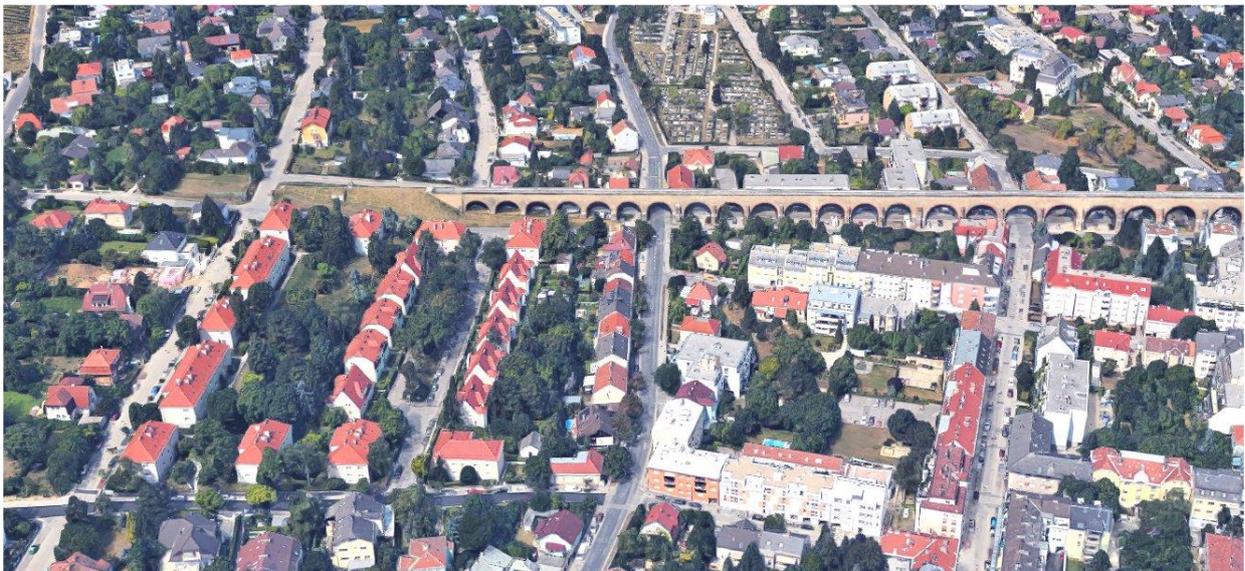
KOOPERATIONSPOTENZIALE IN DER STADTREGION WIEN

Grundlagen, Rahmenbedingungen und Anknüpfungspunkte für die
Initialisierung stadtregioer Kooperationen

EIN FORSCHUNGSPROJEKT IM RAHMEN DER WIENER WOHNBAUFORSCHUNG

Endbericht

im Auftrag der MA 50



Dipl.-Ing. Josef Hameter
Ingenieurkonsulent für Raumplanung und Raumordnung,
staatlich befugter und beideter Ziviltechniker
Morenogasse 6/2, A-2540 Bad Vöslau
Filiale: Am Flachhard 9, A-2500 Baden

November 2017
DI HA / Mag.^a VP

VerfasserInnen:

Mag.^a Verena PAUL
Morenogasse 6/2
2540 Bad Vöslau

Dipl.-Ing. Josef HAMETER
Ingenieurkonsulent für Raumplanung und Raumordnung
Hochstraße 23
2540 Bad Vöslau

im Auftrag des

Magistrat der Stadt Wien
Magistratsabteilung 50
Muthgasse 62 / F1.20
1194 Wien

BearbeiterInnen:

Mag.^a Verena Paul (verena.paul@univie.ac.at)
DI Josef Hameter (hameter@raumundplan.at)

Bad Vöslau, November 2017

Inhaltsverzeichnis

1.	Kurzfassung.....	4
2.	Summary.....	11
3.	Einleitung.....	16
4.	Kooperationen in der Stadtregion Wien im Lichte der Governance-Forschung.....	20
4.1	Governance als Steuerung abseits hoheitlicher Verwaltung.....	21
4.2	Die Vermarktung von Regionen.....	23
4.3	Die Organisation von Governance-Systemen und die Rolle von Netzwerken.....	24
4.4	Organisationsformen regionaler Kooperationen.....	26
4.5	Chancen und Grenzen regionaler Kooperationen.....	30
5.	Bestehende Kooperationsansätze in der Stadtregion Wien.....	31
5.1	Ansätze zur Etablierung einer staatlichen Agglomerationspolitik (ÖROK).....	31
5.2	Wissensmanagement, strategische Zielsetzungen und Vernetzung innerhalb der Verwaltung (PGO).....	33
5.3	Abstimmungsprozesse im Rahmen der Regionalen Leitplanung.....	35
5.4	Anlassbezogene Abstimmungsprozesse – Stadt-Umland-Management (SUM).....	35
6.	Rahmenbedingungen für die Initialisierung stadtregionaler Kooperationen.....	37
6.1	Anreize für die Initialisierung stadtregionaler Kooperationen.....	38
6.2	Nutzererwartungen im Hinblick auf stadtregionale Kooperationen.....	40
6.3	Politische Unterstützung für stadtregionale Kooperationen.....	43
6.4	Förderliche und hemmende Faktoren für die Initialisierung stadtregionaler Kooperationen im Süden Wiens.....	44
7.	Voraussetzungen für die Verstetigung stadtregionaler Kooperationen.....	46
7.1	Institutionen oder Netzwerke.....	48
7.2	Herausforderungen im Zusammenhang mit der Finanzierung stadtregionaler Kooperationen.....	51
8.	Strategische Zielsetzungen als Grundlage für stadtregionale Kooperationen.....	55
8.1	Überschneidungen und Diskrepanzen in den strategischen Zielsetzungen.....	59
9.	Probleme und Kooperationsbedarfe im südlichen Umland von Wien.....	61
9.1	Wohnträume und -realitäten im südlichen Umland von Wien.....	63
9.2	Probleme aus Sicht politischer EntscheidungsträgerInnen.....	67
9.3	Anzustrebende Qualitäten für Stadt und Umland.....	73
9.4	Gemeinsame Grundprinzipien für die räumliche Entwicklung der Stadtregion.....	76
10.	Bestehende Kooperationen und Kooperationspotenziale.....	77
10.1	Kooperationen im Bereich Wohnen und Siedlungsentwicklung.....	77
10.2	Kooperationen im Bereich der Infrastruktur.....	78
10.3	funktionale Anknüpfungspunkte für weiterführende stadtregionale Kooperationen.....	81
10.4	Abstimmung auf Ebene raumordnungsrechtlicher Instrumente.....	82
10.4.1	Anknüpfungspunkte für Planungskooperationen.....	82
10.4.2	Raumordnungsrechtliche Interventionen zur Bereitstellung und Sicherung leistbaren Wohnraumes.....	84
10.5	Anknüpfungspunkte auf Ebene von Zielgebieten.....	90
10.6	Regionale Bündnisse als Ausgangspunkt für Kooperationen.....	93
11.	Strukturelle Barrieren an den Bruchstellen von Gemeinde- und Länderzuständigkeiten.....	102
12.	Empfehlungen und Handlungsfelder.....	106
13.	Übersicht Praxisbeispiele.....	110
14.	Literaturverzeichnis.....	111
15.	Abbildungsverzeichnis.....	118

1. Kurzfassung

Abstract

Wien wächst zunehmend Richtung Umland. Insbesondere südlich des 23. Wiener Gemeindebezirkes Liesing an der Grenze zum Bezirk Mödling bestehen enge siedlungsstrukturelle und funktionale Verflechtungen mit den angrenzenden niederösterreichischen Gemeinden. Der Bevölkerungsdruck erhöht die Nachfrage nach leistbarem Wohnraum. Diese Siedlungsdynamik stellt eine Herausforderung für eine qualitative Entwicklung von Siedlungs- und Freiräumen, von Infrastrukturen aber auch für das soziale Gefüge und die Identifikation mit dem Wohnort dar. Angesichts der Stadtrandlage ist eine grenzüberschreitende Koordination und Zusammenarbeit notwendig. Durch die gemeinsame Entwicklung von Zielgebieten, eine Abstimmung rechtlicher Instrumente und die Initiierung von Bündnissen können eine nachhaltige Raumentwicklung und Wohnraumversorgung sowie eine gute Qualität von Naherholungsgebieten, Verkehrsinfrastrukturen und sozialen Dienstleistungen auf stadtreionaler Ebene angesteuert werden. Die exemplarische Analyse bestehender Kooperationsansätze zeigt diesbezügliche Chancen, aber auch Barrieren. Potenziale erschließen sich aus den Aktivitäten der „Planungsgemeinschaft Ost“ und des „Stadt-Umland-Managements“, aus den im Zuge der Regionalen Leitplanung Mödling erfolgten Abstimmungsprozessen zwischen niederösterreichischen Gemeinden sowie aus EU-kofinanzierten Vernetzungsprojekten. Barrieren für stadtreionale Kooperationen bestehen im Zusammenhang mit unterschiedlichen rechtlichen Normen und wohnpolitischen Leitbildern, mangelnden Anreizsystemen und in der Schwierigkeit, einen regionalen Ausgleich für räumlich ungleich verteilte Nutzen und Lasten der Siedlungsentwicklung zu finden.

Zielsetzung

Nicht nur Wien wächst, sondern auch die Umlandgemeinden verzeichnen erhebliche Bevölkerungszuwächse. Diese Entwicklung bringt grundlegende Veränderungen der bevölkerungs-, wirtschafts- und versorgungsmäßigen Strukturen mit sich. In der Stadtregion entstehen urbane Verflechtungsräume, die eine hohe Einwohner- und Arbeitsplatzdichte, wechselseitige Abhängigkeiten und zunehmende Pendlerströme aufweisen. Der gesamte Raum befindet sich in einer andauernden Transformationsphase. Um eine sozial nachhaltige Raumentwicklung, eine gute Qualität von Freiräumen, Verkehrsinfrastrukturen und sozialen Dienstleistungen zu gewährleisten, muss diese Wachstumsdynamik gemeindeübergreifend gesteuert werden. Dies wirft Fragen auf, welche Veränderungen für den Erhalt der Qualitäten dieses Lebensraumes wichtig sind und welche Ansätze denkbar wären, um Siedlungs-, Verkehrs- und Infrastrukturentwicklungen durch stadtreionale Kooperationen aufeinander abzustimmen. Welche zusätzlichen Handlungsspielräume können durch Kooperationen in der Stadtregion Wien erschlossen werden und wie kann man dazu an bestehende Kooperationen anknüpfen?

Im Rahmen des vorliegenden Projektes werden anhand von Fallbeispielen Ansätze einer bundesländerübergreifenden Abstimmung und interkommunalen Zusammenarbeit aufgezeigt, die auf langfristige Verbesserungen für die ansässige Wohnbevölkerung abzielen. Als Gebiet für die Auswahl und Analyse von Kooperationsbeispielen wurde eine räumliche Abgrenzung vorgenommen, die den Wiener Gemeindebezirk Liesing und die unmittelbar angrenzenden, niederösterreichischen Umlandgemeinden Perchtoldsdorf, Brunn am Gebirge und Vösendorf umfasst. Diese Eingrenzung erfolgte unter der Prämisse, einen Verflechtungsbereich zu erfassen, der einerseits im Kernbereich von Liesing ein wohnpolitisches Zielgebiet der Wiener Stadtentwicklung darstellt (z.B. "In der Wiesen", "Carrée Atzgersdorf") und andererseits im Rahmen des EU-Programmes URBACT derzeit als „regionaler Kooperationsraum“ entwickelt wird. Auf Basis der Erfahrungen mit bestehenden Kooperationen wird untersucht, welche Voraussetzungen nötig sind, damit sich kooperative Modelle in der Stadtregion etablieren können. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf freiwilligen und netzwerkartigen Kooperationsformen, die einen Ausgangspunkt für eine schrittweise Institutionalisierung regionaler Kooperationen darstellen können.

Methode

Die Analyse von Kooperationsansätzen und -potenzialen basiert auf einer Kombination von Erhebungen vor Ort, der Analyse von Plan- und Textdokumenten sowie auf Leitfadeninterviews mit ExpertInnen aus Politik, Verwaltung, Wohnbau und Forschung. Die Literaturanalyse orientiert sich an der Frage, welche Rahmenbedingungen grundsätzlich nötig sind, damit Kooperationen in Stadtregionen zustande kommen, welche treibenden Kräfte sie befördern und welche Hürden sich ergeben können. Im Rahmen einer Dokumentenanalyse werden die für regionale Kooperationen relevanten strategischen Ziele der Entwicklungskonzepte der niederösterreichischen Landesregierung, der Gemeinden im Untersuchungsgebiet und des Bezirks Liesing sowie des Wiener STEP 2025 untersucht. Ergänzend dazu werden die Herausforderungen und Problemlagen, mit denen die untersuchten Gebiete konfrontiert sind, aus Sicht von EntscheidungsträgerInnen dargestellt. Dazu dienen Leitfadeninterviews mit ExpertInnen aus den Bereichen Politik, Verwaltung und Stadt-Umland-Management. Um Empfehlungen für die Initialisierung stadtreionaler Kooperationen ableiten zu können, werden außerdem Praxisbeispiele aus wachsenden Regionen in der Schweiz und in Deutschland, die ebenso von einer Verknappung an leistbarem Wohnraum betroffen sind, analysiert.

Ergebnisse

Stadtregionen beschreiben einen Siedlungsraum, der aus verdichteten städtischen Strukturen besteht, die aufgrund funktionaler Verschränkungen von Kernstadt und Umgebungsgemeinden über die ursprünglichen Grenzen dieser Kernstadt hinausragen. Stadtregionen sind nicht allein anhand administrativer Einheiten abgrenzbar, sondern konstituieren sich aus Interaktionsmustern, Pendler- und Güterströmen, für die insbesondere wirtschaftliche Entwicklungen treibende Kräfte darstellen. Die regionale Ebene gewinnt vor allem im Einzugsbereich von Großstädten gesellschaftlich und politisch an Bedeutung. Denn Regionen sind nicht nur Wirtschaftsräume, sondern vor allem auch Lebensräume, die an Bedeutung für den Alltag gewinnen. Insbesondere in Stadtregionen überschreiten alltägliche Wege, Konsummuster und Kontakte die administrativen Grenzen von Gemeinden, Bezirken und Bundesländern. Die Flexibilität auf Arbeitsmärkten und eine anhaltende Zuwanderung erweitern das soziale Gefüge, die örtlichen Aktivitäten und den Ortsbezug der BewohnerInnen. Daraus folgt, dass das entlang von Gemeinde- und Bundesländergrenzen organisierte Politik- und Verwaltungssystem durch ein regionales Zusammenspiel verschiedener Ebenen und AkteurInnen ergänzt werden muss. Fachlich getrennte Verwaltungsstrukturen machen eine fachübergreifende Koordination erforderlich. Strategische Planungen werden intensiviert, um einen übergeordneten Rahmen für sektorale und formale Planungen zu schaffen. In der Stadtregion Wien bildet die „Planungsgemeinschaft Ost“ (PGO) auf Verwaltungsebene die zentrale Einrichtung der Länderverwaltungen Burgenland, Niederösterreich und Wien zur „Abstimmung, Koordination und Vorbereitung raumplanerisch relevanter Fragen in der österreichischen „Länderregion Ost““¹.

In Verflechtungsräumen können Entscheidungen, die auf Gemeindeebene auf Basis ihrer rechtlichen Eigenständigkeit getroffen werden, maßgebliche externe Effekte auf andere Gemeinden erzeugen. Aufgrund dieser wechselseitigen Abhängigkeit setzt eine Steuerung der Entwicklung von Stadtregionen Abstimmungsprozesse in Form interkommunaler Zusammenarbeit voraus. Interkommunale Zusammenarbeit ist etwa im Bereich der Wasser-, Abwasser- und Abfallwirtschaft gut etabliert. Die – im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes – im Jahr 2008 geschaffene Möglichkeit einer Teilung der Erträge aus der Kommunalsteuer kann ein wichtiger Anstoß für eine gemeindeübergreifende Entwicklung von Betriebsgebieten sein. Die Problematik besteht aber darin, die Ebene der Gesamtregion mit der Ebene der Gemeinden anhand gemeinsamer Entwicklungsziele zu verbinden, wobei Zielkonflikte zwischen Gemeinden und der Region aber auch unter den Gemeinden selbst

¹ www.planungsgemeinschaft-ost.at

auftreten können. Dies wirft die Frage auf, wie Bereiche der Siedlungsentwicklung und Daseinsvorsorge regional „gemanagt“ werden können. Diesbezüglich zeigen Beispiele aus Deutschland, der Schweiz und aus Vorarlberg mögliche Herangehensweisen und Umsetzungsschritte.

Anlassbezogene Abstimmungsprozesse, die Wien und dessen Umland betreffen, werden vom „Stadt-Umland-Management“ (SUM) unterstützt. Dessen Funktion besteht im Wesentlichen darin, Akteure zu vernetzen, Informationen bereitzustellen, Prozesse zu initialisieren und in der Anfangsphase zu moderieren. Gemeinden können Vorhaben über ein vom SUM entwickeltes Schema (VIA SUM) miteinander abstimmen, sind dazu jedoch nicht verpflichtet.

Vom SUM werden darüber hinaus jährlich Konferenzen zu agglomerationsspezifischen Themen veranstaltet. Aus den damit angestoßenen Kommunikations- und Austauschprozessen können durchaus auch kooperative Strategien emergieren. Da diese nicht durch einen zentralen öffentlichen Akteur sondern durch kollektive Lernprozesse gelenkt werden, kann sich auf ihrer Grundlage jedoch kein schlüssiges Entscheidungssystem bilden, das einer langfristigen Entwicklungsperspektive gerecht wird. Dazu ist im Sinne einer „strategischen Planung“ ein Bezugsrahmen für spätere Entscheidungen nötig. Dieser lenkt Denkmuster und Wahrnehmungen von AkteurInnen in Entscheidungssituationen in eine gewünschte Richtung, wodurch strategische Weichenstellungen geschaffen werden. Die Voraussetzungen dazu sind zunächst auf Ebene offizieller Zielformulierungen von Seite der Landesregierungen gegeben: Der STEP 2025 gibt die Zielsetzung vor, die Metropolregion Wien durch „regionale Kooperationen“ zu stärken. Diese sollen im Stadt-Umland-Bereich in Abstimmung mit Niederösterreich erprobt werden. Die Hauptregionsstrategie Niederösterreichs legt einen Schwerpunkt auf interkommunale Zusammenarbeit, auf Kooperationen im Bereich „identitätsstiftender Maßnahmen“ sowie auf die Intensivierung von Stadt-Umland-Kooperationen. Ein Problem besteht darin, dass regionale Kooperationen im Gegensatz zu sektoralen Kooperationen, bei denen der Anstoß zur Kooperation häufig von unten kommt, von oben – also durch die staatliche Ebene oder durch EU-Programme – „angeschoben“ werden müssen. Erst durch die Förderung von Modellvorhaben oder innovativen Ansätzen können Impulse gesetzt werden, die nötig sind, um Prozesse einer kooperativen Selbststeuerung auszulösen.

Da Regionen im politisch-administrativen System nicht als eigenständige Ebene institutionalisiert sind, kann nicht auf Formen einer „Top-down“-Steuerung zurückgegriffen werden. Stadtregionale Kooperationen können jedoch an bestehende Abstimmungsprozesse und Zusammenarbeitsformen anknüpfen. Grundsätzlich gibt es vier Ebenen, auf denen sich diesbezügliche Potenziale erschließen lassen: die Ebene von Projekten, die Ebene der raumordnungsrechtlichen Instrumente, die Ebene der Entwicklung von Zielgebieten in Teilräumen und die Ebene strategischer Zusammenschlüsse in Form von Bündnissen. Positive Erfahrungen mit projektbezogenen Kooperationen schaffen Erfolgserlebnisse und ein „Kooperationsklima“. Sie können so zu einem wichtigen Baustein einer inkrementellen Strategie werden, um stadtregionale Bündnisse auf den Weg zu bringen. Dazu eignen sich funktionale Themenstellungen, die in überschaubaren Projekten bearbeitet werden können, aber auch die Definition von Teilräumen, für die gemeinsame Entwicklungsgebiete festgelegt werden. Eine weitere Möglichkeit zur Kooperation besteht auf Ebene der Abstimmung rechtlicher Instrumente. Schließlich können Bündnisse geschlossen werden, um auf der Basis gemeinsamer Zielformulierungen konkrete Umsetzungsschritte einzuleiten.

Im Bereich der technischen Infrastruktur bestehen im Untersuchungsgebiet Kooperationen im Bereich der Kläranlagen, der Entsorgung von Bauabfällen, der Leitungsnetze der Wasserversorgung und der Kanalnetze. Im Bereich der sozialen Infrastruktur (Betreuung, Bildung, Gesundheit und Pflege) bestehen derzeit kaum Kooperationen zwischen Wien und den Umlandgemeinden. In den Interviews wird diesbezüglich vor allem die Einrichtung gemeinde- bzw. länderübergreifender Schulsprengel im Pflichtschulbereich diskutiert. Auffällig ist, dass es auch im Kulturbereich bis auf vereinzelte persönliche Kontakte keine nennenswerte Vernetzung auf regionaler Ebene gibt, obwohl für größere Areale wie für jene des ehemaligen Leiner-Gebäudes in Mödling und der aufgelassenen

Sargfabrik in Atzgersdorf kulturelle Nachnutzungen angedacht sind, die sich an regionale Nutzerkreise richten.

Ein Beispiel für eine Kooperation zur Entwicklung von Zielgebieten ist das EU-kofinanzierte URBACT III-Projekt „*sub>urban. re-inventing the fringe*“. Im Rahmen dieses Projektes wird in Kooperation der Magistratsabteilung 18 der Stadt Wien, der Marktgemeinde Vösendorf, der niederösterreichischen Landesregierung, der PGO und des SUM ein Lokaler Aktionsplan erarbeitet, der für das Aktionsgebiet „Wien-Liesing / Marktviertel Vösendorf“ gemeinsame Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Standortes festlegt. Konkret geht es um eine Aufwertung von Teilbereichen der Triesterstraße, den Lückenschluss von Rad- und Fußwegen, die Vernetzung von Freiräumen und die Erhöhung der Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raumes.

In Bezug auf die Abstimmung rechtlicher Grundlagen ist festzustellen, dass sowohl die zentralen Publikationen der Planungsgemeinschaft Ost als auch die Veröffentlichungen der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) einen strategischen Schwerpunkt auf den Verflechtungsraum rund um Wien richten. Auf Ebene der Landeshauptleute von Wien, Niederösterreich und dem Burgenland wurde die Entwicklungsstrategie „stadregion“² unterschrieben, die auf die Ostregion eine gemeinsame Perspektive eröffnet und den Zuzug anhand des Leitprinzips der „strukturierten Stadtregion“ auf verkehrs- und infrastrukturmäßig gut erschlossene Bereiche entlang zentraler Verkehrsachsen lenken soll. Eine Umsetzung dieser Strategie macht jedoch die Mobilisierung von Baulandreserven sowie Nachverdichtungs- und Sanierungsmaßnahmen im Bestand erforderlich, wozu jedoch der entsprechende Einsatz raumordnungsrechtlicher Instrumente oder zusätzliche Förderungen nötig wären. Dazu kommt, dass steigende Grundstückspreise und eine Verknappung des Angebots an leistbarem Wohnraum für Gemeinden die Notwendigkeit verschärfen, Boden zu beschaffen oder in die Bereitstellung und Sicherung von Flächen für den „förderbaren“ Wohnbau zu intervenieren. In Bezug auf die Thematik des leistbaren Wohnens, stellt sich daher die Frage, wie die Realisierungschancen geförderter Wohnbauprojekte durch die Instrumente der örtlichen Raumordnung verbessert werden können und welcher gemeinde- und länderübergreifende Abstimmungsbedarf diesbezüglich besteht.

Zunächst zeigen sich zwischen Niederösterreich und Wien wesentliche Unterschiede in den wohnpolitischen Zielsetzungen, die sich auch in den Planungen und gesetzlichen Regelungen niederschlagen: Während das niederösterreichische Landesentwicklungskonzept keine dezidiert wohnpolitischen Aussagen in Bezug auf den förderbaren Wohnbau vornimmt, wird dessen Bedeutung im STEP 2025 der Stadt Wien als „wichtigste Säule des Wohnungswesens“ hervorgehoben. Im niederösterreichischen Landesentwicklungskonzept wird die Wohnraumversorgung unter die generelle Klammer einer Siedlungsentwicklung gestellt, die sämtliche Daseinsfunktionen in einem angemessenen Verhältnis bereitstellt. Die Wohnqualität wird außerdem im Zusammenhang mit Baukultur, Erholungs- und Freiräumen thematisiert, nicht aber hinsichtlich einer Leistbarkeit. Wohnraumbezogene Zielsetzungen unterscheiden sich auch auf Ebene der raumordnungsrechtlichen Grundlagen zwischen Wien und Niederösterreich. Die Bauordnung von Wien schreibt als wohnpolitisches Ziel vor, bei der Festlegung und Änderung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen auf die Wohnraumvorsorge unter Beachtung der Bevölkerungsentwicklung und der Wohnbedürfnisse Bedacht zu nehmen². Außerdem besteht die Möglichkeit, in Wohngebieten Teilgebiete für den förderbaren Wohnbau auszuweisen³. Das niederösterreichische Raumordnungsgesetz (NÖ ROG 2014) definiert den Erhalt und Ausbau der Nutzungsvielfalt von Stadt- und Ortskernen auch im Sinne eines ausgewogenen Anteils an Wohnnutzung als Leitziel für die örtliche Raumordnung⁴. Entsprechend der raumordnerischen Zielarchitektur wird eine wohnpolitische Zielsetzung am

² WBO § 1 Abs. 2

³ WBO § 4 Abs. 2 C

⁴ nÖ ROG § 1 Abs. 2 Z 3

ehesten noch in Richtung der Lage bzw. des Standortes, nicht aber isoliert in Hinblick auf die Leistbarkeit verfolgt. Der förderbare Wohnbau ist im NÖ ROG nicht als eigenständige Widmungskategorie vorgesehen. Von Seite der ÖROK (2014) werden daher eine stärkere regionsspezifische Verankerung des sozialen Wohnbaus in der überörtlichen Raumordnung und eine entsprechende Anpassung im Bereich der örtlichen Raumplanung empfohlen. Ein Ansatz wäre auf überörtlicher Ebene die regionale Abschätzung von Flächenbedarfen und die Spezifikation von Kriterien der Bedarfszuweisung, die im Rahmen der örtlichen Raumplanung beim Umgang mit dem förderbaren Wohnbau berücksichtigt werden müssten. Eine weitere Empfehlung bezieht sich auf die Einrichtung eines Bodenbereitstellungsfonds, um Gemeinden bei der aktiven Bodenpolitik zu unterstützen. Auf Basis des niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes stehen den Gemeinden befristete Widmungen und privatrechtliche Maßnahmen zur Verfügung, um in die Bodenverfügbarkeit einzugreifen, wobei letztere voraussetzen, dass Grundeigentümer grundsätzlich dazu bereit sind, eine „Gegenleistung“ zu erbringen. Das Gesetz sieht außerdem (befristete) Vorbehaltsflächen für Einrichtungen, die öffentliche Zwecke erfüllen, vor. Der förderbare Wohnbau ist in der dazugehörigen Aufzählung jedoch nicht enthalten. Auch die Wiener Bauordnung berechtigt die Gemeinde dazu, mit Grundeigentümern privatrechtliche Vereinbarungen abzuschließen, um für Flächen für den erforderlichen Wohnraum vorzusorgen und GrundeigentümerInnen an den anfallenden Infrastrukturkosten des Baulandes zu beteiligen.

Informelle Ansätze wie die Ansprache von EigentümerInnen widmungsmäßig ungenutzter Grundstücke oder die Erstellung von Masterplänen haben gegenüber den genannten Maßnahmen den Vorteil, nicht in die Verfügungsspielräume von EigentümerInnen oder Bauträgern einzugreifen. Ein vergleichsweise junges Werkzeug, das niederösterreichische Gemeinden bei der Aktivierung von Potenzialflächen zur Innenentwicklung unterstützen soll, bietet die Flächenmanagementdatenbank, die von der NÖ Landesregierung kostenlos zur Verfügung gestellt wird.

Weitere Möglichkeiten, im Rahmen der Raumplanung auf lokaler Ebene auf die Wohnraumversorgung indirekt einzuwirken, liegen im Bereich der Verordnung erforderlicher Stellplätze und in Dichtebestimmungen von Flächenwidmungs- und insbesondere Bebauungsplänen. Laut niederösterreichischem Raumordnungsgesetz ist bauliche Dichte zwar im Hinblick auf eine „flächensparende verdichtete Siedlungsstruktur“ gesetzlich erwünscht⁵, muss sich jedoch im Rahmen des Leitzieles der "Erhaltung und Verbesserung des Orts- und Landschaftsbildes" bewegen⁶. Auch wenn Wiener Umlandgemeinden tendenziell urban geprägt sind, bedingt die Struktur ihrer Ortskerne eine weitgehend gemäßigte Dichte. Verdichtungspotenziale, die aufgrund der Kubaturen und Bebauungsvorschriften grundsätzlich möglich wären, können nicht ausgeschöpft werden. Zu-, Um- und Anbauten im Bestand sind häufig umstritten und stoßen insbesondere bei Nachbarn auf Widerstände. Aus Sicht der befragten Gemeindeführungen sind urbane Dichten ebenfalls problematisch, da sie dem Selbstbild als „Weinort“ oder „Gartenstadt“ entgegenstehen, welches für eine Abgrenzung gegenüber der Großstadt und damit für die lokale Identität wichtig ist. In Hinblick auf die Dichtebestimmungen im Wohnbauland bietet das niederösterreichische Raumordnungsgesetz auch die Möglichkeit restriktiver Festlegungen: zur „Sicherung des strukturellen Charakters“ darf die Widmung Bauland-Wohngebiet durch eine Wohneinheitenbeschränkung spezifiziert werden⁷. Diese Möglichkeit der Beschränkung bietet sich seit der letzten Novelle des NÖ ROG übrigens auch innerhalb des gewidmeten „Bauland-Kerngebietes“. In den südlichen Wiener Umlandgemeinden, auf denen traditionell ein hoher Siedlungsdruck lastet, werden solche Beschränkungen in Flächenwidmungsplänen dazu eingesetzt, um strukturunverträgliche Dichten in Einfamilienhausgebieten hintanzuhalten. Das geeignete Instrument für eine Ausweisung von Zielgebieten einer

⁵ nÖ ROG §1 Abs. 2 Z. 3

⁶ nÖ ROG §1 Abs. 2 Z. 1 lit. f

⁷ nÖ ROG 1014 § 16 Abs. 5

gewollten (Nach-)Verdichtung wären hingegen örtliche Entwicklungskonzepte, da sie unter anderem auf einer Grundlagenforschung basieren, die den künftigen Wohnraumbedarf analysiert. Seit der Novelle 2014 sind Örtliche Entwicklungskonzepte jedoch nicht mehr verpflichtender Bestandteil des Örtlichen Raumordnungsprogrammes. Ohne Entwicklungskonzepte fehlen dadurch allerdings wesentliche Grundlagen zur Steuerung der sozialräumlichen Situation der Bevölkerung, die für eine längerfristige und gemeindeübergreifende Abstimmung des Wohnbedarfs notwendig wären.

Die – von Seite der PGO vorgeschlagenen – Strategien zur räumlichen Entwicklung in der Ostregion stellen für Planungskoperationen erforderliche Entscheidungsgrundlagen für den Umgang mit dem prognostizierten Bevölkerungswachstum in den Bereichen der Siedlungs- und Standortentwicklung bereit. Die Umsetzung ist jedoch angesichts der unterschiedlichen Zuständigkeiten im Bereich der Raumordnung (örtliche vs. überörtliche Raumplanung, Zuständigkeit des Bundes für Fachplanungen, Zuständigkeit der Länder und Gemeinden für die überörtliche bzw. örtliche Raumordnung) kompliziert. Die Verschränkung „horizontaler“ wie auch „vertikaler“ Beziehungsmuster wird zur Grundvoraussetzung, um regionale Entwicklungen in bestimmte Bahnen lenken zu können. Eine wesentliche Neuerung war in diesem Zusammenhang die Einführung des Instruments der Regionalen Leitplanung, durch welches in Niederösterreich eine neue Herangehensweise der überörtlichen Raumordnung etabliert wurde. Der Ansatz der Regionalen Leitplanung wurde erstmals im Nordraum von Wien erprobt und in einem zweiten Schritt auch im Bezirk Mödling angewendet. (Regionaler Leitplan Mödling 2016) Basierend auf den Ergebnissen der "stadtregion+" wurden die künftig absehbaren Herausforderungen der Raumentwicklung von Gemeinden des Bezirks Mödling und VertreterInnen der Landesregierung gemeinsam diskutiert und daraus abgeleitet Strategien und Umsetzungsmaßnahmen festgelegt. Dies stellt insofern eine Erleichterung für die Initialisierung stadtreionaler Kooperationen mit Wien dar, da nun die partikularen Interessen der Umgebungsgemeinden auf eine gemeinsame Stoßrichtung und definierte Zielgebiete herunter gebrochen wurden. Dies vereinfacht einerseits eine Abstimmung mit Wien und stärkt andererseits die Stellung der einzelnen Gemeinden gegenüber der Kernstadt. Ein kritischer Punkt, der zum derzeitigen Stand noch nicht geklärt werden kann, ist die Wirksamkeit des Regionalen Leitplans Mödling in der Praxis. Dies betrifft die Frage der Verbindlichkeit der Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen, worunter eine Überarbeitung von Bebauungsplänen, der Einsatz städtebaulicher Verträge, eine aktive Bodenpolitik, das Festlegen von Siedlungsschwerpunkten innerhalb der Gemeinden und die Einrichtung eines regionalen Infrastrukturfonds fallen.

Ein weiterer Ausgangspunkt für regionale Abstimmungen im Bereich der Wohnraumversorgung ist die Erstellung wohnpolitischer Handlungskonzepte, die als Basis für gemeinsame wohnpolitische Zielsetzungen in Form von Bündnissen eingesetzt werden können. Die Erstellung solcher Konzepte kann die Handlungsfähigkeit von Gemeinden und Städten im Wohnungsbereich stärken. Grundsatzbeschlüsse auf Basis von Bestandsanalysen und Prognosen können eine Basis für die Quantifizierung des regionalen Wohnraumbedarfs differenziert nach Wohnformen wie Singlewohnungen, Junges Wohnen, Familienwohnungen und altersgerechte Wohnungen, für ein strategisches Flächenmanagement und die Abstimmung von städtebaulichen Entwicklungen oder Stadterweiterungsvorhaben bilden. Das – von der PGO beauftragte – Monitoring der Siedlungsentwicklung in der Stadtregion kann dazu eine adäquate Informationsgrundlage bereitstellen.

Letztlich hängt die Tragfähigkeit stadtreionaler Kooperationen auch davon ab, inwiefern es gelingt, einen Interessensausgleich zwischen Kernstadt und Umland bzw. zwischen Gemeinden entweder durch Win-Win-Situationen infolge von Wachstumseffekten oder durch neue regionale Lasten- und Nutzen-Ausgleichssysteme zu bewerkstelligen. Im Regionalen Leitplan Mödling ist ein „regionaler Infrastrukturfonds“ zum Ausgleich ungleich verteilter Lasten und Nutzen nur in Form eines interkommunalen Finanzausgleichs, also an Ausgaben und Einnahmen orientiert, vorgesehen. Die Klärung der Frage räumlich ungleich verteilter Lastenverhältnisse wirft jedoch auch die Frage des In-Wert-Setzens nicht-monetärer Leistungen wie das Bereitstellen von Erholungsfunktionen auf.

Diesbezüglich gibt es zwar fachliche Auseinandersetzungen, in der Praxis aber noch keine konkreten Lösungsansätze.

Stadtregionale Kooperationen im Raum Wien sind vor allem aufgrund der Bundesländergrenzen mit strukturellen Barrieren konfrontiert. Allerdings eröffnen sich im Hinblick auf die Etablierung einer Kooperationskultur neue Möglichkeiten, die aus EU-geförderten Pilotprojekten, rechtlichen Erleichterungen für Gemeindekooperationen, der Möglichkeit der Kommunalsteuerteilung, der Einführung des Instruments der Regionalen Leitplanung und einer umfangreichen Datenbasis resultieren. Die Bearbeitung eines bislang kaum wahrgenommenen Gebietes an der südlichen Nahtstelle zwischen Wien und Niederösterreich und Ansätze für eine Redimensionierung der Bundesstraße 17 (Triester Straße) können den Übergangsbereich symbolisch und imagemäßig aufwerten. Die rechtlichen Möglichkeiten bieten unterschiedliche Organisationsformen für eine Zusammenarbeit, die situationsangepasst eingesetzt werden können. Die Kommunalsteuerteilung kann eine Basis für die Finanzierung regionaler Projekte bereitstellen. Die Datenlage zur Stadtregion kann als Ausgangspunkt für eine regional abgestimmte Planung des Wohnbedarfs und der sozialen Infrastruktur dienen. Die Abstimmung der Umlandgemeinden im Zuge der Regionalen Leitplanung erhöht deren Verhandlungsmacht gegenüber Wien und trägt damit zur Lösung des Asymmetrie-Problems für Stadt-Umland-Kooperationen bei.

Steigende Bodenpreise, Flächenverknappung und soziostrukturelle Veränderungen schaffen für die gesamte Stadtregion einen Problemdruck, der gemeindeübergreifende Bündnisse trotz unterschiedlicher Wohnleitbilder sinnvoll erscheinen lässt und wahrscheinlicher macht. Wien und die südliche „Suburbanisierungssachse“ sind mit steigender Wohnungsnachfrage und Engpässen an leistbarem Wohnraum bzw. verfügbarem Bauland konfrontiert. Auch angesichts der Bestimmungen des NÖ Raumordnungsgesetzes über eine flächensparende, verdichtete Siedlungsstruktur müssen niederösterreichische Gemeinden künftig ein besonderes Augenmerk auf potenzielle Verdichtungsmöglichkeiten innerhalb gewachsener Strukturen richten. Steigende soziale und bauliche Dichten verändern das Zusammenspiel privater und öffentlicher Räume. Die Qualitätsanforderungen an die Bebauung, die Erschließung, Freiräume und Nutzungen werden erhöht. Damit aus Verdichtungsprozessen Vorteile generiert werden können, müssen sie außerdem mit individuellen und öffentlichen Wertvorstellungen in Bezug auf das Wohnen am Stadtrand in Einklang gebracht werden. Dazu wären positive Zukunftsbilder und eine Auseinandersetzung mit (sub)urbanen Qualitäten notwendig, die eine gemeinsame Klammer für stadtregionale Dialoge und Kooperationsprojekte setzen könnten.

2. Summary

Abstract

Vienna and its catchment area are increasingly growing. In particular, in the southern part of the Vienna urban region there are close structural and functional links between Vienna and its Lower Austrian neighboring communities. The population growth increases the demand for affordable housing. The dynamic of settlement poses a challenge for the qualitative development of settlements and open spaces, of infrastructures but also for the social structure and the identification with the place of residence. Cross-border co-ordination and cooperation among policymakers, local authorities and administrators becomes more important. Through the joint development of target areas, the coordination on the level of legal instruments and the launch of strategic alliances, sustainable spatial development and housing provision can be addressed at the level of the urban region. Urban regional cooperation is furthermore necessary to preserve a high quality of recreational areas, transport infrastructures and social services. Throughout the project a set of cooperative approaches has been analyzed to unveil potentials but also barriers to urban regional cooperation. Opportunities can be found in the networking activities of the Planungsgemeinschaft Ost and the Stadt-Umland-Management, the ongoing coordination processes on the level of Lower Austrian municipalities as well as in innovative projects which are (co-)financed by the EU. Barriers for cooperation in the urban region occur because of different legal frameworks and concepts of housing policy, a lack of incentives and support programs and the difficulty of finding a system for compensating spatially unequally distributed benefits and burdens of (sub)urban settlement development.

Objectives

The Vienna urban region is facing considerable population growth and has to cope with fundamental changes in population and the structure of the economic system. The area of research which covers the 23rd district of Vienna and its surrounding Lower Austrian communities is submitted to constant social change. Its development can be characterized by high densities of inhabitants and jobs and increasing commuter flows, which reinforce mutual dependencies between the core city and its surrounding municipalities. In order to ensure a socially sustainable spatial development, a good quality of open spaces, transport infrastructures and social services, structures of cross-border-governance has to be set up. This raises the question how to coordinate settlement, traffic and infrastructure development through regional cooperation.

In the course of the project, various approaches of regional coordination and inter-communal cooperation which aim at long-term improvements for the resident population have been explored. These case studies focused on the district Liesing and the adjoining communities Perchtoldsdorf, Brunn am Gebirge and Vösendorf. This area covers one of the main target areas of the Urban Development Plan of Vienna in Liesing (eg "In der Wiesen", "Carrée Atzgersdorf"). On the other hand it is designated as a "regional cooperation area" for a networking project which is funded by the EU program URBACT III. On the basis of the case studies conditions are identified which turn out to be necessary, so that cooperative models can be established in the urban region. The main focus is on voluntary forms of cooperation, which may serve as a starting point for institutionalizing regional cooperation.

Methods

The methodical design of the project encompasses different steps of document analysis and qualitative interviews with experts in the fields of politics, administration and social research. The literature review was based on the question of how to initialize regional cooperation. For this purpose the main driving forces and pitfalls have been identified.

Results

As a first step a document analysis was conducted to compare the strategic objectives of the development concepts of Vienna and Lower Austria on the level of *Länder* and communities. It was found that the main regional strategy of Lower Austria aims for strengthening inter-municipal cooperation, especially in the fields of "identity-creating measures" and the development of "city-regional governance". In this respect there is convergence with The Urban Development Plan of Vienna (STEP 2025) which identifies various areas for piloting urban regional cooperation projects.

Sectoral or functional cooperation is often initiated by a bottom-up-process. Regional cooperation which is aligned on long-term targets has to be pushed from the top down through the state level or has to be supported by specific incentives. The promotion of model projects or innovative approaches can trigger cooperative ventures. Since regions are not institutionalized as a separate level in the political-administrative system, top-down governance is not applicable. Therefore urban-regional cooperation has to build on existing coordination processes and forms of cooperation. With regard to housing policies there are four potential levels to set up urban-regional cooperation: the level of projects, the level of legal instruments for spatial planning, the level of development of sub-areas and the level of strategic alliances.

Project-related cooperation creates a sense of achievement and therefore a social climate that encourages cooperation. Common projects are important for incrementally launching urban-regional alliances. These include co-operation in the field of technical and social infrastructure, but also projects in sub-areas, that have been identified as joint development areas. Another possibility for cooperation can be found at the level of coordination of legal instruments. Finally, alliances concerning housing policy can be concluded in order to initiate concrete implementation steps on the basis of common goals.

The communities that served as case studies mainly cooperate in the field of wastewater treatment plants, the disposal of construction waste and the technical structure of the water supply and sewer pipelines. In the field of social infrastructure (childcare, education, health and care) there is no current cooperation between Vienna and the surrounding communities. In the interviews, the establishment of cross-border *Schulsprengel* in compulsory education is discussed in particular. There is no regional coordination in the field of culture apart from occasional personal contacts. This would be important for the development of larger areas that could serve as regional cultural centers as the former *Leiner* building in Mödling and the abandoned coffin factory in Atzgersdorf. An example of cooperative development of target areas is the EU-co-funded URBACT III project "sub> urban. re-inventing the fringe". A Local Action Plan is currently being developed by administrators from the local authorities of Vienna, Vösendorf, the Government of Lower Austria, the PGO and the SUM. Joint measures will address the area "Wien Liesing / Marktviertel Vösendorf". Specifically, it is about an upgrading of parts of the Triester Straße and public spaces, the closure of gaps in cycling and walking paths and connecting of green spaces.

The documents published by the PGO and by the Austrian Conference on Spatial Planning (ÖROK) put special emphasis on the strategic importance of the urban region of Vienna. The federal governors (*Landeshauptleute*) of Vienna, Lower Austria and Burgenland have agreed on a common strategic framework which is summed up as "stadtregion*". This concept relies on a shared perception of the future development of the urban region and specifies guiding planning principles on the way to a so called "structured city region". The main device is to direct settlement towards infrastructural well-developed areas along central traffic axes. Implementing the goals of this strategy would require additional land for building by mobilizing designated construction sites. Rising land prices and a shortage of affordable housing for communities aggravate the need to raise land or to intervene in providing and securing land for "affordable" housing. Further measures have to be undertaken to raise density in stock and to improve building structures by urban renewal. Therefore an appropriate use of regional planning instruments or additional funding would be necessary.

With regard to the lack of affordable housing the question arises of how the situation for subsidized housing can be improved by the instruments of local spatial planning and whether there is a need to cooperate across municipalities and countries.

At first, there are significant differences between Lower Austria and Vienna in terms of housing policy objectives, which are also reflected in the legal regulations for spatial planning. While the Lower Austrian development concept⁸ does not contain any definite statement regarding affordable housing, its significance is explicitly highlighted in Vienna STEP 2025 as one of the "main pillars" in the field of housing policy. In the Lower Austrian development concept, the housing provision is issued with regard to an overall settlement development that provides relevant socio-economic functions in an appropriate ratio. The quality of living is also reflected in terms of the quality of architecture, recreational and open spaces, but not in terms of affordability. Housing-related objectives also differ on the level of regional planning principles between Vienna and Lower Austria.

The legal building regulations of Vienna prescribe to consider housing needs and housing provision when modifying and adopting zoning plans. In addition, it is possible to dedicate sub-zones for subsidized housing. The Lower Austrian Spatial Planning Law (NÖ ROG 2014) stipulates preserving and expanding the diversity of uses of urban land and urban centers as a key objective for local spatial planning, also in terms of a balanced share of residential use. Accordingly policy measures in the field of social housing are most likely to be pursued with regard to specific features of the location, but not with regard to affordability. It is not possible to zone out special areas for subsidized housing on the basis of the NÖ ROG. Therefore, ÖROK (2014) recommends a stronger regional anchoring of social housing in the context of local spatial planning by adapting legal instruments.

The matching of strategies in the field of spatial planning could be improved by a regional analysis of land needs and the specification of needs assessment criteria for local spatial planning. Another recommendation refers to the establishment of a fund to assist communities in active land policy. On the basis of the Lower Austrian Spatial Planning Law, the municipalities are empowered to intervene in the availability of land for building by private contracts. Contracts between local authorities and private land owners presuppose that the latter are willing to make a deal, which might not be applicable in many cases. The law also enables communities to zone areas as (temporary) retention areas for institutions fulfilling public purposes. The task of affordable housing is not included in the corresponding list. The Vienna Building Law also entitles the municipality to conclude private-law agreements with landowners in order to provide for land for the required living space and to involve landowners in the occurring costs for infrastructure.

Informal approaches, such as addressing owners of unused land or creating master plans do not interfere with the property rights of owners or property developers. A tool which is intended to support Lower Austrian communities to manage the land use according to local demands is provided by the Government of Lower Austria (data base for land use management). Other options to raise affordability of housing at a local level are the regulation of required parking spaces and the legally regulated densities of land use. According to the Lower Austrian Spatial Planning Law, structural density is legally required in the sense of a densely populated settlement structure, but must be within the scope of the main objective of preserving and improving the characteristic appearance of town centers and landscapes. So despite of the (sub)urbanized overall structure of municipalities in the urban region the rural structure of their centers entails a moderate density. Potentials for higher material densities, which would basically be possible due to the cubatures and building regulations, can't be exploited. Structural extensions to existing buildings are often controversial and encounter resistance, especially among neighbours. From the point of view of the surveyed municipalities, urban densities are also problematic, since they are opposed to the self-image as a "Weinort" or

⁸ Amt der niederösterreichischen Landesregierung 2004: Landesentwicklungskonzept für Niederösterreich.

"garden city". These are important attributes to differ from the core city and thus for the local identity. With regard to regulating densities of building and settlement, the Lower Austrian Spatial Planning Law is rather restrictive: in order to "safeguard the structural character", the zoning of "building land-residential area" may be specified by restricting the number of housing units. In the southern suburbs of Vienna which are facing high settlement pressure, such restrictions are often used in zoning plans in order to prevent too dense development in single-family housing areas. The appropriate instrument for designating target areas for required higher densities would be Local Development Concepts, since they include, among other things, basic research that reveal future housing needs. Since the amendment 2014, however, these Local Development Concepts are no longer mandatory part of the Local Spatial Planning Program. Without any concepts of that kind, however, essential foundations for the socio-spatial situation of the population are missing, which would be necessary for a longer-term and cross-community coordination of housing needs.

Taken as a whole, the spatial development strategies proposed by the PGO would provide the necessary basis for cooperative decision-making for dealing with the future population growth in the urban region of Vienna. However, its implementation is complicated because of different responsibilities in the field of spatial planning (local vs. regional spatial planning, responsibility of the federal governments for sectoral planning and for general regional planning). The interlocking of "horizontal" as well as "vertical" patterns therefore becomes a prerequisite in order to direct regional developments on specific paths. A significant innovation in this context was the introduction of the instrument of Regional Guidance Plans (*Regionale Leitplanung*), which established a new approach to spatial planning in Lower Austria.

This innovative way of regional planning was first tested in the north of Vienna and then applied in a second step in the district of Mödling. (Regional Master Plan Mödling 2016) Future challenges of spatial development have been discussed among municipalities of the district of Mödling and representatives of the federal government. Specific strategies and measures were defined on the base of the recommendations of the "stadtreion". This coordination process also facilitates cooperative projects with the city of Vienna, since the particular interests of the surrounding communities have finally been broken down to a common set of targets. On the one hand, this makes it easier to handle regional coordination processes. On the other hand the position of the comparatively small municipalities is strengthened in relation to the core city. A critical point that can't be clarified on the current status is the effectiveness of the Regional Master Plan Mödling in practice. This concerns the issue of the implementation of the agreed measures, including the revision of zoning plans, the use of urban development contracts, an active land policy, the definition of regional settlement areas and the establishment of a regional infrastructure fund.

Another starting point for regional cooperation in the area of housing provision would be the creation of housing policy concepts, which can be used as a basis for joint housing policy initiatives. The creation of such concepts can strengthen the position of municipalities and cities in the housing market. Regional stock analyses and forecasts can quantify regional housing demands and differentiate them according to different forms of living such as single flats, family flats and age-appropriate flats. Regional analysis can be based on the monitoring of settlement development in the urban region of Vienna which is commissioned by the PGO.

Finally the sustainability of interregional cooperation depends on the extent to which it is possible to reconcile the interests of the core city and the surrounding communities or between municipalities. This can be attained as a result of growth effects or by implementing new systems for balancing regional burdens and benefits. The Regional Master Plan Mödling provides for a "regional infrastructure fund" to compensate for unevenly distributed burdens and benefits in the form of inter-communal financial equalization regarding expenditures and revenues. However, clarifying the issue of spatially unequally distributed burdens also raises the question of setting non-monetary benefits such as the provision of places for recreation and leisure activities. Although there is a broad

discourse among professionals and scientists, there are no practical solutions available for the Vienna Urban Region.

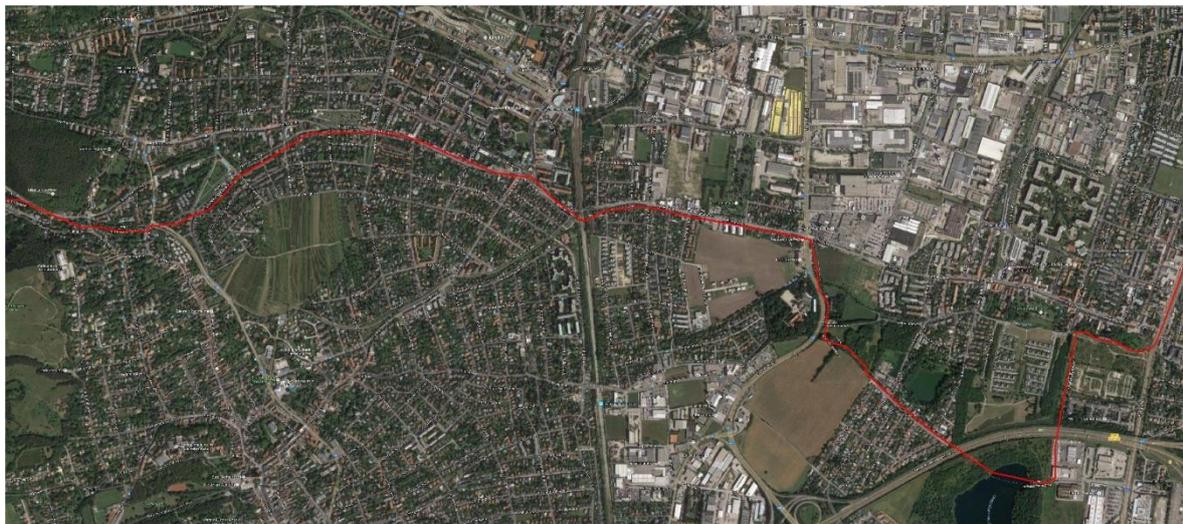
Regional cooperation in the Vienna area is confronted with structural barriers, above all because of the federal state border. However, with regard to the establishment of a co-operative culture, new opportunities emerge, resulting from EU-funded pilot projects, legal relief for community co-operation, new possibilities of municipal taxation, the instrument of regional planning and the data base provided by the Monitoring of the Vienna Urban Region. A local action plan for an area at the southern interface between Vienna and Lower Austria can enhance the image of a transitional area that has been barely perceived until then. Legal regulations offer different forms of organization for inter-communal cooperation, which can be adapted to local needs. Dividing municipal taxation between communities can provide a basis for financing regional projects. The data on the urban region can serve as a starting point for a regionally coordinated planning of housing and social infrastructure. The coordination among Lower Austrian municipalities in the course of creating Regional Master Plans increases their bargaining power towards Vienna and thus contributes to the solution of the problem of asymmetry for city-periphery cooperation.

Rising land prices, scarcity of land and socio-structural changes create a problem for the entire urban region, which makes alliances between municipalities more probable, despite differences in housing policy concepts. Vienna and its southern "suburbanization axis" are confronted with rising demands for housing and bottlenecks in affordable housing space or available building land. The Lower Austrian Spatial Planning Law aims to foster compact settlement structures. Therefore municipalities must pay special attention to potential densification possibilities within existing structures. Increasing social and architectural densities are changing the interaction of private and public spaces. Quality requirements are increased on open spaces and architecture. In order to be able to generate benefits from population growth, communities must communicate individual and public values regarding (sub)urban transformation. This would require positive visions of the future and debates about (sub)urban qualities that could provide a common link for regional dialogues and cooperation projects.

3. Einleitung

Wien wächst⁹ zunehmend Richtung Umland¹⁰. Diese Entwicklung lässt sich nicht bloß als Verlagerung von Wohnstandorten aus der Kernstadt in das Umland beschreiben, sondern umfasst grundlegende Veränderungen der bevölkerungs-, wirtschafts- und versorgungsmäßigen Strukturen (Abbildung 1). Innerhalb der Stadtregion¹¹ entstehen urbane Verdichtungs- und Verflechtungsräume, die eine hohe Einwohner- und Arbeitsplatzdichte, wechselseitige Abhängigkeiten und zunehmende Pendlerströme aufweisen. Insbesondere südlich des 23. Wiener Gemeindebezirkes Liesing an der Grenze zum Bezirk Mödling (Gemeinden Perchtoldsdorf, Brunn am Gebirge und Vösendorf) bestehen enge siedlungsstrukturelle und funktionale Verflechtungen mit dem angrenzenden niederösterreichischen Umland. Ebenso wie Wien verzeichnen die genannten Gemeinden auch erhebliche Bevölkerungszuwächse¹².

Abbildung 1: Siedlungsstruktureller Übergang im südlichen Wiener Stadt-Umland



Quelle: wien.gv.at; eigene Darstellung, 2016.

⁹ Laut Bevölkerungsprognose der Statistik Austria wird Wien ab 2022 eine 2-Millionen-Einwohner-Stadt sein, wobei dieses Wachstum angesichts eines geringen Geburtenüberschusses hauptsächlich auf Wanderungsgewinne zurückzuführen ist. (s.a. www.statistik.at; Bevölkerungsprognose 2016) Wien und seine Umgebungsgemeinden zählen zu den Regionen, für die das stärkste Wachstum prognostiziert wird. (ÖROK 2014a)

¹⁰ Als Umland wird im Folgenden jener Raum bezeichnet, der unmittelbar an eine Kernstadt angrenzt und mit dieser funktional durch Wirtschaftsbeziehungen, Pendlerströme und Versorgungsleistungen verbunden ist (vgl. Graebe 2004: 62). Das Stadtumland besteht aus den Außenbezirken Wiens und den niederösterreichischen Umgebungsgemeinden. Das südliche Umland von Wien umfasst beispielsweise Städte wie Mödling und Baden, die wiederum eine zentralörtliche Funktion für ihr kleinräumiges Umland erfüllen.

¹¹ Als Stadtregion wird gemäß der Abgrenzung durch die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) jenes Gebiet bezeichnet, das aus dem „Kernsiedlungsgebiet“ und Gemeinden, deren „Bevölkerung und Beschäftigte mehrheitlich dem Kernsiedlungsgebiet zugerechnet werden können“, sowie der Umgebung besteht, die mit diesem städtischen Siedlungsraum „funktional eng verflochten ist“. Das Kernsiedlungsgebiet und die – aufgrund der Bevölkerungs- und Beschäftigtenstrukturen ihm zugerechneten Gemeinden bilden nach dieser Definition den Agglomerationsraum. (s. ÖROK 2009: 53-54) Der südliche Teil des Wiener Agglomerationsraumes reicht bis Wiener Neustadt und umfasst die Städte Eisenstadt und Ternitz. (ÖROK 2009: 55)

¹² s. <http://www.noel.gv.at/noel/Zahlen-Fakten/>; letzter Zugriff am 28.06.2017

Der Bevölkerungsdruck erhöht die Nachfrage nach leistbarem Wohnraum und stellt eine Herausforderung für eine qualitative Entwicklung von Siedlungs- und Freiräumen, von Infrastrukturen aber auch für den sozialen Zusammenhalt dar. Deswegen muss die Wachstumsdynamik so gesteuert werden, dass eine nachhaltige Raumentwicklung, bedürfnisgerechte Wohnraumversorgung, eine hohe Qualität von Umwelt, Naherholungsgebieten und Verkehrsinfrastrukturen sowie eine entsprechende Versorgung mit sozialer Infrastruktur gewährleistet bleiben.

Analysen zeigen, dass das Bevölkerungswachstum angesichts bestehender Reserven an Bauland bzw. an zusätzlichen Kubaturen innerhalb des Ballungsraumes und der Außenzone rund um Wien grundsätzlich bewältigt werden könnte. Eine „tragfähige Besiedlungsstruktur“ müsste jedoch in Richtung bestehender Versorgungseinrichtungen und Verkehrsanbindungen gelenkt werden, um weitere Zersiedelungstendenzen und Belastungen durch den motorisierten Individualverkehr einzudämmen. (PGO 2011: 45-47) Daher wirft die Dynamik der Entwicklungen in der Region rund um Wien die Frage auf, welche Veränderungen für den Erhalt der Qualitäten dieses Lebensraumes wichtig wären und welche Gestaltungsspielräume es gibt, um Siedlungs-, Verkehrs- und Infrastrukturentwicklung entsprechend aufeinander abzustimmen.

Wien als Kernstadt hat aufgrund der sozialen Struktur seiner Bevölkerung und aufgrund seiner Zentrumsfunktionen spezifische Lasten¹³ zu tragen. Die Umlandgemeinden sind aufgrund des Zuzugs mit zusätzlichen Infrastrukturerfordernissen konfrontiert, die vor allem in den kostenintensiven Bereichen der Schulen und Kindergärten Ausgabenbelastungen mit sich bringen. Dazu kommt, dass der erhöhte Bedarf an Wohnraum bauliche und soziale Verdichtungen verursacht, die das Ideal einer „ländlichen Idylle“ unterlaufen. (Derecchi 2016: 14)

Aktuelle Forschungen und Strategiepapiere zur Entwicklung von Stadtregionen beschäftigten sich daher insbesondere mit folgenden Fragestellungen: Kann die Siedlungsentwicklung in Richtung zentraler bzw. zentrumsnaher Standorte gelenkt werden? Welche Rolle spielen dabei Industriebrachen oder ungenutzte Gewerbeflächen, Bahn- oder Kasernenareale? Können genutzte Gewerbeflächen räumlich so verlagert werden, dass dadurch Siedlungsraum entsteht? Welche Maßnahmen sind geeignet, um Verkehrsbelastungen durch Engpässe des Straßen- und Schienennetzes und Überlastungen der Zufahrtsachsen entgegenzusteuern? Welche Handlungsspielräume stehen zur Verfügung, um diese Transformationsprozesse so zu lenken, dass die Qualität als Wohn-, Arbeits- Erholungs- und Wirtschaftsstandort langfristig gesichert werden kann? Wie können Kooperationen in Stadtrandlagen ausgestaltet werden?

Im Rahmen des vorliegenden Projektes werden anhand von Fallbeispielen konkrete Kooperationsansätze aufgezeigt, bei denen durch bundesländerübergreifende bzw. interkommunale Kooperationen Verbesserungen für die ansässige Wohnbevölkerung erzielt werden könnten. Der Fokus richtet sich dabei auf den Verflechtungsraum von Wien mit seinen südlichen Umlandgemeinden, da dieser Bereich besonders durch starkes Bevölkerungswachstum gekennzeichnet ist und gleichzeitig über die Verkehrsnetze enge wechselseitige Abhängigkeiten aufweist. Beide Faktoren werfen die Notwendigkeit für ein kooperatives Vorgehen zur Entwicklung von Strategien auf. Im Zentrum steht die Frage, inwiefern Voraussetzungen und Anknüpfungspunkte gegeben sind, um siedlungspolitische Themenstellungen kooperativ zu bearbeiten. Dabei werden schwerpunktmäßig wenig institutionalisierte, auf Freiwilligkeit basierende Kooperationsformen untersucht, die durchaus auch einen Ausgangspunkt für eine schrittweise Einrichtung

¹³ Damit sind überdurchschnittliche Pro-Kopf-Kosten gemeint, die auf städtische Aufgaben in Bezug auf die allgemeine Verwaltung, die öffentliche Sicherheit, die Bereiche Bildung, Kultur, Sport und Freizeit sowie auf Sozialleistungen und Asylhilfe zurückzuführen sind. (vgl. Ausgaben für die Bereiche „Gesundheit“, „Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung“ sowie „Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft“ und „allgemeine Verwaltung“ laut Rechnungsabschluss der Stadt Wien 2014; <https://www.wien.gv.at/statistik/verwaltung/finanzen/>; letzter Zugriff am 4.9.2017)

institutionalisierter Regionalverbände darstellen können. Die ermittelten Kooperationspotenziale werden exemplarisch nach folgenden Aspekten analysiert:

- Welche (projektbezogenen) Kooperationsansätze gibt es im Bereich der **technischen Infrastruktur** (Abwasser- und Abfallbeseitigung, Wasserwirtschaft, Energieversorgung) und im Bereich der **sozialen Infrastruktur**¹⁴?
- Bei welchen gemeindeübergreifenden **Freiraumverbindungen** könnten Kooperationen ansetzen?¹⁵
- Welche **Strategien** wären angesichts des erhöhten Nachfragedrucks im **Wohnbausektor** insbesondere hinsichtlich der Zielsetzung des **leistbaren Wohnens** sinnvoll?
- Wie sind die **Umsetzungsmöglichkeiten** von regionalen Kooperationen vor dem Hintergrund eines Nutzen-Lasten-Ausgleichs einzuschätzen?

Als Gebiet für die Auswahl und Analyse solcher Handlungsansätze wurde eine räumliche Abgrenzung vorgenommen, die den Bezirk Liesing und die unmittelbar angrenzenden Umlandgemeinden Perchtoldsdorf, Brunn am Gebirge und Vösendorf umfasst. Diese Abgrenzung erfolgte unter der Prämisse, einen Verdichtungsbereich zu erfassen, der einerseits im Kernbereich von Liesing ein wohnpolitisches Zielgebiet der Wiener Stadtentwicklung darstellt (z.B. "In der Wiesen", "Carrée Atzgersdorf"¹⁶) und andererseits im Rahmen des EU-Programmes URBACT¹⁷ derzeit als „regionaler Kooperationsraum“ entwickelt wird¹⁸.

Methodik des Projektes

Die exemplarische Analyse von Kooperationsansätzen und -potenzialen basiert auf einer Kombination von Erhebungen vor Ort, der Analyse von Plan- und Textdokumenten sowie auf Leitfadenterviews mit ExpertInnen aus Politik, Verwaltung, Wohnbau und Forschung.

Die Literaturanalyse orientierte sich an der Frage, welche Rahmenbedingungen grundsätzlich nötig sind, damit Kooperationen in Stadtregionen und auf lokaler Ebene zustande kommen, welche treibenden Kräfte sie befördern und welche Hürden sich ergeben können. Darüber hinaus werden verschiedene Wege einer Institutionalisierung regionaler Kooperationen behandelt. Die Darstellung formeller und informeller Voraussetzungen für eine gemeinde- bzw. länderübergreifende Abstimmung und/oder Zusammenarbeit bildeten die Basis für die Ableitung potenzieller Kooperationsfelder.

Die Voraussetzungen für regionale Kooperationen wurden im Zuge einer Dokumentenanalyse der – für regionale Kooperationen relevanten – strategischen Ziele der Entwicklungskonzepte der niederösterreichischen Landesregierung, des STEP 2025 sowie der Gemeinden im Untersuchungsgebiet und des Bezirks Liesing untersucht.

Ergänzend dazu wurden die Herausforderungen und Problemlagen, mit denen die untersuchten Gemeinden konfrontiert sind, aus Sicht politischer EntscheidungsträgerInnen erhoben. Dabei wurde

¹⁴ Für Liesing werden ein erheblicher Anstieg bei Personen ab 75 und ein steigender Bedarf an Einrichtungen für Senioren prognostiziert (s. MA 18 2015: Perspektive Liesing: 97).

¹⁵ MA 18 Werkstattbericht 153 (2015): Perspektive Liesing.

¹⁶ s. STEP 2025

¹⁷ <http://urbact.eu/urbact-deutschland-und-oesterreich>

¹⁸ Im Rahmen des EU-kofinanzierten URBACT III – Projekts „sub>urban. re-inventing the fringe“ wird derzeit an einem Lokalen Aktionsplan gearbeitet, der für das Aktionsgebiet „Wien-Liesing / Marktgemeinde Vösendorf“ interkommunale und intersektorale Kooperationen in Hinblick auf die Weiterentwicklung des Wohn- und Bildungsstandortes vorsieht (s. dazu: <http://superwien.com/de/index.php/2016/02/29/suburban-reinventing-the-fringe/>).

auch der Frage nachgegangen, wie die zur Verfügung stehenden raumordnungsrechtlichen Instrumente von Seite der Gemeinden eingesetzt werden, um die räumliche Entwicklung in Richtung ihrer Vorstellungen zu lenken. Im Zuge des Projektes wurden Leitfadeninterviews mit ExpertInnen aus folgenden Bereichen geführt¹⁹:

- Politik (Bezirksvorsteherung Wien Liesing, politische VertreterInnen der NÖ Gemeinden Brunn am Gebirge, Vösendorf, Perchtoldsdorf) (n=4)
- PGO (n=2)
- Bauträger (n=1)
- Stadt-Umland-Management (n=1)
- Verwaltung (MA 21; MA 18; NÖ Landesregierung - Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik; Baudirektion Vösendorf) (n=5)
- Forschung (TU Wien, Geographie) (n=2)
- Gemeindeverband (n=1)

Die Leitfäden behandelten folgende Themenstellungen:

1. sinnvolle **Kooperationsstrategien** zur Wahrung der Qualitäten des (sub)urbanen Lebensraumes
2. **Handlungsfelder** für den geförderten Wohnbau, die Infrastruktur, den Verkehr und die Freiraumversorgung
3. Einschätzung der **Kooperationspotenziale** in den Bereichen der technischen und sozialen Infrastruktur
4. nötige Verbesserungen der gemeindeübergreifenden **Freiraumverbindungen** und des öffentlichen **Personennahverkehrs**
5. Einschätzung der **Umsetzungsmöglichkeiten** von regionalen Kooperationen (Machbarkeit)
 - **Mobilisierung** von Akteuren
 - konkrete Projekte als **Hebel** für Kooperationen

Aufbauend auf den vorangehenden Arbeitsschritten wurden konkrete Kooperationspotenziale und -formen für unterschiedliche Bereiche (darunter Siedlungsentwicklung, Wohnraumversorgung, Freiraum, soziale Infrastruktur und lokale Identität) ermittelt. Ergänzend werden Praxisbeispiele aus wachsenden Regionen in Vorarlberg, Salzburg, der Schweiz und in Deutschland, die von einer Verknappung an leistbarem Wohnraum betroffen sind, herangezogen, um auf Basis bestehender Modelle Empfehlungen für die Initialisierung von Kooperationen ableiten zu können.

Der Bericht ist folgendermaßen gegliedert: Als Ausgangspunkt wird der theoretische Rahmen für die Analyse regionaler Kooperationen beschrieben. Im Folgenden werden bestehende Kooperationsansätze in der Stadtregion Wien analysiert. Kapitel 6 widmet sich den Rahmenbedingungen für die Initialisierung stadtreionaler Kooperationen. Die Voraussetzungen für deren Verstetigung sind Thema von Kapitel 7. Es folgen die Ergebnisse der Dokumentenanalyse zu den strategischen Zielsetzungen für die räumliche Entwicklung der Stadtregion Wien. Probleme und Kooperationsbedarfe im südlichen Wiener Raum sind Gegenstand von Kapitel 9. Potenziale für weiterführende Kooperationen auf einer stadtreionalen Ebene werden im zehnten Kapitel behandelt. Kapitel 11 befasst sich mit den strukturellen Barrieren für Kooperationen in der Stadtregion Wien. Im letzten Teil werden die Befunde von Kooperationstheorien, -ansätzen und -potenzialen zu Empfehlungen für die Initialisierung stadtreionaler Kooperationen im Bereich der Wohnpolitik zusammengefasst.

¹⁹ Bei diesen Gesprächen handelt es sich um Experteninterviews, die definierten methodischen Standards in Bezug auf die Auswahl der GesprächspartnerInnen, das Erhebungsinstrument, die Gesprächsführung, Dokumentation und Auswertung gerecht werden müssen. (s. Bogner et al. 2005)

4. Kooperationen in der Stadtregion Wien im Lichte der Governance-Forschung

Stadtregionen beschreiben einen Siedlungsraum, der aus verdichteten städtischen Strukturen besteht, die aufgrund funktionaler Verschränkungen von Kernstadt und Umgebungsgemeinden über die ursprünglichen Grenzen der Kernstadt hinausragen. (s. ÖROK 2009) Da es sich um einen Raum handelt, der nicht auf ein „eindeutig bestimmtes Territorium“ übertragbar ist, konstituieren sich Stadtregionen auch nicht durch administrative Einheiten²⁰ sondern durch „Interaktions- und Funktionszusammenhänge“. (vgl. Benz, Fürst 2003: 15; Benz et al. 1998: 18) Für diese stellen vor allem wirtschaftliche Entwicklungen eine treibende Kraft dar. In einem globalen Wettbewerb werden Unternehmen aufgrund von Konkurrenzverhältnissen, dem Druck zu Kosteneinsparungen und Innovationen zur Forcierung von Spezialisierungen und Kooperationen nach dem Muster „regionaler Wertschöpfungsketten“ gedrängt (Benz, Fürst 2003):

Alles, was an ökonomischen Prozessen gegenwärtig abläuft – Cluster Building, New Industrial Districts, kreative Milieus –, ist regional organisiert und keineswegs auf Einzelkommunen bezogen. Erst auf der regionalen Ebene ... ist jene Vielfalt und wechselseitige Ergänzungsstruktur von Standortgegebenheiten präsent, die als Attraktoren für mobile Standortfaktoren wirken. (Weichhart 2009: 16)

Um die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit zu optimieren, müssen auch politische Maßnahmen und Förderungen zunehmend auf regionale Erfordernisse reagieren (Knieling et al. 2003: 3). Die Wirtschaftsförderung muss ergänzend zu sektoralen Programmen regional abgestimmt werden, um die Attraktivität von Wissens-, Produktions- und Technologiestandorten zu halten. Die Ausrichtung der EU-Strukturfonds auf die Prinzipien der Partnerschaft und auf das Ziel der regionalen Wettbewerbsfähigkeit setzte diesbezüglich wesentliche Impulse²¹. Ein weiterer Einflussfaktor für die Bedeutung regionaler Strukturen liegt in einer zunehmend betriebswirtschaftlichen Ausrichtung von Verwaltungsprozessen. Demnach sollen Leistungen der Verwaltung anhand der Kriterien der Effizienz und Zielgruppenorientierung optimiert und besser an die jeweilige Nachfragestruktur angepasst werden. Vor diesem Hintergrund gewinnen auch regionale Verhandlungen und Vereinbarungen zwischen Sozialpartnerorganisationen an Bedeutung für Arbeitsmärkte und Unternehmensstandorte. (Benz, Fürst 2003: 22-23) Aber auch das umweltpolitische Nachhaltigkeitsparadigma bewirkt, dass politische Maßnahmen vermehrt auf ökologische, ökonomische und soziale Bedingungen in Regionen Bedacht nehmen müssen.

Denn Regionen sind nicht nur Wirtschaftsräume, sondern vor allem auch Lebensräume. Insbesondere in Stadtregionen überschreiten alltägliche Wege, Konsummuster und Kontakte die Grenzen von Gemeinden, Bezirken und Bundesländern. Die Flexibilität auf Arbeitsmärkten und die anhaltende Zuwanderung erweitern das soziale Gefüge, die örtlichen Aktivitäten und den Ortsbezug der Bewohner. Benz, Fürst (2003) sprechen angesichts der beschriebenen Verdichtung sozialer, wirtschaftlicher und politischer Prozesse auf regionaler Ebene von einer „Regionalisierung“ der

²⁰ Regionen sind in Österreich als politisch-administrative Einheit kaum institutionalisiert und rechtlich nicht einheitlich definiert. In der Regel werden sie als „funktional verflochtene Gebiete mittlerer Größenordnung“ zwischen der Ebene von Bundesland und Gemeinde definiert, die einen „Lebens- und Aktionsraum widerspiegeln, innerhalb dessen die wesentlichen räumlichen Ausprägungen der Daseinsgrundfunktionen für seine Einwohner erfahrbar ist“. (Wiechmann 2008: 92-93) Das NÖ ROG definiert Region als „ein zusammenhängendes Gebiet, das durch gleichartige Probleme oder funktionelle Zusammengehörigkeit gekennzeichnet ist und aus diesen Gründen Gegenstand eines regionalen Raumordnungsprogrammes oder regionalen Entwicklungskonzeptes ist oder werden soll. (nÖ ROG 2014; § 1 Abs 1 Z 2)

²¹ Darüber hinausgehend wird von der ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregionen“ gefordert, die Interessen von Stadt- und Metropolregionen bei den Förderprogrammen der EU in der neuen Förderperiode ab 2020 stärker zu berücksichtigen. (ÖROK 2017: 11-12)

Gesellschaft. Städte und ihre angrenzenden Verflechtungsräume bringen einen neuen räumlichen Typus hervor, indem sie sich zu Stadtregionen verdichten:

In der Stadtentwicklung, vereinzelt auch in der Kommunalpolitik, gibt es eine große Übereinstimmung darüber, dass Regionalisierungsprozesse ein zentrales Thema der Stadtentwicklung der nächsten Jahre sein werden. Wer über die Zukunft der Städte nachdenkt, kann und darf die regionale Perspektive und die Kooperation von Städten/Gemeinden in funktional eng miteinander verflochtenen Räumen nicht ausklammern. (Pitlik et al. 2010: 66)

Daraus folgt, dass das entlang von Gemeinde- und Bundesländergrenzen organisierte Politik- und Verwaltungssystem durch ein regionales Zusammenspiel verschiedener Ebenen und Akteure ergänzt werden muss. Auf horizontaler Ebene erfordern fachlich getrennte Verwaltungsstrukturen eine fachübergreifende Koordination. Strategische Planungen werden intensiviert, um einen „integrativen Rahmen“ für sektorale und formalisierte Planungen zu schaffen. (Wiechmann 2008: 5). Die skizzierten Entwicklungen werfen die Frage auf, wie kollektive Handlungen so aufeinander abgestimmt werden können, dass ihre Wirkungen zur Stärkung im regionalen Wettbewerb und zur Wahrung der Lebens- und Versorgungsqualität in einer wachsenden Stadtregion beitragen. Dabei geht es nicht nur um unmittelbare Kosteneinsparungen oder die Lösung von Finanzierungsfragen²², sondern um das Finden einer gemeinsamen strategischen Stoßrichtung als Weichenstellung für die Bewältigung zukünftiger Herausforderungen:

Kooperationen in Stadtregionen bedeutet vielmehr die Gestaltung gemeindeübergreifender strategischer Entwicklungspolitik mit Blick auf die Stärkung der Stadtregion im globalisierten Wettbewerb und zur gemeinsamen Bewältigung der Herausforderungen des demographischen Wandels. (Pitlik et al. 2010: 66)

In welcher Form eine Region als Handlungsebene politisch bearbeitet werden soll, ist in der einschlägigen Fachliteratur und Forschung umstritten, denn es gibt Argumente, welche für und solche, die gegen eine stärkere Institutionalisierung der regionalen Politikebene sprechen:

Die Theorie des New Regionalism (...) postuliert, dass Netzwerke und politikbereichsspezifische Koordination zunehmend klassische lokale Regierungssysteme ablösen, da die Kernstädte die zunehmend regionalen Aufgaben in Verkehr, Raumplanung, Wirtschaft und weiteren Bereichen allein nicht mehr bewältigen können. Folgt man hingegen eher dem Literaturstrang der Metropolreformen (...), ist im Gegenteil gerade eine Institutionalisierung auf höherer Ebene anzuraten, um Koordinationsschwierigkeiten zwischen verschiedenen politischen Einheiten und privaten und öffentlichen Akteuren zu lösen. Empirisch ist die Grundlage für beide Themen bisher schmal und beruht in der Regel auf einer Sammlung von Einzelfallstudien oder auf vergleichenden Analysen, die sich auf ein Land beschränken (...) (Christmann 2014: 142).

4.1 Governance als Steuerung abseits hoheitlicher Verwaltung

In den Sozialwissenschaften werden Steuerungsformen abseits der hoheitlichen Verwaltung, in die neben Vertretern des politisch-administrativen Systems auch zivilgesellschaftliche und (sozial-) wirtschaftliche Akteure involviert sind, mit dem Oberbegriff „Governance“ umschrieben (s. Fürst

²² Die Notwendigkeit stadtreregionaler Kooperationen wird diesbezüglich dahingehend argumentiert, dass die Nutzerkreise spezifischer öffentlicher Leistungen von Städten in Ballungsräumen nicht mit der Struktur von Entscheidungs- und Kostenträgern übereinstimmen. (s. auch Pitlik et al. 2010: 17f.)

2004; Kilper 2010)²³. Mit diesem Begriff verbindet sich jedoch kein einheitliches Verständnis. In der Fachliteratur werden sehr unterschiedliche Phänomene der Steuerung politischer Prozesse als „Governance“ bezeichnet²⁴. (vgl. auch Derrecchi 2016: 42) Eine Gemeinsamkeit besteht darin, dass das Hauptaugenmerk auf die Koordination wechselseitig abhängiger Akteure gelenkt wird, die abseits von hierarchischen Weisungen, marktvermitteltem Wettbewerb oder einem gemeinschaftlichen Zusammenhalt erfolgt. (Schimank 2007: 29) Es geht um Mechanismen der Handlungskoordination, also um jene Regeln und Strukturen, die das Handeln von Akteuren unterschiedlicher hierarchischer Ebenen und fachlicher Bereiche in Richtung eines funktionalen Zieles steuern.

Bezogen auf die regionale Ebene hat sich dafür der Fachbegriff der „*regional governance*“ etabliert. Regionale Governance-Systeme zielen nach Benz und Fürst (2003: 24) darauf ab, gegenseitige Abhängigkeiten so zu managen, dass „interdependente“ Prozesse strategisch aufeinander abgestimmt werden, sodass die regionale Entwicklung weitergebracht wird.

Es handelt sich also um einen Typus „regionaler Selbststeuerung“, der entsteht, wenn herkömmliche Regelmechanismen neue Aufgaben und Herausforderungen nicht mehr adäquat bewältigen können. (Fürst 2004: 46) Dies setzt jedoch voraus, dass erkannt wird, dass aufgrund gegenseitiger Abhängigkeiten individuelle Strategien nicht zielführend oder zu kostenaufwändig sind und daher ein „kollektiver Handlungsbedarf“ besteht. (Fürst 2007: 358).

Problemdruck und Optionen, die kollektiv definiert werden können, finden sich primär im *Bereich der Wirtschaftsentwicklung* (...). Deshalb haben sich Governance-Modelle auch primär im Kontext der Wirtschaftspolitik gebildet. Das gilt vor allem für die regionale Ebene. Denn auf lokaler Ebene formieren sich Governance-Muster auch um Fragen der Stadterneuerung, der Verbesserung der Lebensqualität, des Abbaus sozialer Spannungen, der Verbesserung der internen Integration u.Ä. (Fürst 2007: 359)

Eine Herausforderung für die regionale Entwicklung besteht darin, dass Entscheidungen, die auf Gemeindeebene getroffen werden, „externe Effekte“ auf andere Gemeinden erzeugen. Obwohl sie aufgrund ihrer rechtlichen Stellung autonom handeln und entscheiden können, sind sie dadurch in ihrer Entwicklung wechselseitig voneinander abhängig. (Benz, Fürst 2003: 11) Auch die Steuerung der Entwicklung von Stadtregionen setzt daher Abstimmungsprozesse in Form von interkommunaler Zusammenarbeit voraus. Die Problematik besteht nun darin, die Ebene der Gesamtregion mit der Ebene der Gemeinden anhand gemeinsamer Entwicklungsziele zu verbinden, wobei Zielkonflikte zwischen Gemeinden und Region aber auch unter Gemeinden auftreten können. Erschwerend kommt hinzu, dass kommunale Entscheidungsträger in ihren Handlungsmöglichkeiten lokalpolitisch eingeschränkt werden. (vgl. Derrecchi 2016: 17-18) Ihre Entscheidungen richten sich nicht nur auf rechtliche Zuständigkeiten, sondern auch auf informelle Verantwortlichkeiten und den Wettbewerb mit anderen Gemeinden um Steuereinnahmen.

Generell besteht eine zentrale Anforderung an Governance-Systeme darin, Akteure mit konkurrierenden Zielen und eigenen Handlungslogiken zu integrieren. Heterogene Interessen von Gemeinden, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren müssen „unter einen Hut“ gebracht werden, was ein schwieriges Unterfangen darstellt.

²³ Unterschiedliche Formen der institutionellen Steuerung wurden ursprünglich in Zusammenhang mit der Organisation des Wirtschaftssystems über Unternehmen, Märkte und Netzwerke und den damit verbundenen Transaktionskosten theoretisch untersucht und auf die Analyse politischer Steuerung übertragen. (vgl. Kilper 2010: 14; Benz et al. 2007: 11-13)

²⁴ Dabei dient der Begriff häufig nicht ausschließlich als Analysekonzept, sondern impliziert auch normative Vorstellungen von effektiverer und effizienterer Steuerung. (s. Benz, Fürst 2003: 12)

So sind VertreterInnen des politisch-administrativen Bereichs territorial und am Gemeinwohl²⁵ bzw. der Lebensqualität orientiert. Ihre Legitimität ist territorial begründet und durch das Wählerverhalten abgesichert. Rechtlich sind sie an Gebietskörperschaften gebunden. Wirtschaftliche Akteure sind hingegen an den funktionalen Strukturen ihrer Branche, an den jeweiligen unternehmerischen Zielen und Kosten-Nutzen-Abwägungen orientiert. Sie kooperieren nur dann, wenn sie einen wesentlichen Beitrag zur Problemlösung erwarten können. Kooperationen erfordern von den Beteiligten, ihre Handlungsorientierung in Richtung einer Gemeinwohlperspektive im regionalen Maßstab zu lenken. Diese Umorientierung erfolgt bei politischen Akteuren eher vor dem Hintergrund von Handlungszwängen, bei Unternehmern eher im Hinblick auf Handlungsoptionen:

Handlungszwänge wirken vor allem bei Politikern als treibende Kraft: Sie reagieren auf Probleme stärker als auf Optionen, weil Probleme, die in den Medien akzentuiert werden, die Wiederwahl gefährden. Demgegenüber wird das Versagen, Optionen nicht wahrgenommen zu haben, politisch kaum sanktioniert. Zudem erfordert die Nutzung von Optionen einen komplizierten Prozess der Konsensbildung über Definitionen und Wahrnehmungen. Man einigt sich immer schneller auf die Beseitigung eines Mangels als auf die Nutzung einer Chance. Akteure in der Wirtschaft werden dagegen unter dem Konkurrenzdruck und der Börsenabhängigkeit sehr viel stärker gezwungen, Optionen auszuschöpfen. (Fürst 2007: 358)

4.2 Die Vermarktung von Regionen

Zwänge und Möglichkeiten von Kooperationen stellen vor allem im Bereich der Positionierung im internationalen Standortwettbewerb zwei Seiten einer Medaille dar. So erachtet Heinrich Mäding, der ehemalige Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik, eine „strategische Regionsbildung“ als Notwendigkeit und zugleich als Möglichkeit, um im Gefüge des Städtewettbewerbs neue Handlungsoptionen zu erschließen. (Mäding 2009: 7) Er begründet dies damit, dass Aufgaben der Siedlungsentwicklung, darunter auch die Sicherung von Freiräumen und wohnungsnahen Erholungsräumen, die Planung der Verkehrsinfrastruktur und die Bündelung von Wohngebieten rund um Schienenverkehrsknoten überkommunale Herangehensweisen erfordern, da „die einzelnen Gebietskörperschaften für die optimalen Betriebsgrößen zu klein wurden.“ (Mäding 2009: 8)

Daher sind häufig Großereignisse im Sport- und Kulturbereich der Anlass für eine strategische Regionsbildung. Ihre Potenziale gehen jedoch weit über eine Zusammenarbeit im operativen Bereich hinaus, da sie Regionen in die Lage versetzen, eine Außenwirkung erzeugen, Interessen gegenüber dem Bund und dem Land als „Sprachrohr der Region“ zu artikulieren und Standortqualitäten für Unternehmen und öffentliche Investitionen zu optimieren:

Dieses akquisitorische Bemühen im Wettbewerb kennen wir zwar auch von den einzelnen Städten, der entscheidende Unterschied in der Wirksamkeit liegt darin, dass die Region als Ganzes sich als „kooperativer Gesamtstandort“ anbieten kann, der auch dann aus der Gesamtheit und Unterschiedlichkeit des regionalen Potenzials eine Lösung zu bieten vermag, wenn die einzelne Gemeinde „passen“ müsste, der aus seiner internen Diversität die Kraft schöpft, alle anzuziehen und sich zugleich als Ort des Business und der Entspannung, als Ort der Moderne und der Tradition darstellt, quasi mit „Laptop und Lederhose“. (Mäding 2009: 9)

²⁵ Der Begriff „Gemeinwohl“ wird sehr häufig legitimatorisch für die Begründung regionaler und interkommunaler Kooperationen gebracht. Generell bezieht er sich auf die Sicherung der Interessen einer Gemeinschaft, die vor Einzelinteressen gestellt werden. (Moss et al. (2009: 31)

Ein Beispiel für eine bundesländerübergreifende kooperative Vermarktung der Stadtregion als Wirtschaftsstandort ist die „**Vienna Region**“²⁶. Für den Wirtschaftsraum, der die Bundesländer Wien, Niederösterreich und Burgenland umfasst, bieten die Wirtschaftsagenturen Wiens und Niederösterreichs sowie das Wirtschaftsservice Burgenland Beratungsleistungen für Investoren, Gründer, Unternehmen an.

Die „**Vienna Airport Region**“ ist als Verein organisiert, dessen organisatorischer Kern sich aus dem Flughafen Wien und den Umlandgemeinden zusammensetzt. Im „erweiterten Vereinsvorstand“ sind Mitglieder der Landesregierungen Wiens und Niederösterreichs, der Sozialpartner aber auch privater Unternehmen vertreten²⁷. Die Vienna Airport Region“ wird auf der Homepage mit dem Slogan „Mehr als nur Umland“ beworben und will durch Kooperationen im Bereich der Betriebsansiedlungen und Immobilienverwertung eine „nachhaltige Standortentwicklung“ vorantreiben. Für Wohnungssuchende wird eine Suchmaschine angeboten, die verfügbare Baugründe, Wohnungen und Häuser in den Mitgliedsgemeinden ausweist. Während sich die regionale Reichweite des Vereins auf die Flughafengemeinden beschränkt, ist er in Hinblick seine Mitglieder eher breit aufgestellt und für private InteressentInnen offen. Dementsprechend sind seine Aktivitäten zwar auf die Vermarktung von Gewerbeflächen zugeschnitten, berücksichtigen aber auch die Gewährleistung eines „attraktiven Wohnumfeldes“.

Regionale Marketinginitiativen oder Imagekampagnen haben meist eine größere „regionale Reichweite“ als Kooperationen im Bereich der Standortförderung oder projektbezogene Kooperationen, für die eine kompakte Aufgaben- und Trägerstruktur geeigneter ist. Je mehr unterschiedliche Gebiete unter dem Dach einer Region zusammengefasst werden, desto mehr Interessen müssen Kooperationen berücksichtigen. Dadurch steigen das Konfliktpotenzial und die Kommunikationsaufwände, was geeignete organisatorische Strukturen erforderlich macht. (Mädig 2009: 10)

4.3 Die Organisation von Governance-Systemen und die Rolle von Netzwerken

Der strukturelle Aufbau regionaler Governance-Systeme ist in der Regel recht einfach. Es handelt sich im Wesentlichen um eine Steuerungsgruppe, um die mit der Zeit ein Netzwerk regional relevanter Akteure gruppiert wird, das sich im Zuge von Abstimmungs- und Aushandlungsprozessen über Planziele, Anreizinstrumente und Ausgleichssysteme verständigt. Weiche regionsbezogene Kooperationsformen haben keine politisch-legitimierte Entscheidungsebene und werden in der Literatur als temporäre Zwischenstufe beschrieben. Sie können jedoch mithilfe der Moderation eines Regionalmanagements Innovationen in Gang bringen. Dabei wird versucht, auf Basis einer konsensfähigen und finanzierbaren Zielsetzung, entsprechende projektbezogene Lösungsansätze zu implementieren. Regionale Kooperationen erfordern demnach ein Umsetzungsmanagement. Die entsprechenden Instrumente umfassen runde Tische, Arbeitsgruppen und privatrechtliche Trägerorganisationen, darunter Vereine, Agenturen und Gesellschaften. Der organisatorische Kern lenkt also die Aktivitäten des angegliederten Netzwerks in die Richtung der vereinbarten Zielsetzungen:

Kollektives Handeln braucht *Vermittlung*: Es muss eine Führungsinstanz geben, die den Governance-Prozess in Gang setzt und wesentliche Definitionsaufgaben übernimmt, also den Zweck des kollektiven Handelns präzisiert, dafür Mehrheiten zu gewinnen sucht, Foren bereitstellt und die notwendigen logistischen Vorarbeiten übernimmt. (Fürst 2007: 359)

²⁶ <http://www.viennaregion.at/de/home/standort/region> (Zugriff am 6.10.2017)

²⁷ Die „Vienna Airport Region“ wird aus den Umlandgemeinden des Flughafens gebildet. (Enzersdorf an der Fischa, Fischamend, Klein-Neusiedl, Rauchenwarth, Schwadorf, Schwechat und Zwölfaxing; http://www.vienna-airportregion.com/jart/prj3/apregion/main.jart?j-j-url=/die_region (Zugriff am 2.11.2017)

Besonders zahlreich sind regionale Netzwerke in Deutschland seit den 1980er Jahren entstanden. In ihnen sind RepräsentantInnen unterschiedlicher Politikebenen und Sektoren vertreten. Entsprechende Beispiele finden sich im Bereich von Infrastrukturprojekten, Entwicklungskonzepten, des Standortmarketing und der regionalen Agenda 21:

Die Ziele der neuen regionalen Kooperationen sind unterschiedlich, aber zwei Dinge sind ihnen gemein: Zum einen bringen sie Regionalentwicklung auf den Punkt, in dem sie lokale Entwicklungsprojekte und Konflikte durch eine regionale Brille betrachtet, konkret angehen. Zum anderen, ..., versuchen sie sich in einem neuen Modus der Steuerung innerhalb fester Organisationen und gesetzlich geregelter Verfahren. (Diller 2002: 148)

Regionalen Netzwerken werden also verschiedene Funktionen zugeschrieben: eine „Ersatzfunktion für fehlende oder unzureichende institutionelle Entscheidungsstrukturen“, eine „Mobilisierungsfunktion“ zur Überwindung „lokaler Egoismen“ und eine „Innovationsfunktion, um gemeinsam interessierende Probleme zu identifizieren und mögliche neue Handlungskorridore zu bestimmen“. (Fürst/Schubert 1998: 353) Je konflikthafter die Kooperationsprobleme sind, etwa wenn es nicht nur um die Koordination sondern um konkrete Verteilungsfragen geht, desto schwieriger sind diese von Netzwerken zu bewältigen, wenn keine hierarchischen Weisungen oder Entscheidungen über Mehrheiten möglich sind. Außerdem sind Netzwerke überall dort, wo die Kooperationsvorteile oder Synergieeffekte für die einzelnen Netzwerkpartner nicht mehr klar sind, schwer zu mobilisieren:

Typische Kooperationsthemen in Regionen sind solche, die Kommunalhaushalte entlasten (z. B. Zweckverbände für Ver-, Entsorgungs- und Kultureinrichtungen) oder wirtschaftliche Vorteile versprechen (z.B. Regionsvermarktung). Wesentlich schwieriger sind dagegen die Themen kooperativ zu bearbeiten, die hohe Kollektivgutanteile haben (z.B: regionale Standortpolitik) oder die sich schwierig „kartellieren“ lassen, weil Individualstrategien von den Teilnehmern als erfolgreicher als kollektive Strategien angesehen werden (z. B. kommunale Standortpolitik). (Benz, Fürst 2003: 39)

Jedenfalls wird über die Bildung regionaler Netzwerke versucht, anhand eines Interessensabgleichs, zu neuen Lösungen für bestehende Probleme zu gelangen. Dabei sind jedoch einige kritische Punkte von Netzwerken zu beachten, die ihre Lösungskapazität maßgeblich einschränken, wie das nachfolgende Zitat veranschaulicht:

Koordination kann – wie alle Beteiligungsverfahren – zu Ergebnissen nahe dem Status quo führen, weil es nicht gelingt, progressivere Lösungen mit Verteilungskonflikten durchzustehen (Prinzip der Gleichverteilung). Kooperative Koordinationsgremien tendieren zu kollektiver Unverantwortlichkeit, weil kein Akteur allein für die Ergebnisse verantwortlich gemacht werden kann. Koordinierte Ergebnisse sind zudem korrekturresistent: eine mühsam gefundene Lösung lässt sich später schlecht wieder aufbrechen. Diese, für alle Formen der außerparlamentarischen informellen Kooperation typischen Gefahren (...), lassen sich teilweise eingrenzen, wenn auch sogenannte Gegeneliten einbezogen werden – im Falle der Regionalplanung beispielsweise Vertreter der Kammern oder größerer Wirtschaftsbetriebe (Fürst 2014: 454-455)

Netzwerke bestehen abseits formaler Strukturen. Ihre Aufrechterhaltung ist von der Beteiligung und vom Engagement der Netzwerkakteure abhängig. (Fürst/Schubert 1998: 357) Da hierarchische Weisungen oder materielle Anreize als Steuerungsform entfallen, können Netzwerke eigentlich nur durch den Rückgriff auf geteilte „Normen und Überzeugungen“ zusammengehalten werden und sind dadurch sehr stark von Einzelpersonen abhängig. (vgl. Knieling et al. 2003: 11) Aufgrund der fehlenden institutionellen Klammer stoßen sie recht schnell dort an die Grenzen, wo politische Konflikte bestehen:

Konsensorientierte Netzwerke laufen naturgemäß Gefahr, sich lediglich auf den ohnehin unstrittigen kleinsten gemeinsamen Nenner zu einigen. Gerade in den politisch brisanten Themenfeldern wird der angestrebte Konsens Utopie bleiben. Hier sind nach wie vor politisch legitimierte Entscheidungsmechanismen, die die Interessen der Gemeinschaft durchsetzen können, unverzichtbar. (Wiechmann 1999: 44)

Ein weiteres Problem netzwerkbasierter Entscheidungssystemen betrifft die Frage, wie bzw. inwiefern es möglich ist, in wenig institutionalisierten Strukturen verbindliche Vereinbarungen zu treffen. Selbst-auferlegte „Regelsysteme“, die eine Steuerung abseits hierarchischer und hoheitlicher Strukturen ermöglichen, sind daher ein zentrales Thema der Governance-Forschung. Untersucht werden Vereinbarungen und Sanktionsmechanismen, aber auch die Möglichkeit, über freiwillige Selbstbindung „strategiefähige“ Zusammenschlüsse herbeizuführen (vgl. Fürst 2004: 48):

Mit der Zahl der Teilnehmer verdichten sich die Regelsysteme. Regelsysteme haben den Vorzug der Verlässlichkeit, der Vermeidung unerwünschter Verhaltensweisen und der Konfliktregelung bei Regelverstößen. Vor allem der Minderheitenschutz führt i. d. R. zu Konsensbildungsregeln, die hohe Konsensanforderungen stellen (z. B. Einstimmigkeitsregeln, Prinzip der *checks-and-balances*, Rückhol-Prinzip, d. h. Vereinbarungen müssen grundsätzlich politisch legitimierten Entscheidungsorganen zur Revision offen stehen). (ebd.: 55)

Der schwache Institutionalisierungsgrad erfordert, dass Regeln zur Kommunikation, Entscheidungsfindung und Konsensbildung sowie zur Konfliktbearbeitung gefunden werden, die verlässliche Grundlagen für Absprachen und Vereinbarungen schaffen. Wenn langwierige Abstimmungsprozesse Entscheidungen verzögern, droht die Gefahr, auf suboptimale oder bilaterale Lösungen auszuweichen um den Weg einer Einigung mit vielen Partnern abzukürzen. Vor allem bei strategischen Zusammenschlüssen, die auf langfristige Ziele ausgerichtet sind, ist daher ein „organisatorischer Kern“ nötig, der diesen Prozess so strukturiert, dass er für die Beteiligten auch in kritischen Phasen Lösungswege aufzeigt. Übliche Rechtsformen sind Vereine oder Gesellschaften, wobei beide Formen für unterschiedliche Aufgaben auch verzahnt oder nebeneinander auftreten können, insbesondere dann, wenn Teile mehrerer Bundesländer einen Kooperationsraum bilden. (vgl. Mäding 2009: 11) Mit der Zeit können organisatorische Nachjustierungen in Hinblick auf den Mitgliederkreis, die Aufgabenbreite und die Trägerstruktur der Kooperationen erforderlich sein, jedoch sind diese Fragen in der Anfangsphase eher von nachrangiger Bedeutung:

Wichtig ist also nicht die lange Suche nach einer anfänglich richtigen Lösung der materiellen und prozeduralen Probleme, sondern die Bereitschaft, einen innovativen und fairen Prozess „gelenkter Selbstorganisation“ zu beginnen, in den Wirtschaft und Kommunen, Hochschulen und Bürgergruppen ihre Ideen von nachhaltiger Regionalentwicklung und öffentlich-privater Kooperation einbringen können. (Mäding 2009: 12)

4.4 Organisationsformen regionaler Kooperationen

Kooperationsansätze an den Schnittstellen innerhalb der institutionellen Struktur des politisch-administrativen Systems können zwischen Verhandlungen, Vernetzungen und eigenständigen Metropolregierungen variieren. (s. Kübler 2012; Christmann 2014) Sie unterscheiden sich nach der Regionsabgrenzung, nach der Rechtsform (Gebietskörperschaft, Verband, privatrechtliche Vereine oder GmbH), nach ihren Entscheidungsinstanzen (Parlament, Versammlung, Räte) und ihren Kompetenzen (Planung, Durchführung, Trägerschaft). Je nach Kooperationsvorhaben eignen sich rechtlich unverbindliche, vertraglich geregelte und privat- oder öffentlich-rechtlich institutionalisierte Zusammenarbeitsformen:

Die eher informelle Zusammenarbeit auf der Basis von mehr oder weniger festen Absprachen und/oder Verträgen ist zwar sehr flexibel und offen für wechselnde Themen oder Partner, sie ist aber von geringer Verbindlichkeit und daher wenig geeignet für kostenintensive und/oder langfristige Kooperationen. Demgegenüber haben formelle und stärker institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit eine größere Verbindlichkeit und Beständigkeit, was sie geeigneter macht für größere gemeinsame Investitionen. (Pitlik et al. 2010: 60)

Regionale Gebietskörperschaften werden in der Regel entlang von Verwaltungsgrenzen organisiert²⁸. Sie können hoheitlich agieren, erfüllen aber häufig auch Durchführungsaufgaben. Grundlegende Entscheidungen werden durch die Beschlüsse eines gewählten regionalen Parlaments gesteuert.

Regionalverbände sind ebenfalls durch bestehende Verwaltungsgrenzen abgegrenzt. Sie basieren auf einem Zusammenschluss der Gemeinden im Verbandsgebiet, deren Vertreter das oberste Entscheidungsorgan bilden. Sie werden häufig für die Erstellung regionaler Entwicklungskonzepte, aber auch zur Erfüllung von Infrastrukturaufgaben eingesetzt.

Ein Beispiel ist der **Regionalverband „Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden“** (RVS), der neben der Stadt Salzburg zehn benachbarte Gemeinden umfasst. Er basiert auf dem Salzburger Gemeindeverbändegesetz, seine Organe bestehen aus einer Verbandsversammlung, einem Obmann, seinen Stellvertretern und Rechnungsprüfern. (RVS: 2011) Die Verbandsversammlung setzt sich aus den BürgermeisterInnen der Mitgliedsgemeinden zusammen. Sie beschließt das Regionalprogramm und seine Änderungen, deren zentrale Inhalte die Sicherung des Grünflächengürtels und die Identifikation von Standortpotenzialen für die Betriebsansiedelung und Siedlungsentwicklung sind. Während das Stimmrecht unabhängig von der Einwohnerzahl ist und somit die Umlandgemeinden nicht von der Stadt Salzburg überstimmt werden können, errechnen sich die Mitgliedsbeiträge der Gemeinden aus dem Verhältnis der Zahl der Hauptwohnsitzberechtigten zur Einwohnerzahl der Umlandgemeinden. Der Finanzierungsbeitrag der Stadt Salzburg ist jedoch gedeckelt. (ebd.: § 10 Ab. 2)

Auf Ebene von Gemeinden sind in Österreich Gemeindeverbände eine der häufigsten Organisationsformen für die Zusammenarbeit, sofern diese mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit verbunden wird²⁹. Diesbezüglich wurden die rechtlichen Möglichkeiten auf Ebene des Bundesverfassungsgesetzes 2011 ausgeweitet, da nun keine Beschränkung mehr auf die Erbringung „einzelner Aufgaben“ besteht, länderüberschreitende Gemeindeverbände und Kooperationen im übertragenen Wirkungsbereich zulässig sind³⁰. (Bußjäger 2012) Die Organisation von Gemeindeverbänden ist Gegenstand der Landesgesetzgebung und wird durch das niederösterreichische Gemeindever-

²⁸ Häufig genannte Beispiele für diese Organisationsform sind die Region Hannover und die Region Stuttgart.

²⁹ Die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften ist in den Gemeindeordnungen der Länder geregelt. § 14 der niederösterreichischen Gemeindeordnung ermächtigt Gemeinden zur „gemeinschaftliche Geschäftsführung in Angelegenheiten des eigenen und des übertragenen Wirkungsbereiches“ in Form von Verwaltungsgemeinschaften.

³⁰ Die Bildung von Gemeindeverbänden als Körperschaften öffentlichen Rechts wird durch Artikel 116a des B-VG geregelt. Laut Absatz 6 dieses Artikels ist auf Basis einer Artikel 15a-Vereinbarung auch die Bildung bundesländerübergreifender Gemeindeverbände möglich. Ein Beispiel dafür ist die Vereinbarung gemäß Art. 15a Abs. 2 und 116a Abs. 6 B-VG zwischen dem Land Oberösterreich und dem Land Salzburg über die Bildung von Gemeindeverbänden, denen Gemeinden beider Bundesländer angehören. Ein – mit Art 15b B-VG vergleichbares Instrument ist die – in Art 116b B-VG geschaffene Möglichkeit, zwischen Gemeinden eines Bundeslandes über ihren (eigenen und übertragenen) Wirkungsbereich öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abzuschließen. Diese können als rechtliche Grundlage bzw. Alternative für Verwaltungsgemeinschaften, Gemeindeverbände oder privatrechtliche Verträge dienen. (vgl. Bußjäger 2012: 9; Eberhard 2012: 36-37; Gutheil-Knopp-Kirchwald; Bröthaler: 2015)

³⁰ StF: LGBl. 1600-0

bandsgesetz³¹ geregelt. Ihre Bildung kann einerseits auf Basis einer freiwilligen Vereinbarung zwischen Gemeinden und der Genehmigung durch das Land, aber auch unmittelbar durch ein Gesetz der Landesregierung erfolgen. (Art. 116a Abs 1 bzw. Abs 2) Grundsätzlich dürfen jedoch die Funktionen von Gemeinden als „Selbstverwaltungskörper“ nicht gefährdet werden. (Art. 116a Abs 1 Z 1 B-VG) In der Praxis unterliegen interkommunale Kooperationen daher dem Freiwilligkeitsprinzip. Die Bildung von Gemeindeverbänden ist aus Sicht der einzelnen Gemeinden vor allem in jenen Bereichen nützlich, in denen in Größenvorteile auf Seite der Erbringung bzw. Nutzung öffentlicher Leistungen zu erwarten sind:

Insgesamt sind economies of scale [Hervorh. d. Verf.] vor allem bei jenen lokalen Aufgaben zu erwarten, deren Produktion sehr kapitalintensiv erfolgt, da hier üblicherweise auch der größte Fixkostenblock vorliegt. Dabei kommt vor allem der Infrastrukturbereich (Wasser und Abwasser; Bauhof, Müllverbrennung, etc.) in Betracht. Aber auch der Bereich der allgemeinen Verwaltung wird als mögliche Quelle von Skalenvorteilen genannt. Arbeitsintensive Dienstleistungen für die Gemeindebürger sollten eher durch konstante Skalenerträge gekennzeichnet sein (...). (Pitlik et al. 2010: 20)

Der wirtschaftliche Vorteil, den Gemeinden aus Gemeindeverbänden ziehen können, sinkt allerdings, wenn für kooperativ geleistete Aufgaben eine Umsatzsteuerpflicht anfällt. Dies ist dann der Fall, wenn von Gemeindeverbänden Leistungen erbracht werden, die grundsätzlich in Konkurrenz zu privaten Wirtschaftstreibenden stehen³². Handelt es sich nicht um hoheitliche Aufgaben und sind höhere Investitionen und/oder die Einbindung von privaten Unternehmen geplant, werden häufig Gesellschaftsformen wie GmbHs gebildet, da diese weitreichendere Möglichkeiten der Steuerung, Kapitalbeschaffung und Behandlung von Haftungsfragen bieten. (vgl. Pitlik et al. 2010: 69-70)

Niederösterreichische Gemeindeverbände erledigen häufig Aufgaben in den Bereichen Umweltschutz, Abfallwirtschaft und Wasserver- bzw. Abwasserentsorgung. Darüber hinaus gibt es Kooperationen bei der Verwendung von Straßenkehrmaschinen, beim Schulerhalt im Pflichtschulbereich und im Musikschulwesen. (vgl. Pitlik et al. 2010: 81-82) Auch im Bezirk Mödling besteht ein Gemeindeverband für Abgabeneinhebung und Umweltschutz, dem auch die Untersuchungsgemeinden Brunn, Vösendorf und Perchtoldsdorf angehören.

Eine systematische Analyse bestehender stadtregionaler Kooperationen zeigt, dass „in jenen Bundesländern, die aktiv Kooperationen fördern, die Anzahl regionaler Zusammenarbeit im Österreichvergleich überdurchschnittlich hoch ist“. (ÖROK 2013: 40)

Ein Beispiel dafür ist die Überarbeitung der **Förderrichtlinien** der **Landesregierung Vorarlberg** (2011) im Hinblick auf eine Intensivierung von Gemeindekooperationen. Durch Fördermaßnahmen aus dem Vorarlberger Strukturfonds und auf Basis der Bedarfszuweisungen an Gemeinden werden gezielt Anreize für gemeindeübergreifende Projekte gesetzt, für einen gemeindeübergreifenden Grunderwerb werden erhöhte Zinszuschüsse gewährt, sofern er speziellen öffentlichen Interessen wie dem sozialen Wohnbau und Betriebsansiedlungen dient. Für interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Kinder- und Schülerbetreuung werden erhöhte Fördersätze für Personalkosten gewährt. Darüber hinaus wurden in den Bereichen der Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgung, aber auch im Bereich der Altenpflege vermehrt Anreize für Gemeindekooperationen gesetzt.

In Niederösterreich werden Gemeindekooperationen explizit im Rahmen der Zuweisung von Bedarfsmitteln (s. unten), aber auch im Prozess des Zusammenschlusses zu „Kleinregionen“ gefördert und

³¹ StF: LGBl. 1600-0

³² Für eine detaillierte Abhandlung dieser Thematik s. Heinrich 2012.

dabei durch die NÖ.Regional.GmbH unterstützt. (s. dazu: <http://www.raumordnung-noe.at/>) Die Hauptregionsstrategie für das Industrieviertel skizziert ein Aktionsfeld zur Etablierung von inner- und interregionalen Kooperationssystemen und sieht im Aktionsfeld der Daseinsvorsorge die Einrichtung von Verwaltungskooperationen und Zweckverbänden vor, wofür konkrete Sollwerte festgelegt werden. (s. Aktionsfeldmatrix Industrieviertel – Version vom 20.1.2017)

Eine Möglichkeit, regional zu kooperieren, besteht nicht nur im Hinblick auf die Erbringung sondern auch im Hinblick auf die Nachfrage nach (Infrastruktur-)Leistungen. Zusammenschlüsse von Gemeinden, etwa in Form von Zweckverbänden oder auf Basis privatrechtlicher Organisationsformen, können dabei Leistungen gemeinsam ausschreiben und unter konkurrierenden Anbietern auswählen. Im Bereich des Öffentlichen Verkehrs hat etwa die Ausschreibung von Busverkehrsleistungen durch den Verkehrsverbund Ostregion (VOR) positive Preis-Leistungs-Effekte gehabt³³. (Rechnungshof: 2017: 10; 16-17). Umgekehrt kann jedoch gerade die Ausschreibungspflicht für öffentliche Auftraggeber Hindernisse für das Zustandekommen regionaler Kooperationsvereinbarungen darstellen.

Regionalkonferenzen weisen einen niedrigen Organisationsgrad auf und haben in der Regel beratende Kompetenzen. Ihre Zuständigkeiten beziehen sich auf funktional definierte Gebiete. Häufig sind sie an die bestehenden Verwaltungsstrukturen angegliedert. (vgl. Benz/Fürst 2003: 29)

Die **Vorarlberger Rheintalkonferenz** ist ein Beispiel für ein beratendes, aber auch beschließendes Gremium, dem Mitglieder der Landesregierung, Landtagsabgeordnete des Rheintals und politische VertreterInnen auf Gemeindeebene angehören (www.vision-rheintal.at). Der – von der Rheintalkonferenz 2007 beschlossene – „regionale Kontrakt Rheintal“ stellt ein Bekenntnis zur Kooperation zwischen Land und Gemeinden dar, dem ein gemeinsames räumliches Leitbild zugrunde liegt³⁴.

Regionale Netzwerke sind in der Regel räumlich flexibel, da sie sich nach funktionalen Gesichtspunkten formieren und entsprechend erweiterbar sind. Sie basieren auf freiwilligen Kooperationen, die zwar organisatorisch nicht festgelegt sind, allerdings durch eine Kerngruppe gelenkt werden.

Für Österreich werden vier Kooperations- und Steuerungsmodelle für eine Optimierung kommunaler Dienstleistungen auf stadtreregionaler Ebene als sinnvoll erachtet (vgl. KDZ 2013): Die erste Variante besteht danach in der Errichtung einer netzwerkartigen Kooperationsplattform im Sinne eines stadtreregionalen Managements. Eine Möglichkeit zur regionalen und kleinregionalen Abstimmung der Raumnutzung und Versorgung mit sozialen Dienstleistungen bietet die Bildung von Planungs- und Entwicklungsgemeinschaften. Die Leistungserbringung in Bereichen wie Schulen, Kinderbetreuung, Kulturangebote, Ver- und Entsorgung kann durch die Einrichtung von „Mehrzweck-Regionsverbänden“ und interkommunale Verbände gesteuert werden. Eine weitreichende und institutionalisierte Organisationsform zur Erfüllung überörtlicher Aufgaben mit regionaler Bedeutung wäre grundsätzlich die Bildung neuer Verwaltungseinheiten im Sinne von Gebietsgemeinden gemäß Art. 120 B-VG.

³³Der – als GmbH organisierte – Verkehrsverbund Ostregion (VOR) fungiert als zentrale „Schnittstelle zwischen Fahrgästen, Verkehrsunternehmen, Gebietskörperschaften und Politik“. Der VOR ist für die Planung, Koordination, Finanzierung und Beauftragung von Leistungen des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs zuständig und erweitert für die NutzerInnen vor allem das Angebot im Schienenverkehr. Wien, Niederösterreich und Burgenland halten als Gesellschafter Anteile zu 44%, 44% und 12%. (<https://www.vor.at/-ueber-uns/aufgaben/>; Zugriff am 30.10.2017)

³⁴ Vision Rheintal 2006 (Download: <https://www.vorarlberg.at/pdf/leitbildvisionrheintal.pdf>; Zugriff am 27.10.2017)

4.5 Chancen und Grenzen regionaler Kooperationen

Die Form der Institutionalisierung regionaler Kooperationen beeinflusst deren Stabilität und Handlungsspielräume. Da institutionelle Lösungen wie eine Gebietsreform oder die Einrichtung regionaler Gebietskörperschaften politisch schwer durchsetzbar sind, verlagert sich das Hauptaugenmerk jedoch zunehmend auf freiwillige interkommunale Lösungsansätze, die nicht hierarchisch gesteuert werden, sondern auf Aushandlungsprozessen oder Anreizen durch Förderungen basieren.

Grundsätzlich können regionale Kooperationen Synergien, Einsparungspotenziale und eine bedarfsgerechtere Ausrichtung von Infrastrukturangeboten erzielen. In Bezug auf die Entwicklung regionaler Arbeits-, Wirtschafts- und Wohnstandorte sollte ihr Einfluss jedoch nicht überschätzt werden, da auf diese externe Faktoren einwirken, die sich einer regionalen Steuerung entziehen:

Was Regionen erreichen können, wirkt darüber hinaus oft erst auf lange Sicht. Sichtbare Erfolgsindikatoren der Regionalpolitik sind zunächst nur die direkten „outputs“ der Entscheidungsprozesse, also etwa Entwicklungskonzepte und -planungen, oder die Fähigkeit zum innerregionalen Leistungs- oder Lastenausgleich oder der Vollzug von Planungen und Konzepten. Erfolge in der Konkurrenz um attraktive Ressourcen (Unternehmensansiedlungen, staatliche Einrichtungen oder Fördermittel) sind demgegenüber schon wieder von anderen Faktoren abhängig, so dass Zurechnungsprobleme entstehen. (Benz, Fürst 2003: 35)

Dazu kommt, dass die Umsetzungskompetenz regionaler Planungen in föderalistischen Systemen in der Regel begrenzt ist. So ist auch das österreichische System der Raumordnung vertikal auf die Ebenen des Bundes, der Länder und der Gemeinden aufgeteilt. Allerdings gibt es auf allen diesen Ebenen Ansätze zur Etablierung regionaler Kooperationen, die eine Abstimmung von Maßnahmen und Plänen in Richtung überörtlicher Ziele ermöglichen könnten, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen.

Die politisch umstrittenste Variante besteht in der Einführung regionaler Gebietskörperschaften zur Stärkung der staatlichen Regionalplanung. (vgl. Wiechmann 1999: 44) Entsprechende Modelle sind jedoch in föderalistischen Systemen nicht konsensfähig und dahingehend zu hinterfragen, dass sie eine weitere Ebene in einem bereits komplexen politisch-administrativen System hinzufügen. Bessere Umsetzungschancen haben weniger institutionalisierte regionale Aushandlungs- und Abstimmungssysteme. Entsprechende Vernetzungen, die durch ein Regionalmanagement³⁵ oder durch regionale Entwicklungskonzepte in die Richtung von Zielen und Strategien gelenkt werden, gewinnen daher jedenfalls an Bedeutung, wie dies die amerikanische Politikwissenschaftlerin Evelyn Brodtkin bereits Ende der 1980er Jahre formulierte:

It begins with the proposition that when policy conflicts are not resolved legislatively, they may reemerge in administrative form where they become more manageable. Rephrasing the initial questions³⁶, I ask: "If we can't govern, can we manage?" (Brodtkin 1987: 572)

³⁵Das Konzept des Regionalmanagements bezieht sich auf die Führung und Gestaltung von regionalen Entwicklungen auf Basis von institutionalisierten Diskussionsprozessen, Leitbildern und Aktionsprogrammen. (vgl. Wiechmann 2008: 134)

³⁶ Die Autorin bezieht sich dabei auf eine Aussage von Samuel P. Huntington. Dieser attestierte Mitte der 1970er Jahre angesichts der zunehmenden Komplexität politischer Probleme, dass die grundlegende Fragestellung der Politikwissenschaften nicht in der Frage nach dem „*who governs*“, sondern in der Frage „*does anyone govern?*“ besteht. (Brodtkin 1987: 571) An anderer Stelle weist sie auch die demokratischen Defizite hin, wenn solche Modelle keine Übergangslösungen darstellen. (586-587)

5. Bestehende Kooperationsansätze in der Stadtregion Wien

Auf Bundesebene definiert das Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK) die Etablierung regionaler Governance-Systeme als Voraussetzung für die Forcierung interkommunaler Kooperationen. (ÖROK 2011: 83) Sowohl der Bund als auch die Länder sollen den Aufbau informeller Kooperationen und institutionalisierter Organisationsmodelle unterstützen. (ebd.) Neue Modelle eines Lasten- und Nutzensausgleichs sowie (fiskalische) Anreizsysteme sollen zu mehr interkommunalen Kooperationen führen. Bestehende Möglichkeiten, wie die der Kommunalsteuerteilung, sollen bekannter gemacht werden. (ebd.) Das ÖREK legt einen besonderen Fokus auf Stadtregionen, für die ein „fairer Interessenausgleich zwischen Kernstadt und Umland“ durch neue Formen der Steuerung und des finanziellen Ausgleichs sowie durch kooperative Verkehrs- und Siedlungsentwicklung, die Stärkung von Kernstädten und „funktionale Anreicherung“ des Umlandes hergestellt werden soll. (ebd.: 85)

Die ÖREK-Partnerschaft „**Kooperationsplattform Stadtregion**“ dient dem Austausch und dem gemeinsamen Finden von Lösungswegen im Sinne des ÖREK innerhalb bestehender Strukturen. 2016 wurde von der ÖROK auf Basis der Empfehlungen, die aus den Aktivitäten der Plattform abgeleitet wurden, die Agenda „Stadtregionen in Österreich“ herausgegeben. (ÖROK 2016). Eine österreichische Stadtregionspolitik soll demzufolge durch ein Agenda-Setting auf den jeweiligen politischen Ebenen, die Entwicklung von Governance-Strukturen, durch Planungs- und Finanzierungsinstrumente sowie durch ein systematisches Wissensmanagement etabliert werden. (ebd.: 22) Dazu werden verschiedene Maßnahmen für die Bereiche der Mobilität, der Sicherung von Freiräumen und nachhaltigen Entwicklung von Siedlungs- und Sozialstrukturen vorgeschlagen. Diese umfassen u.a. die Vorgabe einheitlicher Standards für die ÖV-Erschließung, die Einhebung einer Verkehrsanschlussabgabe, die Einrichtung stadtreionaler Landschaftskonten und Regionalparks, die regionale Abstimmung von Standorten, Bebauungsdichten und Planungsinstrumenten zur Steuerung der Innenentwicklung sowie die Einhebung von Aufschließungs- und Erhaltungsabgaben für unbebautes Bauland. Darüber hinaus wird empfohlen, Stadtregionen als „Handlungsräume“ der Raumordnung auf Landesebene zu implementieren und die „Praxis zur übergemeindlichen Information und Einbindung“ bei Planungsvorhaben zu optimieren. (ebd. 9)

5.1 Ansätze zur Etablierung einer staatlichen Agglomerationspolitik (ÖROK)

Parallel zur wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den grundsätzlichen Einschränkungen strategiebasierter „zentraler“ und „fragmentierter“ Entwicklungssteuerung werden auch in der politischen Debatte unterschiedliche Möglichkeiten erwogen, um die Effektivität regionaler Planung zu erhöhen. Dabei geht es um eine gemeinsame Entscheidung hinsichtlich der Nutzung von Flächen, die Bedarfsplanung für Infrastrukturen, die Organisation des ÖPNV, die Vermarktung regionaler Standorte und die regionale Abstimmung von Förderungen im Bereich der Wirtschafts-, und Kulturpolitik. (vgl. Wiechmann 2008: 109-110) Abhängig davon, ob es sich um die Planung, Träger-schaft oder Durchführung dieser Aufgaben handelt, sind unterschiedliche Organisationsformen denkbar. Diese reichen – wie bereits erwähnt – von Informations- und Abstimmungsverbänden, Vereinbarungen, (Mehr-) Zweckverbänden, Planungsverbänden bis hin zu Regionalverbänden und regionalen Gebietskörperschaften, Verträgen zwischen Bundesländern und einer staatlichen Agglomerationspolitik, aus der verbindliche Vorgaben für die Landes- und Gemeindepolitik abgeleitet werden, die angesichts des komplexen Systems raumordnungsrechtlicher Kompetenzen eine Koordinationsfunktion übernehmen³⁷. Ein Beispiel dafür ist die Agglomerationspolitik der Schweiz.

³⁷ vgl. Pitlik et al. 2010: 66-67

(Schweizerischer Bundesrat 2015) Im Februar 2017 wurden von der politischen Ebene der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) Empfehlungen „Für eine österreichische Stadtregionspolitik“ verabschiedet³⁸, die unterschiedliche Maßnahmen zur Forcierung stadtreionaler Abstimmungen und Kooperationen vorsehen (s. ÖROK 2017):

- Die Rahmenbedingungen stadtreionaler Vorhaben sollen sowohl auf Ebene der Raumordnung als auch auf Ebene der Regionalentwicklung und anhand von Anreizen im Rahmen des Finanzausgleichs verbessert werden. Staatliche und länderspezifische Förderungen im Bereich der Wirtschafts-, Wohnbau- und Landwirtschaftspolitik sowie Infrastrukturplanungen sind in Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Stadtregion zu optimieren, indem die Ziele und Inhalte stadtreionaler Leitbilder und Rahmenkonzepte berücksichtigt werden.
- In den Instrumenten der Landesplanungen (Landesentwicklungskonzepte und überörtliche Raumordnungsprogramme) sollen Stadtregionen als Planungsräume, durch die Formulierung von Entwicklungsvorstellungen („polyzentrische Standort- und Raumentwicklung“; „Wechselwirkungen zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden“), durch verbindliche Kooperationsvereinbarungen zwischen Ländern, Städten bzw. Gemeinden sowie entsprechende Analyseinstrumente (genannt werden „Kriterien zur Abschätzung der regionalen Relevanz von Projekten“ und „Kartendarstellungen zu regionalen Anliegen“) explizit berücksichtigt werden.
- Auf Ebene der Landesplanungen sollen stadtreionale Leitbilder und Rahmenkonzepte verankert werden. (ebd.: 6) Die Erstellung dieser Leitbilder soll in einem kooperativen Prozess zwischen Land und Gemeinden erfolgen. Das „Stadtreionale Rahmenkonzept“ ist als Entwicklungskonzept gedacht, das eine Abstimmung hinsichtlich der Versorgung mit Infrastrukturen und Freiräumen sowie der Steuerung der Siedlungsentwicklung und Flächennutzung ermöglichen soll.
- Durch die Vorgabe strategischer Ziele auf Landesebene sollen „Entwicklungs- und Ordnungsplanungen“ verschränkt werden. Die Formulierung dieser Ziele soll durch Einbezug regionaler ExpertInnen darunter VertreterInnen des Stadt-Umland-Managements erfolgen. Raumplanerische Maßnahmen sollen mit deren Aktivitäten vernetzt werden.
- In der örtlichen und interkommunalen Raumplanung sollen partizipative und „handlungsorientierte“ Ansätze sowie die Regionalentwicklung unterstützt werden. Die Planungsinstrumente sollen auf eine Verdichtung rund um die Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel und eine qualitative Innenentwicklung und den Schutz von Orts-, Stadt- und Landschaftsbildern ausgerichtet werden.
- Das Kooperationsklima soll durch politische Promotoren, eigens errichtete Organisationen, eine informelle Informations- und Abstimmungskultur, aber auch durch eine stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft in Stadtregionen verbessert werden.
- Angebote der Infrastruktur und Standorte für Betriebe aber auch das Angebot an leistbarem Wohnraum und integrationspolitische Maßnahmen sollen stadtreional abgestimmt werden. Dazu sollen Zielgebiete für Wirtschaft, Verkehr, Wohnen und Freizeit definiert werden, deren Planung in einem kooperativen Prozess abgestimmt werden soll, wozu eigene „Planungs- und Verwaltungsgemeinschaften“ eingerichtet werden können.
- Nutzen- und Lastenausgleichsmodelle sind „weiterzuentwickeln, wobei auch nichtmonetäre Leistungen „In-Wert“ gesetzt werden sollen. (ebd.: 8)

³⁸ Die Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“ ist eine Arbeitsgruppe, die unter Federführung des Städtebundes und mit der Beteiligung des Bundeskanzleramtes, des Landes Niederösterreich, der Städte Wien, Graz, Salzburg, des Gemeindebundes, der WKO, der PGO und des SUM sowie des RM Graz/Graz Umgebung mit der Umsetzung des Handlungsfeldes „Entwicklung einer österreichischen Agglomerationspolitik“ des Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes von 2011 betraut ist. Im Rahmen eines Stadtregionstages 2015 wurde von dieser Arbeitsgruppe die „Agenda Stadtregionen in Österreich“ vorgestellt. (s. ÖROK 2016) Auf der Homepage www.stadtregionen.at ist auch eine Roadmap zur Umsetzung der ÖROK-Empfehlungen dargestellt. (Zugriff am 11.10.2017)

Als großes Erschwernis für stadtrregionale Kooperationen werden unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen erachtet, die auf Ebene der planungsrechtlichen Standards und der Praxis der Information, Anhörung bzw. Mitwirkung angrenzender bzw. betroffener Gemeinden harmonisiert werden sollen. (ebd.: 10) Steuerrechtliche Hindernisse (Umsatzsteuerpflicht, Vorsteuerabzugsberechtigung) sollen bei interkommunalen Aufgabenerfüllungen minimiert werden. Rechtliche Unsicherheiten sollen für Maßnahmen der aktiven Bodenpolitik und Vertragsraumordnung³⁹ geklärt werden.

5.2 Wissensmanagement, strategische Zielsetzungen und Vernetzung innerhalb der Verwaltung (PGO)

In der Stadtregion Wien bildet die Planungsgemeinschaft Ost die zentrale Einrichtung zur Koordination der räumlichen Entwicklung. Diese wurde 1978 auf Basis einer Artikel 15a-Vereinbarung des Bundesverfassungsgesetzes gegründet, um Ziele und Planungen der Raumordnung aufeinander abzustimmen, gemeinsame Interessen nach außen zu vertreten und Forschungsvorhaben zu ermöglichen (<http://www.planungsgemeinschaft-ost.at/die-pgo/>). Ihre konkreten Aufgaben liegen in den Bereichen der Ausarbeitung regionaler Raumordnungsziele, Verkehrskonzepte, der Vernetzung und Sicherung von Grün- und Freiflächen sowie der Forcierung von Kooperationen im Bereich des Klimaschutzes und im Bereich des Informationsaustausches. Die PGO bildet keine eigenständige Rechtspersönlichkeit, sondern setzt sich aus VertreterInnen der Ämter der Landesregierungen von Wien, Niederösterreich und dem Burgenland und PolitikerInnen dieser Länder zusammen.

Für das vorliegende Projekt ist das **PGO-Konzept** der „**stadtregion+**“ relevant, die als Teil der Region Ost definiert wird, neben Wien 205 niederösterreichische und 63 burgenländische Gemeinden umfasst und inhaltlich als „Großraum“, „Agglomeration“, „Ballungsraum“ oder „Metropolregion“ beschrieben werden kann. Für diese Region wurde einerseits ein gemeinsames Leitbild entwickelt (PGO 2011; s. unten). Andererseits werden von Seite der PGO Studien beauftragt, um eine Wissensbasis über die Entwicklungen der Siedlungsstrukturen und des Verkehrs- sowie Wirtschaftsystems bereitzustellen. Zentrale Indikatoren zur Siedlungsentwicklung werden außerdem in Form eines „Monitorings“ laufend aktualisiert und qualitativ im Rahmen von Workshops mit Experten aus Politik, Wissenschaft und Praxis bewertet. (PGO 2016)

Auf Ebene der Länder werden Grundsätze, Ziele und Leitbilder in Bezug auf die Regionalentwicklung in regionalen und sektoralen Raumordnungsprogrammen und in Landesentwicklungskonzepten festgelegt⁴⁰. Diese müssen in Niederösterreich durch die Örtliche Raumplanung auf Gemeindeebene berücksichtigt werden. So enthält das Regionale Raumordnungsprogramm „Südliches Wiener Umland“ teilweise sehr restriktive Festlegungen, während das Landesentwicklungskonzept auch auf

³⁹Die Vertragsraumordnung dient dazu, öffentliche Widmungsinteressen der Gemeinden in Hinblick auf die Sicherung von Flächen für bestimmte Interessen (z.B. betriebliche Nutzung, Wohnnutzung, etc.) mit privaten Nutzungs- bzw. Bebauungsinteressen der Grundeigentümer auf einer zivilrechtlichen Basis abzugleichen. Verträge zur z.B. Vereinbarung einer fristgerechten Bebauung, der Überlassung von Flächen für öffentliche Zwecke, der Herstellung von Infrastruktur oder der Durchführung von Maßnahmen zur Erhöhung der Baulandqualität ergänzen hoheitliche Instrumente der Raumordnung (auf Rechtsgrundlage von Art. 15 Abs. 9 B-VG bzw. § 17 Abs. 2 NÖ ROG 2014), können aber nicht zwingend mit der Änderung von Raumordnungsplänen verbunden werden, da „hoheitliche Planungsakte nicht an bestimmte Leistungen der Grundeigentümer geknüpft werden dürfen“. (vgl. ÖROK 2014: 86) Die Anwendung der Instrumente der Vertragsraumordnung muss mit der Wahrung der verfassungsrechtlichen Grundrechte der Grundeigentümer (z.B. Gleichheitssatz, Eigentumsschutz) in Einklang gebracht werden und setzt fundierte Planungsgrundlagen für die Begründung dieser raumordnungspolitischen Entscheidungen voraus. (ÖROK 2014)

⁴⁰ vgl. ÖROK 2009: 87-88

regionale Weiterentwicklungen ausgerichtet ist (s. auch Kapitel 3). Die Implementierung dieser regionalen Zielsetzungen erfolgt vertikal, über eine Koordination der raumbezogenen Zielsetzungen auf den verschiedenen politischen Ebenen. In Niederösterreich gibt es derzeit vier rechtsgültige sektorale Raumordnungsprogramme für die Bereiche Schulwesen, für die Gewinnung grundeigener mineralischer Rohstoffe, für die Freihaltung der offenen Landschaft und für die Windkraftnutzung. Diese Programme sind jedoch nicht speziell auf die Stadtregion zugeschnitten, sondern beziehen sich auf Gesamtniederösterreich.

Ein Beispiel für ein **sektorales Raumordnungsprogramm**, das durch eine Verordnung verbindliche Vorgaben für den **Zentralraum** macht, ist das **Salzburger** Sachprogramm „Standortentwicklung für Wohnen und Arbeiten im Salzburger Zentralraum“ (2009) Darin werden zentrale Leitsätze für eine Steuerung der Siedlungsentwicklung entlang öffentlicher Verkehrsachsen und innerhalb bestehender Zentren festgelegt sowie gemeindeübergreifende Kooperationen eingefordert. Ein weiterer Fokus richtet sich auf die Sicherung von Standorten für Erwerbsmöglichkeiten, um für die Bevölkerung eine Region der kurzen Wege zu ermöglichen. Als Hintergrund für diese Leitziele dienen umweltbezogene Begründungen. Der Verordnungstext gibt für den Salzburger Zentralraum ein Strukturmodell vor, das diesen in – nach ihrer Bedeutung abgestufte – regionale Zentren und Ergänzungsgemeinden unterteilt. (Land Salzburg 2009 / LGBl. Nr. 13/2009) Die Ziele im Hinblick auf die Aufnahme der zuwandernden Bevölkerung durch die Wohnbautätigkeit und die Versorgung mit sozialen Infrastrukturen sind im Verordnungstext folgendermaßen festgelegt:

(1) Die Wohnbautätigkeit zur Aufnahme von zuwandernder Bevölkerung soll schwerpunktbezogen auf die Stadt Salzburg und die Regionalzentren konzentriert werden.

(2) In den Regionalen Nebenzentren sowie den Ergänzungsgemeinden soll über den jeweiligen gemeindeeigenen Bedarf an Wohnungen hinaus auch zuwandernde Wohnbevölkerung aufgenommen werden können.

(3) In den sonstigen Gemeinden soll vorrangig der gemeindeeigene Bedarf an Wohnungen aufgrund der natürlichen Bevölkerungsentwicklung gedeckt werden.

(4) Zur Verbesserung der regionalen Nutzungsstruktur und zur Vermeidung von Raumnutzungskonflikten soll im Stadt- und Umlandbereich ein regionaler Abgleich der Daseinsgrundfunktionen Wohnen und Arbeiten angestrebt werden. (Land Salzburg 2009: 9)

Dazu werden gemeindespezifische restriktive Richtwerte für den Wohnungszuwachs festgelegt, die als Basis für die Ermittlung des 10-Jahres-Baulandbedarfes (gemäß Salzburger Raumordnungsgesetz) dienen. Außerdem werden Abweichungsklauseln für eine Überschreitung der Richtwerte formuliert und Empfehlungen für die Nutzung Regionaler Entwicklungskonzepte zur Förderung interkommunaler Zusammenarbeit und für die Berücksichtigung des Strukturmodells bei der Erstellung von Wohnbauprogrammen und der Vergabe von Wohnbauförderungsmitteln gegeben. (ebd.: 11)

Wie bereits erwähnt, gibt es von Seite der niederösterreichischen Landesregierung Förderungen und Beratungen für die interkommunale Zusammenarbeit bei der Erstellung von kleinregionalen Entwicklungs- und Rahmenkonzepten sowie von Strategieplänen. (NÖ LReg 2017) Als Kleinregionen werden längerfristige und freiwillige Kooperationen zwischen mindestens drei aneinander angrenzenden Gemeinden definiert, die in den Bereichen Identität und kleinregionale Bewusstseinsbildung, Verwaltung, Gesundheit und Soziales, Freizeit und Erholung, Natur und Umwelt, Wirtschaft und Arbeitsmarkt sowie im Bereich der Raumentwicklung gemeinsame Leitbilder, Konzepte und Strategien entwickeln. Konkrete Projekte können aus dem Fonds für Kleinregionen gefördert werden. (ebd.: 4) Im Norden von Wien hat sich 2006 beispielsweise die „Kleinregion 10 vor Wien“ als Verein etabliert, in dem 11 Gemeinden der Bezirke Korneuburg und Stockerau vertreten sind. (<http://www.10vorwien.at>)

5.3 Abstimmungsprozesse im Rahmen der Regionalen Leitplanung

Ein neues Instrument, das aufgrund der Empfehlungen der Stadtregion⁺ zur Abstimmung der überörtlichen Raumordnung in Niederösterreich eingeführt wurde, ist die Regionale Leitplanung. Das niederösterreichische Raumordnungsgesetz definiert diese als „kooperativen Planungsprozess von Land und Gemeinden zur Abstimmung und Festlegung von Zielsetzungen sowie Maßnahmen zur überörtlichen Raumentwicklung“. (§ 1 Abs. 1 Z 19) Es handelt sich um eine Förderung von Strategieentwicklungsprozessen, die nicht nur horizontal auf Ebene der Gemeinden, sondern auch vertikal, also zwischen Gemeinde-, und Landesebene abgestimmt werden. Ein regionaler Leitplan basiert auf einer Bestands- und Standortanalyse, umfasst ein Entwicklungsleitbild und einen Umsetzungsplan für Projekte, die sich an einer gemeinsamen Entwicklungsstrategie orientieren. Dezidiert wird an Regionale Leitpläne die Erwartung der „Erarbeitung einer abgestimmten NÖ-Position zur Raumentwicklung für den Stadt-Umland-Dialog mit Wien“ geknüpft⁴¹. Durch Regionale Leitpläne sollen Raumordnungsprogramme der Gemeinden mit landesweiten und regionalen Entwicklungskonzepten systematischer miteinander verschränkt werden, sodass lokale Entwicklungen in Richtung der strategischen Vorgaben des Landes gelenkt werden können⁴².

In der PGO Publikation zur Stadtregion⁺ wird vorgeschlagen, die Umsetzung der Ergebnisse regionaler Leitpläne durch Verträge zwischen Gemeinden und Land sicherzustellen, um dadurch auch die regionale Ebene im Raumordnungssystem zu stärken:

Schlussendlich könnte ein Vertrag zwischen Gemeinden und Land vereinbart werden, welche Ziele und Maßnahmen für die jeweilige Region zu verfolgen sind. In dem Vertrag würde auch festgehalten, welche Schritte in das überörtliche Plandokument des Landes und welche von den Gemeinden in ihre Örtlichen Entwicklungskonzepte bzw. Raumordnungsprogramme aufzunehmen wären. (PGO 2011: 52)

Der Ansatz der Regionalen Leitplanung wurde erstmals im Nordraum von Wien erprobt und in einem zweiten Schritt auch im Bezirk Mödling angewendet. Das Ergebnis des Letzteren stellte der Regionale Leitplan Mödling (2016) dar. Als Leitziele der Siedlungsentwicklung wurden darin die "Konzentration der Siedlungstätigkeit auf Gebiete mit guter infrastruktureller Ausstattung und Erreichbarkeit im Öffentlichen Verkehr (Stadtregion⁺)" sowie "Von der Außen- zur Innenentwicklung, von der Expansion zur Transformation und Nachverdichtung" formuliert. (Leitplan Mödling 2016: 17) Dies soll durch die Aktivierung innerer Reserven, die Förderung verdichteter, flächen-, infrastrukturkosten- und energiesparender Bauformen, im Neubau wie im Bestand und die Stadt- und Ortskernbelebung erreicht werden. Die Umsetzung soll im Zuge der Überarbeitung von Bebauungsplänen, des Einsatzes städtebaulicher Verträge und Maßnahmen aktiver Bodenpolitik sowie durch das Festlegen von Siedlungsschwerpunkten innerhalb der Gemeinden erfolgen. (ebd.)

5.4 Anlassbezogene Abstimmungsprozesse – Stadt-Umland-Management (SUM)

Strategien sind nicht nur das Ergebnis bewusster Planungen und Entscheidungen, sondern können auch nachträglich aus kontinuierlichen Anpassungsleistungen an Umwelterfordernisse resultieren. Dieses Phänomen wurde bereits Ende der 1950er Jahre vom amerikanischen Politikwissenschaftler Charles E. Lindblom⁴³ beschrieben:

⁴¹ s. <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=529>; Zugriff am 7.9.2017

⁴² vgl. <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=529> (Zugriff am 5.10.2017)

⁴³ Lindblom, Ch. E. 1995: *The Science Of „Muddling Through“*. In: *Public Administration Review*. Bd. 19

Die Strategie des „fragmentierten Inkrementalismus“ (...) verzichtet auf langfristige Zielformulierungen und strebt stattdessen eine sukzessive Annäherung an erwünschte Veränderungen an. Zwar verfügt der Strategie auch in LINDBLOMS [Hervorh. d. Verf.] Planungsmodell über allgemeine gesellschaftliche Zielvorstellungen. Entscheidungen werden aber nicht anhand dieser abstrakten Normen getroffen, sondern durch den Versuch, bei gegebenen Missständen eine konkrete Verbesserung gegenüber dem Status quo zu erreichen. Ziele identifizieren also weniger die wünschenswerten Zustände, die es zu erreichen gilt, als vielmehr Missstände, die es zu beheben oder zu mildern gilt. (Wiechmann 2008: 30)

Vor diesem Hintergrund sind anlassbezogene Abstimmungsprozesse, die das Wiener Umland und Wien betreffen und vom Stadt-Umland-Management (SUM) unterstützt werden, wesentliche Bausteine auf dem Weg zu stadregionalen Kooperationen.⁴⁴ Die Funktion des SUM besteht im Wesentlichen darin, Akteure zu vernetzen, Informationen bereitzustellen, Prozesse zu initialisieren und in der Anfangsphase zu moderieren. Dabei werden Ziele behandelt, die im Lichte gegebener Mittel und Umstände realisierbar sind. Gemeinden können Vorhaben über ein vom SUM entwickeltes Schema (VIA SUM) miteinander abstimmen, sind dazu jedoch nicht verpflichtet. Vom SUM werden aber auch jährliche Konferenzen zu agglomerationsspezifischen Themen veranstaltet. Aus den dadurch angestoßenen Kommunikations- und Austauschprozessen können durchaus auch Kooperationsansätze emergieren, die aber inhaltlich fragmentiert sind:

Statt des in einer fragmentierten Gesellschaft aussichtslosen Unterfangens, große Verbesserungen mit großen Plänen und zentraler Steuerung zu erreichen, strebt der fragmentierte Inkrementalismus schrittweise, aber stete Verbesserungen in einem dezentral organisierten sozialen Prozess an. (Wiechmann 2008: 32)

Da die beschriebenen Abstimmungsprozesse nicht durch einen zentralen öffentlichen Akteur sondern auf Basis kollektiver Lernprozesse gelenkt werden, kann sich auf ihrer Grundlage auch kein kohärentes Entscheidungssystem bilden, das langfristigen Entwicklungsperspektiven gerecht wird. Bei einzelfallbezogenen Abstimmungen können zwar gegebenenfalls Macht- und Legitimitätsfragen leichter ausgeklammert werden, große Umwälzungen und Reformen sind aber unwahrscheinlich. Am ehesten werden kleinere Probleme gemeinsam angegangen, die als akute Missstände wahrnehmbar sind. Dazu zählen zum Beispiel Lücken oder Brüche in der Führung von Radwegen oder eine mangelhafte Gestaltung von Fußwegen. Konflikthafte Entscheidungen werden hingegen eher hinausgeschoben bzw. außen vorgehalten. Dies ist besonders deutlich an Strategien des „Liegenlassens“ ungenutzter Freiflächen ablesbar, die angesichts des Nutzungsdrucks in städtischen Gebieten eigentlich einer konkreten Freizeitnutzung zugeführt werden sollten, wozu wiederum ein zentral gesteuertes „Freiraumsystem“ nötig wäre. (vgl. Wiechmann 2008: 33) Eine optimale Steuerungsform müsste demnach zentral gesteuerte und emergente Prozesse so kombinieren, dass sich ihre jeweiligen Vorteile in einem Kreislauf entfalten können⁴⁵. (ebd.: 39)

⁴⁴ Das Stadt-Umland-Management ist als Verein organisiert, dessen Vorsitz von Mitgliedern der Landesregierungen Wiens und Niederösterreich eingenommen wird (Baudirektion; Leiter der Gruppe Raumordnung, Umwelt und Verkehr) (www.stadt-umland.at). Die Steuerungsgruppe wird aus VertreterInnen der Planungsabteilungen der Länder, Bezirke und Gemeinden zusammengesetzt. Der SUM-Beirat hat 23 Mitglieder, die sich aus VertreterInnen der Planungsabteilungen der beiden Länder, aus politischen VertreterInnen der Wiener Bezirke und der Umlandgemeinden sowie aus MitarbeiterInnen der PGO zusammensetzen. Finanziert wird das SUM aus Mitteln der MA 18 (Stadtentwicklung und Stadtplanung) und der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung.

⁴⁵ Die Frage der Beeinflussbarkeit gewachsener, sich selbst organisierender Strukturen durch absichtsvolle Planung wird im Bereich der systemorientierten Managementlehre so beantwortet, dass grundsätzlich nur indirekte Eingriffsmöglichkeiten bestehen, indem die impliziten und expliziten Regeln dieser Strukturen

6. Rahmenbedingungen für die Initialisierung stadtreionaler Kooperationen

Kooperationsprozesse werden in der Fachliteratur in unterschiedliche Phasen unterteilt, darunter in die „Initiierungsphase“, in welcher Kooperationsthemen beschlossen werden, in die „Konstituierungsphase“, in der die Form der Umsetzung festgelegt wird und in die „Institutionalisierungsphase“, in der die Kooperation auf eine rechtliche Basis gestellt wird. (vgl. Diller 2002: 151; Benz, Fürst 2003: 37⁴⁶)

Bislang sind Kooperationen zwischen Wien und den südlichen Umlandgemeinden auf die Entwicklung von Programmatiken oder auf die Abstimmung konkreter Probleme bezogen und wenig institutionalisiert. Sie beruhen auf informellen Gesprächen und Abmachungen, deren Verbindlichkeit nicht formalisiert ist, sondern größtenteils von den handelnden Personen abhängt. Dies ist insofern wenig überraschend, da sich bereits in den Interviews gezeigt hat, dass die entscheidenden lokalen Akteure primär auf ihre territoriale Zuständigkeit orientiert und untereinander relativ gering vernetzt sind. Teilweise bestehen auch keine unmittelbaren persönlichen Kontakte zwischen der Wiener und der niederösterreichischen Seite, die aber nötig wären, um auf persönlicher Ebene die Voraussetzung für ein vertrauensbasiertes Kooperationsklima zu schaffen.

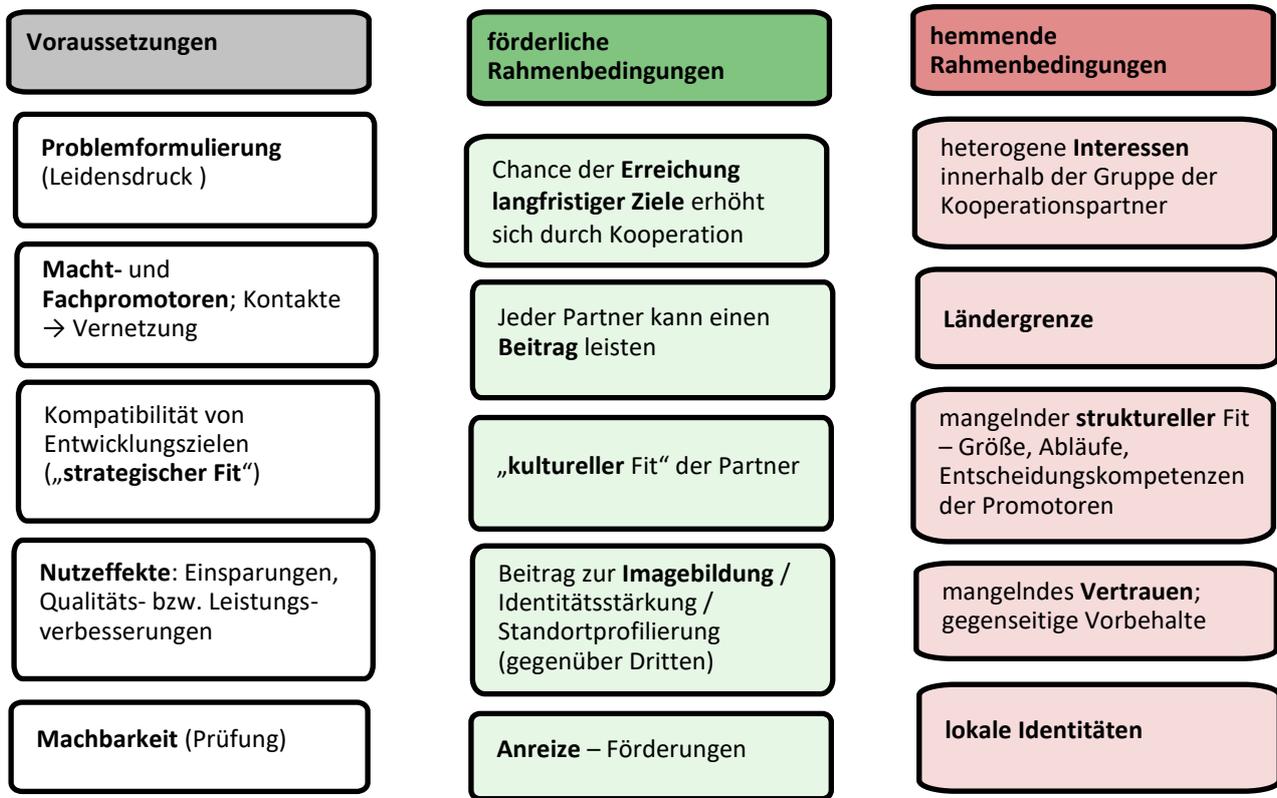
Die Einschätzung, dass Probleme aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeiten nur gemeinsam zu lösen sind, gewinnt jedoch – angesichts der Orientierung am regionalen Gemeinwohl – an Bedeutung, wie das Beispiel der Regionalen Leitplanung Mödling zeigt. Insgesamt bleiben länderübergreifende Kooperationen im südlichen Bereich der Stadtregion Wien jedoch projektbezogen und funktional orientiert. Die Herausforderung besteht daher in der Initialisierung strategischer – auf langfristige Entwicklungsziele ausgerichteter – Kooperationen.

In der Literatur wird in diesem Zusammenhang zwischen notwendigen, förderlichen und hemmenden Kontextfaktoren unterschieden. Studien zu regionalen Kooperationen und interkommunaler Zusammenarbeit identifizieren die Kompatibilität von Zielen, den strategischen Mehrwert von Kooperationen, die Realisierbarkeit der Kooperationsziele und die Passung zwischen den Kooperationspartnern als wesentliche Einflussfaktoren bei der Initialisierung von Kooperationen. (Föhl/Neisener: 2015; Matschek 2011: 382; Breidenbach et al. 2013: 153). Abbildung 2 zeigt wesentliche Voraussetzungen, Erfolgsfaktoren, aber auch Hürden, die darüber entscheiden, ob Kooperationen entstehen.

verändert werden. Da nicht das „Was“, sondern das „Wie“ vorgegeben wird, entsteht ein kohärentes Entscheidungssystem, durch das „polyzentrische Ordnungen“ in Richtung eines gewünschten „Entwicklungspfades“ gelenkt werden. (vgl. Wiechmann 2008: 40-41)

⁴⁶ Benz und Fürst unterscheiden hingegen die „Initialphase“, die „Planungsphase“ und die „Vollzugsphase“. (Benz, Fürst 2003: 37)

Abbildung 2: Rahmenbedingungen für die Initialisierung von Kooperationen



Quelle: eigene Darstellung, 2017.

Im Folgenden werden die Punkte „Anreize“, „Nutzenerwartungen“ und „politische Unterstützung“ näher beleuchtet, da sie zum einen für das Zustandekommen von Kooperationen besonders wichtig sind und zum anderen einen politischen Hebel darstellen, um stadtrregionale Kooperationen zu forcieren.

6.1 Anreize für die Initialisierung stadtrregionaler Kooperationen

Handelt es sich um sektorale Kooperationen, die durch gemeinsame Projekte abgewickelt werden, kommt der Anstoß zur Kooperation häufig von unten. Regionale Kooperationen müssen hingegen von oben (staatliche Ebene, EU Programme) initiiert werden. Der Politik kommt die Rolle zu, durch die Förderung von Modellvorhaben oder innovativen Ansätzen Impulse zu setzen, die in der Folge Prozesse einer kooperativen Selbststeuerung auslösen. Dass regionale Kooperationen externe Anreize benötigen, da sie sich nicht aus einer *Bottom-up*-Dynamik entwickeln, belegen zahlreiche Beispiele für regionale Kooperationen in Deutschland:

Fast immer müssen regionale Kooperationen von der europäischen, der Bundes-, oder der Landesebene angeregt oder forciert werden. Bei den konfliktärmeren Themen (z. B. Tourismus, allgemeine strategische Regionalentwicklung) heißt das: Es werden Anreize von außen gesetzt (z. B. Wettbewerbe, zusätzliche Fördermittel). Bei den schwierigeren Themen (z. B. Siedlungsentwicklung, Straßenverkehr) bedeutet das mitunter: Kooperation wird erzwungen, indem die übergeordnete Ebene Genehmigungen oder Basisfinanzierungen von der regionalen Kooperation abhängig macht. (Diller 2003: 79)

Durch Pilotprojekte können Kooperationsprozesse initialisiert und Erfahrungen hinsichtlich ihrer Institutionalisierung gewonnen werden. Regionale Modellvorhaben, die in der Schweiz bereits umgesetzt wurden, sind auch für die Stadtregion Wien aufschlussreich und werden daher im Folgenden näher beschrieben.

Praxisbeispiele zur Förderung von Modellvorhaben (Schweiz)

Ein Beispiel für eine staatliche Förderung der Initiierung regionaler Kooperationen ist das Programm „**Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung**“, welches vom Schweizer Bundesamt für Raumentwicklung (<https://www.are.admin.ch/>) koordiniert wird. In der Schweiz unterliegt die politische Steuerung der Siedlungsentwicklung dem „Raumkonzept Schweiz“, das einen einheitlichen Rahmen für die Bundespolitik für Agglomerationen⁴⁷, ländliche Räume und Berggebiete vorgibt. (Schweizerischer Bundesrat 2015) Das Förderprogramm „Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung“ zählt zu den gemeinsamen Instrumenten der Politik für Städte und den ländlichen bzw. alpinen Raum. Im Rahmen dieses Förderprogramms werden Pilotprojekte gefördert, die neue Ansätze für eine verbesserte vertikale und horizontale Zusammenarbeit im Bereich der nachhaltigen Raumentwicklung erproben⁴⁸. (ARE 2013)

Im Themenschwerpunkt „**Regionale Zusammenarbeit im Stadt-Land-Kontext**“ wurden sechs Modellvorhaben gefördert, die eine gemeinsame Strategieentwicklung in Gebieten erprobten, die zwar funktional miteinander verflochten, jedoch urban oder ländlich geprägt sind. Die umgesetzten Projekte spannen einen Bogen vom Aufbau regionaler Gemeindeverbände, der Gründung von Regionalkonferenzen bis zur Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen. (ARE 21)

Als Chancen solcher Kooperationen erwiesen sich eine bessere nationale Positionierung, das frühzeitige Erkennen von gemeinsamen und divergierenden Interessen sowie das Sichtbarmachen der regionalen Stärken durch konkrete Projekte. Wesentliche Hindernisse lagen in den unterschiedlichen Größenordnungen von Gemeinden, da diese verschiedene Herausforderungen und Entwicklungsvorstellungen mit sich bringen. Aber auch unterschiedliche Identitäten erschwerten die Entwicklung einer regionalen Vision. Die Erfahrungen aus den Pilotprojekten zeigen, dass dieses Problem dann geklärt werden kann, wenn „Teilräume“ mit spezifischen gemeinsamen Interessen definiert werden. Zu den Erfolgsfaktoren zählen außerdem ein regelmäßiger Austausch, gemeinsame Visionen und konkrete Projekte:

Wichtig ist, dass die Exponenten der ländlichen und städtischen Gemeinden regelmäßig die Gelegenheit haben, ihre Anliegen, Probleme und Interessen auf den Tisch zu legen. Organisation und Projekte sind so auszugestalten, dass sowohl die Interessen der Gesamtregion als auch diejenigen der Teilräume berücksichtigt werden können. ... Inhaltlich braucht es eine gemeinsame Vision und gemeinsame Projekte, gleichzeitig sind aber auch für die einzelnen Teilräume spezifische Themen aufzugreifen. Für jeden Teilraum sind konkrete Entwicklungsperspektiven zu erarbeiten. Um ein gegenseitiges Vertrauen und Verständnis aufzubauen, empfiehlt es sich, mit einer regionalen Plattform die Möglichkeit für einen regelmäßigen Austausch zu schaffen. Die Teilräume müssen in der Organisation ausgewogen vertreten sein. (ARE 2013: 3)

⁴⁷ Städtische Räume werden darin anhand deren Dichte bzw. Anzahl von EinwohnerInnen, Beschäftigten und Übernachtungen als „Agglomerationen“ definiert (BSF 2012: 14).

⁴⁸ Zu den Förderkriterien zählen der Innovationsgehalt und die langfristige Ausrichtung der Projekte, sowie die Voraussetzungen, dass sie einen „modellhaften Prozess initiieren“ und Verbesserungsmöglichkeiten für eine „sachpolitische Abstimmung“ aufzeigen. (ARE 2013: 1)

Um zu vermeiden, dass die Kernstädte Abstimmungen dominieren, wurden innerhalb der regionalen Verbände bzw. Konferenzen ausgefeilte Stimmgewichtungen eingeführt. Teilweise wurde der Vorsitz durch VertreterInnen kleinerer Gemeinden eingenommen. Eine andere Möglichkeit bestand – wie bereits erwähnt – darin, die Region in Teilgebiete zu gliedern, deren Interessen in jeder Arbeitsgruppe vertreten wurden.

In der Umsetzung braucht es sowohl Projekte, die der ganzen Region dienen, als auch Maßnahmen, die auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Teilräume zugeschnitten sind. Für die Organisation ist eine ausgewogene Vertretung der Teilräume zentral. Kein Partner darf dominieren, die städtischen Zentren müssen sich tendenziell eher stärker zurücknehmen. Der Prozess ist so zu gestalten, dass unterschiedliche Geschwindigkeiten und Prioritäten möglich sind. Eine sorgfältige Kommunikation, die die Gemeinsamkeiten in den Vordergrund stellt, ist ein zentraler Erfolgsfaktor. (ARE 2013: 32)

Außerdem wurde die „regionale Zentrenstruktur“ so analysiert, dass jede Gemeinde Klarheit über ihre Rolle, Aufgaben und Chancen im regionalen Kontext gewinnen konnte. (ARE 2013: 30) Weitere Empfehlungen auf Basis der Modellvorhaben beziehen sich auf die Einrichtung einer professionellen Geschäftsstelle, die Initiierung der Kooperationen als „ergebnisoffenen“ und „partizipativen“ Prozess sowie die schrittweise Öffnung für weitere Interessenten. (ARE 2013: 27)

Da regionale Identitäten nicht historisch gewachsen sind und sich lokale Identitäten voneinander unterscheiden, kann eine Außensicht auf die Region eingeholt werden, durch die die Entwicklung eines gemeinsamen Vorstellungsbildes etwa im Zuge eines Leitbildprozesses unterstützt wird. Kleinere Erfolgsprojekte, von denen alle Beteiligte profitieren (Broschüren zu Kulturorten, Fahrrad- und Wanderwegen) fungieren als „Türöffner“ für Kooperationen. Unterstützend wirkt auch das Engagement einer „anerkannten und integrativen Persönlichkeit“, die bereit ist, „sich mit der Autorität ihrer Person, mit ihrer Überzeugung und Energie für die Ziele des Prozesses einzusetzen“. (ARE 2013: 29)

Kooperationen müssen also von oben angeordnet oder durch nationale oder EU-Förderungen angestoßen werden, wobei ein entsprechender Problemdruck und eine diesbezüglich geteilte Wahrnehmung Voraussetzungen dafür sind, dass eine Kooperation zustande kommt:

Die allerersten Anstöße kommen also eher von oben als von unten. Aber sie zielen natürlich daneben, wenn unten kein Problem existiert, von dem die Akteure vor Ort meinen, dass sie es gemeinsam besser lösen können als alleine. Kooperationen bekommen daher nie ausschließlich „Top-down“ oder „Bottom-up“ in Fahrt. Sie entwickeln sich meist in einem Wechselspiel der Impulse von oben und unten. (Diller 2003: 79-80)

Anreize können anfänglich die Offenheit für Kooperationen erzeugen, die Bereitschaft, in eine Kooperation zu investieren, unterliegt jedoch den Kosten-Nutzen- Erwartungen der Akteure:

In der Praxis sind die Nutzen aber meist schwer zu kalkulieren, so dass es entscheidend darauf ankommt, das „paradigmatische Denken“ der Akteure zugunsten der Kooperation zu verändern, was manchmal auch nur bedeuten kann, die Akteure für die Kooperation zu motivieren, „den Zug nicht zu verpassen“ (auch wenn nicht ganz klar ist, wohin die Reise geht). (Fürst 1999: 54)

6.2 Nutzenerwartungen im Hinblick auf stadregionale Kooperationen

Die maßgeblichen Vorteile strategischer Kooperationen liegen nicht in Effizienz- und Einsparpotenzialen, sondern vor allem im Zusammenführen von Schlüsselpersonen, die bislang noch nicht

miteinander verbunden waren⁴⁹, in gegenseitigen Lernprozessen, in der Schaffung einer Vertrauensbasis, in einer stärkeren Position gegenüber Dritten, einem besseren Image gegenüber der Wirtschaft und in einer vereinfachten Kommunikation, durch die Konflikte frühzeitig angesprochen werden können.

Für den emeritierten deutschen Professor für Landesplanung und Raumforschung Dietrich Fürst liegt eine wichtige Möglichkeit der Einflussnahme durch Koordinatoren darin, „persuasive Macht“ auszuüben, worunter das Überreden und Überzeugen der Koordinationspartner zu verstehen ist. (Fürst 2014: 456-467)

Steuerungsmuster ist der über Verhandlung und Überzeugung gewonnene Konsens, der Selbstbindung erzeugt (...). *Arguing* und *bargaining*, also Argumentieren und Verhandeln (...) bestimmen die Modi der *regional governance*. (Fürst 2004: 55)

Hürden für eine Beteiligung wirtschaftlicher Akteure bestehen in langwierigen Kommunikations- und Abstimmungsprozessen und darin, dass die Effekte von Kooperationen den Kooperationspartnern nicht eindeutig zurechenbar sind. Sie haben Eigenschaften eines kollektiven Guts, von deren Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann, wodurch ihre Kosten noch schwerer ins Gewicht fallen:

Koordination hat Kollektivguteigenschaften: Der Nutzen ist weitgehend diffus, kommt allen respektive einer größeren Gemeinschaft zugute, während die Kosten dieser Aktivität konkret sind und individuell unterschiedlich anfallen. .. Je intensiver sich Akteure koordinieren, umso mehr geben sie Autonomie auf, um so mehr müssen sie sich in ihrem Handeln „fremdbestimmen“ lassen. Die Kosten („Transaktionskosten“) werden aufmerksam registriert, aber die mit Koordination verbundenen Vorteile von den Beteiligten häufig nicht gesehen. (Fürst 2014: 452)

Regionale Governance-Modelle basieren auf der Einbindung von Akteuren unterschiedlicher Ebenen der Politik und Verwaltung aber auch aus der Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft. All diese Akteure verfolgen unterschiedliche Interessen der Wertschöpfung, der Lukrierung von Aufträgen, des Machterhalts, des Erhalts der Lebensqualität und des Vollzugs gesetzlicher Vorgaben. Vor allem die Einbindung von Unternehmen ist angesichts partikularer Interessen schwierig, aber strategisch wichtig, da wirtschaftliche Akteure erhebliche Ressourcen einbringen können. (vgl. Wiechmann 1999: 45)

Im Zuge des **URBACT**-Vernetzungsprojektes „sub>urban – re-inventing the fringe“ wurden ebenfalls privatwirtschaftliche Akteure und Akteure aus der Bauwirtschaft sowie Grundeigentümer eingebunden.

Aus Sicht eines Mitglieds der Steuerungsgruppe des Projektes gibt es dabei folgende Aspekte zu beachten:

Was eine Erfahrung ist, dass man jeden Prozess individuell und maßgeschneidert der Aufgabe und regionalen Gegebenheiten sowie Identitäten entsprechend aufsetzen muss. Die Projekte müssen sich an den jeweiligen Kooperationsanforderungen bzw. Notwendigkeiten und an der Kooperationsbereitschaft der Akteure orientieren. Es braucht eine sehr direkte Kontaktaufnahme zu den richtigen Akteuren. Das Identifizieren von Akteuren, die den Prozess auch tragen, ist wichtig. In einem weiteren Schritt ist jedoch ein offener Prozess notwendig, der eine offene Beteiligung ermöglicht, weil diese Prozesse so langfristig angelegt sind, dass sie nur dann

⁴⁹ Sogenannte „schwache Bindungen“ fördern die Verbreitung und Übernahme von Innovationen, da sie zum einen Informationen und Wissen zusammenführen. Zum anderen ist die Offenheit gegenüber Neuerungen höher, da gegenseitige Verhaltenserwartungen noch nicht eingespielt sind. (s. Granovetter 1973: 1364-66)

umgesetzt werden können, wenn sie von vielen Schultern getragen werden. ... Man verbringt viel Zeit für Einladungspolitik auf regionaler Ebene, weil viele Institutionen zwar regional wirksame Entscheidungen treffen, aber zu wenig in regionale Abstimmungsprozesse mit eingebunden sind. ... Wir haben zu Beginn des Prozesses im Zuge von aktivierenden Interviews versucht, privatwirtschaftliche Akteure und Grundeigentümer anzusprechen. ... Aber es gab die Vorsicht, an einem so offenen Prozess teilzunehmen. Ich glaube, dass der Prozess für diese Akteure ein Stück weit zu offen war. ... Der nächste Schritt sind konkrete Umsetzungsprojekte. ... Es haben sich vier Projekte herauskristallisiert, wo man weiter arbeiten möchte: Triester Straße, Marktviertel, Raffinerie-Gelände, Peterspark. Das sind Projekte mit sehr starker symbolischer Wirkung, nämlich die Grünraumvernetzung und die Triester Straße. Wenn es weiter geht, werden die Akteure sehr gezielt eingeladen, etwa für eigene Grundstückseigentümergegespräche. (EXP_3: 3-4)

In der Praxis zeigt sich, dass VertreterInnen der Verwaltungen die Arbeit in regionalen Kooperationen maßgeblich mitgestalten. (vgl. Wiechmann 2008: 120) Sofern es gelingt, die territoriale Orientierung der PolitikerInnen und die funktionale Orientierung von WirtschaftsvertreterInnen in Einklang zu bringen und sofern es die entsprechenden personellen Ressourcen von Seite der Verwaltung sowie die verfügbaren finanziellen Mittel es erlauben, können auf dieser Basis dauerhafte regionale Netzwerke aufgebaut werden. Gerade in einer mangelhaften finanziellen Ausstattung liegt in der Praxis häufig ein großes Problem:

Ohne eigenes Budget, ohne wirkliche politische Macht ist die Vertretung regionaler Anliegen für Politiker unattraktiv, sind viele sinnvolle Aufgaben von der informellen Beratung über die Moderation regionaler Diskurse bis hin zum Aufbau eines regionalen Netzwerkes kaum leistbar. (Wiechmann 1999: 47)

Kooperationspartner müssen genau über die Abläufe und erzielbaren Ergebnisse informiert werden, damit eine Beteiligung nach ihrer Handlungslogik überhaupt sinnvoll ist. Dies umso mehr, als dass die Kosten von Kooperationen unmittelbar anfallen und ihr Nutzen sich in vielen Fällen erst längerfristig einstellt. Daher sind Meilensteine und Ergebnisse wichtig, um den Kooperationsprozess zu strukturieren und damit zu verhindern, dass er ins Stocken gerät. (vgl. Fürst 2007: 360)

Politische Akteure müssen ihr Engagement wiederum in ihrem jeweiligen politischen „Feld“ also im Gemeinderat bzw. Landtag absichern und dazu die zu erwartenden Vorteile einer Kooperation glaubwürdig und nachvollziehbar vertreten. BürgermeisterInnen können in Loyalitätskonflikte geraten, wenn regionsbezogene Ziele kommunalen Interessen widersprechen. (vgl. Weichhart 2009: 21) Benz und Fürst empfehlen daher, für die Initialisierung der Kooperation jene Themen auszuwählen, die im Interesse aller Beteiligten liegen:

Entscheidend ist hier, an den Eigeninteressen der Kooperanten anzusetzen, d.h. mit kollektiven Maßnahmen zu beginnen, die weitgehend durch „Addition der Eigeninteressen“ geschaffen werden („die Akteure in ihrer Befindlichkeit abholen“) und später zu stärker regional-orientierten Maßnahmen überzugehen. (Benz, Fürst 2003: 45)

Auch die Fachabteilungen in der Verwaltung behandeln ihre eigenen Interessen prioritär, wodurch eine Abstimmung mit übergeordneten Zielen als einschränkend erlebt wird. Besteht die Motivation für eine wechselseitige Abstimmung nicht in der gemeinsamen Bearbeitung von Problemen, sondern darin, die Belastungen durch andere zu minimieren, spricht man von negativer Koordination⁵⁰. Die gemeinsame Arbeit an strategischen Zielen erfordert im Gegensatz dazu eine gemeinschaftliche Herangehensweise an Probleme:

⁵⁰ s. auch Knieling et al. 2003: 14.

Die scheinbar niedrigsten politischen Kosten (nicht unbedingt auch die niedrigsten materiellen Kosten) entstehen bei „negativer Koordination“. Hier werden betroffene Akteure und Interessenträger von einem Vorhaben in Kenntnis gesetzt und erhalten die Möglichkeit, innerhalb einer vorgegebenen Frist ihre Bedenken und Anregungen einzubringen. Negative Koordination hat jedoch den Nachteil, dass die Betroffenen häufig mit Maximalforderungen reagieren, wenn sie das Vorhaben generell als Eingriff in ihre Interessensphäre betrachten und nur nach mühsamem Verhandeln zum Einlenken unter Kompromissbildung bereit sind. Negative Koordination kann im Ergebnis besonders hohe politische Kosten erzeugen, auch deshalb, weil sich die Konsensbildung auf bilaterale Verhandlungen reduziert, die häufig zu Nullsummenspielen eskalieren, wenn keine der Parteien nachzugeben bereit ist (z. B. institutionelle Eigeninteressen wahren muss). (Fürst 2014: 453)

6.3 Politische Unterstützung für stadtregionale Kooperationen

Neben einem Kooperationsanlass besteht eine weitere Voraussetzung darin, dass sich EntscheidungsträgerInnen und VertreterInnen der Fachebene für eine Kooperation engagieren und eine entsprechende Rolle übernehmen, die in der Literatur als „Promotorenrolle“ bezeichnet wird^{51 52}. (s. auch Hölzle / Gemünden 2011)

Sowohl die Kooperationseröffnung als auch die zwischenzeitliche Kooperationsverstärkung gelingt nur, wenn hochrangige Persönlichkeiten aus der Region oder von außerhalb (z. B. Minister) mitwirken. Im Verlauf der Kooperation ist es förderlich, wenn die Chefebene der beteiligten Institutionen ihr Engagement und ihre Unterstützung zum Ausdruck bringt, ... (Fürst 1999: 55).

Eine Analyse von regionalen Kooperationen in Deutschland zeigt, dass eine große Herausforderung darin besteht, politische Promotoren zu mobilisieren:

In der Regel mangelt es dabei weniger an Fachpromotoren, meist rar sind eher die politischen Promotoren. Denn diese sind in der Regel kurz- bis mittelfristigen politischen Zielen verpflichtet, die oft nicht mit den langfristigen Zielen regionaler Kooperationen synchronisierbar sind. (Diller 2002: 149)

Politische Promotoren sind jedoch notwendig, um die politische Akzeptanz und Legitimation der Kooperation zu sichern. Vor allem in urbanen Verflechtungsräumen besteht das Problem, dass die Städte eventuell kein Interesse an Kooperationen haben, da sie aufgrund ihrer Größe einen direkteren Zugang zu Ministerien haben und versuchen können, auf diesem Weg ihren Einfluss geltend zu machen ohne den Umweg über regionale Kooperationen gehen zu müssen.

Generell gilt, dass alle Kooperationspartner in ihrem Engagement kontinuierlich bestärkt werden müssen. Dafür ist ein transparentes und zielorientiertes Management Voraussetzung. Eine „Inszenierung“ von Bündnissen und kooperativen Projekten dient der Aufrechterhaltung der

⁵¹ Das „Promotorenmodell“ wurde in Zusammenhang mit der Beschreibung von Innovationsprozessen entwickelt. (Witte 1973). In diesem Zusammenhang werden Macht-, Fach-, Prozess- und Beziehungspromotoren unterschieden. (Klein et al. 2016)

⁵² Weiters ergeben sich im Zuge der Abwicklung von Kooperationen die typischen Rollen der „Motoren“, „Bremser“, „Mitläufer“ und „Nachläufer“. Häufig nehmen kleine Gemeinden die Rolle der „Motoren“ ein und größere Gemeinden die Rolle der „Bremser“, wenn im ersten Fall die relativ schwache Position in der Region gestärkt werden soll und im zweiten Fall ein wesentlicher Grund zu kooperieren darin besteht, die überlegene Rolle durch Nicht-Teilnahme an einer Kooperation nicht zu verlieren. (Diller 2003: 81-82)

Motivation, auch wenn sich Prozesse schleppend verlaufen und Ergebnisse erst mit der Zeit sichtbar werden:

Man weiß heute, dass für kollektive Lernprozesse die Inszenierung wichtig ist; sie bündelt die Aufmerksamkeit, wertet die Gemeinschaftsaufgabe auf und mobilisiert höherrangige Akteure, die den Prozess unterstützen. (Fürst 2007: 360)

6.4 Förderliche und hemmende Faktoren für die Initialisierung stadtreionaler Kooperationen im Süden Wiens

Für den speziellen Fall des südlichen Wiener Umlandes als „Verflechtungsraum“ verschlechtern die Bundesländergrenze, langwährende Konkurrenzverhältnisse, Macht-Asymmetrien⁵³ und räumlich ungleich verteilte Lasten-Verhältnisse (insbesondere in Hinblick auf die Auswirkungen des Verkehrs) die Ausgangsbedingungen für Kooperationen. Darüber hinaus ist entlang der Südbahnlinie auch eine ausgeprägte Ost-West-Differenzierung in den Gemeindecharakteristika festzustellen. Eine weitere Differenz besteht – wie für stadtreionale Kooperationen typisch – im Größengefälle zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden, wobei deren Bürgermeister grundsätzlich mit weitreichenderen Befugnissen ausgestattet sind als der Vorstand des 23. Bezirks, was die Entscheidungsfindung in Kooperationen erschwert.

Trotz der strukturellen Verflechtungen und gegenseitigen Abhängigkeiten sind die befragten Politiker, aber auch die VertreterInnen der Planungsabteilungen territorial orientiert. Die Trennlinie zwischen Wien und Niederösterreich bildet zum einen die Grenze der eigenen Zuständigkeit, zum anderen wird der Übergangsbereich sowohl von der Wiener als auch von der niederösterreichischen Seite als Randzone wahrgenommen, an dem auch die Gestaltungsvorstellungen hinsichtlich räumlicher Strukturen „auslaufen“. Lediglich das Einkaufszentrum „Shopping City Süd“ (SCS) und das hochrangige Straßennetz sind verbindende Elemente, die aber grundsätzlich als problematisch erlebt werden.

Auch Befürchtungen im Hinblick auf einen Machtverlust, unterschiedliche parteipolitische Macht- und Interessensverhältnisse, der Verlust an Wirtschaftskraft, der innerregionale und interkommunale Standortwettbewerb und die Entstehung zusätzlicher Kosten können die Kooperationsbereitschaft bereits im Vorfeld unterwandern. (vgl. Heinz 2000: 10-11) Typisch für Kooperationen zwischen großen Städten und kleineren Gemeinden ist das Problem, dass letztere nicht als vollwertige Kooperationspartner anerkannt werden. (vgl. Fürst u. a. 1999: 56)

Insofern stellt das – im Rahmen des EU Programmes URBACT – geförderte Projekt „**sub>urban. re-inventing the fringe**“ eine wesentliche Innovation dar. Dabei handelt sich um einen erstmaligen Versuch, den Grenzraum zwischen Wien und Vösendorf bewusst zu „bepflanzen“, um eine Aufwertung zu ermöglichen.

Im Zuge von gemeinsamen Workshops konnte ein Impuls für eine Vernetzung zwischen Fachabteilungen auf Wiener und niederösterreichischer Seite gesetzt werden, wie der zuständige Projektkoordinator erläutert:

Was gut geklappt hat, war innerhalb der Stadt Wien die Einbindung der MA 69, die Grundstücke entlang der Triester Straße auf Vösendorfer Gemeindegebiet besitzt. ... Es gibt jetzt wahrscheinlich in den nächsten Wochen einen Extra-Termin zwischen dem Bauamt Vösendorf, der MA 69 und der MA 48. Das gleiche ist in Zusammenhang mit dem Radverkehr beim Anschluss des Fahrradweges entlang der Ortsstraße in Vösendorf über die Ketzergasse passiert. Da gibt es jetzt auch Gespräche. Wir haben es geschafft, die richtigen Ansprechpartner zu vermitteln. Das wäre von

⁵³ Damit sind die „unterschiedlichen Möglichkeiten der Akteure auf hierarchische Steuerung zurückgreifen zu können“, gemeint (Benz, Fürst 2003: 53)

selbst vielleicht auch passiert, aber der Weg ist kürzer, als wenn Gemeinden ein offizielles Schreiben an den Wiener Magistrat schicken. Es ist wichtig, dass es da einen zusätzlichen Katalysator gibt. (VERW_2: 4)

Erschwerend wirkt, dass Akteure, die über maßgebliche Flächenressourcen verfügen (Handelseinrichtungen, Immobilienentwickler, Investoren, etc.) derzeit nur wenig Interesse an einer qualitativen Entwicklung des Gebietes haben⁵⁴. Die Gemeinden verfügen im Gegensatz dazu nur über geringe Flächen und können daher in Verhandlungen keine „Tauschmasse“ einbringen⁵⁵. Ansätze, die im Zuge der URBACT-Workshops entwickelt wurden, um das Umfeld der Haltestellen der Badner Bahn städtebaulich aufzuwerten – wie im Bereich der Haltestellen Vösendorf-Siebenhirten und Schönbrunner Allee – stoßen nicht nur angesichts fragmentierter Grundstückseigentumsverhältnisse, sondern vor allem auch an der Finanzierungsfrage an ihre Grenzen, wie ein Experte ausführt:

Der technische Vorstand der Badner Bahn wäre sehr daran interessiert, die Stationen als Mobilitätsdrehscheiben auszubauen. Bislang gibt es kaum Badner Bahn Stationen mit Parkplätzen. Aber die Badner Bahn ist ein funktionierendes System, die einen Abtausch für Innovationen will. Wenn man etwa den Betriebsbahnhof von der Wolfganggasse nach Niederösterreich übersiedeln würde, müsste man jeden Schienenmeter dafür zahlen, was durchaus üblich ist. (EXP: 3)

Trotzdem kommt dem Pilotprojekt eine strategische Bedeutung zu, da eine Zusammenarbeit erprobt wird, die einen Grundstein für weiterreichende Projekte legen kann, und da das Aktionsgebiet aufgrund seiner Struktur ein großes städtebauliches Entwicklungspotenzial hat. Dazu gibt es unterschiedliche Vorstellungen. Ein – aus Wiener Sicht denkbares – Szenario gibt folgende Interviewpassage wieder:

Speziell im Marktviertel könnte man viel entwickeln. Es gibt eine Badner Bahn Station, einen Merkur, ..., eine dörfliche Einfamilienhaus-Struktur und trotzdem eine kritische Masse an Nutzern, die auch aus Wien kommen. Man könnte dort verdichten, etwa durch ein Hochhaus mit darunterliegenden Einkaufsmöglichkeiten. Wenn man den Polyzentrismus geschickt einsetzt, kann dies über die Stadtgrenzen hinaus wirken und eine Eigendynamik entwickeln. Man könnte Leuchtturmprojekte wie einen Bildungscampus realisieren. Wir haben dort viele Funktionen (hauptsächlich Konsum und Betriebe), daher kann man eine Multifunktionalität reinbringen und die kritische Masse an Nutzern und Raum ist vorhanden. (VERW_4:3)

Generell ist zu sagen, dass im Falle größerer Bauvorhaben in der Regel eine gegenseitige Information an die jeweilige Nachbargemeinde ergeht („VIA SUM“⁵⁶), wodurch Konflikte im Vorfeld bearbeitet werden können. Übergangsbereiche an der Nahtstelle zwischen Wien und den Umgebungsgemeinden werden gemäß der territorialen Handlungslogik jedoch auch in der Verwaltung als Siedlungsränder und nicht als Verbindungsbereiche wahrgenommen, was eine integrierte strukturelle Planung erschwert, die noch dazu mit zwei unterschiedlichen raumordnungsrechtlichen Systemen konfrontiert ist, die aufeinander abgestimmt werden müssen.

Als treibende Kraft könnte sich allerdings der steigende Problemdruck aufgrund der Verkehrsbelastung auswirken. Auch das aktuelle PGO-Monitoring der „stadtregion+“ sieht die treibende Kraft für die Intensivierung von Kooperationen weniger auf Ebene der Bewusstseinsbildung als im „gemeinsamen Leidensdruck“:

⁵⁴ vgl. auch Heeg 2015

⁵⁵ vgl. auch Fürst 2014: 454

⁵⁶ s. VIA SUM Leitfaden: Vorgehen zur Information und Abstimmung über regional relevante Projekte im Rahmen des Stadt-Umland-Managements (http://www.stadt-umland.at/fileadmin/sum_admin/uploads/via_sum/Leitfaden_endgueltig.pdf; Zugriff am 14.8.2017)

Viel stärker wiegt ... aber der „Leidensdruck“, den man in der wachsenden Stadtregion in der jüngeren Vergangenheit immer deutlicher spürt: Nachfrage und Bedürfnisse verschiedenster sozialer und ökonomischer Gruppen nach Flächen oder Infrastruktur unterschiedlicher Art kann eine Gebietskörperschaft alleine auf ihrem eigenen Territorium immer weniger leisten. (PGO 2016: 97)

Damit aus einem Leidensdruck ein Anlass zur Kooperation wird, müssen die verursachenden Probleme als „kollektives Problem“ wahrgenommen werden. Dazu muss jemand den „Prozess der Deutung als kollektives Problem“ anstoßen. (Benz, Fürst 2003: 38) Darüber hinaus ist es wichtig, unter Kooperationspartnern Vorbehalte abzubauen, wie Beispiele aus der Kernregion Salzburg zeigen, bei denen „Vereinnahmungsängste und Animositäten“ die Einsicht der Notwendigkeit grenzüberschreitender Kooperationen überlagerten⁵⁷. (Weichhart 2009: 20). Eine Klärung latenter Konflikte, Vorbehalte und Interessensgegensätze, wie sie auch im Rahmen der Aktivitäten des SUM erfolgt, ist demnach eine weitere wichtige Voraussetzung, ohne die Kooperationsansätze an der Nahtstelle zwischen Wien und Niederösterreich nicht ausbaufähig sind.

7. Voraussetzungen für die Verstetigung stadtreionaler Kooperationen

Sowohl die Anbahnung als auch die Verstetigung von Kooperationen folgen keinem vorgegebenen Schema, sondern sind vom lokalen Umfeld, der Ausgangssituation, der Beziehung der Akteure untereinander und ihren institutionellen Rahmenbedingungen abhängig. Diese beeinflussen auch den Verlauf und die Qualität von Kommunikationsprozessen, die ausschlaggebend sind, wenn es darum geht, Überzeugungen über die Notwendigkeit von Kooperationen zu schaffen, ein gemeinsames Bild von Problemen und ihren Ursachen sowie ein gegenseitiges Verständnis dafür zu entwickeln. Der befragte Experte des Stadt-Umland-Management sieht darin die wichtigste Voraussetzung für das Funktionieren von Kooperationen an der Schnittstelle zwischen Wien und Niederösterreich:

Das gegenseitige Verständnis – wie tickt das Umland, wie funktioniert das Umland. Im Vergleich zu einem niederösterreichischen Bürgermeister hat ein Bezirksvorsteher recht wenig zu reden. Dass man die verschiedenen Abläufe kennt, ist wichtig. Ein niederösterreichischer Bürgermeister muss immer recht schnell auf das was die Leute sagen, reagieren. Verständnis muss da sein, und dann kann man trotzdem versuchen, gemeinsame Prozesse zu starten. Dabei ist es wichtig nicht von oben nach unten zu schauen ..., sondern als Nachbarn zu agieren. (EXP: 1)

In der Fachliteratur werden Kooperationsprozesse meist in Bezug auf die Ressourcen, Regeln und Orientierungen der beteiligten Akteure analysiert, um nachvollziehen zu können, aus welchen Gründen Kooperationen erfolgreich verlaufen oder scheitern.⁵⁸ Um diese Beobachtungen auf verschiedene Kontexte übertragen zu können, wird zur Analyse von regionalen Akteursnetzwerken das Konzept des „Akteurszentrierten Institutionalismus“ als Analyseschema verwendet.

Dieses wurde von der deutschen Soziologin Renate Mayntz und dem deutschen Politikwissenschaftler Fritz W. Scharpf Mitte der 1990er Jahre entwickelt, um Prozesse der Selbstorganisation und Steuerung in Teilbereichen der Gesellschaft zu beschreiben. (Mayntz, Scharpf 1995). Diese erfolgen nicht losgelöst von ihrem institutionellen Umfeld, sondern sind an die Rahmenbedingungen des jeweiligen Kooperationsfeldes gekoppelt. Sie sind an diesen Kontext gebunden, was ihre Steuerungsfähigkeit begrenzt. Allerdings kristallisieren sich durch das Verhalten der Akteure zueinander und

⁵⁷Download: https://www.salzburg.gv.at/bauenwohnen/_Documents/pdf-bd_04_masterplan_klein.pdf (Zugriff am 4.9.2017)

⁵⁸ vgl. auch ÖROK 2009: 73

deren Beziehungen untereinander Handlungsmuster heraus, die Kooperationen eine gewisse Eigendynamik verleihen und sich nicht allein aus dem institutionellen Kontext erklären lassen. (s. auch Benz, Fürst 2003: 35-37) Dafür ist wesentlich, dass Kooperationsituationen sehr stark von der Deutung des Kooperationsbedarfs und von der Bewertung der Handlungsmöglichkeiten durch die PartnerInnen geprägt sind. Diese agieren innerhalb des institutionellen Rahmens, also der Strukturen und Regelungen ihrer Stammorganisationen. Dieser ermöglicht und begrenzt die Handlungsmöglichkeiten innerhalb einer Kooperation. Das Handeln individueller und kollektiver Akteure unterscheidet sich außerdem nach ihren zugrundeliegenden Motiven und Zielsetzungen. ExpertInnen und ManagerInnen haben andere Orientierungen, Überzeugungen und Präferenzen als PolitikerIn oder Sozialpartner, die von den Präferenzen ihrer WählerInnen oder Mitglieder abhängig sind. Die Ausgewogenheit der Akteurskonstellation entscheidet über die Art, wie die Einzelhandlungen aneinander angepasst werden, um ein gemeinsames Ziel zu verfolgen. Dies kann über einseitige oder gegenseitige Anpassung, Verhandlung, Abstimmung und hierarchische Entscheidungen erfolgen. (vgl. Knieling et al. 2003: 15) Berücksichtigt man dieses Bündel an Einflussfaktoren, können folgende Schlüsse für die Verstärkung bestehender Kooperationsansätze in der Stadtregion Wien gezogen werden:

- ⇒ Es macht einen Unterschied, ob der Bedarf nach Kooperation im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen, oder ausschließlich vor dem Hintergrund aktueller Probleme gesehen wird. Für dauerhafte Kooperationen wäre es daher wichtig, gemeinsame Entwicklungsziele zu vereinbaren, die über aktuelle Herausforderungen hinausgehen.
- ⇒ Die Aufwände für Konsensbildungen in den Stammorganisationen der Kooperationspartner sind relativ hoch, ihre Freiheitsgrade für das Agieren in Kooperationen vergleichsweise niedrig. Daher müssen Regelsysteme vereinbart werden, die Aushandlungen in Kooperationen vorgeschaltet werden können. Es gibt zum Beispiel Leitlinien für eine strukturierte Entwicklung der Stadtregion, deren Verbindlichkeit erhöht werden müsste, um eine Grundlage für längerfristige stadtregionale Kooperationen zu bilden.
- ⇒ Wie bereits erwähnt, sind stadtregionale Kooperationen hinsichtlich ihres organisatorischen Aufbaus wenig institutionalisiert. Es braucht jedoch ein kontinuierliches Prozessmanagement, um Kooperationen am Laufen zu halten und gleichzeitig Störquellen und Konflikte auszuräumen. Obwohl aus interkommunalen Kooperationen positive Erfahrungen gewonnen wurden, sind Verteilungskonflikte latent wirksam und müssen daher bearbeitet werden.
- ⇒ Stadtregionale Kooperationen sollten Themen aufgreifen, in denen die Unterstützung auf übergeordneter politischer Ebene zunimmt (Pendlerinitiative, Wahrung von Landschafts- und Grünräumen, Energie und Umwelt, ...). Ihre Inszenierung fokussiert derzeit auf die Fachöffentlichkeit und muss vermehrt Kanäle und Formate finden, um eine breite Öffentlichkeit zu erreichen.

Abbildung 3: Einflussfaktoren auf die Qualität von regionalen Kooperationen⁵⁹

Ebenen	
Kooperationsbedarf und Kooperations-situation	Problem- vs. Entwicklungsorientierung Politisches Paradigma in Hinblick auf die Bedeutung von Regionen Sektoraler vs. regionaler Kooperationsanstoß (bottom-up vs. top-down) Verbindlichkeit der Ergebnisse (Pläne vs. Leitlinien)
Institutioneller Rahmen	<u>Intern</u> : Grad der Institutionalisierung der Kooperationen; organisatorischer Aufbau: Lenkungsgruppe vs. Arbeitsgruppe, Prozessmanagement, Legitimationsinstanzen; Konfliktregelungsmechanismen (Nutzen- Lasten-Ausgleich) <u>Extern</u> : übergeordnete politische Steuerungsebenen; Art der Koordination zwischen den politischen Ebenen
Akteure	Aufwände für Konsensbildung in Stammorganisationen und strategische Freiheitsgrade („Verhandlungsmandat“): individuelle vs. kollektive Akteure Orientierung auf kollektive Ziele; Angewiesenheit auf die Unterstützung von (politischen) Gremien Einstellungen zu und Erfahrungen mit (interkommunalen) Kooperationen; Bewertung der Vor- und Nachteile der Kooperationen ⇒ Interessen und Handlungsorientierung (Rollen, die in Kooperation eingenommen werden ⁶⁰):
Akteurskonstellation	Ausgewogenheit von Machtverhältnissen und Kompatibilität der Handlungsorientierungen in Interaktionen: „individualistisch, solidarisch, kompetitiv, feindlich, altruistisch“ (Benz, Fürst 2003: 40)
Prozessmanagement	<u>Bearbeitung von Störquellen und Konflikten</u> : Verteilungskonflikte; divergente Handlungsorientierungen und -logiken (Markt-, Wähler-, Mitgliedergesteuert); Machtprobleme (übergeordnete politische Ebenen); Probleme bei der Umsetzung von Projekten innerhalb bestehender Strukturen (Zusatzbelastungen); <u>Aufrechterhaltung der Motivation zur Kooperation</u> : Inszenierung; „Framing“, Förderung von Vernetzung unter Akteuren (Vertrauensaufbau; Lernprozesse);

7.1 Institutionen oder Netzwerke

Je nach Rechtsform, der Entscheidungsinstanz und Kompetenzen können regionale Kooperationen unterschiedliche organisatorische Arrangements darstellen, die – wie bereits beschrieben – von regionalen Gebietskörperschaften zu Regionalverbänden, Regionalkonferenzen und regionalen Netzwerken reichen, wobei gerade für Kooperationen zwischen Städten und Umlandgemeinden etablierte Strukturen des Austauschs und der Verständigung nötig sind, wie eine Analyse bestehender stadtreionaler Kooperationsmodelle in Österreich zeigt:

Die Einrichtung eines formalen (am besten rechtlich verankerten) Forums als permanente Einrichtung des regelmäßigen Austauschs hat sich in vielen Fallbeispielen als Erfolgsfaktor für eine längerfristige erfolgreiche Kooperation erwiesen. mit der Formalisierung des Austausches wird nämlich auch personenunabhängig eine Kooperationsplattform geschaffen. (ÖROK 2013: 42)

⁵⁹ vgl. Benz, Fürst 2003: 39-45; in Anlehnung an Mayntz/Scharpf 1995

⁶⁰ Benz, Fürst unterscheiden die Rollen: Promotor bzw. Initiator, Kontrolleur, Mitläufer, Bremser. (2003: 39)

Wie bereits dargestellt, weisen regionale Gebietskörperschaften die größten Planungs- und Umsetzungskompetenzen auf, da sie staatliche Durchsetzungsrechte haben und von einem regionalen Parlament legitimiert werden. Regionalverbände werden durch VertreterInnen der beteiligten Gemeinden gesteuert und befassen sich mit spezifischen fachlichen Aufgaben und Entwicklungsprozessen. Regionalkonferenzen sind meist Beratungsorgane, deren Empfehlungen in Parlamenten oder Gemeinderäten formalisiert werden.

Für das vorliegende Projekt sind vorwiegend freiwillige Kooperationen in Netzwerken interessant, die zwar Züge formaler Organisationen aufweisen, sich von diesen aber insofern unterscheiden, als dass sie mangels hierarchischer Strukturen flexibler sind und auf Vertrauen basieren, was den Kontrollaufwand reduziert.

Regionale Netzwerke sind freiwillige Zusammenschlüsse regionaler Akteure, die keinem formalen Rahmen unterliegen, jedoch in der Regel eine Lenkungsgruppe haben, die ihre Aktivitäten zeitlich und inhaltlich strukturiert. Sie basieren auf Vertrauen zwischen den Akteuren. Eine „Kerngruppe“ konzentriert die „Macht innerhalb des Netzwerkes“ und kann dadurch die Integration neuer Mitglieder forcieren oder blockieren. Die fehlende Formalisierung von Netzwerken ist ein zentraler Kritikpunkt an einer netzwerkbasierter Steuerung regionaler Entwicklungsaufgaben. Es wird argumentiert, dass die Entscheidungsabläufe in Netzwerken nicht transparent sind und sich damit einer externen Kontrolle entziehen. Aufgrund der fehlenden Formalisierung können darüber hinaus keine klaren Sanktionsregeln etabliert werden, die aber nötig wären, um „Verantwortlichkeiten“ und „Haftungsfragen“ zu klären:

In der Summe ergibt sich ein unübersehbares Legitimations- und Demokratiedefizit einer von Netzwerken geprägten politischen Entscheidungsfindung. Netzwerke verfügen über eine geringe Inputlegitimation, da Transparenz und Chancengleichheit bei den prozeduralen Strukturen nur selten gegeben sind. Ihre Legitimation basiert daher in erster Linie auf effektiven und adäquaten Problemlösungen, mithin auf der Outputlegitimation. (Wiechmann 2008: 101)

Netzwerke können als „vertrauensgestützte Kommunikationsbeziehungen“ aufgefasst werden, die eine gewisse „Dauerhaftigkeit“ aufweisen. (Benz, Fürst 2003: 26) Sie bieten eine Möglichkeit, das „atomisierte“ Handeln von Gemeinden abzustimmen und stellen daher eine Alternative zu institutionalisierten Formen der Regionalplanung dar. (vgl. Diller 2002: 159) Aufgrund der geringen formalen Verankerung müssen netzwerkartige Kooperationen die „Selbstbindung“ ihrer Partner bewerkstelligen. (vgl. Fürst et al. 1999: 56) In Netzwerken wird „Sozialkapital“ aufgebaut. Die Netzwerkpartner vertrauen einander und es entsteht eine gegenseitige Erwartung an zukünftiges Entgegenkommen. Dadurch wird der Rückzug aus einer Kooperation unwahrscheinlich, die nächsten Schritte liegen hingegen auf der Hand. (vgl. ÖROK 2009: 51)

Netzwerkbasierter Kooperationen benötigen innerhalb der Herkunftsinstitutionen eine hohe Akzeptanz, sodass deren Beteiligung gesichert wird, und feste Regeln, nach denen die Treffen ablaufen. Eine straffe Organisation dieser Treffen ist wichtig, um eine „Kommunikationsüberlastung“ zu vermeiden:

Durch den Ausbau kommunikativer Netzwerkstrukturen soll zwar eine entlastende Flexibilisierung des regionalen Handlungsmilieus erreicht werden. Aber gleichzeitig werden mit der Häufung solcher „Runden Tische“ die Akteure in ihren Kapazitäten, Beziehungen und Interaktionen zu organisieren, überfordert. Es wird dann ein „Netzwerk-Rauschen“ erzeugt, das innovative Verbindungen hemmt, anstatt sie zu fördern. (Fürst/Schubert 1998: 354)

Darüber hinaus ist Einbindung sämtlicher regionaler Schlüsselakteure wichtig, um eine breite Akzeptanz für gemeinsame Herangehensweisen zu sichern. (vgl. ÖROK 2013: 42)

Generell haben Netzwerke jedoch eine „schwache Konfliktregelungsfähigkeit“. Sie sind stärker durch persönliche Faktoren und die jeweilige Situation beeinflussbar als formale Organisationen. (Fürst 2004: 56; Benz, Fürst 2003: 48) Die Störanfälligkeit hängt einerseits von der Akzeptanz verbindlicher Spielregeln in Hinblick auf die Entscheidungsfindung und Finanzierung und andererseits von der Ausgewogenheit der weiter oben beschriebenen „Akteurskonstellation“ ab. Machtasymmetrien können zu Trittbrettfahrer-Problemen, dem Anhängen schwacher Akteure an starke und dem Absondern von starken Akteuren führen. (Benz, Fürst 2003: 47). Problematisch sind auch unterschiedliche Handlungslogiken von VertreterInnen der Wirtschaft, des politischen Systems und von NGOs, die einen unterschiedlichen Grad der Gemeinwohlorientierung und unterschiedliche Kommunikationsroutinen aufweisen:

Marktorientierte Unternehmen sind eher bereit, regionale Kooperationen als Problem-solving-Prozesse zu verstehen und zur Konstellation der „reinen Koordination“ zu tendieren. ... Wählerabhängige Kommunalpolitiker (insbesondere Generalisten) tendieren eher dazu, Fragen der Verteilungswirkungen in den Vordergrund zu rücken und der Konflikthaftigkeit der Kooperation größere Aufmerksamkeit zu widmen. (Benz, Fürst 2003: 49)

Insgesamt betrachtet, sind der langfristige Erfolg und eine „schrittweise Institutionalisierung“ (Benz, Fürst 2003: 28) regionaler Kooperationen von der Vernetzung relevanter Akteure, von tragfähigen Vertrauensbeziehungen und der Einbettung in die Landespolitik abhängig, wobei im Hinblick auf die Innovationskraft einer regionalen Kooperation ein „optimaler Mix zwischen Institutionalisierung und netzwerkartigen Verflechtungen“ anzustreben ist (Benz, Fürst 2003: 51):

Denn die regionale Selbststeuerung muss innovatorische Anpassungsprozesse (die möglichst wenig Institutionalisierung benötigen) mit politischen Entscheidungsstrukturen verbinden (die formale Strukturen erfordern). ... Zu weit gehende Institutionalisierung lähmt vermutlich innovatorische Anpassungsprozesse; zu schwache Institutionalisierung verhindert möglicherweise regionale Handlungsfähigkeit (definiert als Fähigkeit zu Entscheidung, Umsetzung und Controlling von Problemlösungen). (Benz, Fürst 2003: 50-51)

Die Anbindung an die landespolitische Ebene erfolgt einerseits über die Förderpolitik oder die Übernahme innovativer Ansätze in die Regelpolitik und andererseits über die Beteiligung regionaler Akteure, wobei vor allem politische Promotoren wichtig sind. (vgl. Diller 2002: 149) Da diese kurz- bis mittelfristige politische Ziele verfolgen, ist ihr Engagement davon abhängig, ob die – in der Regel auf lange Frist ausgelegten – Themen regionaler Kooperationen auf einen kürzeren Planungshorizont umgelegt werden können und somit Aussicht auf – politisch kommunizierbare – Erfolgserlebnisse besteht. (vgl. Diller 2002: 149) Diese Aufgabe liegt im Bereich von „Prozesspromotoren“, die regionale Kooperationen in Projekte strukturieren, sodass diesen Anforderungen entsprochen werden kann.

Die Aufgabe der Koordination schließt die Führung der Beteiligten ein. An die Rolle eines Koordinators sind deswegen nicht nur sachliche Kompetenzen sondern auch hohe soziale Anforderungen geknüpft, da die Akteure auf ein gemeinsames Ziel orientiert werden müssen. Daraus ergibt sich ein äußerst anspruchsvolles Rollenbild, wie das folgende Zitat veranschaulicht:

Das setzt Erfahrung voraus, eine gute Selbstkenntnis, um sich nicht falsch zu verhalten, aber auch Übung im Umgang mit Gruppen – mit deren Gruppendynamik, deren Ansprüchen an Führung und deren latenten Störfaktoren. Gute Gruppenführung verlangt nicht nur einen sachlichen, auf Zielerreichung ausgerichteten Führungsstil, sondern auch die Unterstützung der Gruppenkohäsion, bei der sich alle in der Gruppe gleichwertig fühlen und ihre Beiträge ungehindert einbringen können, aber auch die Rücksichtnahme auf individuelle Persönlichkeiten. Denn Verhandeln läuft über Persönlichkeit. Sind diese verstimmt oder in emotionaler Gegnerschaft zur Führung, kann Verhandlung scheitern. (Fürst 2014: 453)

Die folgende Tabelle gibt nochmals einen Überblick über die beschriebenen Einflussfaktoren erfolgreicher Kooperationsprozesse.

Abbildung 4: Erfolgsfaktoren nach Phasen regionaler Kooperationen (nach Benz, Fürst 2003: 189-203)

Phase	Erfolgsfaktoren
Initialisierung	<ul style="list-style-type: none"> - Mitglieder teilen eine gemeinsame Sichtweise über regionale Dimension des Problemdrucks - unter den Mitgliedern herrscht Klarheit über den Nutzen der Kooperation - es finden sich Promotoren, die sich für die Kooperation einsetzen - unter Promotoren bilden sich Allianzen - Promotoren können Ressourcen mobilisieren (Förderungen) - es gibt eine historisch gewachsene regionale Identifikation - es gibt eine gemeinsame Sichtweise über die Abgrenzung der Region (z. B. entstanden über Verkehrsverbände)
Management der Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> - fördert kollektive Handlungsorientierung - motiviert zu kooperativem Verhalten - sichert kontinuierliche und zeitnah eintretende Erfolgserlebnisse durch Definition von Meilensteinen/Zielen (Aufrechterhaltung der Motivation zur Kooperation)

7.2 Herausforderungen im Zusammenhang mit der Finanzierung stadtreionaler Kooperationen

Ein wesentliches Hemmnis für regionale Kooperation sind konkurrierende oder divergierende Interessen zwischen den beteiligten Akteuren. Vor allem zwischen der Stadt und den Umlandgemeinden bestehen nicht auflösbare Interessengegensätze, die kontinuierliche Kommunikationsprozesse erfordern. Kooperationen werden trotzdem eingegangen, wenn Beteiligte aus ihnen einen Nutzen ziehen können, der andernfalls nicht zustande gekommen wäre. Häufig ist es jedoch nicht möglich, „Win-win“-Situationen herzustellen. Kooperationspartner können vor allem dann nicht im gleichen Ausmaß Vorteile aus einer Zusammenarbeit ziehen, wenn es sich um strukturell sehr heterogene Gemeinden handelt, wie es im südlichen Umland von Wien der Fall ist. Gibt es keine zwingenden rechtlichen Vorgaben oder finanzielle Förderungen, müssen Regelungen für einen Finanz- oder Lastenausgleich zwischen den Kooperationspartnern ausverhandelt werden, wie es im Zuge der Regionalen Leitplanung Mödling diskutiert wurde:

Das war ein Thema aus der regionalen Leitplanung. Wir müssen Räume gemeinsam ordnen und Investitionspotenziale schaffen. Für mich ist das Wesentliche der regionale Finanzausgleich, der muss das Ziel sein, denn nur dann, ist es möglich, Sach- und Geldleistung auszugleichen. Das was einer an Einnahmen nicht hat, weil er eine Biosphärenpark-Gemeinde im Wienerwald ist und dort keinen Betrieb ansiedeln darf, das muss auf einer anderen Ebene ausgeglichen werden. Wir gehören ja alle in diesem Raum zusammen, der sehr viel Potenzial hat und wirtschaftlich sehr stark ist, aber auch negative Erscheinungsbilder hat. Die intakte Umwelt des Wienerwaldes ist daher wichtig. (BT: 2)

Die Finanzierung stadtreionaler Kooperationen kann im Rahmen des Finanzausgleichs oder durch Förderungen seitens des Bundes, der Länder und der EU erfolgen, wozu vom Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der TU Wien für die ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“ verschiedene Reform- und Programmansätze vorgelegt wurden, die an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden. (Gutheil-Knopp-Kirchwald; Bröthaler: 2015)

Der Fokus der Regionalförderstrategie der niederösterreichischen Wirtschaftsagentur liegt entsprechend der gemäß EU-Beihilfenrecht definierten Regionalförderungsgebiete⁶¹ auf struktur- und entwicklungsschwachen Regionen, insbesondere im niederösterreichischen Grenzland. (ecoplus 2016: 40-41) Zwar zählen die regionale Dimension der Projekte und dazu notwendige Kooperationen zu den Förderkriterien, diese werden jedoch nicht als unmittelbare Anforderung in Form interkommunaler Zusammenarbeit definiert und stellen naturgemäß keinen – auf die Stadtregion bezogenen – Förderschwerpunkt dar.

Gemeindekooperationen werden durch die niederösterreichische Landesregierung auch im Rahmen von Bedarfszuweisungen gefördert⁶². Von Seite der Gemeinden kann für den „Beitritt zu bestehenden Abgabeneinhebungsverbänden, die Bildung neuer Gemeindekooperationen in den Bereichen des Abgabewesens, der Vollziehung behördlicher Aufgaben, der Personalverrechnung und des Rechnungswesens“ eine einmalige Förderung beantragt werden. (nÖL: 2017a)

Weitere Finanzierungsoptionen auf Ebene von Gemeinden umfassen den interkommunalen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben für gemeinsame Projekte, sowie Ansätze, um die räumliche Verteilung standortbedingter Vor- und Nachteile zu kompensieren. Letztere würden allerdings eine „In-Wert-Setzung nichtmonetärer Leistungen“ und einen Ausgleich nicht abgegoltener Sonderbelastungen voraussetzen⁶³.

Eine entsprechende Kompensation wirft jedoch in beide Richtungen Umsetzungsprobleme auf. So sieht etwa der STEP 2025 die Einrichtung einer „**Landschaftskontoplattform**“ vor, durch die umweltrechtlich vorgeschriebene Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf strategisch wichtige Punkte im regionalen Grünraumnetz gelenkt werden sollen:

Als Grundgerüst für Ausgleichsmaßnahmen in Umweltprüfungsverfahren wird eine Auswahl an prioritären Flächen durch die Stadt Wien und das Land Niederösterreich vorgeschlagen. Flächen aus diesem Landschaftskonto können dann sofort für nicht ortsgebundene Ausgleichs- und Kompensationsmaßnahmen herangezogen werden. (STEP 2025: 137)

Dazu müssten im Sinne einer „stadtregionalen Landschaftsplanung“ bereits im Vorfeld regionale Leitprojekte festgelegt, finanzielle Mittel aufeinander abgestimmt und entsprechende Flächen gesichert werden. Außerdem wäre es erforderlich, den ökologischen Wert von bestehenden und durch Kompensationsmaßnahmen neu zu gestaltenden Landschaften zu bestimmen⁶⁴. Diesbezügliche Rückmeldungen aus der Praxis zeigen die Komplexität, die nicht-ortsgebundene Kompensationsmaßnahmen für Gemeinden aufwerfen. (SUM 2011; SUM 2015) Die genannten Probleme machen eine Regelung auf einer übergeordneten politischen Ebene nötig, wie ein Experte für Finanzwissenschaften erörtert:

Die In-Wertsetzung nicht-monetärer Wirkungen ist schwierig, da vordergründig kein finanzieller Vorteil besteht. Stichwort „Freizeit“: wir bieten eine Erholungsfunktion an, die andere Bürger

⁶¹ http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/3.Reiter-Regionalpolitik/5._EU-Beihilfenrecht/14-20/NRFG-Karte_2014-2020_genehmigt_OEROK-Atlas.pdf; Zugriff am 6.9.2017

⁶² 2016 standen Niederösterreich lt. Rechnungsabschluss insgesamt rd. 200 Millionen Euro für Bedarfszuweisungen zur Verfügung wobei neben finanzschwachen Gemeinden auch konkrete Projekte im öffentlichen Interesse gefördert wurden. (NÖ LReg: 2017a)

⁶³ Ein Ansatz zur Kompensation des Verlustes von Flächen in Grünzonen durch die Realisierung regionaler Betriebsgebiete im Rheintal wird derzeit in Vorarlberg im Zuge des Projektes „Grünzone.Wert.Ausgleich“ unter VertreterInnen der Fachabteilungen der Landesregierung und der betroffenen Gemeinden diskutiert. (<http://www.vision-rheintal.at/aktuelles/gruenzonewertausgleich.html>)

⁶⁴ Für das Landschaftskonto lieferte das Salzburger Bewertungsmodell einen Orientierungsrahmen. (Amt der Salzburger Landesregierung: 2006)

nutzen können. Wir kennen keine Kooperation, wo das zu Geldflüssen führt. Im Rahmen eines „regionalen Finanzausgleichs“ wäre die Frage, ob etwas finanziell auszugleichen ist, das etwa ein Wald ist. Man kann nicht verlangen, dass die Leute dafür etwas zahlen, dass sie zu uns in den Wald kommen. ... Der Grund einer Kooperation liegt in einer Kostenminimierung oder in einem gerechten Lastenausgleich. Die Frage ist, wie man es ausgleichen kann, dass andere etwas mit nutzen, was wir finanzieren. ... Wenn eine Einrichtung zur Hälfte öffentlich finanziert wird, kann man das auch über Nutzerbeiträge machen oder sonst muss man verhandeln, dass andere mit zahlen. Das wird nicht stattfinden, es sei denn, es gibt Gegengeschäfte oder Anreize. Das muss dann die höhere Ebene ausgleichen. ... Jedes Schwimmbad ist ein Minus-Geschäft – man redet schon von regionalen Schwimmbädern. Ein Bäderkonzept, das von der Landesebene vorgegeben ist, legt fest, wo zwei Bäder nebeneinander sein dürfen, da diese von oben mitfinanziert werden müssen. ... Dies ist ein Beispiel dafür, dass sich das Thema nicht von alleine löst, sondern von oben gelöst werden muss. Ein regionales Entwicklungskonzept ist gut, aber ein gewisser Zwang gehört dazu. (FO_1: 3)

Insgesamt kann festgestellt werden, dass in Bezug auf die Finanzierung stadtreionaler Kooperationen derzeit neben spezifischen Förderungen Modelle eines interkommunalen Nutzen-Lasten-Ausgleichs in Diskussion stehen. Bewährte bzw. breit anwendbare Ansätze haben sich am ehesten im Bereich der Betriebsansiedlungspolitik etabliert, wie die oberösterreichische Initiative der interkommunalen Betriebsansiedlung (INKOBA) zeigt⁶⁵.

Das Instrument der (freiwilligen oder auferlegten) horizontalen Transfers zwischen Gemeinden (zur Abgeltung von positiven externen Effekten kommunaler Güter) kommt in Österreich nicht zur Anwendung. Horizontale Transfers gibt es praktisch ausschließlich für die gemeinsame Finanzierung von Aufgaben im Rahmen von Gemeindeverbänden und im Bereich Pflichtschulen in Form von Kostenersätzen zwischen Gemeinden. Anzumerken ist, dass erst mit dem Finanzausgleichsgesetz 2005 die Möglichkeit der (freiwilligen) Kommunalsteuerumteilung als Anreiz für verstärkte interkommunale Kooperation geschaffen wurde (...). (ÖROK / TU Wien 2009: 72)

Eine wesentliche rechtliche Weichenstellung ist die – mit dem Finanzausgleichsgesetz 2005 eingeführte – Möglichkeit der Teilung der Kommunalsteuer. Für die Umsetzung interkommunaler Betriebsansiedlungsprojekte können Gemeinden auf freiwilliger Basis vereinbaren, die Einnahmen aus der Kommunalsteuer nicht nur der jeweiligen Betriebsstättengemeinde zukommen zu lassen, sondern auf mehrere Gemeinden aufzuteilen. In Hinblick auf das Zustandekommen von derartigen Kooperationen liegt ein wesentlicher kritischer Punkt bei der Ermittlung eines fairen Aufteilungsschlüssels, da sich Vorbehalte gegenüber Nutzen-Lasten-Ausgleichssystemen vor allem darauf beziehen, dass andere Beteiligte stärker profitieren als man selbst. (vgl. ARE 2008) Dazu kommt erschwerend hinzu, dass Qualitäten bzw. Beeinträchtigungen in Bezug auf den Lebens- und Naturraum grundsätzlich schwierig in Wert zu setzen bzw. zu monetarisieren sind.

Eine Finanzierungsbasis für regionale Projekte kann also durch eine Teilung von Einnahmen aus der Kommunalsteuer geschaffen werden, die räumlich über eine Aufteilung zwischen Sitzgemeinden von Betriebsgebieten hinausgeht. Der Aufbau eines solchen „Regionalfonds“ basiert darauf, dass ein bestimmter Anteil an zusätzlichen (durch Wachstumseffekte herbeigeführten) Einnahmen von den Gemeinden an diesen Fonds weitergereicht wird. Dessen Mittel können für die Erstellung von Entwicklungskonzepten, die Förderung des Wirtschaftsstandortes und von Umweltschutzprojekten sowie für die Finanzierung der Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung der Region investiert werden.

⁶⁵ Gemeinden, die ein Gewerbegebiet gemeinsam entwickeln wollen, werden von der oberösterreichischen Wirtschaftsagentur in Hinblick auf die Standortwahl, das Marketing und die Ansiedelung von Betrieben beraten. (<https://www.biz-up.at/standort-oberoesterreich/interkommunale-betriebsansiedlung-und-wirtschaftsparks/>; Zugriff am 5.9.2017)

Das in Gutheil-Knopp-Kirchwald und Bröthaler (2015) sehr detailliert dargestellte Beispiel des **Regionalverbandes Urfahr-West**⁶⁶ zeigt ein Finanzierungsmodell, das auf einem eigenen Regionalbudget und einer interkommunalen Aufteilung von Kommunalsteuermitteln beruht. Zunächst werden zusätzliche Einnahmen aus regionalen Betriebsgebieten, also von Flächen, die vom Verband entwickelt wurden, von den Verbandsgemeinden zu einem äußerst geringen Anteil an diesen Fonds weitergereicht (5 Prozent). Einnahmenezuwächse im Bestand gehen hingegen zu einem höheren Teil an den Fonds (20 Prozent) und werden zwischen den Sitzgemeinden (50 Prozent) und den anderen Gemeinden der Verbandsregion (30 Prozent) nach einem Einwohnerschlüssel aufgeteilt. Da die neuen Kommunalsteuereinnahmen aus den Verbandsflächen fast zur Gänze bei den Gemeinden verbleiben und Fondsmittel in erster Linie durch Zuwächse aus Bestandsflächen lukriert werden, überwiegt der unmittelbare Kooperationsvorteil. Die Verbandsgemeinden profitieren jedoch auch mittelbar, da sie auch dann einen – im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl bemessenen – Anteil der zusätzlichen Bestandseinnahmen bekommen, wenn sie nicht eine Sitzgemeinde sind.

Im Rahmen der Regionalen Leitplanung Mödling wurde die Einrichtung eines regional ausgerichteten Fonds, der aus Steuereinnahmen gespeist wird, als Maßnahme angedacht. Durch dieses Instrument sollten kommunale Vorteile bzw. Lasten in Form eines interkommunalen Finanzausgleichs kompensiert werden (Regionaler Leitplan Mödling 2016: 29). Entsprechende Mittel sollten nach diesem Konzept in den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, einen Umweltverbund und in die Gestaltung von Grün- und Freiräumen fließen, wie ein Experte des SUM ausführt.

Die Regionale Leitplanung Mödling war diesbezüglich in der Diskussion schon recht weit. Die Initiative ist stark von einem ehemaligen Bürgermeister ... ausgegangen. ... Er wäre bereit gewesen, Zusatzeinnahmen aus der Entwicklung von Zielgebieten regional aufzuteilen. Wenn Mehreinnahmen entstanden wären, dann hätte man das Geld in einen regionalen Topf geben können und damit regionale Leitprojekte finanzieren können. (EXP: 2-3)

Eine Konkretisierung im Sinne einer gemeinsamen Investitionspolitik ist jedoch bislang nicht erfolgt und aufgrund eines politischen Wechsels in der Partnergemeinde, welche die Idee eines regionalen Fonds ursprünglich deutlich unterstützt hat, derzeit nicht absehbar.

⁶⁶ www.regionuwe.at; Sonderausgabe „total Region Urfahr-West“ 17. Woche 2014 (<https://www.tips.at/>; Zugriff am 24.10.2017); <https://www.biz-up.at/standort-oberoesterreich/interkommunale-betriebsansiedlung-und-wirtschaftsparks/inkoba-urfahr-west-uwe/>

8. Strategische Zielsetzungen als Grundlage für stadregionale Kooperationen

Eine Entwicklungsplanung der regionalen Ebene muss „strategieorientiert“ erfolgen und auf übergeordnete Zielsetzungen ausgerichtet werden.⁶⁷ Daher wird im Folgenden untersucht, inwieweit die in ausgewählten offiziellen Dokumenten formulierten strategischen Zielsetzungen Anknüpfungspunkte für stadregionale Kooperationen liefern.

Zunächst ist festzustellen, dass es voneinander abweichende Auffassungen darüber gibt, was genau unter einer Strategie zu verstehen ist. Dementsprechend werden Strategien unterschiedlich definiert. Einerseits können sie als „wegweisender Plan“ und andererseits als „realisiertes Muster in einem Strom an Entscheidungen“ verstanden werden. (Weichmann 2008: 1-2) Allgemein wurzelt der Begriff „Strategie“ in den altgriechischen Ausdrücken für „Heer“ (stratos) und „Führen“ (ágein). Damit verweist er auf seinen militärischen Entstehungskontext. Ja nachdem, ob es sich um einen raumplanerischen oder unternehmerischen Kontext handelt, bezieht sich der Strategiebegriff auf Konzepte, um Ziele zu erreichen, auf Entscheidungen über grundlegende Stoßrichtungen, die in Form kurzfristiger taktischer Maßnahmen umgesetzt werden, auf Verfahren zur Bestimmung von Zielen und Ressourcen, um sich in der Umwelt zu positionieren oder auf Handlungsanweisungen für Akteure in verschiedenen Handlungssituationen. (ebd.: 12). Strategien werden dabei abstrakt als Visionen und Leitbilder oder konkret in Form von Zielkatalogen, Programmen, Plänen oder Projekten ausformuliert. Eine grundlegende Methode zur Entwicklung derartiger Strategien ist die systematische Beschreibung des Handlungsfeldes anhand von internen Stärken und Schwächen, die externen Anforderungen in Form von Chancen und Risiken gegenübergestellt werden⁶⁸.

Strategische Planung auf dieser Basis erhebt den Anspruch, das Geschehen in einem komplexen System zu steuern und kontrollieren, indem eine bestimmte Abfolge von Analyse- und Umsetzungsschritten eingehalten wird. Diese umfassen eine strategische Analyse, die Entwicklung eines Leitbildes, die Ableitung und Priorisierung von Zielen und Maßnahmen, die Erstellung und Verbreitung von Plänen sowie die Umsetzung und Evaluierung konkreter Maßnahmen und Projekte. (ebd.: 19) Anders als in Unternehmen wird jedoch die Umsetzungsphase im Bereich der Regionalplanung nicht unmittelbar mitgesteuert, sondern erfolgt aktions- bzw. projektorientiert.

Erhebliche Brüche zwischen der Zielformulierungs- und Umsetzungsphase in politisch-administrativen Systemen sowie das vereinfachte Steuerungsverständnis des beschriebenen linearen Strategieansatzes führten zu dessen wissenschaftlicher Weiterentwicklung in Richtung des Konzeptes einer „strategischen Planung“, die zwar „einen Bezugsrahmen für spätere Entscheidungen, aber keine materiellen Vorhaben durch eine festgelegte Folge von operativen Maßnahmen“ festlegt. (s. Wiechmann 2008: 25)⁶⁹ Es handelt sich also um einen Orientierungsrahmen, der Denkmuster und Wahrnehmungen von Akteuren in Entscheidungssituationen in eine gewünschte Richtung lenkt und dadurch eine günstige Gelegenheitsstruktur für strategische Weichenstellungen schafft.

Offizielle Dokumente, Leitpläne und Entwicklungskonzepte liefern einen solchen Orientierungsrahmen. In Bezug auf die Chancen der Initialisierung stadregionaler Kooperationen ist festzustellen,

⁶⁷ vgl. Frey et al. 2008: 15-16;

⁶⁸ zur sogenannten SWOT (Strengths/Weaknesses/Opportunities/Threats)-Methode s. Wiechmann 2008: 17-18.

⁶⁹ Während die Grundsätze der linearen Strategieentwicklung in der Praxis nach wie vor zur Anwendung kommen, erlangt das Paradigma der adaptiven Strategieentwicklung in der Wissenschaft immer mehr Bedeutung. Dabei werden Strategieprozesse nicht als bewusste Vorentscheidungen sondern als kontinuierliche routinemäßig ablaufende Anpassungsleistungen an Umwelterfordernisse auf Basis verfügbarer Mittel und realistischer Ziele aufgefasst. Werden diese regelmäßig reflektiert und systematischen Lernprozessen unterzogen, können sie sich aber auch in „Pläne für die Zukunft“ wandeln. (Wiechmann 2008: 29)

dass sowohl die zentralen Publikationen⁷⁰ der Planungsgemeinschaft Ost (PGO), als auch die Veröffentlichungen der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) einen strategischen Schwerpunkt auf den Verflechtungsraum rund um Wien richten⁷¹.

Auf Ebene der Landeshauptleute von Wien, Niederösterreich und dem Burgenland wurde die Entwicklungsstrategie „stadregion+“ unterschrieben, die auf die Ostregion eine gemeinsame Perspektive eröffnet:

Die Stadregion+ Wien Niederösterreich Burgenland ist Stadt und Land, Stadtumland, aber genauso „Landumstadt“. Es geht um ländliche ebenso wie urbane Qualitäten, auch wenn sich Land und Stadt nicht mehr so klar unterscheiden. ... Die Idee der Stadregion+ ist kein Gegenmodell zum ländlichen Raum und zur ländlichen Entwicklung. Vielmehr werden Stadt und Umland als Partner gesehen, die gemeinsam aktiv sind. (PGO 2011: 36-37)

Die Umsetzung der Leitidee der „strukturierten Stadregion“ soll die Siedlungsentwicklung auf verkehrs- und infrastrukturmäßig gut erschlossene Bereiche entlang zentraler Verkehrs- bzw. Entwicklungsachsen lenken, um kompakte und verkehrsminimierende Strukturen zu schaffen. (PGO 2011). Eine Umsetzung dieser Strategie macht die Mobilisierung von Baulandreserven oder eine Erhöhung der sozialen bzw. baulichen Dichte (Nachverdichtung) aber auch Sanierungsmaßnahmen im Bestand erforderlich. Zwischen den Achsen sollen jedoch die traditionell dörflichen Strukturen und Funktionen erhalten bleiben.

Auf Ebene der Stadt Wien gibt der Stadtentwicklungsplan (STEP) den Rahmen für eine ressortübergreifende Gesamtentwicklung vor. Die Wiener Stadtentwicklung definierte im STEP 2005 konkrete Kooperationsansätze für die Stadt-Umland-Region im Hinblick auf eine gemeinsame Entwicklung von Betriebsgebieten, die Abstimmung von Einzelhandelsstandorten, des (schienengebundenen) öffentlichen (Regional-)Verkehrs und der Erstellung grenzübergreifender Grünkonzepte (STEP 2005: 92-97).

Der STEP 2025 enthält die Zielsetzung, die *Metropolregion Wien* durch regionale Kooperationen zu stärken. Diese sollen im Stadt-Umland-Bereich in Abstimmung mit Niederösterreich erprobt werden. (s. STEP 2025: 11, 24, 26)

Die regionalen Zielsetzungen Niederösterreichs wurden in der Hauptregionsstrategie 2024 (NÖ LReg 2015) festgelegt⁷². Für den südlichen Raum von Wien sind jene Maßnahmen relevant, die in der

⁷⁰ Für die Abgrenzung von Stadregionen gibt es unterschiedliche methodische Herangehensweisen, die sich an „raumstrukturellen Merkmalen“ oder an „Verflechtungsbeziehungen“ orientieren. (s. PGO 2011: 8) Die Stadregion+ wird in der Veröffentlichung der PGO aus 2011 anhand funktionaler Beziehungen, regionaler Bevölkerungsdaten und unter Berücksichtigung ihrer Lage zu den EU-Nachbarländern abgegrenzt. Sie umfasst 268 Gemeinden in Niederösterreich bzw. im Burgenland und die 23 Wiener Gemeindebezirke. (ebd.) Andere Abgrenzungen ziehen Rasterzellen, statistische und Volkszählungsdaten heran, um die Kernstadt, das unmittelbare Umland und eine weniger dicht bevölkerte Randzone („Kernsiedlungsgebiet“, „Ergänzungsgebiet“ und „Außenzone“) zu unterscheiden (ÖROK 2009: 54-55). Inhaltliche Abgrenzungskriterien beziehen sich auf die Einwohner- und Arbeitsplatzdichte, Pendlerverflechtungen und die Wirtschaftsstruktur. (vgl. auch Boustedt 1975) Sie wurden seit den 1950er Jahren entsprechend des Wirkungsgefüges von Suburbanisierungsprozessen immer wieder angepasst. (s. Gaebe 2004: 69-70; ÖROK 2009: 53-55) Subjektive Indikatoren zur Berücksichtigung des Ortsbezugs und der räumlichen Identität fließen in diese Operationalisierungen nicht ein. Außerdem bestehen unterschiedliche internationale Konzeptionen von städtischen Verdichtungsräumen, darunter die Konzeption der *Functional Urban Areas (FUA)* der OECD, die auch von der EU angewendet wird. (vgl. STATA 2016b) Laut Klassifikation der ÖROK kommt Wien als einziger Stadregion Österreichs die Funktion einer Metropolregion zu. (ÖROK 2009: 57-59)

⁷¹ darunter PGO / Fassmann et al. (o. J.); PGO 2011; ÖROK 2009; ÖROK 2016;

Strategie für die Region „Industrieviertel“ für die Südachse enthalten sind. In Hinblick auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung wurde "Innen vor Außen" als zentrales Leitmotiv formuliert. Zu den weiteren Maßnahmen zählen die interkommunale Entwicklung von Betriebsgebieten, Kooperationen im Bereich Raumentwicklung, die Zentrumsentwicklung, ein Flächenmanagement zur Erhöhung der Flächenverfügbarkeit⁷³, die Nachnutzung leerstehender Gebäude und Kooperationen im Bereich „identitätsstiftender Maßnahmen“ sowie die Intensivierung von Stadt-Umland-Kooperationen. Ein weiterer Schwerpunkt ist das Thema Mobilität. Diesbezügliche Ziele beziehen sich auf die regionale Optimierung des öffentlichen Verkehrs, den Ausbau von Park- und-Ride- bzw. Bike-and-Ride-Anlagen sowie von Haltestellen als Mobilitätsknoten, die Förderung von E-Mobilität und Car-Sharing, die Erhöhung des Anteils des Radverkehrs und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Rad- und Fußgängerverkehr.

Ein Schwerpunkt des Regionalen Raumordnungsprogrammes Südliches Wiener Umland liegt in der generellen Hintanhaltung weiterer strukturunverträglicher Siedlungsentwicklungen („Zersiedelungsabwehr“), wodurch für Gemeinden bei Baulandausweisungen ein tendenziell restriktiver Rahmen vorgegeben wird. Dies erfolgt u.a. durch die Festlegung „siedlungstrennender Grünzüge und Siedlungsgrenzen zur Sicherung regionaler Siedlungsstrukturen und typischer Landschaftselemente sowie zur vorausschauenden Vermeidung von Nutzungskonflikten“⁷⁴. Diese Festlegung erfolgt in Übereinstimmung mit den strategischen Prinzipien des Niederösterreichischen Landesentwicklungskonzeptes (2004), insbesondere jenen, die sich auf „dezentrale Konzentration“, also die Verdichtung und den Erhalt kleinräumiger multifunktionaler Versorgungsstrukturen, die Stärkung von Zentren und strukturschwachen Regionen sowie die Förderung regionaler Identitäten beziehen. (NÖ LReg 2004: 30-37)⁷⁵

Die **Strategien zur räumlichen Entwicklung in der Ostregion** (2011) basieren auf den Analysen der Stadtregion Wien und schaffen Entscheidungsgrundlagen für den Umgang mit dem prognostizierten Bevölkerungswachstum, insbesondere in den Bereichen Siedlungs- und Standortentwicklung. Die Teilregion "Stadtregion+" als Planungskoooperation zur räumlichen Entwicklung der Stadtregion Wien - Niederösterreich - Burgenland nennt dabei u.a. folgende Ziele zur Siedlungs- und Standortentwicklung: "Erhalten und Schaffen abgegrenzter, kompakter und gegliederter Siedlungsstrukturen, vorrangige Entwicklung der Orts- und Stadtkerne, Innenentwicklung vor Außenentwicklung." (2011: 48) und als Maßnahmen: Vermeiden von Zersiedelungen an den Orts- und Stadträndern, Mobilisieren und Nutzen geeigneter bestehender Baulandreserven, Fördern der Verdichtung im Bestand, insbesondere in zentrumsnahen Lagen, Förderung der Nutzung und Erneuerung bestehender Bausubstanzen, Förderung verdichteter Bauformen, Boden, Infrastrukturkosten und

⁷² Mit der Umsetzung ist die NÖ.Regional.GmbH betraut, die im Besitz des Landes Niederösterreich (51%), des Vereins der niederösterreichischen Dorf- und Stadterneuerung (19%) und der niederösterreichischen Regionalverbände (jeweils 6%) ist. (<http://www.noeregional.at/?kat=14>; letzter Zugriff am 4.9.2017)

⁷³ Als Instrumente dazu werden neben Maßnahmen zur Baulandmobilisierung durch die Gemeinden ein „aktives Baulücken-/Leerstands-/Baulanderhebungsmanagement“ genannt, wobei der Einsatz der Flächenmanagementdatenbank unterstützen soll. (s. <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=520>; Zugriff am 6.7.2017)

⁷⁴ Verordnung über ein regionales Raumordnungsprogramm südliches Wiener Umland; LGBl. 8000/85-0; 28.6.2017

⁷⁵ Im niederösterreichischen Landesentwicklungskonzept wird die Entwicklung des Landes durch die Festlegung globaler Ziele und Prinzipien gelenkt. Das Konzept ist das zentrale Koordinierungs-, Steuerungs- und Informationsinstrument der überörtlichen Raumordnung des Landes Niederösterreich für die verschiedenen Fachbereiche und für die unterschiedlichen räumlichen Ebenen. Als Ziele einer integrierten Siedlungsentwicklung werden u.a. dezentrale Konzentration, Multifunktionalität und Nutzungsmischung, Erhaltung der Orts- und Stadtkerne, flächensparende Siedlungsentwicklung, Innenentwicklung vor Außenentwicklung und aktive Bodenpolitik der Gemeinden genannt (2004: 66-70).

Energie sparen, ausschließlich verdichtete Bebauung im Einzugsbereich von Haltestellen des hochrangigen ÖV, Stärken der Multifunktionalität und Nutzungsmischung von Stadt- und Ortszentren und Integration siedlungsverträglicher Betriebsstätten bei entsprechenden Standortvoraussetzungen sowie Schaffung städtebaulicher Mischstrukturen. (2011: 49-50).

Die Umsetzung dieser Ziele sollte durch die Schaffung (und darauffolgende Berücksichtigung⁷⁶) des Instruments einer „Regionalen Leitplanung“ für Siedlungs- und Standortentwicklung insbesondere zur Festlegung künftiger regionaler Entwicklungsschwerpunkte und Zielgebiete geschehen. Der Prozess der Regionalen Leitplanung wurde in Niederösterreich als neue Herangehensweise der Überörtlichen Raumordnung etabliert. Basierend auf den Ergebnissen der "Stadtregion+" wurden die künftig absehbaren Herausforderungen der Raumentwicklung unter dem Leitsatz der "Kooperation auf Augenhöhe" von Gemeinden, Region und Land gemeinsam diskutiert und daraus folgend Strategien und Umsetzungsmaßnahmen festgelegt. Der Ansatz der Regionalen Leitplanung wurde erstmals im Nordraum von Wien erprobt und in einem zweiten Schritt auch im Bezirk Mödling angewendet. (Regionaler Leitplan Mödling 2016)

In Tabelle 1 werden die strategischen Zielsetzungen der Umlandgemeinden mit jenen des Wiener Gemeindebezirks Liesing gegenübergestellt. Als Grundlage dienen zwei strategische Dokumente, nämlich die „Regionale Leitplanung Mödling“ (2016) und die „Perspektive Liesing“ (2015). Die Regionale Leitplanung ist ein vergleichsweise neuer Ansatz der Überörtlichen Raumordnung in Niederösterreich. Basierend auf den Ergebnissen der "Stadtregion+" wurden dabei zentrale Herausforderungen der Raumentwicklung unter dem Prinzip der "Kooperation auf Augenhöhe" von Gemeinden, Region und Land gemeinsam diskutiert und darauf basierend Strategien und Umsetzungsmaßnahmen formuliert⁷⁷.

Der strategische Fokus der Siedlungsentwicklung wird im Regionalen Leitplan Mödling auf die "Konzentration der Siedlungstätigkeit auf Gebiete mit guter infrastruktureller Ausstattung und Erreichbarkeit im Öffentlichen Verkehr (stadtregion+)" sowie "Von der Außen- zur Innenentwicklung, von der Expansion zur Transformation und Nachverdichtung" gelegt. (Regionaler Leitplan Mödling 2016: 17). Auf Liesinger Seite wurde 2015 der Strategiebericht „Perspektive Liesing“ herausgebracht, der die zentrale Stoßrichtung der Stadtentwicklung ebenfalls in Einzugsbereiche vorhandener Infrastrukturen lenkt. (MA 18 Werkstattbericht 153/2015: Perspektive Liesing) Kongruente Zielsetzungen bestehen im Hinblick auf die Grünraumvernetzung und die Sicherstellung der Attraktivität von Ortskernen. Auch die Vernetzung von Stadtteilen ist als Zielsetzung in beiden strategischen Dokumenten enthalten.

⁷⁶ SRO 2011: 51: " Berücksichtigung der Regionalen Leitplanung in den örtlichen Raumordnungskonzepten zur Festlegung langfristiger Entwicklungsabsichten der Gemeindeplanung."

⁷⁷ Der regionale Leitplan gilt als „weiches“ raumordnungsrechtliches Instrument“. Seine konkrete Umsetzung ist rechtlich nicht verankert, sondern setzt eine entsprechende Planungskultur in den beteiligten Gemeinden voraus. (vgl. PGO 2016: 95)

Tabelle 1: Gegenüberstellung strategischer Zielsetzungen

Dokumente	Regionale Leitplanung Mödling (2016)	Perspektive Liesing (2015)
Siedlungs-entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> • Innenentwicklung und Nachverdichtung (verdichtete Bauweisen in Zentren/ Haltestellen; Um- und Nachnutzung von untergenutztem Bestand; Konversion / Revitalisierung) • Baukultur 	<ul style="list-style-type: none"> • Verdichtung entlang vorhandener Infrastruktur (S-Bahn, U-Bahn) • „differenzierte Dichte“ (EFH-Gebiete, Alt-Erlaa);
Wohnraum	<ul style="list-style-type: none"> • Nutzungsmix Wohnen / Arbeiten / Einkaufen • regionale Koordination größerer Wohnprojekte 	<ul style="list-style-type: none"> • Zielgebiet Liesing Mitte: In der Wiesen, Carée Atzgersdorf • Anstieg 75+ und Zuzug junger Familien (Ausweitung Bildungsstandorte Atzgersdorf, In der Wiesen)
Freiraum	<ul style="list-style-type: none"> • Qualitätsstandards für Freiräume; „Charme-Offensive“ öffentlicher Raum (Triester Straße); • Grünraumvernetzung (Wienerbergerteich – Kellerberg, Petersbach – Freiraumverbindung Ortskern Siebenhirten – Kellerberg; Tierschutzhaus) 	<ul style="list-style-type: none"> • Versorgungsgrad Freiräume, Vernetzung bestehender Grünflächen und neuer Parks: Liesingbach; Fuß-, Radweg von S-Bahn-Station Liesing bis U-Bahn-Station Siebenhirten; entlang Petersbach: S-Bahn-Station Perchtoldsdorf bis WLB-Station Vösendorf-Siebenhirten)
lokale Identität	<ul style="list-style-type: none"> • Bewahrung des „dörflichen Charakters“ • Ortskernbelebung • Quartiersvernetzung (Marktviertel – SCS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorstadt vs. Großstadt • Aufwertung von Ortskernen /zentralen Bereichen (Siebenhirten / Erlaaer Spitz), LA21 • Vernetzung bestehender und neuer Quartiere • Schaffung neuer Stadtteilzentren

8.1 Überschneidungen und Diskrepanzen in den strategischen Zielsetzungen

Die Dokumentenanalyse macht deutlich, dass es für die südliche Stadt-Umland-Region sowohl Überschneidungen in den raumordnungsbezogenen Interessen und Entwicklungsvorstellungen gibt, als auch Divergenzen in Hinblick auf die anzustrebende Dichte und Höhe der Bebauung. Dies spiegelt sich auch in unterschiedlichen Auffassungen der InterviewpartnerInnen hinsichtlich der Bewertung jener Faktoren wider, die für den Ortsbezug und Erhalt einer lokalen Identität langfristig notwendig sind.

In Bezug auf die Lenkung der Siedlungsentwicklung entlang von Verkehrsachsen und -knoten bestehen sowohl auf konzeptioneller als auch auf Gemeinde- bzw. Bezirksebene kongruente sachliche Orientierungen. Die Zielvorstellungen hinsichtlich der Struktur der Bebauung gehen allerdings auseinander, da sich die zugrundeliegenden Wertorientierungen in Bezug auf Wohn- und Lebensqualität voneinander unterscheiden. Da diese weder den Pol der „Urbanität“ noch den Pol des „Landlebens“ widerspiegeln, sondern auf die spezifische Qualität des Lebens „zwischen Stadt und Land“ verweisen, gibt es diesbezüglich durchaus Berührungspunkte.

Im Gegensatz dazu richtet das Paradigma der „dezentralen Konzentration“ in der niederösterreichischen Regionalpolitik den Blick auf das Stadt-Umland als ein „Land um die Stadt“, wodurch einer Abgrenzung gegenüber einer integrierten Entwicklung der Vorrang einräumt wird. Beide Herangehensweisen können sich jedoch im größeren Maßstab sinnvoll ergänzen:

Gerade in der räumlich „zweiten Reihe“ im Ballungsraum um Wien ist es aus Sicht der ExpertInnen nötig, einen bestimmten Anteil des kommenden Wachstums in stadregionale „Entlastungszentren“ zu lenken, um einer Zersiedelung großräumig entgegenzuwirken und um das Angebot an (höherwertiger) Daseinsvorsorge entsprechend räumlich bündeln zu können. Konzeptionell geht es darum, ein allzu monozentrisches Wachstum, das sich überwiegend auf Wien bzw. den „Speckgürtel“ konzentriert zu vermeiden, z. B. im Sinne einer stadregional dezentralen Konzentration. (PGO 2016: 98-99)

Darüber hinaus muss man die raumordnungspolitischen Zielsetzungen vor dem Hintergrund der landesspezifischen rechtlichen Rahmenbedingungen der Bodenmobilisierung und Flächenwidmung differenzieren. Der aktuelle Bericht zum Monitoring der Siedlungsentwicklung in der Stadtregion⁺ zieht diesbezüglich auf Basis der Auswertung von Gesprächen mit ExpertInnen der Raumordnung auf Landesebene und VertreterInnen der Raumplanung auf Gemeindeebene folgendes Zwischenfazit:

Es fehlt seit einigen Jahren also weniger an grundlegenden Raumordnungsideen und daraus abgeleiteten Zielen für die übergeordnete Raumordnung in der Stadtregion⁺. Die meisten sehen viel mehr die politische Seite stärker gefordert, aus dem vorhandenen Wissen und Datenbestand politische und damit schließlich auch alltagsweltliche Realität zu machen, indem die existierenden Planungsmaterialien und -gesetze entsprechend angepasst werden. (PGO 2016: 96)

Aus den Konzepten und Strategien Wiens und Niederösterreichs lassen sich klare Bekenntnisse zur Forcierung der regionalen und interkommunalen Kooperation herauslesen, wobei die Offenheit zu kooperieren auf Ebene der entscheidenden Akteure je nach Lesart unterschiedlich ausgeprägt sein dürfte. In der Analyse der ÖROK zu den Steuerungsmöglichkeiten in österreichischen Stadtregionen werden die zentralen Hemmnisse für regionale Kooperationen in unklaren Zielen, einem wenig ausgeprägten Kooperationsklima, der Kompetenzverteilung und der schwachen Verbindlichkeit regionaler Beschlüsse gesehen. Das zentrale Steuerungsproblem wird jedoch dem Mangel an „konkreten strategischen Entwicklungszielen“ zugeschrieben:

Vielfach fehlen konkrete strategische Entwicklungsziele, die von allen wesentlichen stadregionalen AkteurerInnen mitgetragen werden, und die durch Projekte mit Leben gefüllt werden. Diese Kritik bezieht sich vor allem auf Bereiche, in denen dringender Handlungsbedarf besteht, die aber aufgrund ihrer Konflikthaftigkeit nicht bearbeitet werden. Die ... Handlungsbereiche (regionale Betriebsansiedlung, Nutzung von Bauland, Zersiedelung, Verkehrsentwicklung, Regional Governance) sind solche konflikthafter Handlungsbereiche. (ÖROK 2009: 111)

Die Interviews zeigen, dass derzeit parallel zu Strategieentwicklungsprozessen auf persönlicher Ebene Kontakte zur Abstimmung konkreter Projekte geschlossen und intensiviert werden. Schwierige Themen werden dabei tendenziell ausgeklammert, da Interessensgegensätze in Bezug auf die Siedlungsentwicklung, den Verkehr und die Versorgung mit sozialen Dienstleistungen kooperationshemmend wirken. Die derzeitige Vernetzung ist anlassbezogen und vom Engagement einzelner Personen abhängig. Sie ist aber insofern wichtig, als dass sie positive Auswirkungen auf die Etablierung kooperativer Kommunikations- und Handlungsmuster haben kann:

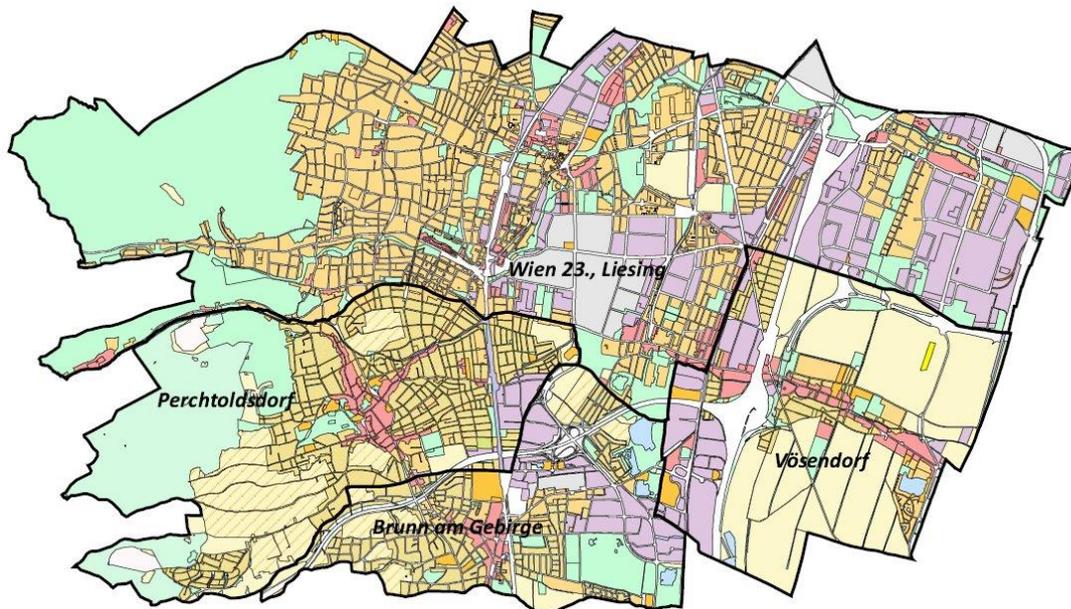
Konkrete Projekte und Vereinbarungen sind zwar wichtig, um ein gemeinsames Arbeitsziel zu haben. Viel wichtiger sind aber häufig die „kommunikativen Benefits“: Fachakteure und Politiker arbeiten im Zeichen der Region zusammen, sie lernen voneinander, es entsteht Vertrauen in vormals Fremde, wenn nicht gar Kontrahenten. ... Kooperative Erfolgserlebnisse dieser Akteure in „einfachen“ Themenfeldern können auch Auswirkungen auf das Kooperationsklima in Themenfeldern haben, die gar nicht direkter Kooperationsgegenstand waren (...). (Diller 2002: 148)

Im Zuge des Projektes wurden politische Entscheidungsträger aus dem südlichen Stadtumland zu Problemen in Zusammenhang mit dem Bevölkerungswachstum befragt. Außerdem wurde gefragt, inwiefern sich daraus ein Kooperationsbedarf zwischen Wien und Niederösterreich ergibt. Diese sind Gegenstand des nächsten Kapitels.

9. Probleme und Kooperationsbedarfe im südlichen Umland von Wien

Das südliche Stadt-Umland von Wien ist sowohl von einer Bevölkerungszunahme⁷⁸ als auch von der Entwicklung eigenständiger Arbeitsplatz-, Dienstleistungs- und Versorgungsstrukturen geprägt. Daher lassen sich die Umlandgemeinden nicht mehr als reine Wohngebiete, Subzentren von Wien oder Zwischenzonen ohne spezifische Prägung charakterisieren. (vgl. Helbich 2009; Gaebe 2004: 66-67) Sie bilden keinen homogenen Raum, der sich eindeutig von Wien unterscheidet. Dies zeigt sich auch in den Nutzungszonen, die quer über Gemeindegrenzen und die Bundesländergrenze verlaufen (Abbildung 1). Man sieht, dass es in dem Gebiet einen geteilten Natur-, Wirtschafts- und Siedlungsraum gibt. Es entsteht ein funktionaler Raum, der quer über Landes- und Gemeindegrenzen verläuft und auch als „Verflechtungsraum“ charakterisiert werden kann.

Abbildung 5: Untersuchungsgebiet als „Verflechtungsraum“



Quelle: eigene Darstellung, 2017.

Für den Bereich westlich der Südbahn sind Ein- bzw. Mehrfamilienhaus-Strukturen charakteristisch. Östlich der Südbahn finden sich typische Merkmale des Stadt-Umlandes, die vom deutschen Architekten Thomas Sieverts Ende der 1990er Jahre als „Zwischenstadt“⁷⁹ beschrieben wurden, mit dem wesentlichen Unterschied, dass traditionelle Ortskerne in Teilbereichen strukturprägende Muster hervorbringen.

⁷⁸ Gemäß den Statistiken des Monitorings der Stadtregion+ verzeichnete der Bezirk Mödling im Zeitraum 2007 bis 2014 insgesamt 59.506 Zuzüge und 53.718 Wegzüge. Das ergibt einen positiven Wanderungssaldo von 5.788 Personen. Der Bezirk Liesing verzeichnet im selben Zeitraum 18.624 Zuzüge und 20.555 Wegzüge. Das ergibt einen negativen Wanderungssaldo von -1.931 Personen. (PGO 2016: 34-35)

⁷⁹ Sieverts 1997

Das Untersuchungsgebiet ist gegliedert durch heterogene Gebiete, die in sich monofunktionale Strukturen aufweisen. Einfamilienhausgebiete wechseln sich mit weitläufigen Gewerbe- und (Einzel-)Handelszonen ab. Schienennetze und Straßen zerschneiden das Gebiet, wodurch sie strukturelle Barrieren bilden und Zwischenräume schaffen, die geringe Potenziale für qualitativ hochwertige Nutzungen aufweisen. Der Geschoßwohnungsbau ist in den Umlandgemeinden vergleichsweise kleinvolumig, die Errichtung der betreffenden Objekte geht überwiegend auf die 1960er, 1970er und 1980er Jahre zurück.

Das Verhältnis zu Wien lässt sich aufgrund funktionaler Abhängigkeiten nicht auf eine einseitige Inanspruchnahme von Angeboten der Kernstadt reduzieren. Vielmehr bestehen soziale, wirtschaftliche und arbeitsmarktbezogene Verschränkungen und Schwerpunkte⁸⁰, die als Nebeneffekt ein erhebliches Verkehrsaufkommen mit sich bringen. Das gesamte Untersuchungsgebiet ist zwar sehr gut an das Öffentliche (Personennah-)Verkehrssystem (ÖPNV) angebunden. Trotzdem kommt es aufgrund des Pendlerverkehrs zu einer hohen Verkehrsbelastung durch den Motorisierten Individualverkehr (MIV), unter anderem deswegen, weil die Korridore Breitenfurt und Mödling für die Wiener Stadtgrenze einen besonders ungünstigen Modal Split hinsichtlich des ÖPNV-Anteils aufweisen⁸¹. (PGO 2010: 12)

⁸⁰ Die – mit den 1960er Jahren einsetzenden – demographischen und wirtschaftlichen Wachstumsprozesse rund um Großstädte, entlang der zentralen Verkehrsachsen, führen zu einer Ausdifferenzierung einer ursprünglich auf ein städtisches Zentrum gerichteten Struktur. (vgl. ÖROK 2009: 48)

⁸¹ Das – auf den gesamten Tag bezogene – Verhältnis vom MIV zum ÖV beträgt für den Gesamtkordon in Fahrtrichtung stadteinwärts 79 zu 21 Prozent, für den Korridor Mödling 84 zu 16 Prozent und für den Korridor Breitenfurt 89 zu 11 Prozent. (PGO 2010: 12) Im Hinblick auf eine Verlagerung des Pendlerverkehrs auf öffentliche Verkehrsmittel empfiehlt der Rechnungshof eine „bundesländerübergreifende Strategie“ und eine Klärung „pendlerspezifischer Ziele“, um die Planung durch den Verkehrsverbund Ostregion zu vereinfachen. (2017: 121)

Tabelle 2: Übersichtsdarstellung der Gemeinden und des Bezirks Liesing im Untersuchungsgebiet

Gebiet	Bezirk Liesing	Marktgemeinde Perchtoldsdorf	Marktgemeinde Brunn am Gebirge	Marktgemeinde Vösendorf
Einwohner	101.000 (2017) - in den letzten 50 Jahren mehr als verdoppelt, mittlerweile Platz 6 in Wien	14.960 (2017) - in den letzten 90 Jahren verdoppelt	11.686 (in den letzten 30 Jahren um 50% angestiegen)	6.800 (in den letzten 30 Jahren fast verdoppelt)
Größe	32 km ² flächenmäßig 5.größter Bezirk	12,6 km ²	7 km ²	10,5 km ²
Charakteristik	Bezirksteile: Atzgersdorf, Erlaa, Inzersdorf, Kalksburg, Liesing, Mauer, Rodaun und Siebenhirten; alte Dorfkerne und moderne Wohnhausanlagen, Bezirk ist eher dünn besiedelt	traditioneller Weinort am Randes des Wienerwaldes (Naturpark Föhrenberge); aufgrund der Nähe zu Wien beliebter Wohn- und Bildungsstandort; zweitgrößter Ort des Bezirkes Mödling	eigentlich zweigeteilt durch die Südbahn; östlich der Südbahn traditionell verdichteter Wohnbau; Betriebe und Industrie; innerhalb des Planungsgebietes der Wienerberger-Teich	eine der reichsten Gemeinden Österreichs (auch durch SCS, welche größtenteils in Vösendorf gelegen ist sowie einiger Kaufhausketten an der B17)

9.1 Wohnräume und -realitäten im südlichen Umland von Wien

Durch die Zuwächse der Bevölkerung, von Güter-, Kaufkraft-, und Pendelströmen unterliegen die Umlandgemeinden einer „Verstädterung“ und einer zunehmenden Verkehrsbelastung, wodurch die Qualität des vielfach angestrebten, „naturnahen“ Wohnens beeinträchtigt wird. Investoren und Immobilienentwickler entdecken im gleichen Zuge die historischen Ortskerne im niederösterreichischen Umland, da etwa Dachbodenausbauten und Zubauten hohe Gewinne versprechen. Dieser Nachverdichtungsdruck gerät in Konflikt mit den Anforderungen an den Schutz des Ortsbildes, der im § 56 der NÖ Bauordnung ("Ortsbildparagraph") geregelt ist⁸².

Dennoch dienen die Umlandgemeinden weiterhin als Projektionsflächen zur Verwirklichung von „Wohnräumen“, die sich - wie in den Anfangsphasen von Suburbanisierungsprozessen - auf das Wohnen im Grünen bzw. auf das eigene Haus mit Garten beziehen:

In bemerkenswerter Weise deckten sich dabei über längere Zeit das Wohnideal der Mittelschichtshaushalte und die in vielen suburbanen Gemeinden entstandenen Raumstrukturen, die Sicherheit, Kontinuität, ein hohes Maß an sozialer Homogenität, geeignete Lebensräume für Kinder und die Wahrung der familiären Privatsphäre versprachen. (Menzl 2011: 302)

⁸² Darunter fallen allgemein gültige Regeln bezüglich der Gestaltung von Bauwerken, die in einem "ausgewogenen Verhältnis mit der Struktur und der Gestaltungscharakteristik bestehender Bauwerke im Bezugsbereich" stehen müssen. (Nö Bauordnung 2014; i.d.g.F.)

Die typische Bauform für diese Wohnvorstellungen ist das Einfamilienhaus. Einfamilienhaus-siedlungen prägen ganze Ortsteile der an Wien angrenzenden Gemeinden, deren Flächen-widmungspolitik jahrzehntelang auf die Ermöglichung des Errichtens von Eigenheimen „auf der grünen Wiese“ abzielte. Heutzutage reduzieren sich die disponiblen – im Eigentum der Gemeinden stehende – Flächen im Wesentlichen auf die gewidmeten öffentlichen Verkehrsflächen. Großflächigere Areale – vor allem im Bereich bzw. Umfeld von Gewerbegebieten - befinden sich mehrheitlich in der Hand von Immobiliengesellschaften, die mitunter auch auf eine Umwidmung in (Wohn-)Bauland spekulieren.

Ausnahmen dieser weitläufigen Einfamilienhausbebauung bilden kleinstrukturierte mehrgeschoßige „Einstreuungen“ und „Siedlungssplitter“ des geförderten Wohnbaus, aber auch Betriebsareale, die mitunter unmittelbar an Wohngebiete angrenzen und durchaus großflächig strukturiert sind. Ein Beispiel dafür ist das Marktviertel in Vösendorf, in dem sich – eingebettet zwischen reinen Wohnsiedlungen – hochfrequentierte Standorte der Ketten Metro, Merkur, Kika und Eybl befinden.

Vor allem die Südautobahn aber auch die Badner Bahn und die Triester Straße sorgen für eine hochrangige verkehrsmäßige Erschließung. Die qualitativ hochwertige Anbindung an dieses Verkehrsnetz ist zwar eine wesentliche Standortqualität, wirkt aber auch als Push-Faktor für eine anhaltende Zuwanderung. Immobilienmakler werben etwa entsprechend mit dem Slogan „Wohnen in Autobahnnähe“. Gleichzeitig wirken das Schienennetz und die höherrangigen, stark verkehrsbelasteten Straßen als deutliche Barrieren in Ost-West-Richtung. Trotz dieser Dichte und Heterogenität an Nutzungen und der damit verbundenen kurzen Wege ist das Auto nach wie vor die erste Wahl für das Zurücklegen von Alltagswegen. Die Mobilitätskultur ist – wie bereits erwähnt – stark auf den motorisierten Individualverkehr ausgerichtet. Eine Veränderung der Mobilitätskultur in Richtung ÖPNV und Fahrrad wird insbesondere durch mangelnde Park-and-Ride-Möglichkeiten entlang der Badner Bahn, zu weit getaktete Busverbindungen und räumliche Barrieren für das Alltagsfahrradfahren verhindert. (s. auch Perspektive Liesing 2015)

Traditionell ist das suburbane Einfamilien- oder Reihnhaus auf das klassische Modell der Allein-verdiener-Kleinfamilie zugeschnitten. Bis heute sind die Motive für den Umzug ins Umland vorrangig in der Stellung im Lebenszyklus und weniger in den Lebensstilen begründet (vgl. PGO 2011: 38). Die Familiengründung bzw. -erweiterung ist im Regelfall der ausschlaggebende Anlass, aus dem die Entscheidung für einen Wohnstandort im Umland getroffen wird (L&R 2003; Friedrichs 1983). Dazu kommen die Wünsche nach Wohneigentum sowie ausreichend Raum und Gestaltungsspielräume auf eigenem Grund, die dem Bedürfnis einer individualisierten Lebensführung Ausdruck verleihen:

Wenn man schon die enorme finanzielle Belastung auf sich nimmt, dann soll wenigstens auch die Bandbreite der Motive möglichst zum Tragen kommen: mehr Grün, mehr Ruhe, mehr Sicherheit, ein besseres Umfeld für kleine Kinder und mehr Raum für bauliche und funktionelle Selbstgestaltung. (PGO 2011: 38)

Letztlich ist das Gelingen eines guten (Familien-)Lebens vor den Toren der Großstadt jedoch weniger von der Lage und Typologie abhängig als von der Anpassungsleistung und Kompromissbereitschaft berufstätiger Mütter⁸³. Diese müssen angesichts ihrer Verstrickung in Kinderbetreuung und Familienarbeit berufliche Interessen zumindest temporär zurückstecken oder umdeuten. (vgl. Menzl 2007) Dies zeigt, wie wichtig auch in Zukunft das Angebot einer qualitativ hochwertigen Kinderbetreuung als Qualitätsstandard von Wohnstandorten sein wird, von denen die

⁸³ Im Jahr 2014/15 betrug die Betreuungsquote der 0 bis unter 3-jährigen Kinder in institutioneller Betreuung (jeweils mit stark anwachsender Tendenz seit 2009/10) in Wien 40,2 Prozent und in Niederösterreich 23,8 Prozent. (Kaindl/Schipfer 2015: 78)

BewohnerInnen in die Arbeit pendeln, sofern sie nicht zu einem Ausweichen auf private Träger von Betreuungs- und Bildungseinrichtungen bewegt werden sollen.

Ein weiteres Problem bei der Organisation des Alltags mit Kindern im Pflichtschulalter – wenn der Arbeitsort nicht im Wohnort liegt – ist die Zuteilung von Schulkindern zu Schulsprengeln im Bereich der Volksschulen, Neuen Mittelschulen, Sonderschulen und Polytechnischen Schulen⁸⁴. Kinder, die eine Schule außerhalb ihres – nach dem Wohnort zugeordneten – Schulsprengels besuchen wollen, brauchen eine Stellungnahme der Direktionen der zuständigen und gewünschten Schule und von den Gemeinden als Schulerhalter, um nachzuweisen, dass einem sprengelfremden Schulbesuch nichts entgegensteht. Die Zustimmung der Direktion ist jedoch in der Regel davon abhängig, ob die Wohngemeinde bereit ist, einen Beitrag zu den Schulerhaltungskosten zu leisten⁸⁵. Dies ist wiederum für die Seite der Gemeinden eine finanzielle Hürde. Dazu kommt, dass aus Sicht der Gemeinden Volksschulen und Kindergärten eine wichtige Rolle im Hinblick auf die lokale soziale Einbettung der Kinder von Zuzüglern spielen. Auch im niederösterreichischen Landesentwicklungskonzept wird an der Sprengelgliederung im Pflichtschulbereich aufgrund ihrer Lenkungsfunction und in Hinblick auf die Planbarkeit und Finanzierung des Schulwesens festgehalten. (NÖ LReg 2004: 92)

Familienorientierte Stadt-Umland-Wanderung erfolgt vor allem durch Angehörige höherer Einkommensschichten. Aufgrund der hohen Grundstückspreise verstärkt sich dieser selektive Prozess, der Verdrängungsprozesse in Gang setzen kann, die letztlich in sozial segregierten Siedlungsstrukturen münden. Es gibt Anzeichen für eine zunehmende soziale Homogenisierung von Nachbarschaften. (vgl. Zakrzewski 2011: 51) Diese Homogenität kann aufgrund der geringen sozialen Distanz positiv, durch die damit einhergehenden Anpassungserwartungen und „Statuskonkurrenzen“⁸⁶ aber auch Spannungen mit sich bringen und belastend wirken:

Diese homogenen Strukturen werden zwar beim Zuzug meistens durchaus begrüßt (bzw. zum Teil auch mit dem Umzug explizit angestrebt) und bringen für die Bewohner eine ganze Reihe alltagspraktisch wertvoller Vorteile mit sich, sie entfachen jedoch hinter dem Rücken der Individuen soziale Dynamiken, denen sich nur bedingt entzogen werden kann (...). Antrieb der meisten derartigen sozialen Dynamiken ist der Vergleich des eigenen Alltags, Lebensentwurfs und Lebensstils mit dem der Nachbarn. ... Bei diesen Vergleichen geht es um die Wahrnehmung der eigenen sozialen Position und hierfür gewinnen unterschiedlichste, z. T. äußerst subtile Distinktionsmerkmale an Bedeutung. (Menzl 2011: 314)

⁸⁴ Laut Schulorganisationsgesetz (i. d. g. F.) sind öffentliche Schulen allgemein zugänglich. Schüler dürfen jedoch abgelehnt werden, wenn sie nicht dem jeweiligen Schulsprengel angehören. (SchOG § 4 Abs. 2). Das niederösterreichische Pflichtschulgesetz schreibt in § 8 für allgemeinbildende und berufsbildende Pflichtschulen vor, Pflichtsprengel zu bilden. Schulsprengel können sich auf Basis einer Vereinbarung auf Ebene der Landesregierungen auch über mehrere Bundesländer erstrecken. Der Schulsprengel für Sonderschulen kann in einen Pflicht- und einen Berechtigungssprengel geteilt werden. Für Mittelschulen und Klassen von Neuen Mittelschulen sowie für Hauptschulen und Hauptschulklassen mit musikischem oder sportlichem Schwerpunkt können eigene Berechtigungssprengel eingerichtet werden. Eltern müssen einen beabsichtigten sprengelfremden Schulbesuch an einer allgemeinbildenden Pflichtschule spätestens zwei Monate vorher der Bezirksverwaltungsbehörde melden. Diese muss die Stellungnahmen der Schulleitungen der Sprengelschule, der sprengelfremden Schule, der Wohngemeinde und des Schulerhalters der sprengelfremden Schule einholen. Ein sprengelfremder Schulbesuch kann von Seite der Bezirksverwaltungsbehörde unter bestimmten schulorganisatorischen Umständen (Über- bzw. Unterschreiten von Klassenhöchst- und Mindestzahlen) untersagt werden. Das Wiener Schulgesetz (i. d. g. F.) sieht für den Pflichtschulbereich ebenfalls Schulsprengel vor. Laut § 48 Abs. 1 kann die Gemeinde Wien die Aufnahme eines Schülers/einer Schülerin in eine Pflichtschule verweigern, wenn er/sie dem Sprengel nicht angehört. Wenn ein/e Schulpflichtige/r keinem Wiener Schulsprengel angehört, darf sie/er nur aufgenommen werden, wenn der Erhalter der zuständigen Sprengelschule einen Schulkostenbeitrag an die Gemeinde Wien erstattet.

⁸⁵ s. auch http://www.noel.gv.at/noel/Kindergaerten-Schulen/Pflichtschule_Kind.html

⁸⁶ s. Menzl 2011:315

Insgesamt betrachtet liegt die Ursache für die steigende Wohnraumnachfrage nicht ausschließlich in der Zuwanderung, sondern auch in steigenden Wohnflächenansprüchen. Obwohl die Anzahl der Haushalte zunimmt und mit ihnen ein steigender Anteil an Einpersonenhaushalten einhergeht (Amann/Lugger 2016: 9), hat sich der Flächenverbrauch für Wohnen maßgeblich erhöht, sodass die durchschnittliche Wohnungsgröße nun etwa 100 m² beträgt, was sich in einem Wohnflächenkonsum von rund 45 m² pro EinwohnerIn niederschlägt, wobei dieser gerade bei Eigenheimen überdurchschnittlich hoch ist (s. dazu Fassmann www.gbv.at; 5.5.2017)

In jedem Fall verschärfen die Flächenknappheit und der Siedlungsdruck den Druck auf die Bodenpreise und entsprechender Wohnraum wird gerade für Jungfamilien schwer finanzierbar. Angesichts sinkender Reallöhne, der Zunahme atypischer und prekärer Beschäftigungsverhältnisse und steigender Flexibilitätsanforderungen stellt eine langfristige Verschuldung ein recht hohes Risiko dar. Das suburbane Leben bringt also auch negative Begleiterscheinungen wie hohe finanzielle und zeitliche Aufwände für Wohnen und Mobilität mit sich. Auch der aktuelle PGO-Bericht zur Entwicklung der Stadtregion beleuchtet diese Diskrepanz:

Man handelt aus dem „subjektiven Alltagswillen“ heraus und legt mitunter eine aus fachlich-rationaler Sicht erstaunliche „Leidensfähigkeit“ an den Tag, wenn es um die Wahl des neuen Wohnortes oder der Wohnung geht, was z. B. Grundstückspreise, Belastung durch Emissionen, damit verbundene tägliche Wegstrecken, die städtebaulich-architektonische Qualität anbelangt. (PGO 2016: 94)

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das Wohnen im Umland von Wien auch in Zukunft mit den Anforderungen des Arbeitsmarktes, sozialer Beziehungen und veränderter Geschlechterverhältnisse korrespondiert und wie die Gemeinden mit dem Anpassungsbedarf umgehen werden:

Das suburbane Wohn- und Lebensmodell wird heute mit gesellschaftlichen Entwicklungsprozessen konfrontiert, die es grundlegend in Frage stellen: mit einer stärkeren Individualisierung, mit sich ausdifferenzierenden Lebensstilen, mit komplexen Lebensentwürfen von Frauen, mit entstandardisierten Formen von Erwerbsarbeit sowie mit diskontinuierlichen Lebensverläufen und Biographien, die geprägt sind durch hohe Mobilitäts- und Flexibilitätsanforderungen. (Menzl 2011: 302)

9.2 Probleme aus Sicht politischer EntscheidungsträgerInnen

In den Interviews wurden die skizzierten Probleme aus Sicht politischer VertreterInnen des Untersuchungsgebietes erhoben (Tabelle 3).

Tabelle 3: Problemlagen aus Sicht der politischen Entscheidungsträger

Gemeinde	Wien Liesing	Perchtoldsdorf	Brunn am Gebirge	Vösendorf
Siedlungs-entwicklung	Verkehr (Ketzergasse, Breitenfurterstraße, Altmannsdorferstraße) (Modal Split – Berufspendler; Ausbau Badner Bahn vs. U-6-Verlängerung; Führen der Badner Bahn in Hoelage) fehlende WLB-Parkplätze parkende Autos aus Umland-Gemeinden	Grünraum und EFH-Gebiete erhalten, Denkmal- und Ortsbildschutz	Ortsidentität und Verkehrsinfrastruktur vertragen kein weiteres Wachstum; Abwanderung Betriebe - Entwicklungsbereich „Glasfabrik“/Campus; kein Grünland in Bauland; viele aus dem Westen, die auf Autobahn auffahren	keine Neuwidmung in Bauland; Nachverdichtung (Ortsstraße; <i>Gewerbegebiete</i> und Umnutzung); Schnittstelle Marktviertel – Siebenhirten Grundstücke tw. im Besitz von Wien (Betriebsgrundstück)
Wohnraum-versorgung	Dichte in Kombination mit Höhe der Bebauung in Atzgersdorf / In der Wiesen	Bedarf: „Junges Wohnen“, Menschen in prekären Situationen	Glasfabrik/Campus: geförderte Wohnungen; aber keine gute ÖPNV-Erschließung (zur U6-Station-Siebenhirten) Auslastung Infra-struktur (Schulen) keine NV entlang stark befahrener Verkehrsachsen	spekulative Ankäufe von Grundstücken Bedarf: „Junges Wohnen“; leistbare Wohnungen ; „betreutes Wohnen“; ev. Wohnbauprojekt („kommunale Investitionsförderung“)
Freiraum	Grünbrücke Kellerberg über A23 (Außenringautobahn) Verbindung Siebenhirten / Marktviertel	EFH-Gebiete mit entsprechender Durchgrünung sollen erhalten bleiben	nicht „jeden Flecken zubauen “ grüne Brücke „ Kellerberg “ – Pachtvertrag mit Wienerberger ist ausgelaufen (derzeit Hundenauslaufzone)	Mangel an öffentlichem Raum im Marktviertel (EFH-Gebiete)
soziale Infra-struktur	--	Schulsprenkel für Pflichtschul-Bereich (Waldmühle Rodaun); Planbarkeit von Schulauslastungen (Privatschulen auch im Pflichtschul-Bereich)	neue KiGa-Gruppen und Schulen erforderlich Kinder sollen auch in Brunn in KiGa / Schule gehen – für soziale Einbettung (Sprenkel)	Gymnasium fehlt (v.a. im Osten des Bezirkes Mödling)
lokale Identität	Verhältnismäßigkeit des Bevölkerungswachstums/ der Bebauung	Wachstumsbremse anziehen soziale Einbettung der Bewohner der Waldmühle	wollen kein „ Schlafvorort “ werden	kleine Gemeinde verkräftet Zuzug nicht Zuwanderer aus der Stadt bringen Anonymität mit sich – nehmen kaum am Ortsgeschehen teil

Die Verkehrsbelastung ist grundsätzlich ein wesentliches Konfliktthema und wird vor allem in Wien Liesing und Brunn am Gebirge als virulentes Problem gesehen. Eine Lösung für dieses Problem im Ausbau des öffentlichen Verkehrs, wobei vor allem die Badner Bahn und die U6 thematisiert werden. Aus der Perspektive des Bezirks Liesing stellt sich die Situation folgendermaßen dar:

Die Mobilität ist das Hauptproblem. Ein extremer Pendlerdruck lastet auf dem Bezirk. ... Der ÖV-Anteil liegt auch unter den Berufspendlern unter 20 Prozent. Jede Stadtentwicklung stellt zusätzliche Mobilitätsanforderungen. Im ÖV haben wir ein suboptimales Angebot. ... Wir haben zwei Hochleistungsangebote, die Badner Bahn und die Schnellbahn bzw. Regionalzüge und die U6 zum Zentrum. Für die Nachfrage ist das zu gering. Man müsste die bestehenden Strukturen ausbauen und die Badner Bahn rasch fit machen. ... Dichter taktet man nicht mehr, weil man sonst die Ost-West-Relationen über die Gleise kaputt macht. Es gab die Idee, die Badner Bahn beim Hügel bei der SCS aufzuständern, um kreuzungsfrei über die Straße zu kommen. Aber das ist über eine Projektstudie nie hinaus gekommen. Das ist damals parallel zur Diskussion über eine U6 Verlängerung über die Stadtgrenze hinaus gelaufen. ... Der Deal wäre gewesen, dafür die Badner Bahn auszubauen, aber es ist beides nicht passiert. ... Die Pottendorfer Linie wird ausgebaut. 2020 bis 2022 soll die Fertigstellung sein. Die Südbahn-Stammstrecke kann dadurch vom Güterverkehr entlastet werden. Ein Problem der Südbahntrasse ist jedoch, dass wir in Meidling jeweils nur ein Gleis pro Fahrtrichtung haben. Da können nach ÖBB keine zusätzlichen Züge geführt werden (POL_1:1).

Alle untersuchten Umlandgemeinden wollen das Wachstum primär innerhalb verfügbarer Flächenreserven bewältigen. Aufgrund der knappen Bodenressourcen treten Siedlungsraum, Erholungsflächen, Verkehrsflächen und Betriebsflächen zueinander in Konkurrenz. Insbesondere auf Seite der Umlandgemeinden wird ein Verlust von Grünland zur Schaffung neuer Wohngebiete notorisch ausgeschlossen. Der Siedlungsdruck wirft die Frage auf, wie viele Baulandreserven tatsächlich verfügbar bleiben. Wenn überhaupt, dann sind Siedlungsreserven in den Untersuchungsgemeinden eher im bereits bebauten Gebiet vorhanden, wobei ein Bevölkerungswachstum auch dort aus Sicht der Gemeindeführungen soziale und strukturelle Probleme aufwirft:

Rein siedlungstechnisch gehören wir zur Stadt. Wenn man nicht auf Ortstafeln schaut, nimmt man nicht wahr in welcher Gemeinde man ist. Wenn wir eine Ortsidentität aufrechterhalten wollen, dann sollten wir über ein aktives Entwickeln im Sinne von „mehr ...“ nicht reden. Das ist auch nicht das, was sich die Bevölkerung wünscht und als Politiker musst du dich – unbeschadet dessen – auch fragen, ob die Infrastruktur mithält und da vor allem Verkehrsinfrastruktur. Ich kann das Kanalnetz ertüchtigen und Schulen bauen, aber ich kann den Straßenraum nicht vermehren. Auch wenn man sagt, man will eine Ortsidentität bewahren, darf man nicht das Tor auf einmal zu weit aufmachen, sodass das ein Schlafvorort wird. Wir ... widmen schon lange kein Grünland in Bauland um. Was wir in der Vergangenheit gemacht haben, ist dass wir ein Bauland-Industriegebiet in eine Kernzone gewidmet haben und in einem Bereich, in dem ein Gewerbegebiet im Wohngebiet war, in Bauland gewidmet haben, wozu uns auch das Land geraten hat. Dazu kommt eine Kompensationspflicht aufgrund regionaler Siedlungsgrenzen⁸⁷. Schon allein, wenn du

⁸⁷ Hier bezieht sich der Interviewpartner auf § 5 Abs 1 und 2 des Regionalen Raumordnungsprogrammes für das südliche Wiener Umland, die Siedlungsgrenzen als Maßnahmen für die Siedlungsentwicklung festlegen. Diese dürfen bei neuen Baulandwidmungen nicht überschritten werden. Innerhalb von Siedlungsgrenzen, die Siedlungsgebiete gänzlich umschließen, darf die gewidmete Baulandmenge nicht vergrößert werden. Eine „Abrundung“ des Siedlungsgebietes durch zusätzliche Baulandwidmung ist zulässig, allerdings muss dafür eine gleich große Baulandfläche rückgewidmet werden.

wolltest, hättest du größte Schwierigkeiten. Es geht nicht um das „noch mehr, noch besser“, sondern darum, wie man das Wachstum aufgrund der bestehenden Widmungen behutsam und in einer längeren Zeitschiene auf die Reihe bringt. (G_2: 1)

Generell wird von Seite der interviewten Vertreter der Umlandgemeinden jedes weitere Wachstum als Herausforderung an die bestehenden sozialen und technischen Strukturen gesehen. Zu einer Zuspitzung von Problemen kommt es insbesondere bei stark verdichteten Bauweisen und Lagen, die schlecht an den ÖPNV bzw. an das bestehende Ortszentrum angebunden sind. Dazu zählen Siedlungssplitter, die aus den Suburbanisierungsphasen zwischen den 1950er und 1980er Jahren stammen und insofern überholte Strukturen aufweisen, als dass sie infrastrukturell unterausgestattet sind und kein „bewegungsfreundlicher“ öffentlicher Raum zur Verfügung steht. Teilweise weisen diese Ein- und Zweifamilienhausgebiete, die ursprünglich für junge Familien konzipiert waren, eine ausgeprägte Alterungstendenz auf.

Im Falle von Pflegebedürftigkeit, der Auflösung bzw. Neugründung von Haushalten infolge von Trennung oder Verwitwung entsteht neuer Wohnraumbedarf. Hier ist das Wohnraumangebot zu teuer, zu wenig flexibel bzw. anpassungsfähig und zu einseitig auf bestimmte Zielgruppen (Kernfamilien, finanziell sehr gut gestellte Nutzergruppen) ausgerichtet.

Langfristig könnte die fehlende Nutzungsmischung in klassischen Einfamilienhaus-Gebieten wie in Vösendorf oder Perchtoldsdorf ein Problem für die tendenziell alternde Wohnbevölkerung darstellen. Alltagswege sind in solchen Bereichen insbesondere für mobilitätseingeschränkte Menschen zu weit, Arztpraxen, Apotheken und Supermärkte nur mit dem Auto zu erreichen.

Die Verkehrsumwelt und sozialräumlichen Normen sind in den Umlandgemeinden stark auf den motorisierten Individualverkehr ausgerichtet. Das Wohnen im Grünen ist bei näherer Betrachtung sehr eng mit dem Auto verbunden. Wie das Beispiel des Marktviertels in Vösendorf zeigt, werden Stellplätze im öffentlichen Straßenraum auch in Einfamilienhaus-Gegenden knapp und stellen zunehmend ein Konfliktpotenzial unter Anrainern dar. Großen Bedarf sehen die Interviewpartner daher in einem Ausbau der Park-and-Ride-Anlagen, insbesondere im Bereich der Badner-Bahn-Haltestellen Vösendorf-Siebenhirten und Schönbrunner Allee. Entsprechende Überlegungen münden in der Thematik einer U6 Verlängerung nach Niederösterreich, wie ein Experte aus dem Bereich der Wiener Stadtplanung erläutert:

Ein wesentlicher Punkt wäre der Umgang mit den Einpendlern, nämlich Park-and-Ride-Anlagen an wesentlichen Punkten verbunden mit einer wesentlichen Verbesserung des öffentlichen Verkehrs. Die U6 wird an eine Kapazitätsgrenze kommen. Die Badner Bahn könnte noch viel mehr machen, man dazu müsste aber viel Geld in die Hand nehmen. Wir haben drei Hochleistungsachsen, die man gut mit P&R-Anlagen kombinieren und mit einem Ausbau der Radwege verbinden müsste. Von weniger Verkehr würde jeder in Hinblick auf die Lebensqualität profitieren. Wir werden es nicht aufhalten können das Stadtwachstum, also muss ich Qualitäten schaffen. (VERW_4: 1)

Eine künftige regionale Vernetzung von Freiräumen entlang von Bächen und von Grünräumen, die derzeit durch hochrangige Straßen zerschnitten werden, könnte den Erholungswert für FußgängerInnen, JoggerInnen und RadfahrerInnen in einem Gebiet, dessen (wohnungsnahe) Freiräume ohnehin unter einem hohen Nutzungsdruck stehen, maßgeblich steigern. Beispiele dafür wären eine Verbindung („Grünbrücke“) über die Außenringautobahn beim Erholungsgebiet Kellerberg Liesing-Siebenhirten und eine Renaturierung von Abschnitten des Petersbaches in Vösendorf, wie sie bereits in Siebenhirten im Bereich der Kellerberggasse erfolgt ist. Ein Experte, der den Prozess des URBACT-Projektes begleitet hat, führt dazu aus:

Die Idee eines „Petersparks“ hat sich im Dialog ergeben und taucht bereits in den übergeordneten Planungen immer wieder mit auf. Es handelt sich um ein Projekt, zu dem es schon sehr lange die Vision einer grünräumlichen Ost-West-Vernetzung gibt. Der gesamte Raum, auch die Freiräume

sind sehr stark Nord-Süd orientiert und es geht darum die damit verbundenen Barrieren aufzubrechen. Gleichzeitig ist das ein Projekt, das man sehr langfristig sehen muss. Das Problem sind die Grundstückseigentumsverhältnisse. Vor allem auf Vösendorfer Seite verläuft der Bach über Grundstücke von Einfamilienhäusern, wo man sehr schwer oder nur auf lange Frist hin einwirken wird können. In anderen Teilbereichen wäre das zwar eher möglich, gerade im Bereich des ehemaligen Raffinerie Geländes im Norden, aber da stellt sich wiederum die Frage, wie man etwa unter der B17 durchkommt. Ein westlicher Bereich des Petersbaches ist bereits renaturiert worden und ist jetzt ein sehr beliebter und spannender Naherholungsort, weil der Bach in diesem Bereich zeigen kann, welche Qualitäten er hat. (EXP_3: 3)

Die Ausstattung mit sozialer Infrastruktur stellt in Liesing grundsätzlich kein Problem dar, während insbesondere im Osten des Bezirks Mödling z.B. ein Standort für ein zusätzliches Gymnasium als notwendig erachtet wird⁸⁸. Aus der Sicht jener Teile der Wohnbevölkerung in den Umlandgemeinden, deren Arbeitsplatz in Wien angesiedelt ist, stellen Schulsprengel eine Hürde dar, die den Vereinbarkeitskonflikt von Beruf und Familie verschärft. Insgesamt finden sich in den Interviews keine weiteren Hinweise für eine Unterversorgung der südlichen Wiener Umlandgemeinden mit sozialen Dienstleistungen. Die Bevölkerungszuwächse erfordern jedoch zusätzliche Plätze in Kindergärten, Volksschulen und Krabbelstuben, die für die Gemeinden mit erheblichen Investitionen verbunden sind.

Eine Gemeinsamkeit zwischen den Umlandgemeinden und Liesing besteht in der Frage, wie man eine lokale Identität unter den Bedingungen von Zuzug und „Verstädterung“ formen kann, wie die Vitalität des öffentlichen Lebens und der Ortskerne bewahrt werden kann und welche Vernetzungen dazu zwischen alten und neuen Wohngebieten bzw. zwischen neu- und altansässigen BewohnerInnen nötig sind. Die Umland-Gemeinden und auch der Bezirk Liesing sind auf ihre jeweiligen Zentren fokussiert, es besteht kein gemeinsamer Zentrumsbezug, wie z.B. im Sinne einer Orientierung auf die Innenstadt von Wien.

Stadt-Umland-ZuwandererInnen beteiligen sich laut Einschätzung der befragten Gemeindepolitiker seltener am Ortsgeschehen und Vereinsleben und legen eine anonymere Grundhaltung an den Tag. Vor allem in „inselhaften“ Wohngebieten wird dies als Problem erachtet. Generell zeigen Studien, dass BewohnerInnen, die täglich in die Arbeit pendeln müssen, eine geringere Ortsverbundenheit haben. (s. Gustafson 2009: 498) Die – von den politischen Gemeindevertretern angesprochenen – distanzierteren zwischenmenschlichen Umgangsformen werden in soziologischen Theorien mit den Anforderungen und Beanspruchungen des städtischen Lebens erklärt. (Simmel 1903). Louis Wirth, ein Vertreter der Chicago-Schule, hat städtische Lebensstile Ende der 1930er Jahre mit dem Konzept „Urbanität als Lebensform“ beschrieben. Aufgrund städtischer Dichte und Heterogenität begegnen die Menschen einander weniger als Individuen, sondern als Rollenträger, die ihre sozialen Kontakte im Alltag zweckorientiert und sachlich ausgestalten. Was im Alltag der Gemeindepolitik eher als Erschwernis erlebt wird, kann auf gesellschaftlicher Ebene als Grundvoraussetzungen für Anpassungsfähigkeit, Offenheit und Toleranz gewertet werden. Diese stellen wiederum wichtige Ressourcen in einer zunehmend entgrenzten und beschleunigten Gesellschaft dar. Stadtregionen sind daher nicht nur als Zentren technologischen und wirtschaftlichen Fortschritts, sondern auch als Integrationsräume wesentlich für den Erhalt von Wohlstand und sozialer Sicherheit. (vgl. ÖROK 2011: 84)

⁸⁸ Bereits 2009 wurde im Rahmen der ÖROK Studie eine Unterversorgung im Bereich höherer Schulen (allerdings für die nördlichen Umlandgemeinden) thematisiert. In diesem Zusammenhang wurden Engpässe an Wiener Schulen aufgrund des hohen Anteils von SchülerInnen aus Niederösterreich befürchtet. (ÖROK 2009: 90)

Zusammenfassend lassen sich folgende Überschneidungen und Unterschiede in der Problemsicht und Wahrnehmung des Kooperationsbedarfs zwischen Liesing und den umgebenden Gemeinden feststellen:

- ⇒ Die Probleme in Bezug auf die Siedlungsentwicklung und den Freiraum werden recht ähnlich wahrgenommen. Die Versorgung mit leistbarem Wohnraum und sozialer Infrastruktur wird eher von Seite der Umlandgemeinden als problematisch bewertet.
- ⇒ Eine geteilte Wahrnehmung besteht im Hinblick auf die Belastungen durch das Verkehrsaufkommen. Diesbezüglich werden vor allem fehlende Park-and-Ride-Parkplätze entlang der Badner-Bahn-Haltestellen „Vösendorf-Siebenhirten“ und „Schönbrunner Allee“ als Thema für Kooperationen diskutiert.
- ⇒ Beide Seiten wollen eine „differenzierte Dichte“. Auf niederösterreichischer Seite geht es dabei um den Erhalt von Einfamilienhausgebieten und um eine maßvolle Nachverdichtung im Bestand. Auf Liesinger Seite geht es vor allem um soziale Überschaubarkeit in Zusammenhang mit Gebäudehöhen im mehrgeschoßigen Wohnbau. Ein Kooperationsbedarf wird von den Interviewpartnern jedoch nicht bundesländerübergreifend, sondern auf Ebene der Umlandgemeinden geortet.
- ⇒ Beide Seiten fragen sich, wie man angesichts der dynamischen Bevölkerungsentwicklung eine lokale Identität bewahren kann. Hier verengt sich der Fokus auf die einzelnen Ortskerne. Gemeinde- oder länderübergreifende Kooperationsbedarfe werden diesbezüglich nicht gesehen.
- ⇒ In den Umlandgemeinden geht es vorrangig um den Symbolcharakter des Ortsbildes, die Vitalität von Ortskernen und die soziale Teilhabe von Zugewanderten. In Liesing geht es um die Vernetzung neuer und bestehender Quartiere und um die Aufwertung alter Ortskerne.
- ⇒ Probleme in Zusammenhang mit der Wohnraumversorgung werden vor allem von den Umlandgemeinden bezüglich der Leistbarkeit und Diversität des Wohnungsangebotes thematisiert. Spekulative Ankäufe und die Hortung von Grundstücken schränken die diesbezüglichen Handlungsspielräume der Gemeinden massiv ein.
- ⇒ Der große Nutzungsdruck auf Freiräume wird sowohl von Wiener als auch von niederösterreichischer Seite als Problem erachtet. Kooperationsbedarfe aus Sicht der Interviewpartner ergeben sich hinsichtlich einer Grünraumvernetzung, der Erstellung regionaler Nutzungskonzepte und der Aufwertung des öffentlichen Raumes bzw. des Straßenraumes.
- ⇒ In Zusammenhang mit sozialen Dienstleistungen werden von den Gemeinden Probleme mit den Schulsprengeln im Bereich der Pflichtschule und mit der Versorgung mit Kindergartenplätzen genannt. Im Osten des Bezirks Mödling fehlt ein Gymnasium. Vor allem von Vösendorfer Seite werden diesbezügliche Abstimmungen mit Wien als sinnvoll gesehen – auch um gegenüber dem Bund gemeinsam stärker auftreten zu können.

Stadtregionen sind nicht nur Wirtschaftsmotoren⁸⁹ und „Bevölkerungsschwerpunkte“⁹⁰, sondern auch Brennpunkte eines sozialen Wandels, der die Struktur der Nachfrage nach Wohnraum verändert. Herausforderungen an die Wohnraumversorgung ergeben sich vor allem aus der Zunahme an Ein-Personen-Haushalten, der Ausdifferenzierung von Lebensformen, dem steigenden Anteil an

⁸⁹ 70 Prozent der Beschäftigten fallen lt. Arbeitsstättenzählung 2001 auf Agglomerationsräume sowie 60 Prozent der Arbeitsstätten und rd. 78 Prozent der unternehmensbezogenen und öffentlichen Dienstleistungen. (ÖROK 2009: 56)

⁹⁰ Auf Basis der Daten der Volkszählung von 2001 lebte mehr als die Hälfte der österreichischen Bevölkerung in Agglomerationsräumen, die jedoch nur etwa 11 Prozent der Fläche einnehmen. (ÖROK 2009: 56; eigene Berechnung) Im Vergleich dazu befinden sich rd. 60 Prozent aller Haushalte in Agglomerationsräumen, was auf eine Überrepräsentation kleiner Haushalte schließen lässt. (ebd.)

älteren Menschen sowie dem Rückgang des informellen Pflegepotenzials, das sich aus pflegenden Angehörigen ergibt. Dazu kommt eine gestiegene Wohnungsnachfrage durch Asylberechtigte.

Diese Umwälzungen werfen einen Bedarf nach einem diversifizierten Wohnraumangebot auf, bei welchem vor allem die Umlandgemeinden einen Nachholbedarf aufweisen. Dazu kommt der hohe Siedlungsdruck, der angesichts des Mangels an unbebauten Siedlungsflächen die Mobilisierung innerer Nutzungsreserven erforderlich macht. Dies äußert sich in Zu-, Um- und Aufbauten im Gebäudebestand, die in Konflikt mit den prägenden Qualitäten der bestehenden Siedlungsstruktur und des Ortsbildes treten können. Insgesamt bringt das Bevölkerungswachstum auch in Umlandgemeinden höhere Nutzungsdichten mit sich, die identitätsstiftende Attribute der ehemals ländlich geprägten Gebiete wie „Gartenstadt“⁹¹ oder „Weinort“ unterlaufen. Da diese jedoch spezifische Qualitäten darstellen, die mitunter auch als Motive für die Wohnsitzwahl wirksam sind, rufen Nachverdichtungen sowohl in der alteingesessenen als auch in der zugewanderten Bevölkerung Widerstände hervor, obwohl sie im Sinne einer Innenentwicklung durchaus sinnvoll sein können.

Daher stellen sich im Hinblick auf stadtregionale Kooperationen folgende Fragen:

- Welche Möglichkeiten lassen sich zukünftig erschließen, um auf Gemeindeebene auf neue Wohnbedürfnisse flexibel reagieren können?
- Welche Potenziale gibt es im Hinblick auf Umstrukturierungen im Bestand und auf die Mobilisierung von Leerständen?
- Welche Wohnqualitäten sind mit der Deckung dieses Bedarfs verbunden?
- Gibt es diesbezüglich einen Abstimmungsbedarf mit benachbarten Gemeinden?
- Inwiefern macht eine Abstimmung auf regionaler Ebene Sinn?

Im Bereich der Wohnpolitik gäbe es Anknüpfungspunkte für stadtregionale Kooperationen, die im Folgenden auf Basis einer Analyse von Beispielen aus Deutschland und der Schweiz dargestellt werden, wobei der unterschiedliche Länderkontext in Bezug auf den sozialen Wohnbau implizit mitberücksichtigt werden muss.

Praxisbeispiele für die Erstellung wohnpolitischer Handlungskonzepte (Deutschland)

Ein Ausgangspunkt für eine regionale Abstimmung im Bereich der Wohnraumversorgung wäre die Erstellung wohnpolitischer Handlungskonzepte. Um die Wohnpolitik auf kommunaler Ebene besser steuern zu können, hat das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr von Nordrhein-Westfalen einen Leitfaden für die Erstellung von Handlungskonzepten für das Themenfeld Wohnen herausgegeben. (BMBWSV 2016) Dabei werden Empfehlungen für Wohnungsmarktanalysen, die Ableitung von strategischen Zielsetzungen und die Initiierung von Bündnissen zur Realisierung wohnungsmarktpolitischer Ziele gegeben. Die Erstellung solcher Konzepte soll die Handlungsfähigkeit der Gemeinden und Städte im Wohnungsbereich stärken. Die Grundlagenforschung und Abstimmung im Zuge eines Bündnisses sollen gewährleisten, dass Ziele realistische Umsetzungschancen haben und entsprechende Maßnahmen keine unerwünschten Effekte auf den Wohnungsmarkt auslösen. Bestandsanalysen und Prognosen können die Basis für die Quantifizierung des Wohnraumbedarfs (Singlewohnungen, Familienwohnungen, altersgerechte Wohnungen), ein strategisches Flächenmanagement (Grunderwerb, Arrondierungsflächen, Konversionsflächen) und die Abstimmung von städtebaulichen Entwicklungen oder Stadterweiterungsvorhaben bilden.

⁹¹ Dieser Begriff geht auf ein von Ebenezer Howard entworfenes städtebauliches Leitbild einer ringförmig angelegten „Gartenstadt“ zurück. Diese sollte als Gegenmodell zur Stadt durch ihre Grünflächen, Produktions-, Bildungs- und Kulturstätten die Vorteile von Land- und Stadtleben verbinden (Howard 1968).

Ein Beispiel ist das Handlungskonzept Wohnen der Stadt Münster⁹², in dem das „Münsteraner Modell zur sozialgerechten Bodennutzung“ enthalten ist, welches per Ratsbeschluss 2014 eingeführt wurde. Dieses Modell sieht die Beteiligung privater Grundstückseigentümer an der „Erreichung wohnungs- und sozialpolitischer Ziele“ vor. Darüber hinaus hat sich die Stadt verpflichtet, „verstärkt Flächen zu erwerben um auf ihnen Wohnbauentwicklung im Sinne der wohnungspolitischen Ziele zu realisieren“. (Stadt Münster 2014: 26) Dabei handelt es sich sowohl um kurzfristige Maßnahmen im Zuge der Flächenwidmung bislang nicht baulich genutzter Flächen und um eine langfristige „Bodenvorratspolitik“. Werden Flächen im Siedlungsgebiet durch eine Baulandwidmung nutzbar gemacht, müssen sich Grundstückseigentümer und Investoren an den Kosten für soziale und technische Infrastrukturen⁹³ beteiligen und bestimmte Anteile der Nettowohnfläche als „geförderten Mietwohnraum“ bzw. als „förderfähigen Wohnraum⁹⁴“ errichten. (ebd.: S. 29)

Die Kostenbeteiligung privater Investoren wird im Rahmen „kooperativer Baulandentwicklungen“ vertraglich geregelt. Die Bemessung für eine „angemessene Wertabschöpfung“ erfolgt auf Basis eines Vergleichs des Grundstückswertes vor und nach Ende der Planung. (BBSR 2016: 54) Der Vorteil von wohnungspolitischen Handlungskonzepten bei der Errichtung solch städtebaulicher Verträge besteht darin, dass dazu bereits im Vorfeld strategische Vorüberlegungen und ggf. entsprechende Berechnungen durchgeführt werden können, die den Rahmen für Aushandlungsprozesse abstecken.

Die Einflussgrößen auf die Siedlungs- und Wohnraumentwicklung sind vielschichtig. Gerade für urbane Regionen ist es schwierig, die jeweiligen Herausforderungen systematisch zu erfassen, sodass sie als Grundlage für Diskussions-, Abstimmungs- und Kooperationsprozesse verwendet werden können. Ein geteiltes Verständnis über die Ursachen und Auswirkungen von Veränderungen auf Wohnungsmärkten sind aber Voraussetzung für die Erstellung gemeinsamer Handlungskonzepte.

Eine Studie im Auftrag des Schweizer Bundesamtes für Raumentwicklung schlägt dafür speziell für Agglomerationsräume das ursprünglich für umweltpolitische Themen entwickelte DPSIR-Modell vor. (Ecoplan 2012: 11) Dabei werden die Auslöser (Driving forces) und Belastungen (Pressures) einer Entwicklung dem Status Quo (State) des untersuchten Politikbereichs und Auswirkungen (Impacts) gegenübergestellt, um auf dieser Basis adäquate Anpassungsstrategien (Responses) zu identifizieren.

9.3 Anzustrebende Qualitäten für Stadt und Umland

Nicht nur Wien, sondern auch seine Umlandgemeinden befinden sich aufgrund ihres Wachstums in einer langanhaltenden strukturellen und kulturellen Transformationsphase, die eine Abkehr von herkömmlichen Entwicklungsvorstellungen erfordert und gleichzeitig die Frage aufwirft, welche Qualitäten für Stadt-Umland-Gebiete eigentlich langfristig anzustreben sind:

Strategien der Gemeindeentwicklung, die sich nachdrücklich bewährt haben, werden nur ungern in Frage gestellt: der intensive, aber sozial selektive Wachstumskurs; das konservative, dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtende Familienbild; das Selbstbild eines Wohnorts, der primär den Rückzug ins Private und Erholung von der Arbeit ermöglicht. Diesen Entwicklungspfad nun aufgrund veränderter Rahmenbedingungen in Frage zu stellen oder aufzuweichen, fällt vielen Gemeinden extrem schwer. (Menzl 2011: 315)

⁹² http://www.stadt-muenster.de/fileadmin//user_upload/stadt-muenster/61_stadtplanung/pdf/wohnen/61_handlungskonzept_wohnen.pdf; Zugriff am 29.8.2017

⁹³ Dazu zählen die Erschließungskosten und die Kosten für die Einrichtung zusätzlicher Kindergarten- und Pflichtschulplätze.

⁹⁴ Das sind Wohnungen, die rechtlichen Förderbestimmungen in Hinblick auf städtebauliche und technische Kriterien entsprechen, aber freifinanziert sind. (Stadt Münster 2014: 29)

Durch den Verflechtungsprozess an der südlichen Nahtstelle Wiens mit seinem Umland werden die Vorzüge und Nachteile des urbanen und ländlichen Lebens vermischt, sodass neue Qualitäten entstehen, die nicht mehr nur auf die ursprünglichen Eigenschaften des Stadtbezirks bzw. der Gemeinden zurückzuführen sind. Damit verändern sich auch die Lebensweisen und -stile der Bevölkerung in Stadtregionen:

Die Lebensweisen „am Land“ sind städtisch geworden: Wir gehen städtischen Berufen nach, shoppen im Einkaufszentrum, joggen und biken in der Freizeit, die Jugend aus Land und Stadt trifft sich im Großkino oder chillt am See. In den Städten beobachten wir zunehmend neue „Landnutzungen“: das Gärtnern am Balkon, auf der Dachterrasse, auf Gemeinschaftspartellen oder sogar auf Verkehrsgrün und anderen Restflächen. Wir bespielen den öffentlichen Raum mit Schanigärten, Märkten, Infopoints und Grätzelveranstaltungen und unterstützen die Aktivierung lokaler Initiativen, ..., also kleinteiligen, nachbarschaftlichen Strukturen. (PGO 2011: 36-37)

Praxisbeispiel für die Definition „neuer urbaner Qualitäten“ in Agglomerationsräumen (Schweiz)

Die Frage neuer urbaner Qualitäten war auch ein Förderschwerpunkt des Schweizerischen Nationalfonds, der sich Entwicklungsperspektiven für Agglomerationsräume widmet, die bis 2050 bzw. 2080 umgesetzt werden können. (Wehrli 2015; Leitungsgruppe des NFP 54: 2011) Im Rahmen dieses Forschungsprogrammes wird die Hypothese vertreten, dass Verstädterungsprozesse neue urbane Qualitäten im Umland von Kernstädten hervorbringen können. Damit sind Potenziale gemeint, die sich aufgrund einer „hoch qualitativen Verdichtung nach innen“ ergeben. (Leitungsgruppe NFP 54 2011) Um diese Potenziale auszuschöpfen, müssen vor allem anderen öffentliche Räume Nutzungen bieten, die zentral, allgemein zugänglich, für verschiedene Bevölkerungsgruppen nützlich sowie nach spezifischen Ansprüchen adaptier- und aneignbar sind. Soziale Durchmischung, die Vielfalt und Überlagerung von Funktionen, baulich-räumliche Vielfalt sowie intensive und vielfältige Interaktionen ergänzen diese Eigenschaften. (ebd.: 21-22)

Ein innovativer Ansatz, um spezifische Qualitäten in Stadtrandbereichen bewusst zu machen, wurde im URBACT-Projekt angewendet, bei dem mit Mitgliedern der Steuerungsgruppe, Stakeholdern und interessierten Bewohnern Stadtpaziergänge unternommen wurden, bei denen explizit dazu angeregt wurde, ursprünglich wenig attraktive Merkmale so wahrzunehmen, dass sich aus ihnen neue Qualitäten erschließen lassen, wie ein Vertreter der URBACT-Projektgruppe erläutert:

Die Region ist auf politisch-rechtlicher formeller Ebene nicht stark verankert und deshalb braucht es diese besonderen Projekte, diese Atmosphäre, auch die Bilder, die generiert werden. Deswegen sind wir von der Methodik sehr stark in diese Richtung gegangen, mit Regionsbereisungen und mit Formaten, die sehr offen sind für verschiedene Akteure. Wir haben bei den Workshops mit dem Künstler Boris Sieverts⁹⁵ zusammen gearbeitet. Er arbeitet sehr stark mit „Zerrbildern“. Er führt mit dem Künstlerbüro für Städtereisen die Leute in das „Incognito“ ihrer Städte, wodurch diese ganz speziellen Qualitäten identifiziert werden können. Dabei arbeitet er mit Zerrbildern, also mit anderen Blickwinkeln, Perspektiven auf einen Ort. Da wird die Mülldeponie zur Bergkette, der abgerissene Markt wird zur Ausgrabungsstätte, die Brache zum Abenteuerraum. Damit kann man Qualitäten des Stadtrandes herauschälen. (EXP_3: 1)

⁹⁵ Boris Sieverts bietet mit seinem „Büro für Städtereisen“ Exkursionen in die Randgebiete von Großstädten an. Dabei werden auf den ersten Blick abweisend wirkende Bereiche, wie Autobahnunterführungen, Brachflächen und Parkplätze unter einem Blickwinkel wahrgenommen, der ihre verborgenen ästhetischen Reize und verbindenden landschaftlichen Strukturmerkmale offenlegt. (<http://www.neueraeume.de/>; Zugriff am 10.11.2017)

Jedenfalls wird deutlich, dass sich urbane Qualitäten in Agglomerationsräumen aus einem Zusammenspiel städtebaulicher und sozialräumlicher Kriterien ergeben, wodurch ein ressort- und gemeindeübergreifendes Handeln unter Einbindung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure notwendig wird. Veränderte Muster der Lebensführung müssen unter dem Dach einer Gemeinde integriert werden. Die Steuerung ihrer Entwicklung muss bestehende Qualitäten wahren ohne Möglichkeiten für zukünftige Entwicklungen zu verstellen. Die Gemeindeführungen, deren Position in unmittelbaren Kontakten zu den BürgerInnen fußen, sehen sich einerseits mit zunehmender Anonymität und andererseits mit Widerständen in Form von „Not-in-my-Backyard“-Bewegungen konfrontiert, was das Verfolgen innovativer Lösungsansätze erschwert. Gleichzeitig verzeichnen sie eine vergleichsweise niedrige Wahlbeteiligung (diese liegt bei 50 bis 56 Prozent und damit unter dem niederösterreichischen Durchschnitt von 66 Prozent⁹⁶), wobei sich aus den Wahlergebnissen nicht erschließt, ob zugewanderte und alteingesessene BewohnerInnen unterschiedliche Beteiligungsquoten aufweisen.

Vor allem der Umgang mit Wachstum und seinen Folgewirkungen wie Nachverdichtungsdruck, zusätzliche Aufwände für Infrastruktureinrichtungen (z.B. Schulen, Kindergärten) und Verkehrsprobleme stellen für die Umland-Gemeinden eine große Herausforderung dar, deren Bewältigung weniger als bewusstes „Wachstumsmanagement“ (vgl. PGO 2016: 99) sondern eher in Richtung einer „restriktiven Regulierung“ etwa anhand von Wohneinheitenbeschränkungen⁹⁷ im Flächenwidmungsplan erfolgt. Da sämtliche Untersuchungsgemeinden auch über verordnete Bebauungspläne verfügen, wird dieses Instrument verstärkt zur Regelung der Siedlungsdichte über festgelegte „Bebauungsdichten“ oder höchstzulässige Gebäudehöhen herangezogen bzw. auch verstärkt zum Schutz ortsbildprägender Strukturen eingesetzt (z.B. durch Schutzzonen).

Das zusätzliche Verkehrsaufkommen, welches im Zusammenhang mit der Entwicklung neuer Wohngebiete befürchtet wird, ruft vor allem bei der ansässigen Bevölkerung Widerstände hervor, was die Bürgermeister der Umlandgemeinden vor das Problem stellt, weitere Bevölkerungszuwächse zu argumentieren, wie die Aussage eines Gemeindepolitikers verdeutlicht:

Wichtig ist die Verkehrsanbindung. ... Eine U6-Verlängerung, unterirdisch oder auch oberirdisch, bis zur SCS wäre möglich. Eine leistungsfähige öffentliche Achse würde vieles erleichtern. Sie würde beides pushen – Wien und Niederösterreich. Eine entsprechende Erschließung würde die politische Machbarkeit des Campus wesentlich erleichtern, wenn ich sagen könnte, fürchtet euch nicht vor den Autos, denn dort haben wir eine U6 Verlängerung. ... Wenn man sich anschaut, wie viele von den 1.600 bis 1.800 Menschen, die dort arbeiten, fahren 30 Prozent mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Das ist eigentlich recht viel. Auch wenn es keine gute Anbindung zur U6 gibt, es gibt eine Busverbindung, der zwar zu Stoßzeiten alle 30 Minuten fährt. Es ist aber ein Bruch. ... Wir sind durch die Südbahn angeschlossen, aber zur U6 nicht. (POL_3: 3)

⁹⁶ Ergebnisse der Gemeinderatswahlen 2015 (s. www.wien.gv.at/wahl/; www.noel.gv.at/Wahlen/)

⁹⁷ Im Rahmen der Flächenwidmung darf die Widmungsart Bauland-Wohngebiet mit dem Zusatz „maximal zwei Wohneinheiten“ oder „maximal drei Wohneinheiten“ verbunden werden, um den „strukturellen Charakter“ zu erhalten. Unter dieser Bezeichnung dürfen nicht mehr als zwei bzw. drei Wohnungen im Sinne des § 47 NÖ Bauordnung 2014, LGBl. Nr. 1/2015 in der geltenden Fassung, pro Grundstück errichtet werden. Im Rahmen der bestehenden Gebäudehülle (ausgenommen Gaupen) dürfen bei Wohngebäuden, die vor der Eintragung der Beschränkung der Wohneinheiten im Flächenwidmungsplan bewilligt wurden, eine Wohneinheit zusätzlich – höchstens jedoch insgesamt vier – geschaffen werden. Desweiteren darf die Widmungsart Bauland-Kerngebiet mit dem Zusatz „maximal sechs Wohneinheiten“, „maximal zwölf Wohneinheiten“ oder „maximal zwanzig Wohneinheiten“ verbunden werden; unter dieser Bezeichnung dürfen nicht mehr als sechs bzw. zwölf bzw. zwanzig Wohnungen im Sinne des § 47 NÖ Bauordnung 2014, LGBl. Nr. 1/2015 in der geltenden Fassung, pro Grundstück errichtet werden.

9.4 Gemeinsame Grundprinzipien für die räumliche Entwicklung der Stadtregion

Die PGO identifizierte auf Basis der Zielsetzungen des niederösterreichischen Landesentwicklungskonzeptes und der Wiener Stadtentwicklungspläne Grundprinzipien für eine räumliche Entwicklung, durch welche die Siedlungsdynamik in den Einzugsbereich hochrangiger Verkehrsinfrastruktur gelenkt werden und eine „polyzentrische“ Struktur im Sinne sich gegenseitig ergänzender Standorte und Zentren entstehen soll. (PGO 2011: 48) Diese Prinzipien schreiben den Ausbau regionaler Entwicklungszentren an den Knoten des hochrangigen Schienen- und Verkehrsnetzes, den Erhalt und die Vernetzung von Freiraumzonen in Entwicklungsachsen, die Wahrung dörflicher und ländlicher Strukturen, eine eingeschränkte Siedlungsentwicklung in landschaftlich wertvollen bzw. infrastrukturell unterversorgten Gebieten sowie die Innenentwicklung von Orts- und Stadtkernen vor. (ebd.: 48). Um dies zu erreichen, wird empfohlen, gewidmete Baulandreserven zu mobilisieren bzw. deren vorgesehene Nutzung zu forcieren sowie Nachverdichtungsprojekte in zentrumsnahen Lagen und die Erneuerung bestehender Bausubstanzen zu fördern. Neues Bauland soll vorrangig in zentralen Orten und im Bereich der Haltestellen des öffentlichen Verkehrs ausgewiesen werden. Verdichteten Bauformen soll der Vorrang eingeräumt werden. Darüber hinaus soll der Berufspendlerverkehr durch das Angebot regionaler Arbeitsplätze eingedämmt werden. (ebd.: 50)

Unter Berücksichtigung der genannten Entwicklungsprinzipien werden im Regionalen Leitplan Mödling drei funktionale Teilräume mit siedlungsstrukturellen Besonderheiten definiert. Den Teilräumen „Wienerwald“ und „Ebene“ werden ländlich geprägte Gemeinden im Westen und Osten der verstädterten „Südachse“ zugerechnet. Als Leitgedanken für die Südachse werden die „Stadtwerdung“ durch eine Aufwertung des öffentlichen Raums, die Förderung von Baukultur und urbane Konzepte für Freiräume und Mobilität formuliert. (Leitplan Mödling 2016: 19) Vor allem entlang der Südachse werden Zielgebiete ausgewiesen, die durch interkommunale Abstimmung und regionale Zusammenarbeit entwickelt werden sollen. Dabei handelt es sich um den Bereich Kellerberg/Wienerberger Teich, das Marktviertel und die Triester Straße in Vösendorf, der Bereich um den Güterterminal in Inzersdorf, das Bahnhofsumfeld in Mödling und das Industriezentrum Süd in Wiener Neudorf. (ebd.: 23 u. 30) Im Folgenden werden für ausgewählte Zielgebiete Kooperationsbedarfe und –potenziale exemplarisch dargestellt.

10. Bestehende Kooperationen und Kooperationspotenziale

Wie bereits erwähnt, gibt es zwischen den Akteuren auf politischer Ebene eher lose Kontakte. Treffen beschränken sich auf einen allgemeinen Informationsaustausch zwischen Liesing und den Umgebungsgemeinden, die anlassbezogen über das Stadt-Umland-Management (SUM) eingefädelt werden. Abstimmungen erfolgten bezüglich der Lückenschließung und Wegeführung von Radwegen. Kooperationen bestehen vor allem im Bereich der Abwasserbeseitigung, vereinzelt im Bereich der Abfallwirtschaft und Wasserversorgung. Diese Formen der Zusammenarbeit sind organisatorisch vergleichsweise einfach umzusetzen, da sie durch Kooperationsverträge zwischen den Gemeinden geregelt werden. Wie ein Blick über die Grenze nach Deutschland zeigt, handelt es sich dabei um charakteristische Handlungsfelder für Kooperationen in Stadtregionen:

Dabei sind es vor allem die eher weichen Themenfelder wie Naherholung und Kultur beispielsweise, deutlich seltener schwierigere Themen wie Straßen- und Schienenverkehrs- und Siedlungsentwicklung, die behandelt werden und zu denen Projekte umgesetzt werden. Im Regelfall werden dabei Lösungen erarbeitet, die ohne Kooperationen in dieser Form nicht zu Stande gekommen wären. Beispiele aus einfachen Themenfeldern: Isolierte Stücke von Radwanderwegen werden miteinander verbunden und einheitlich beschildert, ein gemeinsamer Kulturkalender wird entworfen, Anschaffungen für Behörden werden über einen Einkaufspool abgewickelt. (Diller 2002: 148)

Regionale Kooperationen setzen im Fall von Großprojekten eine Entscheidung durch die höchste politische Instanz voraus (vgl. Diller 2002: 148). Kleinere Kooperationsprojekte können als „Bottom-Up“-Strategie funktionieren. Sie bringen im Vergleich zu isolierten Maßnahmen überlegene Lösungen hervor, sofern sie nicht zu komplex sind und mit ihnen ein abschätzbares Risiko verbunden ist. Zudem fällt es leichter zu kooperieren, wenn eine entsprechende Notwendigkeit aufgrund funktionaler Verflechtungen unmittelbar gegeben ist:

Aus Sicht einiger der Befragten könnte der Ausbau von Kooperationsansätzen in politisch weniger aufgeladenen Themenfeldern (beispielsweise Energiepartnerschaften oder Rettungsdienste) ein zielführender erster Schritt sein, um die Zusammenarbeit zwischen einzelnen Ländern gerade in den räumlichen Teilbereichen, in denen sie besonders stark strukturell miteinander verwoben sind, künftig zu intensivieren. (PGO 2016: 98)

10.1 Kooperationen im Bereich Wohnen und Siedlungsentwicklung

Ein grundlegendes Hemmnis für die Ausschöpfung von Kooperationspotenzialen im Bereich Wohnen und Siedlungsentwicklung liegt zunächst in den unterschiedlichen raumordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen für Wien und Niederösterreich. Die raumordnungsrechtlichen Instrumente⁹⁸ unterscheiden sich naturgemäß in wesentlichen Punkten, wobei bereits auf Ebene der Plandarstellungen verschiedene Planzeichenverordnungen vergleichbare Aussagen erschweren.

⁹⁸ Die Instrumente der örtlichen Raumordnung werden im III. Abschnitt des NÖ Raumordnungsgesetzes erläutert, wobei jede Gemeinde ein Örtliches Raumordnungsprogramm aufzustellen hat. Im Örtlichen Entwicklungskonzept, welches seit der Novelle 2014 nicht mehr verpflichtender Bestandteil des Örtlichen Raumordnungsprogrammes ist, sind die Ziele des örtlichen Raumordnungsprogrammes als Plandarstellung räumlich zu konkretisieren. Abschnitt IV behandelt die Inhalte und Regelungsmöglichkeiten der Bebauung und der Verkehrserschließung sowie die Verfahren zur Erlassung bzw. Änderung von Bebauungsplänen durch die Gemeinden. (NÖ Raumordnungsgesetz (NÖ ROG; idgF;) In Wien werden die Stadtplanung, die Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung im Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (WBO – Bauordnung; idgF) geregelt.

Sofern raumplanerische Maßnahmen stadtregionale Bedeutung haben, werden sie im Rahmen der PGO grundsätzlich dennoch länderübergreifend behandelt und abgestimmt.

Gemeinsame Ziele wurden auch im Regionalen Leitplan Mödling formuliert, der konkrete Umsetzungsvorhaben, darunter für die Weiterentwicklung des Marktviertels in Vösendorf und eine interkommunale Standortentwicklung des Güterterminals Inzersdorf-Rothneusiedl enthält. Bislang wurde jedoch keine Kooperation zur gemeinsamen Entwicklung von Gewerbeflächen oder Industriegebieten initiiert.

In Hinblick auf den Bereich des geförderten sozialen Wohnbaus besteht derzeit keine nennenswerte Abstimmung, Koordination oder Kooperation zwischen Wien und Niederösterreich. Auf Ebene der Raumordnung bestehen unterschiedliche rechtliche Regelungen zur Ausweisung von Flächen für den geförderten sozialen Wohnbau, für vertragliche Vereinbarungen mit Grundstückseigentümern und die Mobilisierung von Bauland. (ÖROK 2014b⁹⁹)

Die niederösterreichische Gesetzeslage bietet keine Verordnungsmöglichkeit im Rahmen der Flächenwidmung. Sozialer Wohnbau ist hier ein reines Fördermodell (NÖ Wohnungsförderungsgesetz 2005). Die niederösterreichischen Wohnungsförderungsrichtlinien lenken schwerpunktmäßig in Richtung Ökologie und Eindämmung der Zersiedelung (s. NÖ LReg 2011: Abschnitt II, § 13; Abschnitt VI, § 29). Zur „Steigerung der gestalterischen Qualität von Wohnbauvorhaben ... unter Berücksichtigung sozialer Aspekte“ müssen eingereichte Projekte von einem Gestaltungsbeirat beurteilt werden bzw. müssen ab einer bestimmten Größe einem Architektur- und Planungsauswahlverfahren unterzogen werden. (NÖ LReg 2015: 3-4)

In Wien werden die architektonischen, ökonomischen, ökologischen und sozialen Qualitäten des geförderten Wohnbaus in den Kriterien des 4-Säulen-Modells für Bauträgerwettbewerbe in einem wesentlich höheren Detaillierungsgrad operationalisiert (wohnfonds_wien 2015).

Eine Schnittmenge ergibt sich daher lediglich auf der sehr allgemeinen Ebene der Ziele in Zusammenhang mit architektonischer Gestaltung, der Erschließung, dem Zusammenspiel mit dem umgebenden Freiraum und der Bedarfsgerechtigkeit von Wohnungszuschnitten.

Die Flächenverfügbarkeit für den sozialen Wohnbau stellt sowohl für Wien als auch die Umlandgemeinden ein Problem dar. Letztere haben kaum Grundstücke im Gemeindebesitz. Private Investoren müssen nicht unmittelbar an einer zeitnahen qualitativen Entwicklung von Wohngebieten interessiert sein. Zahlreiche Erfahrungen aus der Praxis zeigen, wie schwierig es für Gemeinden ist, angesichts der bestehenden Rechtslage, die gewünschten Qualitäten vertraglich oder durch ein kooperatives Planungsverfahren einzufordern.

10.2 Kooperationen im Bereich der Infrastruktur

Im Bereich der materiellen Infrastruktur bestehen Kooperationen, sofern sie aus technischen oder operativen Gesichtspunkten sinnvoll sind. So ist beispielsweise Perchtoldsdorf an die Verbandskläranlage von Wien angeschlossen. Bau-Abfälle wie Bauschutt aus Wien werden teilweise auf niederösterreichischen Deponien abgelagert. Für die Entsorgung von Siedlungsabfällen wird nur in Ausnahmefällen kooperiert, etwa mit den Umgebungsgemeinden im Westen und im Osten, von denen der Restmüll zu Wiener Müllverbrennungsanlagen transportiert wird. Technische

⁹⁹ Zur Umsetzung der im ÖREK 2011 ausgewiesenen Handlungsfelder „Wachstum qualitätsorientiert bewältigen“ und „Flächensparen und Flächenmanagement implementieren“ wurde 2013 eine ÖREK-Partnerschaft eingesetzt, die mit der Erarbeitung von Grundlagen für eine Abstimmung raumordnungsrechtlicher Instrumente im Hinblick auf die Bereitstellung und Sicherung von Flächen für leistbaren Wohnraum befasst ist.

Verbindungen der Wasserversorgung bestehen im Bereich Vösendorf mit dem Wasserleitungsnetz der Stadt Wien, die vom Wasserleitungsverband der Triestingtal- und Südbahngemeinden instandgehalten werden. Einige Haushalte in Perchtoldsdorf sind an das Leitungsnetz von Wiener Wasser angeschlossen.

Im Bereich der sozialen Infrastruktur (Betreuung, Bildung, Gesundheit und Pflege) bestehen kaum Kooperationen zwischen Wien und den Umlandgemeinden. In den Interviews wird diesbezüglich vor allem die Einrichtung gemeinde- bzw. länderübergreifender Schulsprengel im Pflichtschulbereich diskutiert. Dass sich dabei vor allem im Volksschulbereich, über den üblicherweise zugezogene Kinder und Eltern ins Ortsgeschehen eingebettet werden, auch Nachteile aus Sicht der Gemeindeführung ergeben können, zeigt folgende Interviewpassage:

Es gibt einen Schulsprengel mit Maria Enzersdorf. 2002 haben wir unsere Volksschule um- und ausgebaut, da wir keinen Platz mehr hatten. Dann hat man gesehen, dass sich das auch nicht ausgeht. Aber im Randbereich sind die Schulen von Maria Enzersdorf und der Südstadt relativ nah bei der Ortsgrenze. Es hat viele Ansuchen von Eltern ... gegeben, die die Kinder rüber geben wollten. Dazu braucht man Dispens und so fort. Die Enzersdorfer Südstadt-Schule hat unter einer Auszehrung gelitten. Die ehemaligen Bürgermeisterinnen haben dann den Schulverband gegründet, sodass man das nach dem Prinzip kommunizierender Gefäße ausgleichen kann. Ich persönlich habe mit dem nicht besonders viel Freude, da die Prägung an den Ort durch die Schule erfolgt – Freunde, Kasperlfest, Faschingsfest – all das hat man dann an einem anderen Ort und darunter leidet die Bindung an die Gemeinde. Als Ortspolitiker möchte ich es nicht so machen müssen, dass ich ein Kind aus Brunn nach Enzersdorf schicken muss, das gefällt mir nicht, wenn jemand das freiwillig tun will, dann ist das aber OK. Das Angebot sollte da sein. (POL_3: 3-4)

Auffällig ist, dass es auch im Kulturbereich bis auf vereinzelte persönliche Kontakte keine nennenswerte Vernetzung auf regionaler Ebene gibt, obwohl dieser Bereich – wie oben erwähnt – als „weiches Themenfeld“ Potenzial für den Aufbau regionaler Kooperationen hätte und derzeit für größere Areale wie für das ehemalige Leiner-Gebäude in Mödling und die aufgelassene Sargfabrik in Atzgersdorf kulturelle Nachnutzungen geplant sind. Eine stadtregionale Abstimmung wäre gerade deswegen nötig, um herauszufinden, wie das Angebot der „Kulturstadt Wien“ durch regionale Angebote sinnvollerweise ergänzt werden soll:

Bei knapper werdenden Finanzen muss man Synergien ... besser nutzen, auch in den Freizeiteinrichtungen. Jedes Dörfchen macht seine Veranstaltungshalle, obwohl sie es sich eh kaum leisten können. Wir sind in 30 Minuten mit der Badner Bahn bei der Oper. Wir haben also ein gutes Kulturangebot, daher ist es gar nicht so einfach im Umland von Wien etwas kulturell zu tun. Ich habe einmal ein Kulturnetzwerk angeregt. Hier könnte man Angebote besser koordinieren und Räume besser nutzen. (BT: 1)

Bislang bilden Kooperationen, die auf ein strategisches Ziel ausgerichtet sind, eine Ausnahme¹⁰⁰. Es gibt zwar auf höherer Ebene strategische Weichenstellungen (s. Kapitel 3), jedoch wenig konkrete Steuerungsanreize. Die 2009 – von der ÖROK beauftragte – Studie zum Handlungsbedarf in österreichischen Stadtregionen identifizierte die vorrangigen Handlungsbedarfe im Bereich der Zersiedelung, der Verkehrsentwicklung, und der Betriebsansiedelung. (112-114) Im Zuge einer

¹⁰⁰ Eine Ausnahme ist zum Beispiel die gemeinsame Initiative Biosphärenpark Wienerwald, die von Wien und Niederösterreich finanziert wird und der 51 niederösterreichische Gemeinden und sieben Wiener Gemeindebezirke angehören. (<https://www.bpww.at/>)

Expertenbefragung¹⁰¹ stellten sich in diesen Handlungsfeldern folgende Maßnahmen als prioritär heraus:

- Maßnahmen gegen Zersiedelung:
 - innerhalb von Regionen schrumpfende und wachsende Teilräume identifizieren als Entscheidungsbasis für den Erhalt, den Rückbau oder die Nachrüstung von Infrastrukturen
 - stärkere Fokussierung der Wohnbauförderung auf zentrale Lagen (entlang ÖV)
 - Quantifizierung der Vorteile stadtreionaler Kooperationen
 - aktive Bodenpolitik durch Gemeinden und Länder etwa durch die Einführung eines Baulandfonds
- Maßnahmen zur regionalen Abstimmung der Betriebsansiedelung:
 - Bewusstseinsbildung und Anreize bezüglich des Mehrwertes einer regionalen Abstimmung
 - regionale Betriebsstandortpotenziale erfassen
 - Flächenmanagement zur Erhöhung der verfügbaren Flächen
 - Maßnahmen zur Bestandssicherung miteinander abstimmen
 - Kooperationen von Kernstadt und Umlandgemeinden verbessern
- Maßnahmen zur Steuerung der Verkehrsentwicklung:
 - Verdichtung entlang von ausbaufähigem ÖV (inkl. Bewusstseinsbildung)
 - verstärkte nutzungsabhängige Kostenanlastung im MIV- und ÖV-Bereich
 - Image des ÖV heben (neue Nutzergruppen erschließen)
 - regionale Perspektive stärker in örtlicher und überörtlicher Raumplanung berücksichtigen

In der PGO-Veröffentlichung zu stadtreionalen Kooperationsansätzen in den Bereichen der Leitplanung, der Bodenpolitik und der Fachplanungen werden bereits Spielregeln für regionale Zusammenarbeit formuliert (2011: 52):

- Vorgabe von Grundsätzen und Regeln durch die Landesregierungen unter Wahrung der Gemeindeautonomie bei der Ausgestaltung der Regeln
- gemeinsame Beschlussfassung und Umsetzung
- Einbindung von Nachbargemeinden bei regional bedeutsamen Projekten
- laufende Erfolgserlebnisse von Kooperationen
- Konzentration auf ausgewählte Kooperationsthemen

Da eine entsprechende Top-down-Steuerung fehlt, stellt sich die Frage, inwiefern bestehende Formen der Zusammenarbeit im Sinne einer Bottom-Up-Strategie Anknüpfungspunkte für weiterführende Kooperationen liefern.

Grundsätzlich gibt es dabei vier Ebenen, auf denen sich diesbezügliche Potenziale erschließen lassen: die Ebene von Projekten, die Ebene der raumordnungsrechtlichen Instrumente, die Ebene der Entwicklung von Zielgebieten¹⁰² und die Ebene strategischer Zusammenschlüsse in Form von Bündnissen.

In Abschnitt 7 wurde beschrieben, wie netzwerkartige Kooperationen durch eine positive „Tausch-historie“ verstetigt werden können. Daher sind positive Erfahrungen mit vorangehenden Kooperationen so wichtig. Kleine Erfolgserlebnisse schaffen ein „Kooperationsklima“ (ÖROK 2009:

¹⁰¹ Die Befragung wurde im Rahmen eines Expertengruppenworkshops durchgeführt, an dem etwa 50 VertreterInnen aus Gemeinden und Unternehmen in Stadtregionen sowie ExpertInnen des Bundes und der Länder teilnahmen. (ÖROK 2009: 111)

¹⁰² Auch die PGO schlägt vor, qualitative Entwicklungsziele für Teilräume in der Stadtregion zu spezifizieren. (PGO 2011: 50)

110) und können so zu einem wichtigen Baustein einer inkrementellen Strategie werden. Dazu eignen sich funktionale Themenstellungen, die in überschaubaren Projekten bearbeitet werden können, aber auch die Definition von Teilräumen, in denen gemeinsame Entwicklungsgebiete festgelegt werden (s. Abschnitt 10.3). Eine weitere Möglichkeit zur Kooperation besteht auf Ebene der Abstimmung rechtlicher Instrumente bzw. ihres konkreten Einsatzes. Schließlich können Bündnisse geschlossen werden, um auf der Basis gemeinsamer Zielformulierungen adäquate Umsetzungsschritte einzuleiten (s. Abschnitt 10.6).

10.3 funktionale Anknüpfungspunkte für weiterführende stadregionale Kooperationen

Die nachstehende Tabelle zeigt Kooperationsfelder, die bereits unter den Akteuren thematisiert wurden, bzw. wo bereits konkrete Kooperationserfahrungen oder -absichten vorliegen. Auf Basis der Interviews lassen sich für die Bereiche Nachverdichtung, Umnutzung- und Zwischennutzung, Betreutes Wohnen & innovative Wohnformen, Sozialplanung, Freiraumqualitäten, Grünraumvernetzung, Wegeführung, Abfallwirtschaft, Fernwärme und Tarifsystem für den ÖPNV Ansätze für Kooperationsprojekte identifizieren (Tabelle 4).

Tabelle 4: Anknüpfungspunkte für Kooperationsprojekte (Ergebnisse der Experteninterviews)

funktionale Anknüpfungspunkte	
Nachverdichtung	Abstimmung von Flächenwidmung und Bebauungsplänen bei baulicher Nachverdichtung (städtebauliche Qualitäten z. B. im Bereich der Triester Straße) Regionale Ermittlung von Potenzialflächen (vgl. Flächenmanagementdatenbank)
Um- und Zwischennutzung	regionale Standort- und Bedarfsanalysen für die Umnutzung und Zwischennutzung von Brachflächen, untergenutzten Flächen (Industriebrachen – Sargfabrik Atzgersdorf, Leiner-Areal, ...)
Wohnraumentwicklung	Zielgruppenorientierte Wohnraumentwicklung: altersgerechte Wohnformen – Abstimmung des Angebots an betreutem Wohnen; barrierefreies bzw. barrierearmes Wohnen; „Wohnen für Hilfe“-Modelle ¹⁰³ ; „Wohnen und Arbeiten“; „Wohnen in Gemeinschaft“; „studentisches Wohnen“, „temporäres Wohnen“; Nachverdichtung großer Häuser/Grundstücke; Info und Beratung zur baulichen Anpassung bzw. Umstrukturierung von Wohnungen; zu gemeinschaftlichen Wohnformen;
Freiräume	Beratung in Bezug auf die Einforderung von „Gestaltungsqualitäten“ von Freiräumen, Kinderspielflächen; Abstimmung von Freiraumkonzepten zwischen Wien und Niederösterreich Vernetzung von Grünflächen (z.B. grüne Brücke vom Kellerberg aus über die Außenringautobahn) abgestimmte Maßnahmen zur Versickerung (ein Beispiel dafür liefert die ARGE Krotenbach)
Wegeführungen	Abstimmung von Wegeführungen (im Bereich Siebenhirten – Vösendorf; unter Förderung von Seite der niederösterreichischen Landesregierung [RADLgrundnetz]); Schließung von Netzlücken
Energie	Ausbau der Fernwärmeleitungen ¹⁰⁴ Sonnen- und Windenergie (Flächen für Speicherung, Produktion ¹⁰⁵)

¹⁰³ <http://www.wohnenfuerhilfe-oehgaz.at/>

¹⁰⁴ In der PGO-Studie, in denen die Handlungsfelder für eine vorausschauende Entwicklung der Stadtregion dargestellt sind, werden in diesem Zusammenhang einheitliche Karten und Planungen für die Festlegung von „Eignungs- und Anschlusszonen für Energieerzeugungsanlagen“ und für die Ausweisung von Vorrangzonen für die „energetische Nutzung“ als Ausgangspunkt für Kooperationen vorgeschlagen. (PGO 2011: 54)

Abfallwirtschaft	Einsparungen in der Abfallwirtschaft durch die Konzentration von Altstoffsammelzentren und Bauhöfen sowie die gemeinsame Nutzung von Maschinenparks
ÖPNV	Interessensabgleich zum Ausbau des ÖPNV: z. B. Haltestelle mit Park-and-Ride-Anlage bei Badner Bahn Station Vösendorf-Siebenhirten auf dem MA48-Grundstück; Verlegung des Betriebsbahnhofes der Badner Bahn von Wolfganggasse nach Niederösterreich, dafür Ausbau der Stationen Vösendorf-Siebenhirten
	regionales Nahverkehrsticket („Kernzone XXL“)
Soziale Infrastruktur	Flächendeckende Auslastungsplanung im Schul- und Betreuungswesen Koordination ambulanter Hilfestellungen / mobiler Dienste regional abgestimmte Kulturnutzung „Sargfabrik Atzgersdorf“ Schulsprengelzusammenlegungen (Beispiel Brunn am Gebirge/ Maria Enzersdorf)

10.4 Abstimmung auf Ebene raumordnungsrechtlicher Instrumente

Raumordnerische Maßnahmen entfalten wesentliche Auswirkungen auf das Siedlungsgefüge und beeinflussen aufgrund der Teilung in Bundes- Länder- und Gemeindekompetenzen die Umsetzungschancen stadtreionaler Kooperationen maßgeblich. Da die einzelnen Gebietskörperschaften jeweils über unterschiedliche Zuständigkeiten im Bereich der Raumordnung verfügen (örtliche bzw. überörtliche Raumplanung¹⁰⁶; Zuständigkeit des Bundes für Fachplanungen, Zuständigkeit der Länder für allgemeine Raumordnung), bestehen sowohl „horizontale“ wie auch „vertikale“ Beziehungsmuster, deren Verschränkung eine Grundvoraussetzung ist, um regionale Entwicklungen in bestimmte Bahnen lenken zu können.

10.4.1 Anknüpfungspunkte für Planungsk Kooperationen

Auf Ebene der Landesgesetze sehen sowohl die Wiener Bauordnung als auch das niederösterreichische Raumordnungsgesetz eine Abstimmung vor, die jedoch inhaltlich und hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit nicht näher spezifiziert wird.

- Paragraph 1 Absatz 3 der Wiener Bauordnung schreibt vor, dass bei Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungspläne und der Bebauungspläne auf Planungen und Maßnahmen anderer Länder und benachbarter Gemeinden „Bedacht zu nehmen“ ist. Vor der Beschlussfassung ist den Nachbargemeinden die Gelegenheit zu schriftlichen Stellungnahmen einzuräumen, wenn sie an das betroffene Gebiet unmittelbar angrenzen. (BO für Wien § 2 Abs. 2)
- Laut niederösterreichischem Raumordnungsgesetz müssen überörtliche Raumordnungsprogramme auf raumordnungsrelevante Planungen und Maßnahmen benachbarter Bundesländer „Bedacht nehmen“. (NÖ ROG § 3 Abs 2) Örtliche Raumordnungsprogramme (ÖROP) haben dementsprechend benachbarte Gemeinden zu berücksichtigen. (§ 13 Abs 1) Im Vorfeld der Erlassung der Verordnung des örtlichen Raumordnungsprogrammes sind angrenzende und/oder im Untersuchungsrahmen einbezogene Gemeinden schriftlich oder elektronisch zu benachrichtigen und über die beabsichtigten Änderungen zu informieren. (§

¹⁰⁵ s. PGO 2009: Raum und Energiepotenziale in der Ostregion (3 Windkraftanlagen im Bezirk Mödling); Seit der Verordnung des Sektoralen Raumordnungsprogramms über die Windkraftnutzung in NÖ (LGBl. 8001/1) im Jahr 2014 darf die Widmung Grünland-Windkraftanlagen nur noch in bestimmten Zonen festgelegt werden.

¹⁰⁶ Die örtliche Raumplanung liegt im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden, unterliegt jedoch der Gesetzgebung und Aufsicht des Landes. (Art. 118 Abs. 3 Z 9 B-VG) Die Vollziehung der überörtlichen Raumplanung ist hingegen Landessache. (Art. 15 Abs. 1 B-VG)

24 Abs 5) Innerhalb der Auflagefrist zum Entwurf des ÖROP kann schriftlich Stellung genommen werden. (§ 24 Abs 7)

- Laut Auskunft des Vertreters des Stadt-Umland-Managements haben sich vor allem bei Großprojekten mit regionaler Ausstrahlung wie der Seestadt Aspern Austauschgespräche mit niederösterreichischen Gemeinden auf einer informellen Ebene etabliert.
- Konkrete Anknüpfungspunkte für interkommunale Planungs Kooperationen bzw. -abstimmungen sind darüber hinaus in den auch in den Leitziele des niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes enthalten:
 - Methoden zur Erhebung des Flächenbedarfs der Siedlungsentwicklung: quantitative Richtwerte / qualitative Aussagen zum Eigenbedarf der Gemeinden vor dem Hintergrund gestiegener Wohnungsnachfrage
 - abgestimmte örtliche Entwicklungsplanung gemäß NÖ Raumordnungsgesetz
 - abgestimmte Standortplanung zur Siedlungsentwicklung (Wohnbauland, Betriebe, Flächen für Freizeit, Erholung und Infrastruktur etc.) innerhalb der örtlichen Entwicklungskonzepte bzw. Stadtentwicklung
 - „positiv-allokative“ Ansätze:
 - z.B. Ausweisung mittel- bis langfristiger Siedlungserweiterungsbereiche, Vorbehaltsflächen für Einrichtungen der sozialen Infrastruktur o.ä.
 - „negativ-restriktive“ Ansätze:
 - z.B. Festlegung von „eigenen“ Siedlungsgrenzen, Limitierung der baulichen Nutzbarkeit von Grundstücken durch Festlegungen des Bebauungsplanes (Mindestbauplatzgrößen, Bebauungsdichten, höchstzulässige Gebäudehöhen, etc.)
 - abgestimmte Verkehrsplanung im öffentlichen Verkehrsnetz (ÖV) bzw. im Netz des motorisierten Individualverkehrs (MIV)
 - abgestimmte Planung eines zweckentsprechenden Netzes an Grün- und Freiräumen durch interkommunale Kooperation
 - *Reflexion und Abstimmung der Ziele und Maßnahmen des Zentrale Orte-Konzeptes¹⁰⁷ für die Siedlungssteuerung auf kommunaler Ebene in Hinblick auf ein räumliches Gleichgewicht auf regionaler Ebene (Polyzentrismus)*

Einen Ansatz für die Verschränkung auf horizontaler und vertikaler Ebene der Raumordnung liefert der Entwurf für eine stadtregionale Planungs Kooperation von Wien, Niederösterreich und dem Burgenland, der von der PGO auf Grundlage der Landes- bzw. Stadtentwicklungskonzepte akkordiert wurde. (2011) In diesem Kooperationskonzept werden Grundprinzipien, Entwicklungsgebiete, Standorträume und schützenswerte Gebiete festgelegt, die im Rahmen der raumordnungsrechtlichen Instrumente sowohl auf der örtlichen als auch auf der überörtlichen Ebene Berücksichtigung finden sollen. Von Seite der PGO werden ergänzend dazu der Ausbau der rechtlichen Möglichkeiten zur Mobilisierung von gewidmetem unbebautem Bauland, die Errichtung eines Baulandfonds (nach Beispiel des Wiener Wohnfonds) und die Abstimmung von Fachplanungen („sektorale regionale Leitplanungen“ – etwa im Bereich Energieeffizienz und Klimaschutz) empfohlen (PGO 2011: 52-54) In Zusammenhang mit der Bereitstellung von Bauland werden Maßnahmen der Vertragsraumordnung, der Widmungsbefristung, aber auch die Einführung einer „Baulandmobilisierungsabgabe“ genannt. (PGO 2011: 53) Es wird empfohlen, bei Neuausweisungen von Bauland den Einsatz von Maßnahmen zur Baulandmobilisierung verpflichtend vorzuschreiben und

¹⁰⁷ Das niederösterreichische Raumordnungsgesetz definiert einen zentralen Ort als „baulich zusammenhängendes Siedlungsgebiet, das innerhalb einer Gemeinde die Funktion des Hauptortes erfüllt und im besonderen Maße Standort zentraler Einrichtungen ist, die in der Regel nicht nur die Bevölkerung der eigenen Gemeinde, sondern auch die Bevölkerung der Umlandgemeinden versorgen“. (nÖ ROG 2014 § 1 Abs. 3 Z 8)

Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau auf regionale Zielgebiete auszurichten und durch Vertragsraumordnung abzusichern. (ebd.: 54) Derzeit gibt es auf Ebene des NÖ ROG jedoch keine gesetzliche Verpflichtung für Gemeinden, privatwirtschaftliche Maßnahmen zu ergreifen, um siedlungspolitische Entwicklungsziele zu erreichen, auch wenn dies in Hinblick auf eine Erhöhung der Effektivität des Instrumentes der Vertragsraumordnung befürwortet, andererseits jedoch aufgrund verfassungsrechtlicher Erwägungen kritisch erachtet werden kann. (Kanonier 2014: 86)

10.4.2 Raumordnungsrechtliche Interventionen zur Bereitstellung und Sicherung leistbaren Wohnraumes

Tatsache ist, dass steigende Grundstückspreise und eine Verknappung des Angebots an leistbarem Wohnraum für Gemeinden die Notwendigkeit hervorrufen, Boden zu beschaffen oder in die Bereitstellung und Sicherung von Flächen für den geförderten bzw. förderbaren Wohnbau¹⁰⁸ zu intervenieren. Die Raumordnung und das Baurecht setzen in erster Linie Reglementierungen für die Bautätigkeit. Widmungsfestlegungen im Bereich der Flächenwidmungsplanung steuern jedoch auch die Schaffung von Wohnraum. In Bezug auf die Thematik des leistbaren Wohnens stellt sich daher die Frage, wie auf Ebene der örtlichen Raumordnung die Voraussetzungen für die Realisierung geförderter Wohnbauprojekte verbessert werden können.

Gemäß Bundes-Verfassungsgesetz ist der Bund für die Gesetzgebung und das Land für die Vollziehung der Gesetze im Bereich des „Volkswohnungswesens“ (mit Ausnahme der Wohnbauförderung und Wohnhaussanierung) zuständig, womit nach Auslegung des Verfassungsgerichtshofes die Versorgung „minderbemittelter“ Bevölkerungsgruppen“ mit Klein- und Mittelwohnungen gemeint ist. (Art. 11 Abs. 1 Z 3; VfSlg¹⁰⁹ 3378/1958; vgl. auch Kanonier 2014: 25-27) Die Wohnbauförderung ist Ländersache, zudem ist der Wohnbauförderungsbeitrag ab 2018 eine Länderabgabe¹¹⁰.

Die Vergabe von Mitteln aus der Wohnbauförderung ist nicht in den Raumordnungsgesetzen sondern in eigenen Wohnbauförderungsgesetzen geregelt.

- Niederösterreich und Wien haben eigene Sonderprogramme, die der Wohnraumversorgung sozial schlechter gestellter Zielgruppen dienen. Die niederösterreichische Förderschiene „Junges Wohnen“ bietet MieterInnen bis 35 Jahre Mietwohnungen bis maximal 60 m² und einem Finanzierungsbeitrag bis maximal 4.000 Euro an¹¹¹. Im Sonderwohnprogramm „Wohn. Chance. NÖ“ werden 100 Wohnhäuser mit je acht 60-m²-Wohnungen auf Baurechtsgrund niederösterreichischer Gemeinden errichtet, deren Kautions bei 2.000 Euro und Miete pro m² bei 4,2 Euro liegen. Das Angebot richtet sich explizit an junge Menschen und Asylberechtigte. Mit dem Angebot an kompakten kleinen Wohnungen reagiert Wien auf den stark gestiegenen Anteil an Einpersonenhaushalten¹¹². Diese sogenannten SMART-Wohnungen richten sich an junge Erwachsene, Jungfamilien, Alleinerziehende und Singles. Das Instrument der Superförderung kann Bauträgern bei entsprechend niedrigen Vorschreibungen der Grund- und Baukostenbeiträge ergänzend zur Hauptförderung gewährt werden. Dadurch reduzieren sich die Finanzierungsbeiträge und Mietbelastungen speziell für einkommensschwache Nutzergruppen.

¹⁰⁸ Im Zusammenhang mit der Widmungskategorie für Flächenwidmungspläne sind der lt. Wohnbauförderungsgesetz grundsätzlich förderbare und objektgeförderte Wohnbau gemeint.

¹⁰⁹ Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes

¹¹⁰ § 21 FAG 2017

¹¹¹ <https://www.noe-wohnbau.at/junges-wohnen.html> (Zugriff am 12.10.2017)

¹¹² <https://wohnservice-wien.at/wohnen/smart-wohnen/> (Zugriff am 12.10.2017)

Die Landesentwicklungskonzepte zeigen die unterschiedliche Bedeutung der Thematik des leistbaren Wohnens in Wien und NÖ. Während das niederösterreichische Landesentwicklungskonzept keine wohnpolitischen Aussagen vornimmt, wird die Bedeutung des sozialen geförderten Wohnbaus im STEP als „wichtigste Säule des Wohnungswesens“ hervorgehoben:

Die wichtigste Säule des Wohnungsneubaus werden aber, der Wiener Tradition folgend, mehrgeschoßige Wohnanlagen mit hohem Anteil an geförderten Wohnungen bleiben. Einen wesentlichen Anteil wird weiterhin der soziale Wohnbau ausmachen, der in Wien vielen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zur Verfügung gestellt wird. Aber auch andere Formen des leistbaren Wohnraums sind von Bedeutung. (STEP 2025: 35)

Die Leistbarkeit von Wohnraum wird in Zusammenhang mit der sanften Stadterneuerung¹¹³, der Einführung der Widmungskategorie „förderbarer Wohnbau“ und dem „Wiener Modell einer sozial gerechten Stadt“ als Zielsetzung formuliert. Im niederösterreichischen Landesentwicklungskonzept wird die Wohnraumversorgung unter die Klammer einer Siedlungsentwicklung gestellt, die sämtliche Daseinsfunktionen in einem angemessenen Verhältnis bereitstellt. (NÖ LReg 2004: 66) Die Wohnqualität wird außerdem in Zusammenhang mit der Baukultur, Erholungs- und Freiräumen thematisiert, nicht aber in Hinblick auf die Leistbarkeit. In der Hauptregionsstrategie für das Industrieviertel werden die hohen Wohnraumkosten und Baulandknappheit als Problem für das Wiener Umland definiert, für das eine „Verdrängung der jüngeren Bevölkerung“ befürchtet wird. (2014: 21, 34) Das Aktionsfeld der Daseinsvorsorge enthält die Zielsetzung „Wohnen attraktiver und leistbarer machen“, die durch Lobbying verstärkt verfolgt werden soll, jedoch mit Ausnahme von „kleinregionalen Wohnortmarketing-Initiativen“ und der Einführung von „Instrumenten zur Immobiliensuche“ nicht auf konkrete Maßnahmen herunter gebrochen wird. (s. Aktionsfeldmatrix Industrieviertel – Version vom 20.1.2017)

Nicht nur auf strategischer Ebene, auch auf Ebene der raumordnungsrechtlichen Grundlagen bestehen Unterschiede zwischen Wien und Niederösterreich bezüglich wohnraumbezogener Zielsetzungen:

- Die Bauordnung von Wien schreibt als ein wohnpolitisches Ziel vor, bei der Festlegung und Änderung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen auf die „Vorsorge für Flächen für den erforderlichen Wohnraum unter Beachtung der Bevölkerungsentwicklung und der Ansprüche der Bevölkerung an ein zeitgemäßes Wohnen“ Bedacht zu nehmen. (WBO § 1 Abs. 2). § 4 Abs. 2 lit. c bietet die Möglichkeit, in der Kategorie Bauland Wohngebiete auszuweisen, in denen „örtlich begrenzte Teile als Gebiete für den förderbaren Wohnbau“ sondergewidmet sind. In solchen Gebieten dürfen nur Wohngebäude errichtet werden, die „auf Grund der Größe der darin befindlichen Wohnungen und des energietechnischen Standards nach den Vorschriften des Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetzes – WWFSG 1989, der Neubauverordnung 2007 und der Sanierungsverordnung 2008 förderbar sind“. (§ 5 Abs. 6a)
- Das niederösterreichische Raumordnungsgesetz definiert den Erhalt und Ausbau der Nutzungsvielfalt von Stadt- und Ortskernen auch im Sinne eines ausgewogenen Anteils an Wohnnutzung als Leitziel für die örtliche Raumordnung. (nÖ ROG § 1 Abs. 2 Z 3) Entsprechend der Vielfalt raumordnerischer Leitziele wird eine wohnpolitische Zielsetzung am ehesten noch in Richtung der Lage bzw. des Standortes verfolgt, nicht aber in Richtung der Leistbarkeit:

¹¹³ Damit sind Sanierungs- und Neubaumaßnahmen in bestehenden Stadtteilen gemeint, die zu einer Aufwertung der Lebensqualität führen, ohne dass die Leistbarkeit des Wohnraumes verloren geht.

- Der förderbare Wohnbau ist im nö ROG nicht als Widmungskategorie vorgesehen. Demnach gibt es für die Gemeinden auch keine Vorgaben ein bestimmtes Kontingent an Flächen für den förderbaren Wohnbau auszuweisen.

Die ÖROK regt in diesem Zusammenhang an, die Versorgung mit leistbarem Wohnraum in den Zielen und Grundsätzen der Raumordnungsgesetze zu verankern, um eine bessere Grundlage für Planungsentscheidungen zur Verfügung zu stellen. (ebd.: 34)

Die – mit der der Umsetzung der Handlungsfelder „Wachstum qualitätsorientiert bewältigen“ und „Flächensparen und Flächenmanagement implementieren“ befasste – ÖREK-Partnerschaft, empfiehlt jedoch zunächst eine stärkere regionsspezifische Verankerung des sozialen Wohnbaus in der überörtlichen Raumordnung, um eine „landesplanerische Abstimmung“ zu forcieren. (Kanonier: 16). Dazu wird gefordert, den Flächenbedarf abzuschätzen sowie „Kriterien der Bedarfszuweisung und Flächenverteilung“ und entsprechende Maßnahmen der Baulandmobilisierung und aktiven Bodenpolitik in regionalen Raumordnungsplänen vorzugeben. Die folgenden Ausführungen orientieren sich an den Argumentationslinien des „Positionspapiers zum Umgang mit förderbarem Wohnbau im österreichischen Planungsrecht“, wobei der Schwerpunkt bei den Raumordnungsgesetzen Wiens und Niederösterreichs liegt.

- In Wien wurde 1984 ein Fonds zur Bodenbereitstellung und Stadterneuerung gegründet (Wohnfonds Wien). Er ist eine gemeinnützige Organisation und dient als Schnittstelle zwischen Bauträgern, Hauseigentümern und Magistratsabteilungen (Förderstellen). (www.wohnfonds.wien.at) Seine Aufgaben liegen im Bereich des Erwerbs von Liegenschaften für den geförderten Wohnungsneubau, der Qualitätssicherung geförderter Wohnbauprojekte und im Bereich der Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen der Stadterneuerung.
- Eine mit dem Wohnfonds Wien vergleichbare Einrichtung oder eine „Baulandsicherungsgesellschaft¹¹⁴“ nach Salzburger Vorbild bzw. einen Bodenfonds nach Tiroler Vorbild¹¹⁵ gibt es in Niederösterreich nicht. Wiewohl Gemeinden derzeit keine Mittel oder Förderungen für den Erwerb von Liegenschaften für den sozialen Wohnbau lukrieren können, bestehen auf Basis des niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes jedoch Möglichkeiten, in die Bodenverfügbarkeit durch Maßnahmen der örtlichen Raumplanung einzugreifen. Dazu stehen befristete Widmungen, Dichtebestimmungen, die Einhebung von Infrastrukturbeiträgen für unbebaute Grundstücke (nach Baulandwidmung und Baureifmachung) oder vertragsrechtliche (Überlassungs-, Vorbereitungs-, Durchführungs-, und Kostenübernahmeverträge) Maßnahmen zur Verfügung. Solche – mit dem Begriff der Vertragsraumordnung bezeichneten – Maßnahmen können aus verfassungsrechtlichen Gründen¹¹⁶ nicht als Voraussetzung für Widmungsentscheidungen eingesetzt werden und

¹¹⁴ Die Salzburger Baulandsicherungsgesellschaft (Land-Invest) ist ein Tochterunternehmen des Landes Salzburg: „Ihre Aufgabe ist die Schaffung, Entwicklung und Sicherung von Wohnbauland für die Gemeinden und das Land Salzburg sowie die Mobilisierung von Wohnbauland. Auch die Beratung und Information der Gemeinden bei der Erreichung ihrer Raumordnungspolitischen Ziele, insbesondere in Hinblick auf Maßnahmen gem. § 18 ROG 2009 (privatwirtschaftliche Maßnahmen zur Sicherung der Entwicklungsziele), sind Gegenstand der Tätigkeit der Land-Invest.“ (<https://www.salzburg.gv.at/themen/bauen-wohnen/raumplanung/landinvest>; Zugriff am 16.10.2017)

¹¹⁵ Der Tiroler Bodenfonds erwirbt Grundstücke und gibt diese entgeltlich zum Zweck des geförderten Wohnbaus weiter, er gewährt Zuschüsse an Gemeinden für den Grundstückserwerb sowie für Maßnahmen der Infrastrukturherstellung, der Sanierung in Ortskernen und der Landschaftspflege, insbesondere wenn es sich um den geförderten Wohnbau handelt. (§ 98 TROG 2016)

¹¹⁶ Erkenntnis VfGH 15625/1999: Leitsatz: „Verstoß gegen das Legalitätsprinzip angesichts der zwingenden Voraussetzung einer privatwirtschaftlichen Vereinbarung mit den Grundeigentümern für eine zukünftige Flächenwidmung; Verstoß gegen das Rechtsstaatsgebot mangels eines ausreichenden Rechtsschutzes des

zielen daher auf Grundeigentümer ab, die grundsätzlich bereit sind, eine „Gegenleistung“ zu erbringen. Wie bereits erwähnt, gibt es eine mit der Widmungsart „förderbarer Wohnbau“ vergleichbare Sonderwidmung auf niederösterreichischer Seite nicht.

Auf Ebene der örtlichen Raumplanung kann das Angebot an leistbarem Wohnraum grundsätzlich durch spezielle Widmungen gesichert werden, deren Ausweisung rechtlich auf Ebene der Ziele und Grundsätze der Raumordnungsgesetze und auf der Ebene der überörtlichen Raumplanung durch entsprechende Widmungskriterien abgesichert sein sollte. (vgl. Kanonier 2014: 32) Da entsprechende Widmungsentscheidungen im Streitfall sachlich fundiert begründet werden müssen, stellen sich außerdem hohe Anforderungen an die Qualität der örtlichen Planungen:

Grundsätzlich wird bei der Widmungsentscheidung von einem Ermessensspielraum des Planungsträgers auszugehen sein, jedoch werden insb. bei der parzellenscharfen Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Widmungskategorien des Wohnbaulandes **sachlich begründete Kriterien** [Hervorh. d. Verf.] unerlässlich sein, die spezifische Einschränkungen hinsichtlich des Legalitätsprinzips, Sachlichkeitsgebots und Gleichheitssatzes rechtfertigen. Um den verfassungsrechtlichen Ansprüchen zu genügen, bieten sich als rechtliche Rahmenbedingungen insb. Grundsatz- und Zielkataloge in den Raumordnungsgesetzen sowie Widmungskriterien in überörtlichen Raumplänen an. (Kanonier 2014: 32)

Die genannten Maßnahmen sollen lt. ÖROK ergänzend in „informellen Konzepten“ spezifiziert werden. (Kanonier 2014: 16) Informelle Ansätze wie die Ansprache von Eigentümern ungenutzter Grundstücke oder die Erstellung von Masterplänen haben gegenüber den genannten Maßnahmen den Vorteil, nicht in die Verfügungsspielräume von Eigentümern oder Bauträgern einzugreifen. Ein Werkzeug, das Gemeinden bei der Aktivierung von Potenzialflächen zur Innenentwicklung unterstützen soll, bietet die niederösterreichische Flächenmanagementdatenbank.

In den Empfehlungen der ÖROK zum „Umgang mit förderbarem Wohnbau im Österreichischen Planungsrecht“ werden eine „stärkere Koppelung der Wohnbauförderung an raumplanerische Kriterien“ und neue Widmungsmöglichkeiten empfohlen. In diesem Zusammenhang werden von Professor Kanonier ausgewählte Ansätze verschiedener Regelungstiefen dargestellt: (Kanonier 2014: 19)

- Das Tiroler Raumordnungsgesetz sieht die Ausweisung von „Vorbehaltsflächen¹¹⁷ für den förderbaren Wohnbau“ auf Basis ihrer „Eignung für den geförderten Wohnbau, insbesondere im Hinblick auf die Lage, die Möglichkeiten einer verdichteten Bebauung und die erschließungsmäßigen Voraussetzungen“ vor. (TROG 2016 Abs. 3.)
- Das oberösterreichische Raumordnungsgesetz (1994 § 22 Abs. 1) bietet im Rahmen der örtlichen Flächenwidmungspläne die Möglichkeit, Flächen als Wohngebiete auszuweisen, in denen nur förderbare mehrgeschoßige oder verdichtete Wohnbauten oder Bauwerke bzw. Anlagen zur Deckung des täglichen Bedarfs der BewohnerInnen errichtet werden dürfen. Als förderbare

Grundeigentümers; unverhältnismäßiger Eigentumseingriff angesichts einer möglichen Rückwidmung des Grundstücks in Grünland bei Weigerung des Grundeigentümers zum Abschluß einer Übertragungsvereinbarung bzw im Hinblick auf fehlende effektive Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die unter dem Druck der drohenden Rückwidmung zustandgekommene Vereinbarung; Verletzung des Gleichheitssatzes durch das Verbot der Ausweisung einer Grundfläche als Bauland im Falle der Weigerung des Grundeigentümers zum Abschluß einer Vereinbarung auch bei Bestehen eines raumordnungsfachlichen Interesses an einer Verbauung; Aufhebung der aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen erlassenen Richtlinienverordnung für Vereinbarungen.“

¹¹⁷ Vorbehaltsflächen sind ein wirksames Instrument als Sonderwidmungen, da sie die erwünschte Nutzung von Flächen forcieren, während Sonderwidmungen diese nur grundsätzlich für eine bestimmte Nutzung vorsehen. (vgl. auch Kanonier 2014: 37) Vorbehaltsflächen können nur für spezielle Verwendungen, die im öffentlichen Interesse liegen und einen „Gemeinbedarf“ darstellen, ausgewiesen werden. (ebd.: 38)

Wohnbauten werden also Gebäude mit „mindestens drei Geschößen über dem Erdboden“ oder Wohnbauten in „verdichteter Flachbauweise“ (gemäß öö. Bautechnikgesetz 2013) spezifiziert.

- Eine weitere besonders detaillierte rechtliche Ausformulierung der Möglichkeit, Flächen für den förderbaren Wohnbau zu widmen, beinhaltet das Salzburger Raumordnungsgesetz (2009). In Paragraph 42 ist die Widmung von „Vorbehaltsflächen für den förderbaren Miet- und Eigentumswohnbau“ geregelt. Voraussetzung dafür ist ein Wohnraumbedarf für den Planungszeitraum von zehn Jahren, der durch die Gemeinde, die Baulandsicherungsgesellschaft und gemeinnützige Bauvereinigungen aufgrund fehlender Flächen nicht gedeckt werden kann.

Eine Ausweitung des Wohnraumangebots kann durch den gezielten Ankauf von Grundstücken durch die Gemeinde und durch – an Bebauungsfristen oder vertraglich geregelte Umsetzungspflichten für Grundstückseigentümer – gekoppelte Baulandausweisungen erfolgen. Darüber hinaus kann in örtlichen Entwicklungskonzepten und Planungsinstrumenten indirekt über siedlungs- und bebauungsbezogene Dichtebestimmungen auf die Leistbarkeit von Wohnraum Einfluss genommen werden, auf die im Anschluss eingegangen wird:

- Das niederösterreichische Raumordnungsgesetz sieht für Flächenwidmungspläne (befristete) Vorbehaltsflächen für Schulen, Kindergärten, Gebäude zur Unterbringung von Behörden und Dienststellen, Gesundheits- und Sozialhilfeeinrichtungen, Einrichtungen des Rettungs- und Feuerwehrwesens, der Energieversorgung, der Müllbeseitigung und des Bestattungswesens sowie für Seelsorge vor. (NÖ ROG 2014 § 22 Abs. 1) Der förderbare Wohnbau ist in dieser Aufzählung allerdings nicht enthalten. In den Landesraumordnungsgesetzen, in denen dies der Fall ist – dazu zählen die Bundesländer Kärnten, Steiermark, Salzburg und Tirol, muss der Flächenbedarf für den förderbaren Wohnbau nachgewiesen werden. (vgl. Kanonier: 40-42) Laut NÖ ROG kann die Ausweisung von Vorbehaltsflächen von Gebietskörperschaften, Gemeindeverbänden, gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften und von Unternehmen, die für die Energieversorgung Niederösterreichs zuständig sind, gestellt werden. Die Antragssteller müssen innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Flächenwidmungsplanes das Eigentum an der Vorbehaltsfläche oder deren Nutzungsrecht erwerben. Wenn der Verkauf oder die Begründung eines Nutzungsrechtes durch den Eigentümer abgelehnt wird oder keine Einigung über die Gegenleistung erzielt wird, können sie bei der Gemeinde einen Antrag auf Enteignung stellen. (§ 22 Abs. 2) Die Möglichkeit einer Enteignung von Vorbehaltsflächen durch Kommunen für den Zweck des „förderbaren Wohnbaus“ wird von ExpertInnen aufgrund verfassungsrechtlicher Regelungen als problematisch eingestuft, „da die Beschaffung von Bauland zur Errichtung von Klein- und Mittelwohnungen grundsätzlich dem Kompetenztatbestand „Volkswohnungswesen“ zuzuordnen ist. (Kanonier 2014: 42)
- Innerhalb der Widmung „Bauland-Wohngebiet“ wird im NÖ ROG nicht nach Eigentumsformen oder Nutzergruppen unterschieden. Die Kategorie „Sondergebiete“ ist für bauliche Nutzungen bestimmt, die „einen besonderen Schutz (Krankenanstalten, Schulen u. dgl.)“ erfordern oder denen „ein bestimmter Standort (Asphaltmischanlagen u. dgl.) zugeordnet werden soll“ oder, „die sich nicht in die Z 1 bis 5 (Kasernen, Sportanlagen u. dgl.) einordnen lassen“. (NÖ ROG 2014 § 16 Abs. 1 Z 6)
- § 17 des NÖ ROG räumt niederösterreichischen Gemeinden die Möglichkeit ein, bei der Neuwidmung von Bauland im Flächenwidmungsplan eine Befristung von fünf Jahren festzulegen. Danach kann die Gemeinde die Widmung unbebauter Grundstücke nach Ablauf der Frist entschädigungslos ändern. Von Seite der ÖROK wird diesbezüglich empfohlen, eine zeitliche Befristung von Baulandwidmungen nicht nur für Neuausweisungen, sondern auch bei der Überarbeitung von Flächenwidmungsplänen zu ermöglichen. (Kanonier 2014: 18)
- Gemeinden sind bei Neuausweisungen von Bauland dazu berechtigt, im Vorfeld mit den Grundeigentümern Verträge abzuschließen, durch die sich die Grundeigentümer dazu verpflichten, Grundstücke innerhalb einer bestimmten Frist zu bebauen oder der Gemeinde zum ortsüblichen Preis anzubieten, bestimmte Nutzungen durchzuführen oder zu

unterlassen oder Maßnahmen zur Erreichung oder Verbesserung der Baulandqualität durchzuführen. Diesbezüglich erfolgt im Gesetz jedoch keine Spezifizierung in Zusammenhang mit dem förderbaren Wohnbau¹¹⁸.

- Die Wiener Bauordnung berechtigt die Gemeinde dazu, mit Grundeigentümern privatrechtliche Vereinbarungen abzuschließen, um für ausreichende Flächen für den erforderlichen Wohnraum vorzusorgen und Grundeigentümer an den anfallenden Infrastrukturkosten des Baulandes zu beteiligen. (§ 1a Abs. 1) Dabei sind die „verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte der Vertragspartner“ zu wahren, weshalb es auch nicht zulässig ist, den Abschluss einer Vereinbarung zu einer Voraussetzung für eine Widmungsentscheidung zu machen¹¹⁹. (Abs. 3)

Wie erwähnt, liegt eine weitere Möglichkeit, im Rahmen der örtlichen Raumplanung, auf die Wohnraumversorgung indirekt einzuwirken, in den Dichtebestimmungen von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen. Bauliche Dichte ist in Niederösterreich zwar in Hinblick auf eine „flächensparende verdichtete Siedlungsstruktur“ (NÖ ROG §1 Abs. 2 Z. 3) gesetzlich erwünscht, muss sich jedoch im Rahmen des Leitzieles der "Erhaltung und Verbesserung des Orts- und Landschaftsbildes" bewegen (§1 Abs. 2 Z. 1 lit. f). Damit soll auch sichergestellt werden, dass bauliche Dichten in einem sozialverträglichen Ausmaß festgelegt werden. Auch wenn Wiener Umlandgemeinden urban geprägt sind, erfordert die dörfliche Struktur ihrer Ortskerne eine gemäßigte Dichte. Damit wird auch dem Selbstbild als „Weinort“ oder „Gartenstadt“ eher entsprochen und eine (symbolische) Grenzlinie zwischen Großstadt und dem Leben auf dem Land gezogen werden. Im Bestand können Bauvorhaben daher nicht sämtliche – aufgrund der Kubaturen und Bebauungsvorschriften grundsätzlich möglichen – Verdichtungspotenziale ausschöpfen. Zu-, Um- und Aufbauten im Bestand stoßen außerdem häufig auf Widerstände der ansässigen Bevölkerung, insbesondere der Nachbarn. Diese sind jedoch nicht allein durch die Maßstäblichkeit baulicher Veränderungen zu erklären. Ein wesentlicher Aspekt des subjektiven Erlebens von Dichte resultiert aus der Wahrnehmung der Höhe von Gebäuden in Verbindung mit der Beeinträchtigung der „sozialen Überschaubarkeit“ aufgrund des Zuzugs neuer BewohnerInnen.

In Hinblick auf die Dichtebestimmungen im Wohnbauland bietet das niederösterreichische Raumordnungsgesetz auch die Möglichkeit restriktiver Festlegungen: zur „Sicherung des strukturellen Charakters“ dürfen die Widmungsarten Bauland-Wohngebiet und Bauland-Kerngebiet durch die Beschränkung einer maximalen Anzahl an Wohneinheiten pro Grundstück spezifiziert werden. (nÖ ROG 1014 § 16 Abs. 5) In den südlichen Umgebungsgemeinden Wiens, auf denen hoher Siedlungsdruck lastet, werden solche Beschränkungen in Flächenwidmungsplänen vordergründig dazu eingesetzt, um strukturunverträgliche Dichten insbesondere in Einfamilienhausgebieten zu verhindern.

Das geeignete Instrument für eine Ausweisung von Zielgebieten einer **gewollten (Nach-)Verdichtung** sind örtliche Entwicklungskonzepte, die auf einer Grundlagenforschung basieren, die den künftigen Wohnraumbedarf analysiert. Seit der Novelle 2014 sind Entwicklungskonzepte jedoch nicht mehr

¹¹⁸ Salzburger Gemeinden werden durch das Raumordnungsgesetz zu privatwirtschaftlichen Maßnahmen „ermächtigt“. (2009 § 18) Es wird festgelegt, dass Gemeinden zur „Sicherung von Entwicklungszielen Vereinbarungen mit den Grundeigentümern insbesondere betreffend die Verwendung von Grundstücken, die Überlassung von Grundstücken an Dritte und die Tragung von Infrastrukturkosten“ treffen können. Der Paragraph schreibt vor, dass bei „Flächen für den förderbaren Wohnbau auf die Wohnbauförderungsbestimmungen“ Bedacht zu nehmen ist.

¹¹⁹ Laut Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes zum Salzburger Raumordnungsgesetz 1999 ist eine zwingende privatrechtliche Vereinbarung mit Grundstückseigentümern als Voraussetzung für hoheitliche Widmungsmaßnahmen rechtlich nicht zulässig. Kanonier fordert in Hinblick auf die stärkere Ausrichtung der Vertragsraumordnung auf das Ziel des leistbaren Wohnens eine „fundierte verfassungs-, zivil- und raumordnungsrechtliche Abklärung“. (Kanonier 2014: 50)

verpflichtender Bestandteil des Örtlichen Raumordnungsprogrammes. § 13 Abs. 2 schreibt vor, dass die Verordnung des örtlichen Raumordnungsprogrammes einen Flächenwidmungsplan enthalten muss und ein Entwicklungskonzept enthalten kann. Unter den untersuchten Umlandgemeinden verfügen Perchtoldsdorf und Brunn am Gebirge über ein örtliches Entwicklungskonzept. Ohne Entwicklungskonzepte fehlen wesentliche Grundlagen zur sozialräumlichen Situation der Bevölkerung, die jedoch wichtig für eine Abstimmung des Wohnbedarfs wären.

Das Instrument des Bebauungsplanes legt auf Basis der örtlichen Raumordnungsprogramme die Regeln für die Bebauung und die Verkehrserschließung fest. Dabei müssen Straßenfluchtlinien, Bebauungsweisen und (höchstzulässige) Bebauungshöhen oder höchstzulässige Gebäudehöhen zwingend vorgeschrieben werden. Mindestmaße von Bauplätzen, Bebauungsdichten oder höchstzulässige Geschoßflächenzahlen können hingegen optional festgelegt werden.

Letztlich sollen **informelle Leitbilder** erstellt oder verbindliche Vereinbarungen zwischen Wien und den niederösterreichischen Gemeinden getroffen werden, die sich an gemeinsamen Entwicklungszielen und Qualitäten orientieren. Als Ziel formuliert die PGO die „Anwendung der akkordierten Leitlinien im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden bzw. der Stadt Wien, also in den Instrumenten der Örtlichen Raumordnung und der Stadtplanung. (ebd.: 57) Im Hinblick auf die Umsetzung der – für die Stadtregion⁺ formulierten – Entwicklungsziele werden im PGO-Bericht einerseits allgemeine regionale Dialoge über die Herausforderungen und Probleme von Stadtregionen und andererseits interkommunale Pilotprojekte im Stadtumland vorgeschlagen, die auf spezifische Teilräume so zugeschnitten sind, dass der Entwicklungsprozess in der Stadtregion trotz deren Heterogenität synchronisiert werden kann:

Stadtregion⁺ ist eine Leitlinie für einen Entwicklungsprozess, der dazu beiträgt, die gesamte Region und ihre Teilräume als gemeinsamen Lebens- und Wirtschaftsraum wahrzunehmen und als Bezugsraum für politisches Handeln zu begreifen. Dabei wird auf die Besonderheiten von Teilräumen geachtet. (PGO 2011: 57)

Der Austausch über regional relevante Themen soll EntscheidungsträgerInnen für die Probleme in Ballungsräumen sensibilisieren, Klarheit über lokale Strategien der Siedlungssteuerung schaffen und einen Prozess in Gang setzen, in dem Interessen und Willensbekundungen gemeinsam artikuliert werden. (ebd.: 58) Interkommunale Pilotprojekte sollen Schwerpunkte auf die Lösung konkreter Probleme in Kooperationsräumen setzen. Sie können durch regionale Dialoge angestoßen werden oder für diese als Input dienen.

10.5 Anknüpfungspunkte auf Ebene von Zielgebieten

Bei der Auflistung bestehender Kooperationen haben sich bereits funktionale Anknüpfungspunkte für weiterführende Kooperationen innerhalb des Untersuchungsbereiches herauskristallisiert, die nun – auf Grundlage der Experteninterviews – auf konkrete Gebiete herunter gebrochen werden. Insgesamt können dadurch Entwicklungsgebiete identifiziert werden, die einen geeigneten Rahmen für Kooperationsprojekte bieten könnten. (Abbildung 6)

So würde eine Aufwertung der Abschnitte der Triester Straße an der Nahtstelle zwischen Wien und Vösendorf eine Bereinigung der entlang der Landesgrenze zersplitterten Flächen und eine Abstimmung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen in Hinblick auf Nutzung, Dichte und Bebauungstypen erfordern.

Der Bereich zwischen S1 Terminal Inzersdorf und Rothneusiedl ist im Regionalen Leitplan Mödling als Zielgebiet für eine Kooperation zwischen Hennersdorf, Vösendorf, Liesing und Favoriten ausgewiesen (2016: 33) Dabei geht es um die „Lenkung von Betriebsansiedelungen“ und eine abgestimmte Zonierung für verschiedene Nutzungen unter Berücksichtigung einer „regionalen Grünzone“. Als Kooperationsmaßnahmen werden eine Leitbilderstellung, die Festlegung von Entwicklungsgrenzen,

die Ausweisung „sensibler Grünräume“, eine „Modellanwendung des Landschaftskontos“, die gemeindeübergreifende Bildung von „Mobilitätspartnerschaften“ aber auch die Einrichtung eines gemeinsamen Zielgebietsmanagements angeführt.

Der Bereich Kellerberg / Wienerberger Teich ist ebenfalls ein Zielgebiet der Regionalen Leitplanung und bietet gemeinsam mit anderen Grünflächen wie jene entlang des Petersbaches und im Umfeld des Inzersdorfer Friedhofes Ansatzpunkte für gemeinsame Überlegungen in Hinblick auf die Grünraumvernetzung und ein regional abgestimmtes Nutzungskonzept von Freiräumen.

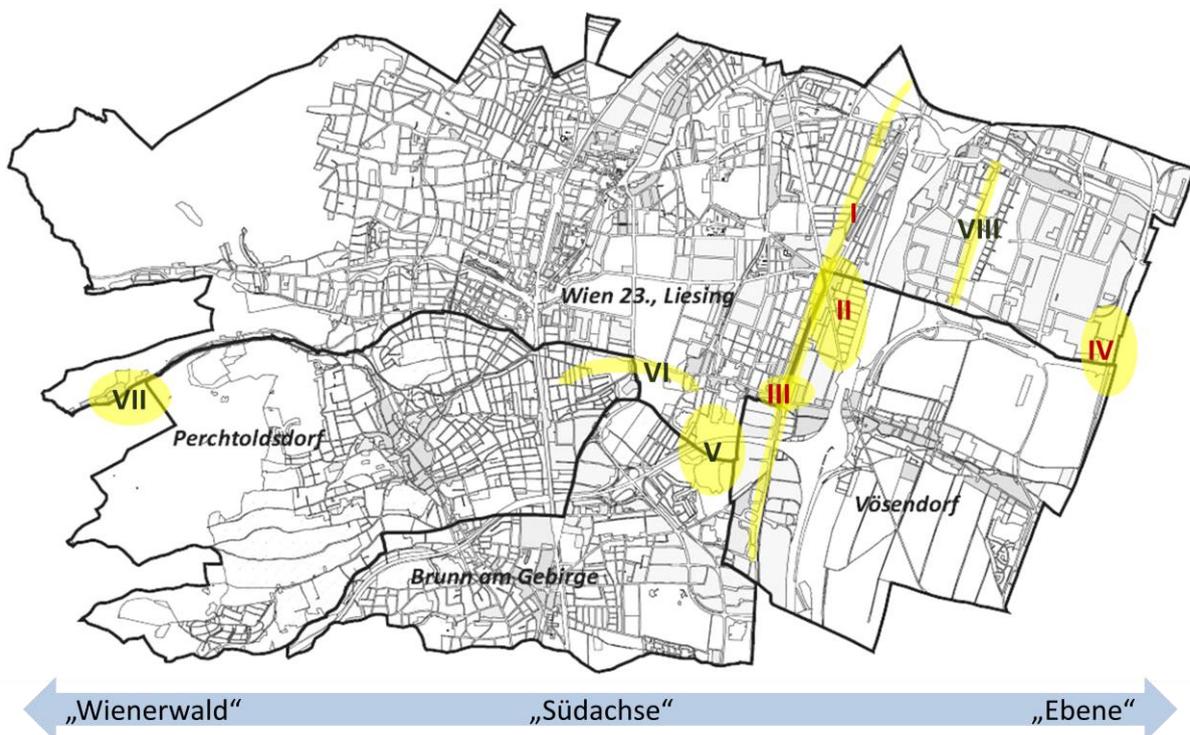
Regionale Bedarfsanalysen können als Grundlage für die Nachnutzung von Industriebrachen, die im gesamten Untersuchungsgebiet verstreut liegen (darunter Sargfabrik Atzgersdorf; Leiner-Areal Mödling; Gewerbegebiete im Vösendorfer Marktviertel), dienen.

Fachliche Unterstützung könnte im Hinblick auf eine politische Einforderung spezifischer Qualitäten (betreutes Wohnen, junges Wohnen) für den geförderten Wohnbau in den Umlandgemeinden sinnvoll sein.

Abbildung 6: Verortung von Kooperationspotenzialen

Bereiche:

- I ... Straßenraum
- II ... Gewerbegebiet
- III ... Einzelgrundstück
- IV ... Betriebsgebiet
- V ... Grünfläche
- VI ... Grünachse
- VII... Industrienachnutzung
- VIII ... Grünachse



Quelle: eigene Darstellung, 2017.

Tabelle 5 zeigt für verschiedene Bereiche mögliche Kooperationen und ausgewählte Rahmenbedingungen, die bei der Umsetzung entsprechender Maßnahmen zu berücksichtigen wären.

Tabelle 5: Kooperationsgebiete und Rahmenbedingungen

Bereich	Kooperationen	Rahmenbedingungen
Triester Straße	<ul style="list-style-type: none"> Abstimmung von Flächenwidmung und BPL (Nutzungskonflikte; Dichte; Bebauungstypen); gegenseitige Information über größere Bauvorhaben (Konflikte) 	<ul style="list-style-type: none"> fragmentierte Grundstücksverhältnisse Wahrnehmung der Übergangsbereiche als Siedlungsränder mangelnde Vernetzung
Sargfabrik Atzgersdorf; Leiner-Areal Mödling; Gewerbegebiete VöDo (Marktviertel)	<ul style="list-style-type: none"> "regionale Bedarfsanalysen" für Entwicklung größerer Areale mit Nutzung für Kultur / soziale Infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> Regionale Leitplanung Mödling als konzeptiver Rahmen
Ortskern Vösendorf	<ul style="list-style-type: none"> Grundstücke im Besitz der Gemeinde Wien – Nutzung als Betriebsgebiet 	<ul style="list-style-type: none"> hohe Grundstückspreise
Umland-Gemeinden (Entwicklungsgebiete)	<ul style="list-style-type: none"> Betreutes Wohnen, Junges Wohnen (fachliche Beratung durch Erfahrungen der Stadt Wien, zB BTW) Beratung zu innovativen Wohnformen (Wohnen in Gemeinschaft; kooperatives Wohnen; Mehrgenerationenwohnen, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Gemeinden kaum Grundstücksbesitz in NÖ keine Verordnung „sozialer Wohnbau“ durch Flächenwidmung möglich WBF: lenkt in NÖ v. a. in Richtung Ökologie/Lage Wien: BTW/Grundstücksbeirat; NÖ: Gestaltungsbeirat (bis 36 WEH) oder ab 37 WEH Architektur- u. Planungsauswahlverfahren
Triester Straße Marktviertel	<ul style="list-style-type: none"> Standards Freiraumgestaltung, Kinderspielflächen; städtebauliche Qualitäten 	<ul style="list-style-type: none"> keine Abstimmung in der Widmung (Wien/NÖ) verschiedene Regelungen im Hinblick auf eine „Ebenen-Widmung“ (W/NÖ)
Petersbach (O-W) Inzersdorfer Friedhof (N-S) Kellerberg (N-S)	<ul style="list-style-type: none"> Aufwertung der Grünverbindung (Rad- und Fußwege) grüne Brücke vom Kellerberg aus über Außenringautobahn Freiraumkonzepte von Wien gemeinsam umsetzen 	<ul style="list-style-type: none"> Grundbesitzverhältnisse Barrieren Abstimmungserfordernisse
Bezirk Mödling - Liesing	<ul style="list-style-type: none"> RADLgrundnetz Abstimmung Wegeführungen bei Barrieren (B17; WLB) 	<ul style="list-style-type: none"> Förderung NÖ LReg
ÖPNV (U6, Badner Bahn)	<ul style="list-style-type: none"> Sondierung Trasse U-6 Verlängerung in Verbindung mit Verdichtungsmöglichkeiten (Bezirk Mödling) WLB-Haltestelle mit Park-and-Ride (Badner Bahn Vösendorf-Siebenhirten → MA48- 	<ul style="list-style-type: none"> Finanzierung (Badner Bahn hat derzeit keinen Innovationsdruck)

	Grundstück) <ul style="list-style-type: none"> • Badner Bahn Betriebsbahnhof Wolfganggasse nach NÖ, dafür Station ausbauen 	
MA48-Grundstück (zwischen Tierschutzhaus u. Ketzergasse)	<ul style="list-style-type: none"> - Höherwertige Nutzung - Abstimmung (FWP, BPL) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontaminierung • Grundwasser • Einbindung Triester Straße (siehe erste Zeile)

10.6 Regionale Bündnisse als Ausgangspunkt für Kooperationen

In Österreich sind Kooperationen im Bereich der Boden- und Wohnpolitik trotz ihrer hohen Bedeutung für die Entwicklung von Stadtregionen eher selten. (Gutheil-Knopp-Kirchwald; Bröthaler, J.: 2015). Auch unter den Gemeinden des Untersuchungsgebietes gibt es keine systematischen Abstimmungsprozesse im Hinblick auf die Wohnversorgung. Eine Möglichkeit, eine Basis für zukünftige Zusammenarbeitsformen im Wohnungswesen zu schaffen, sind öffentlichkeitswirksame Bündnisse, die unterschiedliche Akteure des Wohnungsmarktes vernetzen, gleichzeitig jedoch so offen sind, dass sich ihr TeilnehmerInnenkreis verbreitern kann. Eine Grundvoraussetzung für das Entstehen eines Bündnisses liegt in der Bereitstellung einer gemeinsamen Informationsbasis. Diese ermöglicht einen Abstimmungsprozess, in dem Einzelinteressen und gemeinsame Ziele getrennt voneinander behandelt werden können. Das Monitoring der Siedlungsentwicklung in der Stadtregion+ liefert einen aktuellen Überblick über die Entwicklung von Siedlungs- Wohngebäude-, Erwerbs- und Versorgungsstrukturen, allerdings sind keine Indikatoren zum regionalen Bedarf und zum Versorgungsgrad mit leistbarem Wohnraum enthalten. Eine regionale Wohnungsmarktanalyse über Preise und die zielgruppenspezifische Angebots- und Nachfragestruktur könnte den gemeinsamen Handlungsbedarf veranschaulichen. Für daraus abgeleitete Ziele könnten Bündnisse eine Öffentlichkeitswirksamkeit erzeugen, die wiederum neue Verbindlichkeiten und Handlungsbedarfe auf politischer Ebene hervorbrächte.

Im Zuge von Fallstudien zum Metropolitanraum Zürich stellte sich heraus, dass im Vorfeld derartiger Zusammenschlüsse nicht nur Zielkonflikte, sondern auch Wertkonflikte geklärt werden müssen, da Wertvorstellungen bezüglich der Wohn- und Lebensqualität als latente Einflussgrößen auf die Formulierung von Zielen einwirken. (Wehrli 2015: 20) Wie in Kapitel 8 beschrieben, besteht diesbezüglich auch in der Stadtregion Wien Klärungsbedarf.

Praxisbeispiele für wohnpolitische Bündnisse für bezahlbares Bauen und Wohnen (Deutschland)

In Deutschland wurde 2014 vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen initiiert. (www.bmubb.bund.de/buendnis-wohnen/; Zugriff am 28.8.2017) Unter den Bündnispartnern befinden sich u. a. VertreterInnen der deutschen Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, des Mieterbundes, der Bauindustrie und des Baugewerbes sowie der Architekten- und Ingenieurskammern. Zentraler Bestandteil des Bündnisses ist die Baukostensenkungskommission, die u. a. Reformvorschläge für die Bereiche des Normungswesens, der Bauordnung, der Stellplatzverordnungen, der technischen Vorschriften für den Schall- und Brandschutz und die Förderung der seriellen Bauweise im Wohnungsneubau¹²⁰s“ ausgearbeitet hat. (BMUB 2015: 19-21)

Im Rahmen einer Studie für das Deutsche Bündnis für bezahlbares Bauen wurde eine bundesweite Bestandsaufnahme lokaler und regionaler Bündnisse zwischen Verwaltungen und VertreterInnen der

¹²⁰ Gemeint sind industriell gefertigte Module oder Fertigelemente für den Wohnbau, die zu einer Kostensenkung beitragen sollen. (Hauptverband der deutschen Bauindustrie 2016)

Wohnungswirtschaft durchgeführt. Insgesamt wurden 86 solcher Bündnisse ermittelt. Davon wurden 15 vertiefend untersucht. Bei den Bündnissen handelt es sich in der Regel um – von Seite der kommunalen Verwaltung finanzierte – Foren oder „wohnungsmarktbezogene Dialogprozesse“ (BBSR 2016: 9), die zunächst einen Informationsaustausch ermöglichen und einen gemeinsamen Wissensstand schaffen. Auf dieser Basis können Ziele für die Entwicklung des Wohnungsmarktes abgestimmt werden, denen sich die Bündnispartner selbst verpflichten oder die der Politik als Handlungsempfehlung vorgelegt werden. Dazu werden anzustrebende Quantitäten (jährliche Zielzahlen der Fertigstellungen) aber auch Qualitäten im Wohnungsneubau definiert, darunter insbesondere solche, die sich auf gemeinschaftliche Wohnformen, Energieeinsparung und das Wohnumfeld beziehen. (ebd.: 8) In den Fällen, wo den Bündnisgemeinden keine Flächenpotenziale zur Verfügung stehen, besteht eine wesentliche Funktion der Bündnisse in der Einbindung privater Grundstückseigentümer.

Die Aktivitäten der Bündnisse variieren nach Ausbausritten und unterschiedlichen Stufen von Verbindlichkeiten. Sie reichen von einer Informationsvermittlung, der Abstimmung wohnungspolitischer Instrumente, der Koordination von Studien und Datenanalysen sowie der Umsetzung konkreter Neubau- und Sanierungsprojekte, bis hin zur Umsetzung von Initiativen zur Aufwertung bzw. Vermarktung von Wohnstandorten.

Darüber hinaus gibt es auch politische Bündnisse, die wohnpolitische Themen im Rahmen von Wohnungsmarktkonferenzen oder durch gemeinsame Erklärungen, Kampagnen und Konzepte¹²¹ öffentlich positionieren. (ebd.: 47-48) Wohnpolitische Konzepte zeichnen ein Bild einer gesamtstädtischen Entwicklung, welches die Notwendigkeit von Neubauprojekten, Nachverdichtungen oder Investitionen veranschaulicht, wodurch die Akzeptanz in der Öffentlichkeit erhöht wird. Die Vernetzung der Bündnispartner kann auch für eine gemeinsame Pressearbeit, einen gemeinsamen Internetauftritt, die Verbreitung von Informationen über die jeweiligen Partnerorganisationen und die Organisation von Ideenwettbewerben dienen.

Die untersuchten Bündnisprozesse werden in der Regel von der Verwaltung finanziert und von deren Fachebenen betreut. In der Hälfte der Fälle wurden sie vom Bürgermeister/von der Bürgermeisterin initiiert, wobei die Studienautoren feststellen, dass die Effektivität der Bündnisse umso höher ist, je höher die Verantwortung für die Ergebnisse in der administrativen Hierarchie angesiedelt ist. (ebd.) Der TeilnehmerInnenkreis beschränkt sich in der Anfangsphase auf 3 bis 10 Partner, wird jedoch häufig schrittweise erweitert. Quartiersbezogene Bündnisthemen erfordern jedenfalls, dass das Bündnis recht breit aufgestellt ist. Gewöhnlich treffen sich die Bündnispartner zwei bis drei Mal im Jahr. (ebd.: 40) Die untersuchten Bündnisse sind zeitlich nicht befristet, können jedoch eine Zeit lang inaktiv sein um bei einem entsprechenden Anlass wieder aktiviert zu werden. Den hauptsächlichen Nutzen der Bündnisse sehen die Partner in den Effekten auf die Kommunikation und im Austausch von Sichtweisen auf Stadtentwicklungsthemen. Bündnisse sind in ihrer Zusammensetzung und in ihren Arbeitsinhalten „offene Prozesse“, die sich im Zuge von Diskussionen und Aushandlungen zunehmend in Richtung strategischer Ziele konkretisieren. (ebd.: 62)

Ein Problem für die Bündnisarbeit besteht darin, dass die Erwartungshaltung der Partner hinsichtlich der Durchsetzbarkeit der eigenen Interessen und Ziele zu hoch ist. Daher ist in der Anfangsphase ein Klärungsprozess über gemeinsame Interessen nötig, durch den konkrete Zielgrößen formuliert werden, die Verbindlichkeiten schaffen. Auch wenn manche der Bündnisse ihre Zielsetzungen vertraglich regeln, können Bündnisse auf Basis einer informellen Einigung auf Ziele im Sinne einer „gegenseitigen Selbstbindung“ (ebd.: 9) und in Kombination mit entsprechenden Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit Verbindlichkeiten schaffen. Je konkreter die Ziele sich auf Projekte bzw. Flächen

¹²¹ vgl. MBWSV NRW 2016

beziehen, umso formalisierter werden auch die Bündnisse. Die Arbeitsgrundlage für die Bündnisse bilden gemeinsame quantitative und qualitative wohnungsmarktbezogene Zielformulierungen, die auf Basis eines Wohnungsmarktkonzeptes bzw. einer Wohnungsmarktanalyse festgelegt werden. (s. Abschnitt 4.1) Die Ziele fließen in einen Katalog von Maßnahmen und Instrumenten ein, der der zuständigen politischen Ebene zur Aushandlung bzw. Beschlussfassung vorgelegt wird. Vertraglich geregelte Vereinbarungen unter Partnern strategischer Bündnisse selbst sind eher – anders als bei projektbezogenen Kooperationen – die Ausnahme (ebd.: 45):

Einige Bündnisse haben die Erfahrungen gemacht, dass die Politik bei der Quantifizierung von Zielen eher zurückhaltend agiert. Einstimmigkeit oder deutliche Mehrheiten unter den Akteuren zu erreichen, erfordert oft einen langwierigen Prozess, bei dem viel Überzeugungsarbeit geleistet werden muss. Von den Experten wurde mehrfach betont, dass schriftliche Fixierungen den Prozess eher gehemmt oder kompliziert gemacht hätten, da der „unverbindliche Austausch“ zunächst wichtiger war. (BBSR 2016: 46)

Im Folgenden werden ausgewählte Kooperationsbeispiele aus Deutschland und der Schweiz beschrieben, die aus Bündnisprozessen hervorgegangen sind:

Praxisbeispiel für ein geplantes Pilotprojekt zur regionalen Übertragung von Wohnbauflächenbedarfen im Rahmen eines Stadt-Umland-Modells – Region Freiburg im Breisgau

In der Region Freiburg im Breisgau soll ein Pilotprojekt zur regionalen Entwicklung von Siedlungsflächen und gemeinsamen Planung der regionalen Infrastruktur umgesetzt werden¹²². Dabei will die Stadt mit zehn Umlandgemeinden so kooperieren, dass der Bedarf von Freiburg an Wohnbauflächen gegen Kompensationsmaßnahmen, die Freiburg erbringen muss, auf die Umlandgemeinden entlang von Schienennahverkehrsstrecken übertragen werden soll.

Angedacht ist, dass die Umlandgemeinden Flächen für Freiburg im Breisgau auf Basis eines Vertrags zwischen dem Regionalverband, dem Regierungspräsidium, der Stadt Freiburg im Breisgau und der jeweiligen Kommune zur Verfügung stellen. (BBSR 2016: 39)

Das freiwillige Kooperationsmodell soll mehr Wohnraum in der Region schaffen und verhindern, dass sich der auf dem Freiburger Wohnungsmarkt lastende Druck auf die Umgebungsgemeinden überträgt. Eine regionale Arbeitsgruppe wurde eingesetzt, um Möglichkeiten eines gerechten Ausgleichs von Lasten und Nutzen zwischen der Stadt und ihren benachbarten Gemeinden zu erarbeiten. In dieser Gruppe sind auch der Regionalverband, das Regierungspräsidium¹²³ und der Zweckverband Regionalverkehr vertreten.

Praxisbeispiel für eine regionale Konversionskooperation – Heidelberg

2013 unterzeichneten die Städte Heidelberg, Mannheim und Schwetzingen, der Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim, der Verband Region Rhein-Neckar und die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) eine regionale Rahmenvereinbarung, um ehemals militärisch genutzte Konversionsflächen im Ausmaß von 730 Hektar in Heidelberg, Mannheim und Schwetzingen, die schrittweise ab 2015 an die BImA von dem US-Militär zurückgegeben werden, kooperativ zu entwickeln. Das Ziel dieser Vereinbarung ist es, die wirtschaftlichen Verwertungsinteressen der BImA durch städtebauliche und strukturelle Ziele der Städte und Verbände unter

¹²² s. Protokoll der Gemeinderatssitzung am 1.3.2016; <http://www.freiburg.de/pb/,Lde/936465.html>

¹²³ Dabei handelt es sich um die oberste Verwaltungsbehörde im Regierungsbezirk Freiburg. Regierungsbezirke sind in der staatlichen Struktur Deutschlands zwischen der Ebene der Kreise bzw. kreisfreien Städte und Länder angesiedelt. (<https://rp.baden-wuerttemberg.de/rpf/wir/Seiten/default.aspx>)

Einbindung der Bevölkerung zu ergänzen¹²⁴. Die Städte Heidelberg, Mannheim und Schwetzingen sind Mitglieder des Verbandes Heidelberg-Mannheim, der einen gemeinsamen Flächennutzungsplan für die betreffenden Konversionsflächen erstellt hat, um die Konversion interkommunal steuern zu können.

Praxisbeispiel für einen regionalen Flächenkatalog – Regionalverband FrankfurtRheinMain¹²⁵

Ein Beispiel für ein regionales Bündnis ist der „Runde Tisch Wohnen Frankfurt“, der 2013 in der Metropolregion Frankfurt vom Oberbürgermeister und Direktor des Regionalverbands FrankfurtRheinMain initiiert wurde. (<https://www.region-frankfurt.de/Projekte/Runder-Tisch-Wohnen>; Zugriff am 28.8.2017) Bündnispartner sind die BürgermeisterInnen der Stadt und Umgebungsgemeinden sowie VertreterInnen der Wohnungswirtschaft. Ziel des Bündnisses ist die Baulandmobilisierung im Umkreis der Ballungszentren. Dazu beauftragt der Regionalverband regionale Wohnungsbedarfsprognosen und veröffentlicht jährlich das Ergebnis von Baulandabfragen zur Ermittlung geeigneter Flächen für bezahlbaren Wohnraum (Regionalverband FrankfurtRheinMain 2016). Der Regionalverband stellt den Gemeinden außerdem ein GIS-basiertes Werkzeug zur Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen (im Sinne von Baulücken und geringfügig gebauten Grundstücken) zur Verfügung. Dabei handelt es sich um eine online abrufbare Anwendung, die auf einer Karte potenzielle Baulücken und geringfügig bebaute Grundstücke (<15 % Bebauung) darstellt.

In einem regionalen Flächenkatalog werden Potenzialflächen in den Einzugsgebieten der Kernstädte der Metropolregion systematisch dargestellt. Das Flächenangebot kann auf einem kommunalen Immobilienportal abgerufen werden¹²⁶.

Der Regionalverband stellt den Mitgliedsgemeinden außerdem eine Wanderausstellung zur Verfügung, welche die Problematik und Zielsetzung der Innenentwicklung der Bevölkerung anschaulich vermitteln. Dabei handelt es sich um mobile Ausstellungstafeln, die beispielhafte Lösungen für Innenentwicklungsprojekte darstellen. (https://vitale-orte.hessen-nachhaltig.de/de/Praxisforum_Innenentwicklung.html; Zugriff am 28.8.2017) Ein weiterer Kooperationspartner ist die Nassauische Heimstätte/Wohnstadt, die Städten und Gemeinden eine Beratung zur „Integrierten Flüchtlingsansiedlung“ anbietet¹²⁷.

¹²⁴ s. dazu die gemeinsame Presserklärung der Städte Heidelberg, Mannheim und Schwetzingen, des Nachbarschaftsverbands Heidelberg-Mannheim, des Verbandes Region Rhein-Neckar und der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) (http://www.heidelberg.de/Konversion,Lde/Startseite+Konversion/Presse/19_12_2013+Vereinbarung+ueber+regionale+Konversionskooperation+unterzeichnet.html; Zugriff am 28.8.2017)

¹²⁵ Das Gebiet des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain hat eine Fläche von rd. 250.00 Hektar. Es umfasst 75 Gemeinden und 2,3 Millionen EinwohnerInnen (Stand 2015; s. Regionalverband Frankfurt RheinMain 2016: 4). Es ist der wirtschaftliche Kern der Metropolregion FrankfurtRheinMain.

¹²⁶ <https://www.kip-frankfurtrheinmain.de/>; letzter Zugriff am 28.8.2017

¹²⁷ <http://www.nhps-stadtentwicklung.de/consulting/integrierte-fluechtlingsansiedlung/>; Zugriff am 28.8.2017.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass auch den niederösterreichischen Gemeinden von der niederösterreichischen Landesregierung ein Tool zum Flächenmanagement zur Verfügung gestellt wird¹²⁸. Dabei handelt es sich um eine Datenbank, die vom Landesamt für Umwelt in Bayern entwickelt wurde. In dieser Datenbank können Flächen, die als Innenentwicklungspotenziale gelten, erfasst und verwaltet werden. In dieser Flächenmanagement-Datenbank sind auch ein Tool zur Ansprache von Grundstückseigentümern und eine „Grundstücksbörse“ enthalten. Gemäß § 13 Abs. 5 des NÖ Raumordnungsgesetzes 2014 müssen Gemeinden im Zuge des Örtlichen Raumordnungsprogrammes eine Flächenbilanz der „als Bauland gewidmeten bebauten und unbebauten Flächen“ erstellen, für welche das beschriebene Tool ein Einsatzfeld darstellen kann.

Praxisbeispiel für die kooperative Entwicklung einer Umlandregion – Glatttal / Flughafenregion Zürich (Metropolregion Zürich)

Seit 1990 verzeichnet die – wirtschaftlich prosperierende – Flughafenregion zwischen Zürich und Glattbrugg mit dem Ausbau der Bahnverbindung nach Zürich ein verstärktes Bevölkerungswachstum. In dieser Region werden derzeit mehrere Großprojekte wie der „Glattpark“¹²⁹ realisiert, wodurch tausende zusätzliche Wohnungen und Arbeitsplätze geschaffen werden sollen. Die acht „Flughafengemeinden“¹³⁰, mit insgesamt etwa 120.000 EinwohnerInnen und ca. gleich vielen Arbeitsplätzen haben sich 2002 aus Anlass des Ausbaus der Glattalbahn im Bereich der Regionalentwicklung zusammengeschlossen und einen Verein gegründet¹³¹. (www.glow.ch; Zugriff am 9.7.2017)

Ein 2012 eingerichtetes Wirtschaftsnetzwerk, in welchem EntscheidungsträgerInnen aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung vertreten sind, betreibt außerdem eine gemeinsame Standortförderung für die Flughafenregion. (http://www.flughafenregion.ch/xml_1/internet/de/intro.cfm; Zugriff am 1.9.2017)

Derzeit wird auf politischer Ebene diskutiert, ob sich die regionale Zusammenarbeit in Richtung einer „Glatttalstadt“ im Zuge von Gemeindefusionen weiterentwickeln soll, wobei die Idee einer Großfusion auch Gegenstimmen und kritische Einwände hervorruft. (NZZ; 18.11.2013) Als positive Effekte werden eine Steuerung des Wachstums und Lenkung der Siedlungsstruktur, aber auch die verbesserte Verhandlungsposition im Kanton erachtet, die insbesondere im Hinblick auf Belastungen durch den Straßen- und Flugverkehr als wichtig erachtet wird. Statt Aufgaben in „schlecht legitimierte Zweckverbände und Arbeitsgruppen“ auszulagern, könne ein Stadtrat und Parlament eingerichtet werden. Der Präsident des Vereins Glow und Präsident der Gemeinde Wallisellen (SVP) schließt eine Glatttalstadt aufgrund unvereinbarer Zielvorstellungen der Gemeinden als Großfusion jedoch aus.

¹²⁸ <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=520>; Zugriff am 28.8.2017

¹²⁹ Im Stadtteil Glattpark (rd. 670'000 m²) entsteht ein Quartier mit Wohnungen, Arbeitsplätzen und Versorgungseinrichtungen und einem – entlang eines künstlich angelegten Sees gelegenen – weitläufigen Park. Das Gebiet ist öffentlich durch die Glattalbahn mit Zürich verbunden. Die Parkplatzzahl wird auf zwei zentrale Parkhäuser beschränkt. (<http://www.glattpark.ch/grundlagen/index.php?f=facts&p=formation>; Zugriff am 1.9.2017).

¹³⁰ Rümlang, Kloten, Opfikon, Wallisellen, Dietlikon, Bassersdorf, Wangen-Brüttisellen, Dübendorf

¹³¹ Dieser Verein wird von einer Regionalkonferenz geleitet, die sich aus EntscheidungsträgerInnen der Stadt- und Gemeindepolitik und Verwaltung sowie den Vorsitzenden der eingesetzten Arbeitsgruppen (darunter Verwaltungskooperation, Integration, Soziales, Jugend, Flughafenregion) zusammensetzt.

Praxisbeispiel für eine Regionalstrategie im Bereich der Daseinsvorsorge (Modellvorhaben der Raumordnung – Deutschland)

Das Deutsche Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) fördert im Rahmen des Aktionsprogramms "Modellvorhaben der Raumordnung" (MORO) die Umsetzung innovativer Ansätze und Instrumente im Bereich der Raumordnung, die in Modellregionen praktisch erprobt und vom Bund als „Best-Practice-Ansätze“ verbreitet werden. Das Programm wurde 1992 als eine Reaktion auf die Folgen der deutschen Wiedervereinigung und der europäischen Integration lanciert. Es folgt dem Paradigma, wonach anzustrebende Entwicklungen nicht durch flächendeckende Regulierungen, sondern durch projektorientierte Planungen, die durch eine vorgegebene Perspektive auf den zu bearbeitenden Raum gebündelt werden, voranzubringen sind¹³². (vgl. Wiechmann 2008: 54; 114)

Ein Themenfeld dieses Aktionsprogramms ist die „regionale Daseinsvorsorge“¹³³. Dazu werden in Gebieten, die starke Veränderungen der Bevölkerungsstruktur (insbesondere in Regionen mit einem Bevölkerungsrückgang) aufweisen, Anpassungsstrategien für Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge entwickelt. Ein Netzwerk lokaler und regionaler ExpertInnen erarbeitet dazu eine Regionalstrategie und plant konkrete Umsetzungsprojekte. Für die Anpassungsplanungen der Infrastruktur wurde ein Set von Indikatoren entwickelt, das auf eine Unter- bzw. Überauslastung von Infrastrukturen hinweist. Insgesamt wurden Kennzahlen für Infrastruktureinrichtungen aus dem sozialen Bereich wie Schulen, Betreuung und Pflege für ältere Menschen, der ärztlichen Versorgung, der kulturellen Bildung und Nahversorgung, aus dem Bereich der technischen Infrastruktur und des ÖPNV entwickelt. (BMVBS 20011) Das Ziel ist es, zusätzliche Bedarfe, Potenziale für Synergien und Einsparungen anhand einer gemeinsamen Datengrundlage zu eruieren. Auf dieser Basis können für spezifische Bereiche der technischen, sozialen, materiellen Infrastrukturen informelle und auf lange Frist (20 Jahre) ausgelegte Planungen entwickelt werden, die regional aufeinander abgestimmt sind und Spielräume für Anpassungen offen lassen. Die Analyse der nahräumlichen Versorgungssituation ist auch die Grundlage einer Priorisierung bzw. Diversifizierung von Standorten. Der Prozess der Strategieerarbeitung nimmt zwischen 1,5 bis 2 Jahre in Anspruch.

Der organisatorische Aufbau besteht aus einer Lenkungsgruppe (Entscheidungsebene), einer Geschäftsstelle (operative Ebene) und verschiedenen thematischen Arbeitsgruppen (kooperative Ebene). (BMVBS 2011: 17-20) Begleitend können ein aus PolitikerInnen verschiedener Ebenen und Sozialpartnern zusammengesetzter Beirat und Werkstätten zur Einbeziehung von BürgerInnen eingerichtet werden. Die Lenkungsgruppe umfasst fünf bis acht Mitglieder, bei denen es sich um politische EntscheidungsträgerInnen und VertreterInnen aus der Verwaltung handelt.

Die geförderten Projekte zeigen, dass es wichtig ist, dass die Entwicklung einer Regionalstrategie zur „Chiefsache“ erklärt wird, denn für die Initiierung und Durchführung muss politischer Wille und Verantwortung gegeben sein. Bei der Lenkungsgruppe laufen die Informationen aus den – nach Infrastrukturbereichen zugeordneten – fachlichen Arbeitsgruppen zusammen, wozu quartalsweise Treffen nötig sind. Sie steuert und plant den gesamten Strategieentwicklungsprozess und ist für die Darstellung und Vernetzung nach außen verantwortlich. Die Geschäftsstelle ist im Sinne einer „regionalen Koordination“ für das Prozessmanagement und die Moderation der Arbeitsgruppen zuständig. Idealerweise wird sie durch die Ressourcen einer Verwaltungsfachkraft bei der Abwicklung organisatorischer Aufgaben entlastet. Im Schnitt werden sechs bis acht Sitzungen der Arbeitsgruppen im Zuge des Strategieentwicklungsprozesses benötigt. Diese setzen sich aus Fachplanern aus den

¹³² Diese Planungsstrategie kam bei der Internationalen Bauausstellung Emscher Park zur Anwendung und gilt in der Planungswissenschaft als Modellfall für einen „perspektivischen Inkrementalismus“. (vgl. Wiechmann 2008: 53-54)

¹³³ (s. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2013/regionaleDaseinsvorsorge_Vergleichszahlen/01_Start.html?nn=433580; Zugriff am 24.8.2017)

Verwaltungen und Betreibern der jeweiligen Infrastruktureinrichtungen zusammen. Auf Basis der in 21 deutschen Modellregionen erprobten Projekte haben sich 15 Personen als optimale Größe für die Arbeitsgruppen herausgestellt. Die Erstellung von Prognosen, Bedarfserhebungen und Modellrechnungen wurde an externe Fachleute ausgelagert.

Der Ablauf der Strategieentwicklung kann in eine Initialisierungs-, eine Arbeitsgruppen- und eine Verfestigungsphase unterteilt werden (BMVBS 2011: 21): In der Initiierungsphase werden eine Absichtserklärung eingeholt, eine Auswahl von Infrastrukturbereichen getroffen, die Organisationsstrukturen, die Mitglieder der Steuerungsgruppe und Akteure der Geschäftsstelle festgelegt. Außerdem wird ein „starker Spielmacher“ eingesetzt, der auf Ebene des Landesrates angesiedelt ist. (BMVBS 2011: 21) Die Arbeitsphase besteht im Wesentlichen in einer Analyse des Status-Quo, der Durchführung einer qualitativen Bedarfsanalyse¹³⁴, der Bewertung von Zukunftsszenarien (kleinräumige Bevölkerungsprognosen; Erreichbarkeitsanalysen¹³⁵) und Handlungsoptionen sowie der Verfassung eines Positionspapieres, in dem die Maßnahmen, die getroffen werden sollen, festgelegt und die jeweiligen Standorte priorisiert werden. Ein wesentlicher Bestandteil der Diskussion in den Arbeitsgruppen ist das gezielte Hinterfragen gültiger Mindeststandards in Hinblick auf die Ausstattung und Erreichbarkeit unter Bedachtnahme finanzieller Möglichkeiten und Einschränkungen, ohne dass innovative Lösungen mit dem „Finanzierungsvorbehalt“ im Keim erstickt werden:

Die Beschäftigung mit verschiedenen Infrastrukturangeboten eröffnet die Chance, neue Angebotsformen zu prüfen und bewusst andere Wege zu gehen als die sonst üblichen Wege der Konzentration bestimmter Angebote in Zentralen Orten. Wirtschaftlichkeit und Kostenstabilität sind weitere entscheidende Parameter zur Bewertung und Auswahl eines bevorzugten Szenarios oder prioritärer Standorte. (BMVBS 2011: 22-23)

Die – in den jeweiligen Arbeitsgruppen gewählten – Präferenzszenarios und priorisierten Standorte werden von der Lenkungsgruppe in eine fachübergreifende Regionalstrategie zusammengefasst, die der Ausgangspunkt für die Implementierung in das Regelsystem und die Umsetzung konkreter Projekte ist.

Praxisbeispiel für ein wohnpolitisches Bündnis für leistbares Wohnen (Vorarlberg; Rheintal)

Ein Beispiel aus Österreich für ein wohnpolitisches Bündnis ist die – von der Rheintalkonferenz 2013 beschlossene – Vereinbarung zum Gemeinnützigen Wohnbau, durch die eine regionale Abstimmung im Bereich des Gemeinnützigen Wohnbaus herbeigeführt werden soll¹³⁶. Die Bedeutung des sozialen Wohnbaus ist in Vorarlberg traditionell äußerst gering¹³⁷. Darüber hinaus waren soziale Wohnbauten lange mit einem negativen Image behaftet. Somit ist die unmittelbare Vergleichbarkeit mit dem Untersuchungsgebiet, insbesondere jedoch mit der Situation in Wien, nicht gegeben, allerdings ist

¹³⁴ Qualitative Befragungen ergänzen Bedarfsanalysen, die aufgrund quantifizierbarer Bevölkerungskennzahlen gewonnen werden, indem die Sichtweisen von NutzerInnen und LeistungserbringerInnen hinsichtlich ihrer Wünsche, Normen und „Schmerzgrenzen“ eingeholt werden.

¹³⁵ Dabei wird eine Siedlungsfläche in kleine Zellen unterteilt, die mit den Wegzeiten zu relevanten Infrastruktureinrichtungen versehen werden. Dadurch lassen sich die Aussagen über aktuelle und zukünftige (etwa aus Standortschließungen oder -erweiterungen resultierende) Versorgungsqualitäten für die Bevölkerung ablesen.

¹³⁶ Vereinbarung Gemeinnütziger Wohnbau. Beschluss Rheintalkonferenz 26.6.2013 (www.vision-rheintal.at; 12.10.2017)

¹³⁷ Nach Angaben des Landeshauptmanns Markus Wallner wurde für 2013 und 2014 ein Bauprogramm von 500 Wohnungen beschlossen. (Vision Konkret 2013: 9)

interessant, dass unter den Gemeinden aufgrund der drohenden Abwanderung junger Familien ein Umdenken stattgefunden hat, das mit einem Paradigmenwechsel auf Landesebene einhergeht¹³⁸.

Die Umsetzung der „Vereinbarung gemeinnütziger Wohnbau“ sieht eine Kooperation zwischen Gemeinden und der Abteilung Wohnbauförderung der Landesregierung, mittel- und langfristige Bedarfsabschätzungen, eine Standardisierung der Erfassung des aktuellen Bedarfs und der Vergabekriterien, die Konzepterstellung für eine räumlich ausgewogenere Verteilung des Gemeinnützigen Wohnbaus, die Festlegung von Zielgebieten und Maßnahmen der sozialen Begleitung von Wohnsiedlungen sowie eine gezielte Informationsarbeit über die Qualitäten des gemeinnützigen Wohnbaus vor¹³⁹. Dazu übermitteln Gemeinden ihre Wohnungswerberlisten für gemeinnützige Wohnungen und Informationen zur sozialräumlichen Situation an die Abteilung Wohnbauförderung der Landesregierung:

Insbesondere zu Fragen im Hinblick auf sozialräumliche Aspekte wie soziale Situation, Anteil an Personen mit migrantischem Hintergrund, uä bestehen erst geringe Grundlagen. Für weitere konzeptionelle Arbeiten ist die Kenntnis, insbesondere zu sozialräumlichen Phänomenen, jedoch unumgänglich. Gerade im Hinblick auf Standortfragen, Überlegungen zur großräumigen Verteilung gemeinnütziger Wohnungen, Quartiersbetrachtungen uvm sind diese Informationen zu den Siedlungsbereichen eine wichtige Basis. Durch eine periodische Betrachtung wird zudem beobachtbar, inwieweit gesetzte Maßnahmen (zB Durchmischung privat / gemeinnützig) die gewünschten Wirkungen erzielen. (Vision Rheintal 2013: 58)

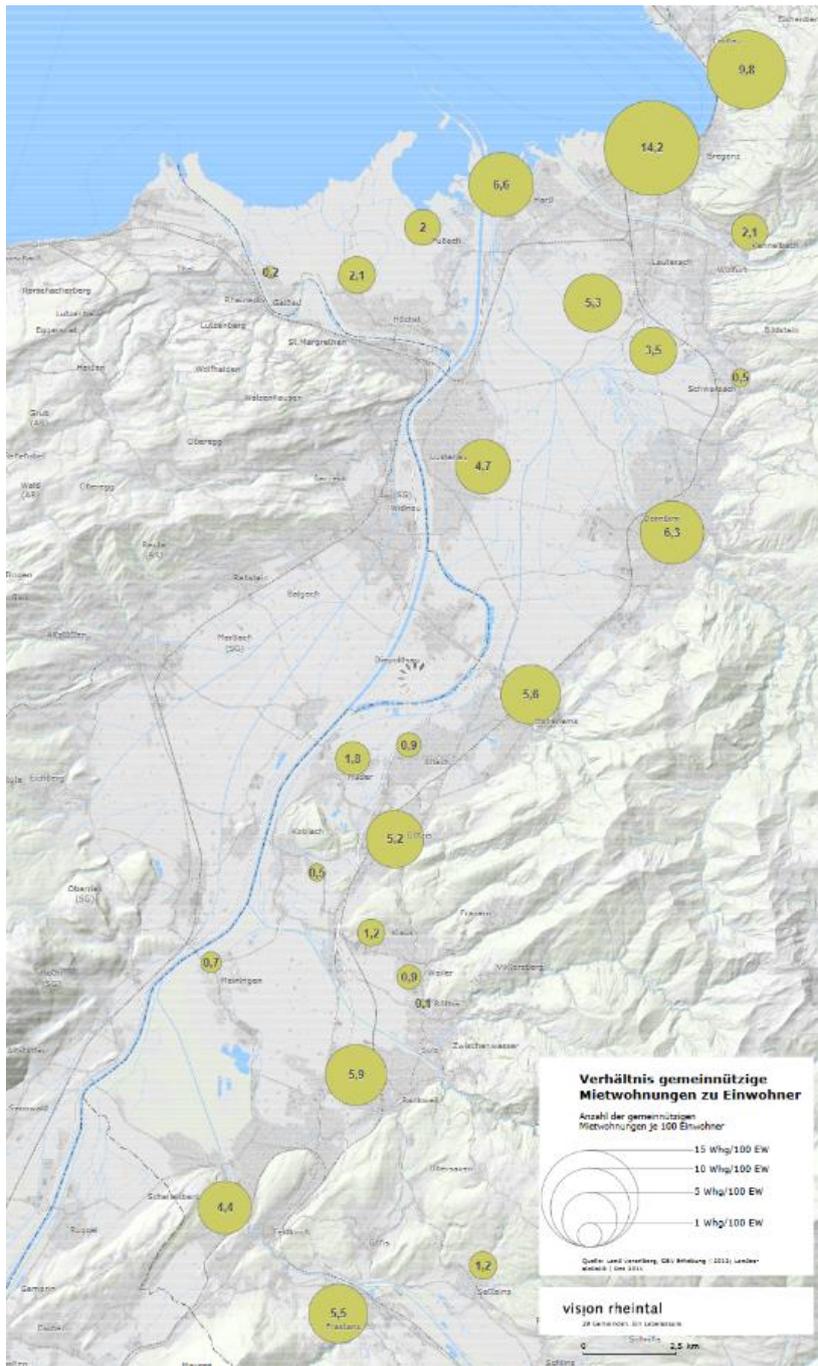
Auf Ebene der Örtlichen Entwicklungskonzepte werden die Gemeinden dazu angehalten, zukünftige Standorte für den gemeinnützigen Wohnbau festzulegen. Dazu werden von den Landesregierungsabteilungen „Wohnbauförderung“, „Gesellschaft und Soziales“ sowie „Raumplanung“ generelle Standortkriterien zur Verfügung gestellt, die von den Gemeinden für die Situation vor Ort konkretisiert werden können. Es ist geplant, einen Zielkatalog zu erarbeiten, um ein Angebot an leistbarem Wohnraum in der Gesamtregion zu schaffen, wobei ein verpflichtender Aufteilungsschlüssel aufgrund der heterogenen Ausgangssituation der Gemeinden nicht vorgesehen ist¹⁴⁰. Abbildung 7 zeigt eine Karte der Wohnraumversorgung im Rheintal, die als Entscheidungsbasis für gemeinsame Vereinbarungen dienen kann.

¹³⁸ „Sozialer Wohnbau: Städte bremsen, Täler bauen“ (<http://vorarlberg.orf.at/news/stories/2712858/orf-vorarlberg.at>; 26.05.2015; Zugriff am 2.11.2017); Vision Konkret: „Gemeinnütziger Wohnbau: Sag mit wo du wohnst und ich sage dir, wer du bist“. (9. Ausgabe Mai 2013)

¹³⁹ Die dargestellten Vorhaben beziehen sich auf den Beschluss von 2013. Es lagen allerdings keine Informationen zum derzeitigen Umsetzungsstand vor.

¹⁴⁰ s. Vision konkret 2013: 9

Abbildung 7: Vision Rheintal - Regionale Karte der Versorgung mit leistbarem Wohnraum



Quelle: www.vision.rheintal.at, Zugriff am 12.10.2017.

11. Strukturelle Barrieren an den Bruchstellen von Gemeinde- und Länderzuständigkeiten

Wie gezeigt wurde, bestehen auf verschiedenen Ebenen Anknüpfungspunkte für stadregionale Kooperationen, wobei speziell in der Stadtregion Wien eine gemeinde- und länderübergreifende Abstimmungspolitik mit strukturellen Barrieren aufgrund der politischen „Mehrebenenverflechtung“ konfrontiert ist. (vgl. Benz 2009: 17-18) In Bezug auf die Wohn- und Siedlungspolitik stellen vor allem vertikale und horizontale Verflechtungen der Raumordnung sowie in Bereichen der sozialen Infrastruktur und des Straßenwesens ein Problem dar. Kooperationshemmnisse an den Nahtstellen der gemeinde-, länder- und bundesspezifischen administrativen und sektoralen Grenzen resultieren nicht zuletzt aus den unterschiedlichen Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Vollziehung relevanter Themenbereiche bzw. auch aus unterschiedlichen Fördermodellen oder Trägerschaften von Infrastrukturen.

Die nachstehende Abbildung verdeutlicht die – für das österreichische, föderalistische System typische – Problematik unterschiedlicher Zuständigkeiten und Kompetenzen in einzelnen Sachbereichen in Gesetzgebung und Vollziehung nach dem Bundesverfassungsgesetz (B-VG):

Abbildung 8: unterschiedliche Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Vollziehung gemäß B-VG

Kompetenzverteilung gemäß B-VG (Artikel 10 ff.)

Kompetenzverteilung	BUND Gesetzgebung	BUND Gesetzgebung	BUND Grundsatzgesetzgebung	LAND Gesetzgebung	GEMEINDEN Eigener Wirkungsbereich
	BUND Vollziehung	LAND Vollziehung	LAND Ausführungsgesetzgebung / Vollziehung	LAND Vollziehung	
Bereiche (Auswahl)	Gewerbe und Industrie Wasserwirtschaft Verkehrswesen (Eisenbahn, Luftfahrt, Schifffahrt) Bundesstraßen Bergwesen Forstwesen Gesundheitswesen Universitäten / höhere Schulen Öffentliche Sicherheit Kraftfahr- und Postwesen Sozialversicherung Militär Abfallwirtschaft	Straßenpolizei UVP Staatsbürgerschaft etc.	Sozialhilfe Heil- und Pflegeanstalten Jugendfürsorge Bodenreform Elektrizitätswesen Öffentl. Pflichtschulen etc.	Baurecht Gemeinderecht Wohnbauförderung Raumordnung Ortsbildschutz Grundverkehr Fremdenverkehr Naturschutz Jagd und Fischerei Sport Jugendschutz Kindergärten Veranstaltungswesen Straßen Tierzucht Abfallwirtschaft etc.	Bau- und Feuerpolizei Örtliche Raumplanung (ÖROP, BPL) Gemeindeverkehrsflächen ortspolizeiliche Aufgaben Veranstaltungsschutz etc.

Quelle: B-VG, eigene Darstellung, 2017.

Die Darstellung der Kompetenzverteilung auf den verschiedenen politisch-administrativen Ebenen zeigt, dass Gemeinden in den Bereichen der Örtlichen Raumplanung bzw. im Bereich der Gemeindeverkehrsflächen grundsätzlich über ein hohes Kooperationspotenzial verfügen (würden), da diese Agenden gemäß B-VG in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden fallen.

Kooperationen in Sachbereichen, deren überwiegende bzw. alleinige Zuständigkeiten auf einer hierarchisch höher liegenden Ebene angeordnet sind, erfordern jedoch entsprechend abgestimmte Vorgangsweisen, wobei administrative „Bruchstellen“ entlang von Gemeinde- und/oder Landesgrenzen wesentlich schwieriger zu handhaben sind.

So ist etwa im Bildungsbereich laut B-VG das Bundesministerium für Bildung (BMB) in der Gesetzgebung zuständig, womit das gesamte Schulwesen von der Volksschule bis zur Matura, die Pädagogischen Hochschulen, die Erwachsenenbildung und der Bereich Lebenslanges Lernen erfasst werden. Öffentliche Universitäten, die Fachhochschulen und die Privatuniversitäten liegen im Gegensatz dazu im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und

Wirtschaft (BMWFW). Aufgrund der Tatsache, dass die Länder im Pflichtschulbereich in der Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung zuständig sind, gibt es derzeit beispielsweise in Niederösterreich fünf verschiedene Verordnungen über die Schulsprengel (berufsbildende Pflichtschulen, Hauptschulen/Neue NÖ Mittelschulen, Polytechnischen Schulen, Sonderschulen und Volksschulen), wohingegen in Wien lediglich eine Verordnung (Verordnung der Wiener Landesregierung betreffend die Bildung der Schulsprengel der Wiener öffentlichen allgemeinbildenden Pflichtschulen) in Rechtskraft steht. Darüber ist insbesondere auch das NÖ Raumordnungsprogramm für das Schulwesen zu beachten, welches in der Stammfassung bereits aus 1981 stammt und besondere Ziele und Standorte ausweist.

Die problematischen Kompetenz- und Zuständigkeitsverhältnisse und ihre konkreten Auswirkungen lassen sich exemplarisch auch anhand des Bereichs der Kindergärten gut darstellen: Kompetenzrechtlich sind gemäß Bundesverfassungsgesetz für den Bereich der Kindergärten und Horte die Länder in der Gesetzgebung und Vollziehung zuständig. Das Österreichische Institut für Familienforschung erstellte 2011 einen Vergleich der rechtlichen Regelungen der Kinderbetreuung in den Bundesländern. (Baierl, Kaindl, 2011: 16) Danach können folgende „Grundformen“ der institutionellen Betreuung von Kindern im Alter von Null bis 15 Jahren unterschieden werden, die jeweils spezifischen länderrechtlichen Regelungen unterliegen:

- Krabbelstuben (Niederösterreich), Kinderkrippen für Kleinkinder (Wien),
- Kindergärten: in Niederösterreich für Kinder ab 2,5 Jahren, in Wien Kleinkindergruppe bis drei Jahre, Kindergartenengruppe 3 bis 6 Jahre
- Horte für Schulkinder im Pflichtschulalter
- Nachmittagsbetreuung an Schulen

In Niederösterreich regelt das Kindergartengesetz die Bereiche Kindergärten und Horte. Die Tagesbetreuungsverordnung regelt Kinderkrippen, alterserweiterte Gruppen und Kindergruppen. In Wien werden im Rahmen des Kindertagesheimgesetzes und der Kindertagesheimverordnung sämtliche Betreuungsbereiche geregelt mit Ausnahme der Kindergruppen, die durch die Tagesbetreuungsverordnung geregelt werden.

Je nach Hauptwohnsitz unterscheiden sich daher die Rahmenbedingungen der Kinderbetreuung, was sich am Beispiel des Kindergartenbesuchs zeigen lässt: In Niederösterreich können öffentliche Kindergärten, von 7 bis 13 Uhr kostenlos von Kindern ab 2,5 Jahren besucht werden¹⁴¹. Voraussetzung für die Aufnahme ist, dass das Kind und mindestens ein Erziehungsberechtigter den Hauptwohnsitz in der Gemeinde haben. (§ 18 Abs. 2 NÖ Kindergartengesetz) Die Wohngemeinde ist für die Bereitstellung der Kinderbetreuung zuständig. Gemäß § 25 Abs 5 darf der Erhalter des Kindergartens die Aufnahme von Kindern mit Hauptwohnsitz außerhalb der Gemeinde von einer „Verpflichtungserklärung der Hauptwohnsitzgemeinde des Kindes“ der Eltern abhängig machen, für den Besuch des Kindergartens einen Beitrag zu leisten. Der Kindergartenbeitrag bemisst sich u. a. an den anteiligen Kosten des laufenden Sach-, Bau- und Personalaufwandes. Ab 13:00 muss von allen Eltern ein Beitrag bezahlt werden, der sich nach den Betreuungszeiten bemisst.

In den Kindergärten Wiens ist der Besuch bis zu sechs Jahren beitragsfrei, sofern sich der Hauptwohnsitz des Kindes oder zumindest eines Elternteils in Wien befindet. Ist dies nicht der Fall muss ein Elternbeitrag entrichtet werden, der sich an den Betreuungszeiten orientiert¹⁴².

¹⁴¹ NÖKindergartengesetz 2006

¹⁴² Für Teilzeitbetreuung: 186,38 Euro, plus Essensbeitrag von 65,35 Euro, Ganztagsbetreuung: 257,23 Euro, plus Essensbeitrag von 65,35 Euro (<https://www.wien.gv.at/bildung/kindergarten/staedtisches-angebot/fakten.html>; Zugriff am 13.11.2017)

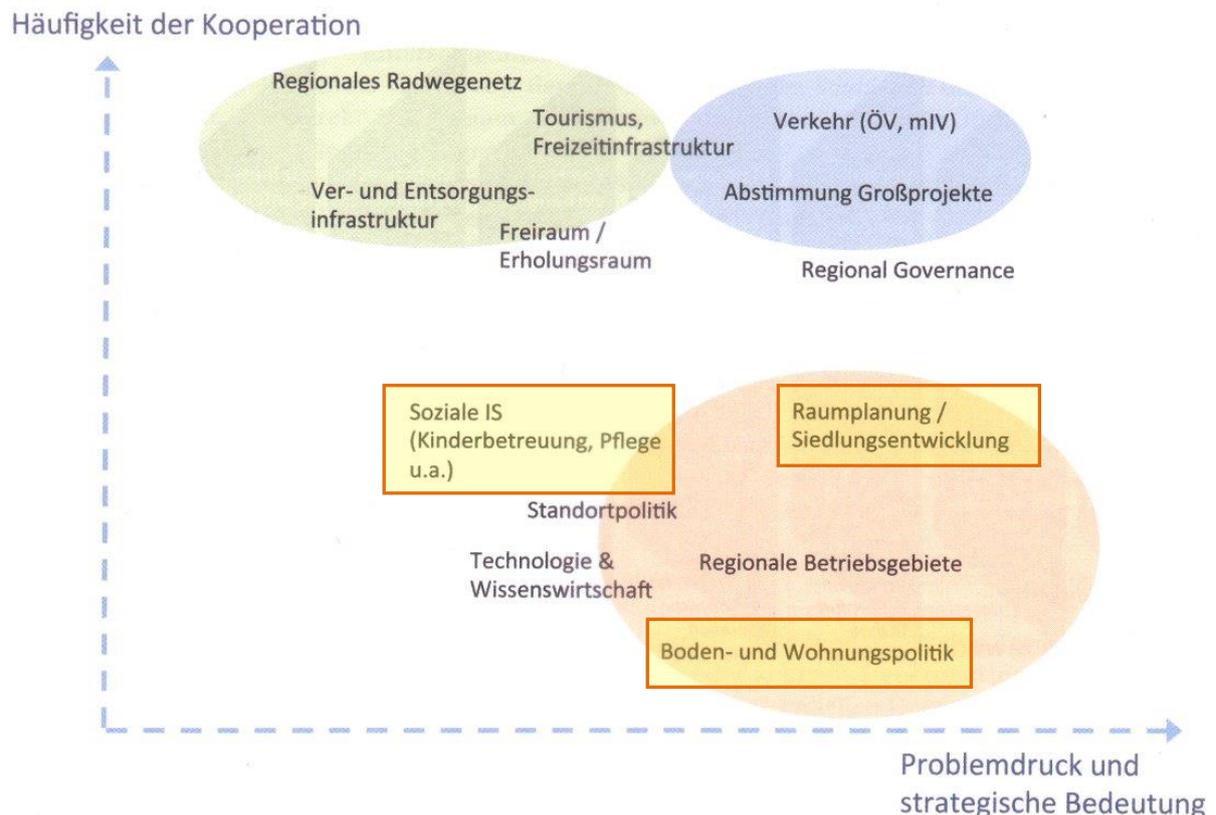
Im speziellen Fall der untersuchten Region – Stadt Wien und südliche Wiener Umlandgemeinden – werfen die Verzahnungen und zersplitterten Zuständigkeiten in einzelnen Sachbereichen hohe Komplexität im Hinblick auf eine „integrative Herangehensweise“ auf. Das stellt für die Wahrscheinlichkeit des Gelingens einer Kooperation eine suboptimale Ausgangssituation dar. Im Zuge der durchgeführten Experteninterviews wurden diesbezügliche Probleme und Handlungsbedarfe mehrfach genannt, wobei im Hinblick auf eine Steuerung des Bevölkerungswachstums der größte Problemdruck in den Bereichen

- Raumplanung / Siedlungsentwicklung,
- Soziale Infrastruktur (Kinderbetreuung, Bildung) und
- Boden- und Wohnungspolitik

gesehen wird.

Die im Jahr 2016 von der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) veröffentlichte Publikation „Agenda Stadtregionen in Österreich“ widmet sich unterschiedlichen Facetten stadtregionaler Governance und kontrastiert die Kooperationshäufigkeiten mit der strategischen Bedeutung und dem Problemdruck in unterschiedlichen Politikfeldern:

Abbildung 9: Problemdruck und Kooperationshäufigkeit in Stadtregionen



Quelle: IFIP/TU Wien, in: ÖROK, 2016.

Angesichts der rechtlichen Mehrebenensystematik in den Bereichen Raumplanung – Siedlungsentwicklung, soziale Infrastruktur (Kinderbetreuung, Pflege) sowie Boden- und Wohnungspolitik überrascht es daher nicht, dass regionale Kooperationen gerade in diesen strategisch wichtigen Feldern trotz des hohen Problemdrucks vergleichsweise selten sind.

Kooperative Lösungsansätze zur Bewältigung stadtregionaler Probleme setzen – auch wenn sie sich nur auf einzelne Gebiete beschränken – eine Vielzahl von Abstimmungsprozessen auf unterschiedlichen Ebenen voraus (Abbildung 10). Diese reichen von Finanzierungspartnerschaften,

baurechtlichen Harmonisierungen, Aushandlungsprozessen im Vorfeld der Errichtung von Raumordnungsverträgen bis hin zu Maßnahmen des Flächentauschs zwischen Wien und Niederösterreich und dem Abgleich der Datenbasis zu Bedarfen und Auslastungen im Bereich der sozialen Infrastruktur.

Die Bereitschaft zu kooperieren, ist stark davon abhängig, dass die Kooperationspartner für sich Vorteile sehen. Wenn der Nutzen nicht absehbar ist und langwierige Kommunikationsprozesse erwartet werden, kann die Kooperationsbereitschaft massiv sinken.

Die nachstehende Abbildung zeigt diese Problematik anhand eines Beispiels, das auch in den Interviews besprochen wurde. Konkret geht es um die Aufwertung des Wohngebietes im Kreuzungsbereich Ketzergasse – Triester Straße durch eine vorausschauende Nachverdichtung entlang einzelner Abschnitte der Triester Straße in Kombination mit einer Attraktivierung der Badner Bahn Haltestelle Vösendorf-Siebenhirten, einer Aufwertung des Straßenraumes und einer Vernetzung der umgebenden Grünräume.

Die zweite Spalte zeigt die Kooperationsbarrieren, die sich aus der Komplexität der erforderlichen Abstimmungsprozesse ergeben. Jedes Vorhaben würde eine Abstimmung auf Ebene von Gemeinden und Ländern, aber auch eine Einigung mit Privaten voraussetzen. Die Aufwände für Kommunikation werden dadurch so hoch, dass die Vorteile einer länder- bzw. gemeindeübergreifenden Kooperation nicht mehr greifbar sind.

Die strukturellen Rahmenbedingungen entziehen sich häufig einer unmittelbaren Einflussnahme. Dennoch gibt es Handlungsfelder, um stadtrregionale Kooperationen zu forcieren, die im letzten Kapitel dargestellt werden.

Abbildung 10: unterschiedliche Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Vollziehung gemäß B-VG

Beispiel für ein Kooperationsfeld: Kreuzungsbereich „Ketzergasse – Triesterstraße“*	Abstimmungserfordernisse – Kooperationsbarrieren
vorausschauender Umgang mit Nachverdichtung	Private, Bauträger, Immobilienentwickler, Investoren, Gemeinden (öRO), Länder W-NÖ; BürgerInnen
P&R-WLB	WLB-Länder (W-NÖ), Gemeinden, Private
Aufwertung Straßenraum	Gemeinden, Länder, Private
Grünraumvernetzung	Private, Gemeinde, Länder (W-NÖ)
regionale Nutzungskonzepte (Grünräume, Kultur)	PGO, SUM, Länder (W-NÖ), Gemeinden, Private

12. Empfehlungen und Handlungsfelder

Das Projekt behandelt die Frage, wie man die Entwicklung in der Stadtregion Wien so steuern kann, dass die Qualität des Siedlungsraumes und des sozialen Gefüges langfristig erhalten bleibt¹⁴³. Als Untersuchungsgebiet wurde der südliche Wiener Raum ausgewählt, weil hier enge Verflechtungen mit den NÖ Umlandgemeinden bestehen. Gegenseitige Abhängigkeiten machen gemeinde- und länderübergreifende Kooperationen nötig. Im Zuge des Projektes wurden bestehende Kooperationen untersucht, um zu zeigen, welche Anknüpfungspunkte für weiterführende stadtrregionale Kooperationen gegeben sind.

Warum kooperieren?

Kooperationen in Stadtregionen haben auf verschiedenen Ebenen einen Mehrwert. Sie ermöglichen nicht nur Synergien und Einsparungen, sondern auch das Verfolgen strategischer (langfristiger) Ziele. Dabei liegen die maßgeblichen Vorteile im Zusammenführen von Schlüsselpersonen, in Lernprozessen, in der Schaffung einer Vertrauensbasis, einer stärkeren Position gegenüber Dritten (dem Bund, der Wirtschaft), einem besseren Image gegenüber Unternehmen und in einer vereinfachten Kommunikation. Dadurch können Konflikte besser bearbeitet und Lösungen entwickelt werden, die in „ausgetretenen Pfaden“ gar nicht gefunden oder in Betracht gezogen worden wären. Eine regionale Abstimmung im Bereich des Wohnungswesens kann die Vielfalt des Wohnraumangebotes und die Versorgung mit (technischen und sozialen) Dienstleistungen optimieren. Regionale Kooperationen orientieren sich an Qualitäten von Wohn- und Wirtschaftsstandorten. Sie tragen durch diese integrierte Sichtweise zu einer besseren Lebensqualität für die Bevölkerung bei.

Wo wird kooperiert?

Analysen der TU Wien und des KDZ¹⁴⁴ zeigen, dass stadtrregionale Kooperationen in den Bereichen der Radwegenetze, der Freizeiteinrichtungen und Erholungsräume sowie der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur häufig sind, ebenso im Verkehrsbereich und bei der Abstimmung von Großprojekten.

In den strategisch relevanten Bereichen der sozialen Infrastruktur, Siedlungsentwicklung und Boden- bzw. Wohnungspolitik besteht zwar ein hoher Problemdruck, allerdings wird hier vergleichsweise selten kooperiert. Auch im südlichen Wiener Raum ist eine interkommunale und länderübergreifende Zusammenarbeit in den Bereichen der Wasser-, Abwasser- und Abfallwirtschaft gut etabliert. Im Bereich der sozialen Infrastruktur, Siedlungsentwicklung und Boden- bzw. Wohnungspolitik besteht zwar eine Vernetzung auf Verwaltungsebene (Planungsgemeinschaft Ost), im Regelfall wird jedoch nicht kooperiert. Dies wäre aber wichtig, denn eine Problematik besteht darin, die Ebene der Gesamtregion mit der Ebene der Gemeinden anhand gemeinsamer Entwicklungsziele zu verbinden.

Woran fehlt es?

Wie bereits erwähnt, sind stadtrregionale Kooperationen gerade im Politikbereich Wohnen eher selten. Dies liegt darin, dass bestimmte Voraussetzungen nicht gegeben sind, förderliche Faktoren fehlen und Barrieren Kooperationen behindern.

Eine gemeinsame Problemwahrnehmung und Kongruenz auf Ebene strategischer Zielsetzungen sind die Grundlage für stadtrregionale Kooperationen, wobei die Problemdeutung politischer EntscheidungsträgerInnen mit einer regionalen Dimension verbunden sein muss. Während die Raumordnungsinstrumente von Wien und Niederösterreich untereinander nur wenig kompatibel sind, ist eine Kompatibilität auf Ebene der strategischen Dokumente der PGO zur „stadtregion+“, des

¹⁴³ Die Ergebnisse basieren auf einer Literaturanalyse, auf Erhebungen vor Ort, einer Analyse von Dokumenten und auf Leitfadeninterviews mit ExpertInnen aus den Bereichen Politik, Verwaltung und Forschung.

¹⁴⁴ im Auftrag der ÖROK (Aganda Stadtregionen: 2016)

Wiener STEP und der Leitplanung Mödling durchaus gegeben und bieten insofern einen Anknüpfungspunkt für die Formulierung gemeinsamer Interessen. EU-Programme sowie Erleichterungen und Förderungen für interkommunale Zusammenarbeit bieten eine Gelegenheit, den Mehrwert stadtreionaler Kooperationen anhand konkreter Projekte aufzuzeigen und damit eine politische Unterstützung für stadtreionale Anliegen zu forcieren, die derzeit noch nicht gegeben ist. Hier fehlen insbesondere nationale Förderungen von Modellvorhaben oder innovativen Ansätzen.

Was wäre möglich?

Auf fachlicher und politischer Ebene besteht Einigkeit darüber, dass das Bevölkerungswachstum in städtischen Verflechtungsräumen mit Qualitäten verbunden werden muss, die sich auf bauliche Verdichtung, die Gestaltung von Freiräumen und öffentlichen Räumen beziehen. Diesbezüglich wäre ein Diskussionsprozess zu den spezifischen Qualitäten von suburbanen Räumen und Gebieten am Stadtrand in Gang zu bringen, auf dessen Basis Rückschlüsse für die Wohnqualitäten im geförderten Wohnbau gezogen werden können.

Die Verknappung leistbaren Wohnraums erhöht den Handlungsdruck auf die südlichen Umlandgemeinden, in denen darüber hinaus ein Bedarf an betreuten Wohnformen und „Jungem Wohnen“ besteht, den die Gemeinden aufgrund mangelnden Grundstücksbesitzes nicht allein decken können. Aufgrund der hohen Bodenpreise schrecken Gemeinden vor dem Ankauf von Grundstücken zurück.

In Niederösterreich ist grundsätzlich keine Verordnung von förderbarem Wohnbau durch die Flächenwidmung möglich. Das System der Wohnbauförderung lenkt vor allem in Richtung Ökologie, aber auch in Richtung zentrumsnaher Lagen. Geförderte Wohnungsneubauprojekte müssen jedoch von einem Gestaltungsbeirat beurteilt werden bzw. ab einer bestimmten Größe ein Architektur- und Planungsauswahlverfahren durchlaufen. Auf fachlicher Ebene könnten in diesem Bereich die Erfahrungen der Stadt Wien mit den Instrumenten zur Einforderung von Qualitäten im geförderten Wohnbau nutzbar gemacht werden.

Gemeinde- und bundesländerübergreifende Kooperationen sind im Bereich der technischen Infrastruktur durchaus gegeben und können aufgrund ihrer Effekte ein positives Kooperationsklima schaffen. Dieses wird auch durch die vom Stadt-Umland-Management initiierten Vernetzungsaktivitäten gefördert. Kleinere Pilotprojekte wie das von der EU kofinanzierte Projekt zur Weiterentwicklung des Marktviertels in Vösendorf haben Symbolwirkung und zeigen Möglichkeiten auf, wie man Wohngebiete an Einfahrtsstraßen in Zukunft aufwerten könnte. Eine gezielte Beschäftigung mit dem Stadtrand kann als verbindende Geste gegenüber der Bevölkerung und der Politik dienen und lässt sich medial gut verwerten.

Im Zuge der Experteninterviews kristallisierten sich die Bereiche Kinderbetreuung, Pflichtschule und betreutes Wohnen als Bereiche für zukünftige Kooperationen heraus, um die Versorgungssituation der Wohnbevölkerung zu verbessern. Eine inhaltliche Erweiterung des Monitoring der „stadtreion“ könnte entsprechende Anknüpfungspunkte für eine regional abgestimmte Bedarfsplanung in den Bereichen sozialer Dienstleistungen aber auch der Wohnversorgung liefern.

Vor allem für Stadt-Umland-Kooperationen ist der mangelnde strukturelle Fit in Hinblick auf die Größe, Abläufe und Entscheidungskompetenzen der Akteure eine Barriere für Kooperationen. Dazu kommen heterogene Interessen von Umlandgemeinden, die ein gemeinsames Vorgehen erschweren. Im Zuge der Regionalen Leitplanung Mödling wurde ein Abstimmungsprozess initiiert, der einen Ansatzpunkt liefert, um das Asymmetrie-Problem zu entschärfen. Die Harmonisierung von Entwicklungsvorstellungen durch die Formulierung von Leitsätzen und die Festlegung von Zielgebieten unter den Gemeinden des Bezirkes Mödling stellen auch für die Wiener Seite eine Erleichterung im Hinblick auf die Initialisierung von Kooperationen dar.

Auf Basis der beschriebenen Anknüpfungspunkte ergeben sich Kooperationspotenziale, die langfristig in einen Bündnisprozess auf Basis gemeinsamer Interessen im Zusammenhang mit der Sicherung

leistbaren Wohnraumes münden könnten. Dazu wäre jedoch das Engagement politischer EntscheidungsträgerInnen notwendig. Dieses würde wiederum einen Mechanismus für einen interkommunalen Interessensausgleich voraussetzen, der spezifische Anreize benötigt. Ein Anstoß dazu müsste von übergeordneter Ebene der Landesregierungen unter den Prämissen einer staatlichen Agglomerationspolitik erfolgen.

Insgesamt betrachtet, wären für den Bereich der Siedlungsentwicklung, Wohnungspolitik und sozialen Infrastrukturen zwar grundlegende Voraussetzungen für Kooperationen gegeben, allerdings fehlen für deren Zustandekommen wesentliche förderliche Bedingungen:

- Die Dynamik des Bevölkerungswachstums führt dazu, dass das was dringend ist, als wichtig bewertet wird. Dadurch rücken langfristige Ziele in den Hintergrund.
- Aufgrund der mangelnden Flächenverfügbarkeit und der hohen Bodenpreise sehen die NÖ Gemeinden keine Handlungsspielräume, um zu kooperieren. Denn man kooperiert nicht nur dann, wenn man einen Nutzen daraus ziehen kann, sondern auch, wenn man zu einer Kooperation etwas beitragen kann.
- Das regionale Engagement von BürgermeisterInn wird nicht belohnt und es fehlen Ideen zur Vermarktung der Region als Lebensraum.
- Angesichts der anhaltenden Transformationsprozesse tun sich die Gemeindeführungen schwer, eine lokale Identität zu wahren. Das fördert wiederum „lokale Egoismen“ und verhindert eine kooperative Handlungsorientierung.

Dazu kommen erschwerend die Ländergrenze, zersplitterte Zuständigkeiten und Trägerschaften sowie verschiedene gesetzliche Regelungen, die Kooperationsbarrieren darstellen.

Vor allem im Einzugsbereich von Städten gewinnt die regionale Ebene an gesellschaftlicher Bedeutung. Regionen werden zwar im Alltag wegen der zunehmenden Mobilität und Flexibilität immer wichtiger, sind aber keine eigenständige politische Ebene und können nicht „top-down“ gesteuert werden. Es gibt derzeit viele Abstimmungen und Kooperationen, die auf verschiedenen Ebenen parallel ablaufen. Diese Prozesse müsste man auf regionaler Ebene in eine strategische Richtung lenken, wozu aber derzeit eine institutionelle Struktur (ein organisatorischer Kern) fehlt. Im Wohnbereich wäre eine regionale Abstimmung in folgenden Bereichen sinnvoll:

1. Eine Grundlage wären zunächst **Daten** zum **Angebot** und zur **Nachfrage** nach **(leistbarem) Wohnraum**. Sie könnten räumliche Unterschiede und den wohnpolitischen Handlungsbedarf aufzeigen. Daraus abgeleitete Ziele würden sich als Basis für regionale Bündnisse oder Netzwerke eignen, durch die eine Verbindlichkeit und Öffentlichkeitswirkung erzeugt werden könnte:

In Deutschland wurden derartige „wohnungsmarktbezogene Dialogprozesse“ in vielen Fällen von Seite kommunaler Verwaltungen initiiert.

Ein Beispiel aus Österreich ist die – von der Rheintalkonferenz 2013 – beschlossene „*Vereinbarung zum Gemeinnützigen Wohnbau*“. Natürlich ist die Situation in Vorarlberg nicht auf den Wiener Raum übertragbar, aber interessant ist, dass dieses Bündnis von den Gemeinden angesichts der drohenden Abwanderung junger Familien initiiert wurde.

2. Teilweise weisen Ein- und Zweifamilienhausgebiete, die ursprünglich für junge Familien konzipiert waren, eine ausgeprägte Alterungstendenz auf. Gleichzeitig ist das lokale Wohnraumangebot zu teuer, zu wenig flexibel und anpassungsfähig und zu einseitig auf bestimmte Nutzergruppen ausgerichtet. Eine **regional gebündelte Information** und **Beratung** zur baulichen Anpassung, Umstrukturierung von Wohnungen und zu gemeinschaftlichen Wohnformen (z. B. „Wohnen und Hilfe“) könnte daher sinnvoll sein.
3. Im Bereich der **Nachverdichtung**, **Um-** und **Zwischennutzung** wäre eine **Potenzialermittlung** in einem regionalen Maßstab nützlich. Ergänzend dazu könnten regionale Bedarfsanalysen eine Ent-

scheidungsgrundlage im Vorfeld der Konversion von untergenutzten und brachliegenden Flächen liefern.

4. Im Bereich der sozialen Infrastruktur wäre es sinnvoll, **kulturelle** Angebote und die Versorgung mit **Kindergarten-** und **Pflichtschulplätzen** regional abzustimmen.
5. Eine aktualisierte Analyse der „**regionalen Zentrenstruktur**“ im Raum Wien könnte dabei unterstützen, dass Gemeinden Klarheit über ihre Rolle, Aufgaben und Chancen im regionalen Kontext gewinnen. Auf dieser Grundlage können gemeinsame Ziele formuliert werden.

Fazit:

1. Speziell im Bereich Wohnen müssen nicht nur Zielkonflikte, sondern auch **Wertkonflikte** bezüglich der Wohn- und Lebensqualität geklärt werden, um eine Basis für Kooperationen zu schaffen. Auf Ebene der Landeshauptleute von Wien, Niederösterreich und dem Burgenland gibt es eine Einigung auf die Entwicklungsstrategie „stadtregion“ (Leitbild und Leitprinzipien für die Siedlungsentwicklung). Somit ist zwar ein gewisser strategischer „Fit“ gegeben, allerdings gibt es Unterschiede auf Ebene der wohnpolitischen Zielsetzungen zwischen Wien und NÖ. Das betrifft den Stellenwert des geförderten Wohnbaus im Wohnungswesen, die Leistbarkeit als Kriterium von Wohnqualität und die Möglichkeiten der Flächenwidmung im Bereich des förderbaren Wohnbaus.
2. Im südlichen Wiener Raum mischen sich die die Vorzüge und Nachteile des städtischen und ländlichen Lebens so, dass **neue (sub)urbane Qualitäten** entstehen. Ein regionaler Dialogprozess über solche Qualitäten wäre wichtig, weil sich dadurch die Potenziale und nicht nur die Nachteile (Verkehr) einer qualitativen Verdichtung kommunizieren lassen.
3. Es gibt zahlreiche Studien zur Situation in der Stadtregion. Trotzdem ist es schwierig, einen **Überblick** zu gewinnen. Eine regionale Bedarfs- bzw. Angebotsanalyse würde eine räumlich ungleiche Versorgung mit leistbarem Wohnraum und sozialen Infrastrukturen aufzeigen und politisch bearbeitbar machen.
4. In der Regel wird der Mehrwert von regionalen Kooperationen im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und die Attraktivität von Unternehmensstandorten argumentiert. Um den **Mehrwert** für die **Bevölkerung** transportieren zu können, müssten Vorteile regionaler Kooperationen in Bezug auf die Lebensqualität vermittelt werden.
5. Nicht zuletzt sind positive Kooperationserfahrungen wichtig, damit sich Vertrauen und eine **Kooperationskultur** etablieren können. Die Zusammenarbeit im Rahmen überschaubarer Projekte kann Erfolgserlebnisse bereitstellen und ein „Kooperationsklima“ schaffen. Um auf diesem Weg einen Grundstein für eine Strategie der schrittweisen Stärkung der stadtregionalen Ebene zu legen, müsste man **Förderungen** und **Anreize** ausbauen.
6. Letztlich ist die Tragfähigkeit regionaler Kooperationen davon abhängig, ob es gelingt, **Ausgleichsmechanismen** zu finden, um räumlich ungleich verteilte Vor- und Nachteile zu kompensieren. Es gibt bereits Ansätze für entsprechende Modelle wie einen regionalen Zukunftsfonds. Die Anwendbarkeit solcher Modelle müsste aber für den Wiener Raum überprüft werden.

13. Übersicht Praxisbeispiele

Praxisbeispiel	Land (Region)	Abschnitt
Förderung von Modellvorhaben	Deutschland	6.1
Erstellung wohnpolitischer Handlungskonzepte	Deutschland	9.1
Definition neuer urbaner Qualitäten in Agglomerationsräumen	Schweiz	9.2
Wohnpolitische Bündnisse für bezahlbares Bauen und Wohnen	Deutschland	10.6
Pilotprojekt zur regionalen Übertragung von Wohnbauflächen im Rahmen eines Stadt-Umland-Modells	Deutschland (Region Freiburg im Breisgau)	10.6
Regionale Konversionskooperation für ehemals militärisch genutzte Flächen	Deutschland (Heidelberg u. a.)	10.6
Regionaler Flächenkatalog	Deutschland (Regionalverband FrankfurtRheinMain)	10.6
Kooperative Entwicklung einer Flughafen-Umlandregion	Schweiz (Glatttal)	10.6
Regionalstrategie im Bereich der Daseinsvorsorge	Deutschland	10.6
Wohnpolitisches Bündnis für leistbares Wohnen	Österreich (Rheintal)	10.6

14. Literaturverzeichnis

Amann, Wolfgang; Lugger, Klaus 2016: Österreichisches Wohnhandbuch 2016

Auer Wolfgang (1978): Sozialpsychologische Befunde zur Stadtplanung, zur Nachbarschaft und zum Wohnen. Ein Überblick. Wien VWGÖ.

Baierl, A., Kaindl, M. (2011): Kinderbetreuung in Österreich - Rechtliche Bestimmungen und die reale Betreuungssituation. Österreichisches Institut für Familienforschung. Wien.

Benz, A. et al. (1998): Regionen und regionale Politik. Eine Einführung. In: Benz, A.; Holtmann, E. (Hg.): Gestaltung regionaler Politik. Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxisfelder. Verlag Leske+Budrich. Opladen.

Benz, A. (2009): Politik in Mehrebenensystemen. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Bußjäger, P. (2012): Die B-VG-Novelle BGBl I Nr 60/2011 im Überblick. In: Bußjäger, P.; Sonntag, N. (Hg.): Gemeindekooperationen – Chancen nutzen – Potenziale erschließen. Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus. Band 115. Wien.

Benz, A.; Fürst, D. (2003): Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, B.; Pröhl, M. (Hg.) (2003): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Biwald, Peter et al. (2010): Schaffung von Public Value. Zentrale Aspekte und strategische Konsequenzen am Beispiel der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung. www.gbv.at (Zugriff 26.4.2017)

Bogner A. et al. (Hg.) (2005): Das Experteninterview. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Boustedt, O. (1975): Grundriss der empirischen Regionalforschung. Band III: Siedlungsstrukturen. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover.

Breidenbach, P. et al. (2013): Jeder für sich oder doch mehr für alle? Wege zu einer intensiveren regionalen Kooperation im Ruhrgebiet. In: Raumforschung und Raumordnung 71:143-156. Bericht aus Forschung und Praxis.

Brodin, E. Z. (1987): Policy Politics: I We Can't Govern Can We Manage? In: Political Science Quarterly. Volume 1025. Number 4. S. 571-587.

Brökemann, D. (1999): Theorie der Raumplanung. R. Oldenburg Verlag. München. Wien.

Bußjäger, P. / Sonntag N. (Hg.) (2012): Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen. 115. Schriftenreihe. Institut für Föderalismus. new academics press. Wien.

Christmann, A. (2014): Von Government zu Governance? Acht europäische Metropolregionen im Vergleich. In: Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft. 8: 141-167.

Derechi, L. U. (2016): Zwischenstadtland Schweiz. Zur politischen Steuerung der suburbanen Entwicklung in Schweizer Gemeinden. transcript-Verlag. (o. O.)

Diller, Ch. (2002): Zwischen Netzwerk und Organisation. Die Dynamik der Verstetigung regionaler Kooperationen. in: RuR 2/2002.

Diller, Ch. (2003): Regionalentwicklung durch neue Kooperationen – von wem und für wen? in: Zeitschrift für Angewandte Geographie 2/2003.

Eberhard, H. (2012): Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen Gemeinden. In: Bußjäger, P. / Sonntag N. (Hg.) (2012): Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen. 115. Schriftenreihe. Institut für Föderalismus. new academics press. Wien.

Fassmann, Heinz: Soziodemographische Trend in Österreich – Konsequenzen für den Wohnbau. www.gbv.at. (Zugriff 5.5.2017)

Flade, A. (Hg.) (2016): Stadt und Gesellschaft im Fokus aktueller Stadtforschung. Konzepte – Herausforderungen – Perspektiven. Springer VS. Wiesbaden.

Flick, Uwe (2010): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Reinbek bei Hamburg.

Föhl, P. S. / Neisener, I. (2009): Regionale Kooperationen im Kulturbereich. Theoretische Grundlagen und Praxisbeispiele. Reihe: Schriften zum Kultur- und Museumsmanagement. Transcripts Verlag. Bielefeld.

Frey, O.; Hamedinger, A.; Dangschat, J. S. (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat – eine Einführung, S. 14-35. In: Hamedinger A. et al. (Hg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Fürst, D.; Schubert H. (1998): Regionale Akteursnetzwerke. Zur Rolle von Netzwerken in regionalen Umstrukturierungsprozessen. In: RuR 5/6. 1998.

Fürst, D. (1999): Auswertung von Erfahrungen zur Kooperation in Regionen. In: Kurzberichte aus Praxis und Forschung. RuR 1.1999.

Fürst, D. (2004): Regional Governance. In: Benz, A. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. S. 45-64. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Fürst, D. (2007): Regional Governance. In: Benz, A. et al.. Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Fürst, D. (2014): Koordination und Führung in der Regionalplanung. Raumforschung und Raumordnung 2014; 72: 451-462.

Gaebe, Wolf (2004): Urbane Räume. Verlag Eugen Ulmer. Stuttgart.

Getzner, Michael (2013): Zur Finanzierung einer wachsenden Stadt – Fiskalische Wirkungen der Stadterweiterung. In: Prenner, Peter (Hg.) Wien Wächst. Herausforderungen zwischen Boom und Lebensqualität. Tagungsband der AK-Wien Fachtagung. 12.

Granovetter, M. S. (1973) The Strength of Weak Ties. In: American Journal of Sociology. Volume 68. Issue 6; S. 1360-1380.

Gustafson, Per (2009): Mobility and Territorial Belonging. In: Environment and Behavior. Volume 41 / Number 4.

Heeg, S. (2015): Wohnungen als Anlagegut im Zeitalter der urbanen Renaissance? In: Prenner, P. (Hg.): Wien wächst – Wien wohnt. Gutes Wohnen in einer wachsenden Stadt. AK Wien.

Helbich, Marco (2009): Modellierung (post)suburbaner Prozesse am Fallbeispiel der Stadtregion Wien. in: Krätke, Stefan (Hg.): Beiträge zur europäischen Stadt- und Regionalforschung. Band 7. LIT Verlag GmbH & Co. KG. Wien.

Heinrich, J. (2012): Die Besteuerung von Gemeindeverbänden und ihren Leistungen. Vortrag. (Download: https://www.kommunalnet.at/fileadmin/media/Downloads/PDF/2012/-Praesentationen/KWG_2012/Besteuerung_von_Gemeindeverbaenden_Vortrag_Johannes_Heinrich.pdf; Zugriff am 27.10.2017)

Heinz, Werner (Hg.) (2000): Stadt und Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 38. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin.

Heinz, Werner et al. (2004): Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik. Band 93. Verlag W. Kohlhammer. Stuttgart.

- Hochholding, Nikola; Parzer, Philip (2013): Sozialplanung in Österreichs Städten. In: ÖGZ 9/2013. www.staedtebund.at
- Hofmarcher-Holzhacker, Maria (2013): Das österreichische Gesundheitssystem - Akteure, Daten, Analysen. Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft. Wien. (Download: https://www.bmgf.gv.at/cms/home/attachments/0/6/3/CH1066/CMS1379591881907/oe_gesundheitsystem.pdf; Zugriff am 13.11.2017)
- Howard, E. (2017). *Gartenstädte von morgen. Ein Buch und seine Geschichte*. Berlin, Basel: Birkhäuser. (<http://www.degruyter.com/view/product/460205> - Zugriff am 30.8.2017)
- Hölzle, K.; Gemünden, H. G. (2011): Schlüsselpersonen der Innovation. Champions und Promotoren. www.researchgate.net (Zugriff am 29.6.2017)
- Kaindl, M.; Schipfer, R. K. (2015); Familien in Zahlen 2015. Statistische Informationen zu Familien in Österreich. Österreichisches Institut für Familienforschung. Wien.
- Kanonier, A. (2014): Positionspapier zum Umgang mit förderbarem Wohnbau im österreichischen Planungsrecht. In: ÖROK (2014b): Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „Leistbaren Wohnens“. Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft. ÖROK Schriftenreihe Nr. 191. Wien.
- KDZ (Zentrum für Verwaltungsforschung) (2013): Struktur, Steuerung und Finanzierung von kommunalen Aufgaben in Stadtregionen. Österreichischer Städtetag 2013. (Download: https://kdz.eu/sites/default/files/documents/kdz/news/PDF%20Attachment/13_06/2013_Grundlagenpapier_AK_II.pdf; Zugriff am 24.10.2017)
- Kilper, H. (Hg.) (2010): Governance und Raum. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.
- Klein, O., Gronemeyer, C.M., Maschinski, S. et al. (2016) Promotoren in regionalen Innovationssystemen. In: Raumforschung und Raumordnung 74: 405.
- Knieling, J. et al. (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. Dortmund.
- Kollmann, A. et al. (2005): Föderalismus in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der Stadt-Umland-Problematik am Beispiel der Stadt Linz. Trauner Verlag. Linz.
- Kübler, D. (2012): Governing the Metropolis: towards kinder, gentler democracies. In: European Political Science. 11-2012. S. 430-445.
- Löw, M. et al. (2007): Einführung in die Stadt- und Raumsoziologie. Verlag Barbara Budrich. Opladen & Farmington Hills.
- Lummerstorfer, Anton-Josef (2006): Interkommunale Zusammenarbeit – eine Organisationsalternative mit großen Potenzialen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung. Reihe B: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen. Trauner Verlag. Johannes- Kepler-Universität Linz.
- Matschek, M. (2011): Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). In: Schriftenreihe für Recht und Finanzen für Gemeinden. 02/2011.
- Mayntz, R. ; Scharpf, Fritz W.. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In Renate Mayntz ; Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung* (S. 39-72). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Mädling, H. (2009): Strategische Regionsbildung – zwischen Wettbewerb und Kooperation. In: KDZ. Forum Public Management. Sondernummer 1. Wien.
- Menzl, M. (2007): Leben in Suburbia – Raumstrukturen und Alltagspraktiken am Rand von Hamburg. Campus. Frankfurt/New York.

- Menzl, M. (2011): Die Vielfalt von Lebensentwürfen in „trägen Raumstrukturen“ – sind suburbane Räume erneuerungsfähig? In: Herrmann, H. (Hg.) Die Besonderheit des Städtischen. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Moss, T. et al. (2009) Zur Renaissance der Gemeinschaftsgut- und Gemeinwohlforschung. In: Bernhardt, Ch. et al. (Hg.): Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung. Campus Verlag. Frankfurt/New York.
- PGO (Hg.) (o. J.): Atlas der wachsenden Stadtregionen. Materialienband zum Modul I des Projektes „Strategien zur räumlichen Entwicklung der Ostregion (SRO)“. Wien.
- PGO (2009): Raum und Energiepotenziale in der Ostregion
- PGO (2010): Kordonenerhebung Wien.
- PGO (2013) EinpendlerInnen nach Wien. Achsenbezogene Untersuchung der Park & Ride Potenziale.
- PGO (Hg.) (2011): Stadtregion+; Zwischenbericht. Planungskoooperation zur räumlichen Entwicklung der Stadtregion Wien Niederösterreich Burgenland. Wien.
- PGO (Hg.) (2016): Monitoring der Siedlungsentwicklung in der Stadtregion+. Strategien zur räumlichen Entwicklung der Ostregion.
- Pyschny, A. et al. (2012): Auf dem Weg zur Stadtregion? Einordnung des Fallbeispiels der interkommunalen Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig in die Debatte um „Regional Governance“. In: Raumforschung Raumordnung. 70: 531-544.
- ÖROK (2009): Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen. Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten. ÖROK Schriftenreihe Nr. 179. Wien.
- ÖROK (2016): Agenda Stadtregionen in Österreich. Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“ und Materialienband. ÖROK Schriftenreihe Nr. 198. Wien.
- Pitlik, Hans; Wirth, Klaus; Lehner, Barbra (2010): Gemeindestruktur und Gemeindekooperation. WIFO/KDZ. Wien.
- Schäfers, B. (2010): Stadtsoziologie. Stadtentwicklung und Theorien – Grundlagen und Praxisfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Schimank, U. (2007): Elementare Mechanismen. In: Benz, A. et al.. Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Sieverts, Th. (1997): Zwischenstadt: zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land, Bauverlag. Gütersloh. Birkhäuser. Basel.
- Simmel, G. (1903) Die Großstädte und das Geistesleben. In: Die Grossstadt. Vorträge und Aufsätze zur Städteausstellung. (Jahrbuch der Gehe-Stiftung Dresden, hrsg. von Th. Petermann, Band 9, 1903, S. 185-206. <http://gutenberg.spiegel.de/buch/die-grossstaedte-und-das-geistesleben-7738/1> (Zugriff am 30.8.2017)
- Weichhart, P. (2009): Regionalplanung für Ballungsgebiete – ein Handlungsfeld von nationaler Bedeutung. In: KDZ. Forum Public Management. Sondernummer 1. Wien.
- Wehrli-Schindler, B. (2015) Urbane Qualität für Stadt und Umland. Ein Wegweiser zur Stärkung einer nachhaltigen Raumentwicklung. Schweizerischer Nationalfonds, Bern. Verlag SCheidegger & Spiess AG. Zürich.
- Wiechmann, Th. (1999): Regionalmanagement auf dem Prüfstand. Anspruch und Wirklichkeit kommunikativer Verfahren in der Regionalplanung. In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie. 1/1999.

Wiechmann, Th. (2008): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Verlag Dorothea Rohn. Dortmund.

Witte, E. (1973): Organisation für Innovationsentscheidungen - Das Promotoren-Modell. Schwartz. Göttingen.

Zakrzewski, P. (2011): In der Übergangszone: Alternde Einfamilienhausgebiete zwischen Revitalisierung, Stagnation und Schrumpfung. In: Schnur, O. / Drilling, M. (Hg.): Quartiere im demografischen Umbruch. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Zimmermann, K.; Heinelt, H. (2012): Metropolitan Governance in Deutschland. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Dokumente:

Amt der niederösterreichischen Landesregierung (2004): Landesentwicklungskonzept für Niederösterreich. Prinzipien, Grundsätze und Ziele einer integrierten Raumentwicklung.

Amt der niederösterreichischen Landesregierung (2015): Leitfaden für die Gestaltungsbeiräte bzw. Architektur- und Planungsauswahlverfahren in Niederösterreich.

Amt der niederösterreichischen Landesregierung (2017a): Bedarfszuweisungen an Gemeinden. Richtlinien. (Download: http://www.noe.gv.at/noe/Gemeindeservice/Foerd_Bedarfszuweisung.html)

Amt der niederösterreichischen Landesregierung (2017b): Richtlinie für die kleinregionale Zusammenarbeit in Niederösterreich. (Download: http://www.raumordnung-noe.at/fileadmin/root_raumordnung/infostand/kleinregional/Richtlinie042017.pdf; Zugriff am 6.9.2017)

Amt der Salzburger Landesregierung (2006): Richtlinie zur Erstellung naturschutzfachlicher Gutachten im Hinblick auf die Bewertung von Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen nach dem Salzburger Naturschutzgesetz. (Download: https://landversand.salzburg.gv.at/WebRoot/Store/Shops/Landversand/-5252/A469/388E/6096/A233/4DEB/AE3E/24CD/richtlinie_ausgleich.pdf; Zugriff am 27.10.2017)

ARE (Bundesamt für Raumentwicklung) (2008): Synthese Erfahrungsaustausch: Nutzen-Lasten-Ausgleichssysteme. (Download: https://www.are.admin.ch/.../nutzen_lasten-ausgleichssysteme11092008.../; letzter Zugriff am 5.9.2017)

ARE (Bundesamt für Raumentwicklung) (Hg.) (2013): Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung: Regionale Zusammenarbeit im Stadt-Land-Kontext. Bern.

BBSR (Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung) (2016): Lokale Bündnisse für bezahlbares Wohnen und Bauen in ausgewählten Handlungsfeldern. Berlin.

BMUB (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) / Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2015): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Kernempfehlungen und Maßnahmen.

BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2011): Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Denkanstöße für die Praxis. (http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2011/DL_RegionalstrategieDaseinsvorsorge.pdf?__blob=publicationFile&v=2; Zugriff am 24.8.2017)

BMWSV NRW (Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr Nordrhein-Westfalen) (2016): Handlungskonzepte Wohnen – vom Beschreiben zum gemeinsamen Handeln. Leitfaden für Kommunen. (Download: http://www.vm.nrw.de/wohnen/_pdf_container/Handlungskonzepte-Wohnen-2016.pdf)

BFS (Bundesamt für Statistik) (2012): Raum mit städtischem Charakter. Erläuterungsbericht. (Download: <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/349558/master>; Zugriff am 5.9.2017)

- Ecoplan (2012): Urbane Herausforderungen aus Bundessicht. Ein Diskussionsbeitrag zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik. Bern. (Download: <https://www.aren.admin.ch/aren/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/staedte-und-agglomerationen/urbane-herausforderungen-aus-bundessicht.htm>; Zugriff am 1.9.2017)
- Ecoplus (2016): Förderung regionaler Initiativen und Projekte. Jahresbericht 2016. (www.ecoplus.at; Zugriff am 6.9.2017)
- Gutheil-Knopp-Kirchwald; G. Bröthaler, J. (2015): Folien zum Workshop „Organisation und Finanzierung stadtreionaler Kooperation“ – 26.2.2015. (Download: <https://www.staedtebund.gv.at/-services/veranstaltungsergebnisse/veranstaltungsergebnisse-details/artikel/workshop-organisation-und-finanzierung-von-stadtreionen/>; Zugriff am 23.10.2017)
- GVA Mödling / NÖL / stadtländ (2016): Regionaler Leitplan Mödling.
- Hauptverband der deutschen Bauindustrie (2016): Serieller Wohnungsbau. Der Schlüssel für mehr kostengünstigen Wohnungsbau in unseren Städten. (Download: http://web.gdw.de/uploads/pdf/studien_gutachten/HBi_Brosch_Wohnungsbau_final.pdf; Zugriff am 30.8.2017))
- Leitungsgruppe des NFP 54 (Hg.) (2011): Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung. Von der Verwaltung zur aktiven Entwicklung. vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich. Bern. (Download: <https://www.nfp54.ch/>)
- MA 18 (2005): STEP 05. Standortentwicklung Wien 2005.
- MA 18 (2014): STEP 2025. Stadtentwicklungsplan Wien.
- MA 18 Werkstattbericht 153 (2015): Perspektive Liesing.
- ÖROK (2011): Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2011. (Download: http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/1.OEREK/OEREK_2011/Dokumente_OEREK_2011/OEREK_2011_DE_Downloadversion.pdf; Zugriff am 7.9.2017)
- ÖROK (2013): Mehrwert stadtreionaler Kooperation. Expertenpapier im Auftrag der Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtreionen“.
- ÖROK (2014a): Kleinräumige Bevölkerungsprognose 2014. (Download: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/demographische_prognosen/bevoelkerungsprognosen/index.html#index2; Zugriff am 29.8.2017)
- ÖROK (2014b): Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „Leistbaren Wohnens“. Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft. ÖROK Schriftenreihe Nr. 191. Wien.
- ÖROK (2017): ÖROK-Empfehlung Nr. 55: „Für eine Stadtreionspolitik in Österreich“ (Download: http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/5.Empfehlungen/OEROK-Empfehlung_Nr._55_angenommen_HP.pdf; Zugriff am 8.10.2017)
- Rechnungshof (2017): Bericht des Rechnungshofes. Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m. b. H. Wien. (Download: http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/jahre/2017/-berichte/teilberichte/Niederosterreich/Niederosterreich_2017_01/Niederosterreich_2017_01_1.pdf; Zugriff am 30.10.2017)
- Regionalverband FrankfurtRheinMain (2016): Regionales Monitoring 2016. (http://service.region-frankfurt.de/RegMoni_RVFRM_2016_Web.pdf; Zugriff am 28.8.2017)
- Regionalverband FrankfurtRheinMain (2016a): Bauflächen für bezahlbaren Wohnraum. (<https://www.region-frankfurt.de/Wohnen>; Zugriff am 28.8.2017)
- Regionalverband Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden (2011): Satzung. (Download: <https://www.rvs-salzburg.at/%C3%BCber-uns/satzung/>; Zugriff am 30.10.2017)

Stadt Münster Amt für Stadtentwicklung Stadtplanung Verkehrsplanung (2014): Handlungskonzept Wohnen. Ein Kompendium. (<http://www.stadt-muenster.de/stadtplanung/handlungskonzept-wohnen.html>); Zugriff am 30.8.2017)

Standpunkt Liesing (o. J.): Masterplan „Standpunkt Liesing“ Kurzfassung (http://www.standpunkt-liesing.at/fileadmin/user_upload/downloads/201212_Broschuere_Dialogveranstaltung_Masterplan.pdf); Zugriff am 5.7.20187)

Statistik Austria 2016a: Urban-Rural-Typologie.

Statistik Austria 2016b: Kurzbeschreibung internationaler Verfahren zur Klassifikation von Stadt und Land. Wien.

SUM (2011): Landschaftskonto. Etablierung des Landschaftskontos als strategischen Modellansatz am Sektor Landschaftsentwicklung im Ballungsraum Wien – Niederösterreich.

SUM (2015): Landschaftskonto – Instrument für die Stadt – Region(s) – Planung. Vortrag. (Download: www.stadtumland.at; Zugriff: 27.10.2017)

Umweltbundesamt 2016: Umweltkontrollbericht 2016 (<http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/umweltkontrollbericht/ukb/>); Zugriff am 13.6.2017)

Verkehrsplanung Käfer GmbH (2013) Masterplan Verkehr (liesing.at/fileadmin/user_upload/downloads/Bericht__Masterplan_Verkehr_TEIL_2.pdf); Zugriff am 5.7.2017)

Vision Rheintal (2013): Vereinbarung Gemeinnütziger Wohnbau. (Download: http://www.vision-rheintal.at/fileadmin/VRuploads/PDF/Aktuell/11_rheintalkonferenz/vereinbarung_klein.pdf); Zugriff: 27.10.2017)

wohnfonds_wien 2015: Beurteilungsblatt 4-Säulen Modell (Download: <http://www.wohnfonds.wien.at/media/file/Neubau/4-Saulen-Modell.pdf>); Zugriff: 27.10.2017)

Zeitungsartikel:

Schürer, A.: Vision Glatttal. Wie das Glatttal zur Großstadt werden soll. In: NZZ; 18.11.2013 (<https://www.nzz.ch/zuerich/wie-das-glatttal-zur-grossstadt-werden-soll-1.18187115>); Zugriff am 1.9.2017)

Vision konkret 9. Ausgabe Mai 2013. http://www.vision-rheintal.at/fileadmin/VRuploads/PDF/Downloads_A-Z/Publikationen/VisionKonkret_NR9_-_SCREEN.pdf; Zugriff am 2.11.2017

Internetquellen:

www.stadtregionen.at

www.verwaltungskooperation.at

www.vision-rheintal.at

www.wegweiser-kommune.de (Bertelsmann Stiftung)

Daten

Statistik Austria (1016): Kindertagesheimstatistik 2015/16. Wien.

15. Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Siedlungsstruktureller Übergang im südlichen Wiener Stadt-Umland</i>	16
<i>Abbildung 2: Rahmenbedingungen für die Initialisierung von Kooperationen</i>	38
<i>Abbildung 3: Einflussfaktoren auf die Qualität von regionalen Kooperationen</i>	48
<i>Abbildung 4: Erfolgsfaktoren nach Phasen regionaler Kooperationen (nach Benz, Fürst 2003: 189-203)</i>	51
<i>Abbildung 5: Untersuchungsgebiet als „Verflechtungsraum“</i>	61
<i>Abbildung 6: Verortung von Kooperationspotenzialen</i>	91
<i>Abbildung 7: Vision Rheintal - Regionale Karte der Versorgung mit leistbarem Wohnraum</i>	101
<i>Abbildung 8: unterschiedliche Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Vollziehung gemäß B-VG</i>	102
<i>Abbildung 9: Problemdruck und Kooperationshäufigkeit in Stadtregionen</i>	104
<i>Abbildung 10: unterschiedliche Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Vollziehung gemäß B-VG</i>	105