



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

„Region Wien - Eine Utopie?
Rahmenbedingungen sowie Prioritätensetzungen und
Handlungsmöglichkeiten politischer Akteur*innen im
raumplanerischen Kontext“

verfasst von / submitted by

David Neuber, BSc

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of

Master of Arts (MA)

Wien, 2020 / Vienna, 2020

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

A 066 857

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium Raumforschung und Raumordnung

Betreut von / Supervisor:

Dr. Axel Priebes

Danksagungen

Ich möchte mich zuallererst bei meinen Eltern Maria Neuber und Rupert Haas, sowie meiner Freundin Marlene Ecker für die langjährige und ausdauernde Unterstützung zutiefst bedanken, die es mir überhaupt erst ermöglicht hat, diese Abschlussarbeit zu schreiben.

In Bezug auf die konkrete Realisierung dieser Arbeit möchte ich mich zuallererst bei meinem Betreuer Axel Priebis bedanken, der die entscheidenden thematischen Impulse gesetzt hat und mich mit viel Rat und Tat unterstützt hat. Vielen Dank auch an Wolfgang Bartsch, Alexandra Elbakyan, Kathrin Gärtner, Peter Görgl, Philipp Ringswirth sowie meine Interview-Partner*innen Thomas Madreiter, Monika Obereigner-Sivec, Walter Pozarek, Rudolf Schicker, Josef Taucher, Manfred Wurm, Ilse Wollansky und Renate Zuckerstätter für die Bereitschaft, mit ihrer Expertise für diese Arbeit zur Verfügung zu stehen.

Zusammenfassung

Mobilität, Wohnen, Arbeiten, Wirtschaften und Freizeit sind drängende Bedürfnisse von rund drei Millionen Menschen in der Region Wien, einer der sich am dynamischsten entwickelnden Stadtregionen Europas. Als *Stadtregion*⁺ erstreckt sie sich grenzüberschreitend auf die Bundesländer Wien, Niederösterreich und Burgenland. Eine Herausforderung stellen dabei die derzeit vorhandenen informellen Kooperationsstrukturen zwischen den Bundesländern und Gemeinden dar, die eine verbindliche und strategische Raumplanung der Region Wien erschweren. In dieser Arbeit werden mittels qualitativer Inhaltsanalyse auf der Basis von Leitfaden-gestützten Expert*innen-Interviews die Rahmenbedingungen sowie Prioritätensetzungen und Handlungsmöglichkeiten politischer Akteur*innen im raumplanerischen Kontext erörtert. Diese gelten in einem inhaltlich und institutionell schwach ausgeprägten Kooperationssetting als besonders wirkmächtig.

Die Ergebnisse zeigen, dass es trotz dieses Settings viele Austauschbeziehungen in der Region Wien gibt und Stadt-Umland-Kooperationen auf Basis von gut funktionierenden Austauschplattformen mit fachlicher Grundlagenarbeit, wie der *Planungsgemeinschaft Ost (PGO)* und dem *Stadt-Umland-Management (SUM)*, sowie von engagierten Akteur*innen aus Politik und Verwaltung, thematisch-punktuell stattfinden. Dennoch ist eine wesentliche Erkenntnis dieser Masterarbeit, dass grenzüberschreitende Kooperationsvorhaben für politische Akteur*innen in der Regel eine Fleißaufgabe mit ungewissem *Policy-Output*, *-Outcome* und *-Impact* sind. Eine auf Rechts- und Planungssicherheit basierende, verbindliche, formalisierte, vorausschauende und proaktive Stadt-Umland-Kooperationsarbeit in der Region Wien, unabhängig vom persönlichen Einsatz politischer und administrativer Akteur*innen, scheint bis auf weiteres eine Utopie zu bleiben. Geschichtlich-legistische Rahmenbedingungen, politisch-ideologische Differenzen und ein zu geringer Leidensdruck lässt das Beharrungsvermögen der Akteur*innen unverändert. Einzig externe Faktoren wie Auswirkungen der Wirtschafts-, Klima- oder/und Corona-Krise könnten als *schwarzer Schwan* zur Veränderung der Strukturen in Zukunft maßgeblich einwirken.

Abstract

In recent years, the Vienna region has become one of the most dynamically developing urban regions in Europe. Mobility, housing, labor, the economy, and leisure are urgent needs of around three million people that need to be addressed. As a so called *Stadtregion*⁺, Vienna extends across the federal states of Vienna, Lower Austria, and the Burgenland. The currently existing informal cooperation among the federal states and the municipalities involved poses a challenge as they make binding and strategic planning of the Vienna region rather difficult. The core interest of this thesis is to investigate the framework conditions and the setting of priorities and options for action by political actors in the spatial planning context. To be more precise, the goal is to explore the actions of political actors which are ascribed to be more powerful within contextually and institutionally weak cooperation settings. Data for this research were gathered through qualitative semi-structured in-depth interviews which have been analyzed according to the principles of qualitative content analysis.

The results show that in spite of the setting described above, there are many interconnections in the Vienna region. The existing cross-border cooperations are based on (a) well-functioning platforms with a good scientific base-work supply, such as the *Planungsgemeinschaft Ost (PGO)* and the *Stadt-Umland Management (SUM)*, as well as on (b) committed actors in politics and administration. A key finding of this thesis, however, suggests that cross-border cooperation projects are usually a diligent task for politicians with an often-uncertain *policy-output*, *-outcome* and *-impact*. A binding, formalized, forward-looking and proactive cooperation in the Vienna region, which is independent of political and administrative actors as well as based on legal and planning certainty, seems to remain a utopia for the time being. This is largely because of historical-legal predispositions, political-ideological differences, and little necessity for change. Only external factors such as the effects of the economic, climate, or corona crisis could have a decisive influence on the prevailing structures in the future.

Inhaltsverzeichnis

Danksagungen	i
Zusammenfassung	iii
Abstract	iv
Inhaltsverzeichnis	v
Abbildungsverzeichnis	vii
Tabellenverzeichnis	viii
Abkürzungsverzeichnis	ix
1. Einleitung	1
1.1. Forschungsinteresse	1
1.2. Ziele der Arbeit	3
1.3. Aufbau der Arbeit	3
2. Theoretisch-konzeptioneller Rahmen	5
2.1. Stadtregionen – Was, Warum, Wieso?	5
2.1.1. Organisationsformen und Kooperationsstrukturen	6
2.2. Akteurszentrierter Institutionalismus	8
2.3. Planungstheorie und Policy-Forschung	11
2.3.1. Drei Ebenen der Planungstheorie – Polity, Policy und Politics . . .	12
2.3.2. Policy-Forschung – Politikfelder und ihre Trennlinien	14
2.3.3. Politische und administrative Akteur*innen im Raumordnungssystem – Ein (Mis)match	16
2.3.4. Koordination in der Raum- und Regionalplanung	19
2.4. Hinführung zur Forschungs- bzw. Wissenslücke	20

3. Empirische Vorgehensweise	23
3.1. Forschungsfragen	23
3.1.1. Operationalisierung der Forschungsfragen	24
3.2. Methodik: Eine qualitative Interviewstudie	26
3.2.1. Datenerhebung durch Leitfaden-gestützte Expert*innen-Interviews	26
3.2.2. Datenanalyse mittels qualitativer Inhaltsanalyse	36
4. Ergebnisse der empirischen Forschung	43
4.1. Rahmenbedingungen – ‚Es herrscht eine starke Kleinteiligkeit!‘	43
4.1.1. Geschichtliche Rahmenbedingungen	43
4.1.2. Gesetzliche Rahmenbedingungen	53
4.2. Prioritätensetzung – ‚Nur keine Brösel!‘	58
4.2.1. Strategien von politischen Akteur*innen	59
4.2.2. Policy-Windows	62
4.2.3. Wahlen und ihre Logiken	65
4.3. Governance-Formen – ‚Derzeit ist es ein informelles Reden!‘	68
4.3.1. SUM und PGO – Die zwei Instrumente der Region Wien	69
4.3.2. Verbindlichkeit – Das Zauberwort in der Policy Arena	75
4.3.3. Zukunft und Entwicklungsmöglichkeiten	80
5. Quintessenz der Ergebnisse	85
5.1. Persönliche Bewertung und Handlungsempfehlungen	87
Literatur- und Quellenverzeichnis	91
Literaturverzeichnis	91
Medienquellenverzeichnis	106
Onlinequellenverzeichnis	107
A. Anhang	109
A.1. DI Thomas Madreiter	109
A.1.1. Interview	109
A.1.2. Kategorisierte Zusammenfassung	112
A.2. Dipl. Päd. ⁱⁿ Monika Obereigner-Sivec	113
A.2.1. Interview	113
A.3. DI Walter Pozarek	115
A.3.1. Interview	115
A.3.2. Kategorisierte Zusammenfassung	120

A.4. DI Rudolf Schicker	122
A.4.1. Interview	122
A.4.2. Kategorisierte Zusammenfassung	125
A.5. Mag. Josef Taucher	128
A.5.1. Interview	128
A.5.2. Kategorisierte Zusammenfassung	132
A.6. DI ⁱⁿ Ilse Wollansky	134
A.6.1. Interview	134
A.6.2. Kategorisierte Zusammenfassung	140
A.7. Manfred Wurm	143
A.7.1. Interview	143
A.7.2. Kategorisierte Zusammenfassung	148
A.8. DI ⁱⁿ Renate Zuckerstätter	151
A.8.1. Interview	151
A.8.2. Kategorisierte Zusammenfassung	157
A.9. Muster der Zustimmungserklärung und Datenschutzmitteilung für die In- terviewpartner*innen	160
A.10. Verwendete Software, Hardware und Standards	161

Abbildungsverzeichnis

1. Wiens Bürgermeister Michael Ludwig im ZiB2-Interview (16. März 2020).	x
2. Groß-Enzersdorf: Schilder zeigen unterschiedl. Gemeindezugehörigkeiten.	4
3. Öffentlich-rechtliche Organisationsstrukturen in Stadtregionen	7
4. Der akteurszentrierte Institutionalismus im Überblick.	9
5. Die Freundschaft der ehem. Landeshauptleute von Michael Häupl (Wien) und Erwin Pröll (NÖ).	22
6. Konzeptionelle Operationalisierung der Forschungsfragen.	25
7. Schematisch-graphische Darstellung des verwendeten Leitfadens.	27
8. Ein beliebter Interviewort: Das Wiener Kaffeehaus	32

9.	Exemplarische Darstellung des angewendeten Transkriptionsverfahrens . . .	34
10.	Kodierung: Konzeptionelle Operationalisierung der Forschungsfragen. . . .	38
11.	Ketzergasse: Auf der einen Seite Wien, auf der anderen NÖ.	42
12.	Trennungsgesetz vom 29. Dezember 1921.	45
13.	Karte über die Entwicklung des Wiener Stadtgebiets von 1937 bis 1954. . .	47
14.	Beispiel eines in den Medien heiß diskutierten interkommunalen Konflikts.	59
15.	Karte der Wirkungsbereiche der wichtigsten Instrumente zur kooperativen Zusammenarbeit in der Region Wien.	70
16.	Logos der drei bekanntesten konkreten grenzüberschreitenden Koopera- tionen der Region Wien.	78
17.	Vorbild Schweizer Agglomerationspolitik? Blick auf den durch Zersiede- lung geprägten Züricher Agglomerationsraum.	90

**) Ich habe mich bemüht, sämtliche Inhaber*innen der Bildrechte ausfindig zu machen und ihre Zustimmung zur Verwendung der Bilder in dieser Arbeit eingeholt. Sollte dennoch eine Urheberrechtsverletzung bekannt werden, ersuche ich um Meldung bei mir.*

Tabellenverzeichnis

1.	Handlungstypen und Logiken regionaler Kooperationen.	8
2.	Planungstheoretische Grundfragen.	13
3.	Rationalitäten von Politik und Verwaltung	18
4.	Interviewte Expert*innen aus Politik und Verwaltung in der Region Wien	29
12.	Verwendete Software, Hardware und Standards	161

Abkürzungsverzeichnis

B-VG	.....	Bundesverfassungsgesetz
BGM	.....	Bürgermeister*in
BOKU	.....	Universität für Bodenkultur Wien
BPWW	.....	Biosphärenpark Wienerwald
bzw.	.....	beziehungsweise
ca.	.....	zirka
CSP	.....	Christlich-Soziale Partei
EU	.....	Europäische Union
F-AG	.....	Finanzausgleichsgesetz
GmbH	.....	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
KPÖ	.....	Kommunistische Partei Österreichs
LH	.....	Landeshauptmann*/-frau*/-leute
MA 18	.....	Wiener Magistratsabteilung für Stadtentwicklung und Stadtplanung
NS	.....	Nationalsozialismus
NÖ	.....	Niederösterreich
PGO	.....	Planungsgemeinschaft Ost
SDAP	.....	Sozialdemokratische Arbeiter Partei
SPÖ	.....	Sozialdemokratische Partei Österreichs
STEP	.....	Stadtentwicklungsplan der Stadt Wien
SUM	.....	Stadt-Umland-Management
TU	.....	Technische Universität
u. a.	.....	unter anderem
USA	.....	Vereinigte Staaten von Amerika
v. a.	.....	vor allem
VOR	.....	Verkehrsverbund Ostregion
z. B.	.....	zum Beispiel
ÖPNV	.....	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖROK	.....	Österreichische Raumordnungskonferenz
ÖVP	.....	Österreichische Volkspartei



Abbildung 1.: „Das Umland von Wien ist mit Wien so eng verbunden, dass eine völlige Trennung für alle Beteiligten von großem Nachteil wäre.“
(Michael Ludwig, Bürgermeister der Stadt Wien, im ZiB2-Interview am 16. März 2020 bei Armin Wolf auf die Frage, ob eine Schließung der Grenzen der Stadt Wien zu Niederösterreich im Zuge von Corona-Maßnahmen vorstellbar wäre, Screenshot.)

1. Einleitung

Im Kern dieser Masterarbeit steht die Frage, wie Bundesländer und Gemeinden in der Region Wien kooperieren, welche Rolle dabei die politischen Akteur*innen einnehmen und welche Rahmenbedingungen sie für ihre Handlungsweisen vorfinden. Dabei geht es im Grunde darum, den Herausforderungen des ständig wachsenden Siedlungsdrucks durch die Verknappung von Raum mit zusammenhängender Planung und Sicherung von Siedlungs-, Frei- und Verkehrsräumen zu begegnen (vgl. Prieb, 2019: 8f.). Ein intensiver Veränderungsdruck und die dynamische Entwicklung – besonders in Stadtregionen mit starker Wirtschaftsleistung – werden weitestgehend dem freien Spiel der (Markt-)Kräfte überlassen, wenn sie nicht von der (regionszentrierten) Politik offensiv adressiert und im Sinne einer öffentlichen, gemeinwohlorientierten Strategie vorausschauend gestaltet werden (vgl. ebd.: 127).

Im Laufe der vergangenen 30 bis 40 Jahre hat sich das Verhältnis von Stadt und Umland sowohl im globalen Kontext, als auch in Wien verändert. So wurde ein hierarchisches, von der Kernstadt dominiertes Abhängigkeitsverhältnis von einem Netzwerkgefüge abgelöst, welches sich durch mannigfaltige Austauschbeziehungen kennzeichnet. Der Schwerpunkt der Entwicklung von Standorten für Wohnen, Arbeiten, Versorgung und Freizeit hat zunehmend im Umland stattgefunden, wodurch dieses sich gegenüber der Kernstadt profilieren konnte (vgl. Beier und Matern, 2007: 1). Diese Entwicklungen führten im Laufe der Zeit zur Herausbildung mehrerer Kooperationsstrukturen und Grundprinzipien der räumlichen Entwicklung in der Region Wien.

Raumordnung ist im Idealfall ein Interessensausgleich, der nicht die Wünsche und Ideen einzelner (größerer) Akteur*innen in den Vordergrund stellt, sondern regionale Ziele verfolgt, die den Bürger*innen eine hohe Lebensqualität, kurze Wege und Wohlstand sichert (vgl. Görgl und E. Gruber, 2015: 278).

1.1. Forschungsinteresse

Die Region Wien ist in den letzten Jahren nicht nur eine der sich am dynamischsten entwickelnden Stadtregionen Europas (vgl. Görgl, Döringer und Herburger, 2020: 2),

1. Einleitung

sondern sie ist auch seit meiner Geburt mein Wohnort und geographischer Lebensmittelpunkt – zuerst bis zum 10. Lebensjahr im Wiener Umland, in Marienthal (Gramatneusiedl) und dann in der Stadt Wien. Alle Themen, wie das regelmäßige Überschreiten der Stadtgrenze mit dem ÖPNV oder Auto, Grundstücks- bzw. Mietpreise, Freizeitangebot, Naherholung, Bildungsangebot, Gesundheitsversorgung, etc. sind mir aus der persönlichen Erfahrung bekannt. Bei vielen der genannten Themen eröffnen sich Probleme, welche die individuelle Lebensgestaltung auf der einen Seite und die Wahrung gesamtgesellschaftlicher Interessen auf der anderen Seite herausfordern. Aus diesem Grund will ich diesen Herausforderungen mit meiner Masterarbeit auf den Grund gehen, indem ich im Besonderen die Rolle der handelnden politischen Akteur*innen ins Zentrum rücke. Wie diese Arbeit im weiteren Verlauf zeigen wird, ist die Region Wien in Bezug auf Stadt-Umland-Kooperationen durch eine gering institutionalisierte und weitestgehend informelle Organisationsstrukturlandschaft charakterisiert (vgl. Görgl und E. Gruber, 2015: 272ff.). Die Gründe dafür, warum eine weitreichende, formelle und mutige Raumplanung in der Region Wien (noch) nicht umgesetzt wurde, sind vielfältig und bilden Rahmenbedingungen für die politischen Akteur*innen, deren Entscheidungen die aktuelle Raumordnung und ihre strategische Zielsetzung bestimmen. Letztere stehen v. a. auch deshalb im Zentrum dieser Masterarbeit, da einerseits ihre Rolle in Bezug auf die Stadtregionsplanung seltener beleuchtet wird (vgl. Kapitel 2.4) aufgrund ihrer spezifischen (partei)politischen Rahmenbedingungen in der Region Wien. Diese sind auch deshalb interessant, weil sie divers und seit vielen Jahrzehnten mit der sozialdemokratisch geprägten Bundeshauptstadt Wien und dem konservativ-bäuerlich/bürgerlich geprägten Bundesland Niederösterreich gesetzt zu sein scheinen.

Aus diesen Vorüberlegungen und Interessenschwerpunkten ergeben sich folgende drei Forschungsfragen für meine Masterarbeit, auf die folglich in Kapitel 3.1 noch ausführlicher eingegangen wird:

- *Welche Rahmenbedingungen liegen den handelnden politischen Akteur*innen für Stadt-Umland-Kooperationen in der Region Wien zu Grunde?*
- *Wie ist die Einstellung von politischen Akteur*innen in Wien und Niederösterreich zur Region Wien und welche Tendenzen sind erkennbar?*
- *Welche Governance-Formen, an denen sich die handelnden politischen Akteur*innen orientieren können, sind für die Region Wien in der Zukunft empfehlenswert?*

1.2. Ziele der Arbeit

Das Ziel dieser Masterarbeit besteht darin, ein tiefgreifendes Verständnis von der Rolle der handelnden politischen Akteur*innen in der Region Wien, in Bezug auf Stadt-Umland-Kooperationen, Raumordnung und Regionalplanung zu bekommen. Dabei dient der akteurszentrierte Institutionalismus von Mayntz und Scharpf, 1995 als theoretisches Grundgerüst, um einerseits den Einstellungen, Motivationen und strategischen Überlegungen der politischen Akteur*innen auf den Grund zu gehen und andererseits die Rahmenbedingungen, Handlungsspielräume und Abhängigkeiten derselben zu skizzieren und aufzuzeigen. Dieses Ziel soll methodisch mittels qualitativer Leitfaden-gestützter Interviews mit Expert*innen aus Politik und Verwaltung erreicht werden.

Ein Ziel der Arbeit ist es auch, eine Bestandsaufnahme und Einordnung der aktuellen interkommunalen Kooperationsstrukturen vorzunehmen und dabei explizit einen akteur*innenzentrierten Blickpunkt auf die planungspolitischen Herausforderungen zu legen. Ausgehend von diesen Erkenntnissen, ist es ein weiteres Ziel, Handlungsempfehlungen und Strategien für eine verbesserte zukünftige Situation bei Stadt-Umland-Kooperationen in der Region Wien zu formulieren.

1.3. Aufbau der Arbeit

Diese Masterarbeit gliedert sich in fünf zentrale Kapitel. Einleitend werden in Kapitel 1 das Forschungsinteresse, Ziele und der Bezug zum Thema umrissen. Im darauffolgenden Kapitel 2 wird der zu Grunde liegende theoretisch-konzeptionelle Rahmen aufgespannt, der für diese Arbeit forschungsleitend ist. Eine Hinführung zur Forschungs- bzw. Wissenslücke (Kapitel 2.4) bildet den Übergang zu Kapitel 3, dessen zentrales Thema die empirische Vorgehensweise dieser Masterarbeit, also Operationalisierung der Forschungsfragen, Methodik und Datenanalyse, ist.

Kapitel 4 ist das Herzstück der Arbeit und zeigt die Ergebnisse der empirischen Forschung, mit einer sich an den Forschungsfragen und kategorialen Kodes anlehenden Untergliederung. Abschließend folgt mit Kapitel 5 eine fachliche und persönliche Einordnung bzw. Kondensation der Ergebnisse.

1. Einleitung



Abbildung 2.: Schilderwald in Groß-Enzersdorf zeigt unterschiedliche Zugehörigkeiten der Gemeinde an: Niederösterreichische Gemeinde im Bezirk Gänserndorf, Zone 100 mit Wiener Linien-Anschluss, Bezirksstelle des Bereichskommandos Weinviertel des Roten Kreuzes. (Eigene Aufnahme am 22. Juni 2020)

2. Theoretisch-konzeptioneller Rahmen

2.1. Stadtregionen – Was, Warum, Wieso?

Seit es Städte gibt, gibt es auch ein Umland und damit einhergehende gegenseitige Abhängigkeitsverhältnis. Städte sind Orte, die auf Grund ihrer Bündelung von Wirtschaft, Infrastruktur, Politik und Kultur eine besondere Anziehung auf Menschen haben (vgl. Prieb, 2019: 14f). Städte gelten als Verdichtungsräume, die eine räumliche und zeitliche Persistenz besitzen und heutzutage in Bezug auf ihr Umland einen fließenden Übergang städtischer und ländlicher Siedlungen aufweisen (vgl. Heineberg, 2006: 24 und 199). Somit waren und sind die engen Beziehungen zwischen der Stadt und ihrem Umland nicht nur bei den Verflechtungen sichtbar, sondern auch, wenn es um die Erweiterung des Stadtgrundrisses und den Ausbau der Städte geht (vgl. Prieb, 2019: 15). Global gesehen ist die Urbanisierung neben dem anthropogen verursachten Klimawandel jener Prozess, der für das späte 20. und 21. Jahrhundert maßgeblich prägend ist und sein wird. Städte sind für große Teile der Weltbevölkerung jene Orte, die eine Abkehr von Armut, ein Mehr an Selbstständigkeit sowie Demokratie und Menschenrechten bedeuten (vgl. Saunders, 2013: 7ff.).

In den letzten Jahren und Jahrzehnten hat sich das Verhältnis von der Stadt zum Umland stark verändert, indem ein Netzwerkgefüge an die Stelle eines hierarchisch strukturierten Abhängigkeitsverhältnisses des Umlands von der Kernstadt getreten ist (vgl. Beier und Matern, 2007: 1). Damit hat die Stadt im Sinne Max Webers als räumlich integrierte, sozio-ökonomische, politische und kulturelle Einheit aufgehört zu existieren (vgl. Kübler, 2003: 535). Diese Veränderungen haben jedenfalls mit der Verbesserung der Mobilität breiter Bevölkerungsschichten, der fortschreitenden Trennung von Wohnen und Arbeiten nach dem Zweiten Weltkrieg (vgl. ebd.: 535) sowie mit der Fragmentierung und funktionalen Spezialisierung der Gesellschaft in einem kapitalistischen Wirtschaftssystem zu tun (vgl. Stone, 2005: 310).

Städte und Stadtregionen sind die wirtschaftlichen Zentren von Regionen und Ländern und befinden sich aktuell in besonderer Weise in einem zunehmend ausgeprägten globalen Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen, Arbeitskräfte und Lebensqualität. Im Zuge

2. Theoretisch-konzeptioneller Rahmen

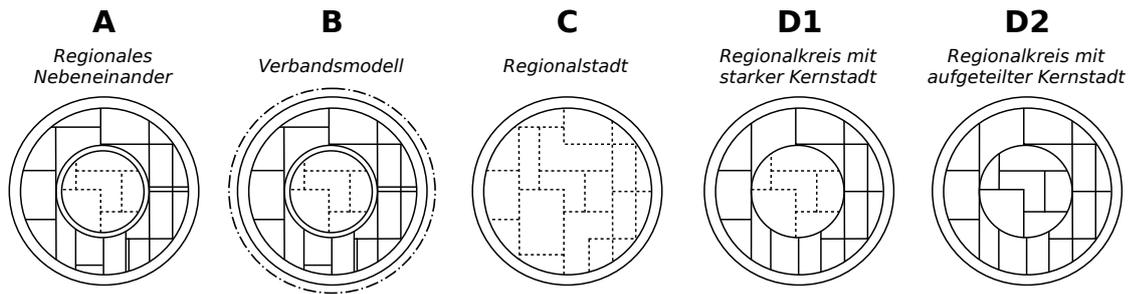
der Globalisierung der Wirtschaft wird dieser Wettbewerb nicht mehr nur im nationalen, sondern zunehmend auch in einem europäischen bzw. globalen Kontext ausgetragen (vgl. Beier und Matern, 2007: 2). In diesem Sinne sind Städte und Stadtregionen, nach Manuel Castells, 2009 (S. 440ff.), als Knotenpunkte von globalen Netzwerken (*glocalization*) anzusprechen. Netzwerke sind dabei nach Castells als eine Metapher zu verstehen, um die Vorstellung der sozialen Morphologie des Spätkapitalismus zu erfassen und sie beschreiben dabei aktuelle soziale Prozesse (*space of flows*). Dieser Netzwerkgedanke lässt sich auch im bereits 1991 herausgegebenen Bericht *Europa 2000* wiedererkennen. Dort werden Städtenetze erwähnt und als ein wirksames Instrument im Umgang mit bestehenden Herausforderungen gesehen (vgl. Europäische Kommission, 1991: 10). Acht Jahre später spricht sich die Europäische Kommission im *Europäischen Raumentwicklungskonzept* neben dem erwähnten interstädtischen Netzwerkgedanken, beispielsweise auch für politische Optionen „[...] zur Integration des ländlichen Umlands großer Städte in stadtregionale Raumentwicklungsstrategien mit dem Ziel einer effizienteren Flächennutzungsplanung unter Berücksichtigung der Verbesserung der Lebensqualität im städtischen Umland [...]“ aus (Europäische Kommission, 1999: 27). Diese Dynamiken, die besonders seit den 1990er Jahren in Deutschland und Österreich bemerkbar sind, führen vermehrt zu einer Zusammenarbeit von Stadt und Umland. Zusammengefasst kann von internen oder externen politischen, wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen oder finanziellen Erfordernissen bzw. neuen raumordnerischen Leitvorstellungen gesprochen werden (vgl. Beier und Matern, 2007: 29).

Die erwähnten, sich in den letzten Jahrzehnten verändernden und dynamisierenden, Rahmenbedingungen wie Globalisierung, Digitalisierung, Netzwerkbildung und die soziale Morphologie des Spätkapitalismus sind auch als treibende Kräfte hinter den sich wandelnden Planungszugängen zu nennen. Gepaart mit einem sich ebenfalls im Wandel befindlichen Staatsverständnis, von einem *hierarchischen Staat* zu einem *aktivierenden Gewährleistungsstaat*, wird kommunikative, kooperative, integrative und strategische Stadtregionalplanung zu einem wichtigen Instrument zur Erfüllung raumordnerischer Maßnahmen (vgl. Furkert, 2008: 5).

2.1.1. Organisationsformen und Kooperationsstrukturen

Durch diese enge Verknüpfung von Stadt und Umland, gibt es auch seit jeher die Frage und den Wunsch nach der geeigneten organisatorischen und politischen Steuerung bzw. Verwaltung (*metropolitan governance*) von Stadtregionen (vgl. Kübler, 2003: 535). Dabei handelt es sich nicht um eine praktische Frage, die z. B. an einem Punkt in der Geschichte von einem erlauchten Kreis von Stadtregionspolitiker*innen entschieden wird bzw. wur-

2.1. Stadtregionen – Was, Warum, Wieso?



Legende:

- Grenze unselbstständiger Stadtbezirk
- Gemeindegrenze
- ==== Grenze auf Kreisebene (Kreis, kreisfreie Stadt)
- Grenze eines stadtregionalen Verbandes

Abbildung 3.: Schematische Darstellung der Charakteristika von öffentlich-rechtlichen Organisationsstrukturen in Stadtregionen. (nach Prieb, 2019: 118 abgeänderte, eigene Darstellung)

de, sondern um eine mit historischen und politikwissenschaftlichen Hintergründen, die einem zweckrationalen, wertrationalen, affektuellen und/oder traditionellen Handeln folgen (vgl. Blatter, 2005: 123, nach M. Weber, 1985: 12). Diesen vier Handlungsformen folgen neben verschiedenen prozessualen Logiken, auch spezifische strukturelle Logiken der Kooperation, die sehr gut in einer Matrix zusammengeführt werden können (siehe Tabelle 1, vgl. Blatter, 2005: 126). Darauf aufbauend können auch Stadtregionen und ihre Organisations- bzw. Kooperationsformen schematisch eingezeichnet und diesbezügliche zeitliche Entwicklungen dargestellt werden (vgl. ebd.: 149). Ähnlich, aber etwas stärker fokussiert auf Hierarchien, Körperschaften und Verwaltungsebenen im öffentlich-rechtlichen Kontext, sind die in Abbildung 3 dargestellten Modelle nach Axel Prieb, 2019. Beide Ansätze dienen in erster Linie der Ein- und Zuordnung der Politiken existierender Stadtregionen und nicht dazu, das allumfassend beste Modell bzw. die beste Kooperationsform herauszufinden.

Dennoch kann gesagt werden, dass ein Mehr an Kooperation, Verbindlichkeit und Institutionalisierung bei Stadt-Umland- Governanceformen, wie bei *Verbandsmodellen*, *Regionalstadt-Modellen* oder bei *Regionalkreis-Modellen* (Abbildung 3, Modell B, C und D1+2), zu einer effizienteren Produktion öffentlicher Güter und einem Nutzen von Skalenerträgen führt. Im Gegensatz bedingt eine starke Fragmentierung von Verwaltungseinheiten ein *regionales Nebeneinander* (Abbildung 3, Modell A) und eine damit verbundene wirtschaftliche Bedeutungslosigkeit sowie einen Wildwuchs an (raumplanerischen) Normen und Praktiken (vgl. Kübler, 2003: 536). Weiters führt ein Mehr an

2. Theoretisch-konzeptioneller Rahmen

Tabelle 1.: Handlungstypen und die entsprechenden Logiken der regionalen Kooperation.
(aus Blatter, 2005: 126)

<i>Handlungstyp</i>	<i>Strukturelle Logik der Kooperation</i>		<i>Prozessuale Logik der regionalen Kooperation</i>
	Feste Koppelung	Lose Koppelung	
Norm-orientiertes Handeln	Hierarchische Organisation <i>Regionalstadt</i>	Mehrebenensystem <i>Stadt-Umland-Verband</i>	Deduktion
Nutzen-orientiertes Handeln	Club <i>Regionaler Zweckverband</i>	Verhandlungssystem <i>Rahmenvereinbarung</i>	Evolution
Kommunikatives Handeln	Konsensorient. Dialog <i>Regionalkonferenz</i>	Diskursives Feld <i>Regionale Allianzen</i>	Konstruktion
Dramaturgisches Handeln	Vereinigung <i>Marke(ting-Gesellschaft)</i>	Bewegungen <i>Reg. Leuchtturmprojekte</i>	Induktion

demokratisch legitimierten, nach Möglichkeit sogar mit gewählten Vertreter*innen ausgestatteten, stadtreionalen Governancestrukturen zu erhöhter (politischer) Akzeptanz und anwendbaren Handlungen (vgl. Lefèvre, 1998: 12).

Wie bereits erwähnt, ist aber jede Stadtregion einzigartig. Ihr Gebaren und ihre Ausformung sind nur in Bezug auf ihre Geschichte, Verfasstheit und (politischen) Prädispositionen verständlich und nachvollziehbar (vgl. Prieb, 2019: 60). Die spezielle Situation in der Region Wien wird auch im Hinblick auf die Rahmenbedingungen der handelnden politischen Akteur*innen in Kapitel 4.1 ausführlich thematisiert.

2.2. Akteurszentrierter Institutionalismus

Wie in Kapitel 2.1.1 bereits abgesteckt wurde, sind Stadtregionen jedenfalls in ihrem Inneren sehr heterogen organisierte Verflechtungsräume und sie unterscheiden sich untereinander nicht nur durch ihre verschiedenen natur- und kulturräumlichen bzw. wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen, sondern auch nach dem Grad an Institutionalisierung und Verbindlichkeit (siehe Tabelle 1 und Abbildung 3). Im Zentrum der Region und der Stadt-Umland-Kooperationsstrukturen, stehen Akteur*innen, die innerhalb bestimmter Rahmenbedingungen handeln. Der für diese Masterarbeit gewählte akteur*innenzentrierte theoretische Zugang wurde von Mayntz und Scharpf, 1995 als politikwissenschaftlicher Steuerungsansatz von gesellschaftlichen Teilbereichen unter dem Namen *akteurszentrierter Institutionalismus* entwickelt (vgl. Prieb, 2019: 93). Dabei handelt es sich nicht um ein Erklärungsmodell im klassischen Sinn, sondern bestenfalls um eine Forschungsheuristik (vgl. Mayntz und Scharpf, 1995: 39).

Besonders reizvoll für meine Fragestellung ist an diesem theoretischen Analyseansatz,



Abbildung 4.: Der akteurszentrierte Institutionalismus im Überblick (Eigens bearbeitete Darstellung aus Treib, 2015: 290, nach Scharpf, 2000: 85).

dass dieser das politische Handeln von Akteur*innen im Kontext von Institutionen in den Mittelpunkt rückt und dabei letztere nicht nur aus ihrer geschichtlichen Entstehung heraus, sondern v. a. auch als absichtsvoll gestaltete und veränderbare Strukturen versteht (vgl. Gailing und Hamedinger, 2019: 171). Dabei sind handelnde Akteur*innen seltener als Individuen und häufiger als Personengruppen gemeint, die je nach dem Grad ihres strategischen und kollektiven Handelns betrachtet werden und vor allem im Kontext der Zielvorstellungen ihrer Mitglieder und der institutionellen Entscheidungsregeln handeln (siehe Abbildung 4, vgl. Treib, 2015: 279f.). Dennoch müssen auch die individuellen Akteur*innen und die jeweiligen Funktionen, die sie bekleiden, betrachtet werden, da diese mit bestimmten legislativ festgelegten Vollmachten einerseits und mit dem Grad an Handlungsautonomie und Verpflichtungsfähigkeit ihrer Organisation gegenüber andererseits, ausgestattet sind (vgl. Mayntz und Scharpf, 1995: 51). Des Weiteren ist konkret und ganz individuell zu betrachten, welche institutionelle Bezugseinheit gewisse Vertreter*innen heranziehen, wenn sie mehrere Rollen innehaben und bei Verhandlungen beispielsweise einmal als SPÖ Wien-Vorsitzende*r, einmal als Wiener Bürgermeister*in und ein anderes Mal als Wiener Landeshauptperson sprechen (vgl. Treib, 2015: 281f.). Ein großer Vorteil dieses Analysekonzepts ist, dass auch ein Fokus auf die Präferenzen der kollektiven und korporativen Akteur*innen, also auf ihre Handlungsinteressen, gelegt wird. Diese werden in *vier Dimensionen* unterteilt, nämlich erstens in das *institu-*

2. Theoretisch-konzeptioneller Rahmen

tionelle Eigeninteresse, dass folglich sowohl Individuum als auch Organisation an einem unabhängigen Fortbestand als eigene Einheit interessiert sind. Zweitens sind *normative Rollenerwartungen* auszumachen, die zum Wesenskern der Institutionen gehören und denen die Akteur*innen folgen. Bei Konflikten zwischen den ersten beiden genannten Dimensionen, kann die *institutionelle Identität* als dritte Dimension darüber Auskunft geben, was den Akteur*innen wichtiger ist. Die vierte Dimension sind die *Interaktionsorientierungen*, welche gerade in Bezug auf die Betrachtung politischer Akteur*innen zentral sind und darüber Auskunft geben, welchen Vorteil die Akteur*innen in bestimmten Entscheidungskonstellationen im Auge haben. In diesem Zusammenhang erwähnt Scharpf, 2000 (S. 119ff.) den *Individualismus* (nur der eigene Vorteil im Blickpunkt), die *Solidarität* (eigener Vorteil und Vorteile anderer sind gleich gewichtet), den *Wettbewerb* (besser dastehen als andere ist zentral), den *Altruismus* (nur auf die Vorteile anderer wird geachtet) und die *Feindschaft* (Schadenszuführung unabhängig von eigenen Vor- oder Nachteilen ist wichtig) als zentrale Interaktionsorientierungen von Akteur*innen (vgl. Treib, 2015: 283).

Ausgehend davon lassen sich auch die Interaktionsformen *Einseitiges Handeln*, *Verhandlung*, *Mehrheitsentscheidung* und *Hierarchische Steuerung* ausmachen, die wiederum eine wichtige Komponente für stadtreionale Kooperationsformen sind. Scharpf, 2000 (S. 91) nennt hier das *Anarchische Feld*, das *Netzwerk*, den *Verband* und die *Organisation* als institutionellen Kontext. Dieser lässt besonders in der Verknüpfung mit den zuvor genannten Interaktionsformen Rückschlüsse über die Art der angewendeten Kooperationsformen, das Vorhandensein von Strukturen und den Grad an Verbindlichkeit schließen. Methodisch schlägt der akteurszentrierte Institutionalismus v. a. quantitative Verfahren (im Besonderen spieltheoretische Verfahren) vor, welche die Struktureigenschaften von Beziehungen zwischen Akteur*innen im Blick haben. Dennoch gibt es auch Forschungsfelder dieses theoretischen Analysekonzepts, die ein explorativ-qualitatives Vorgehen nahelegen, wie z. B. das Vergleichen und Abklopfen von Interessensstandpunkten und Beziehungen innerhalb der Akteur*innenkonstellationen, besonders dann, wenn es um akzeptable Problemlösungen geht (vgl. Schneider und Janning, 2006: 96).

Hier zeigt sich der besondere Wert dieses theoretischen Zugangs für stadtreionale- bzw. raumplanerische Fragestellungen, da genau diese erwähnten Verschneidungen und festgestellten Zusammenhänge von Interesse sind. Christian Diller, 2013, der 16 Studien mit dem akteurszentrierten Institutionalismus als Forschungsansatz (je zur Hälfte aus den Planungs- und Politikwissenschaften) abgeklopft hat, lobt dieses theoretische Analysekonzept schon in seinem Studientitel als „*ein nützliches Forschungswerkzeug [...] in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften*“. Er kommt dabei zum Schluss,

2.3. Planungstheorie und Policy-Forschung

dass der akteurszentrierte Institutionalismus bedeutende Stärken bei der Analyse politischer Entscheidungen aufweist (vgl. Koß, 2008: 45), diese aber in den Raumplanungswissenschaften kaum ausgespielt und stattdessen tendenziell komplex-latente Strukturen analysiert werden (vgl. Diller, 2013: 63). Darauf aufbauend plädiert er für eine mutigere Raumplanungsforschung, die sich gerade mit diesem Analysetool den Politikoutputs und Entscheidungsprozessen in der Raumplanung widmet (vgl. ebd.: 64). Dabei ist natürlich bei der Anwendung aufzupassen, dass das grundsätzliche Institutionenverständnis weniger ein informelles, als ein von beeinflussbaren Regeln geprägtes ist (vgl. Gailing und Hamedinger, 2019: 172). Gleichzeitig ist aber hervorzuheben, dass der akteurszentrierte Institutionalismus grundsätzlich als theoretischer Baukasten konzipiert und offen für Ausdifferenzierung der Kernbegriffe ist (vgl. Diller, 2013: 63).

Aus diesen Gründen schien mir die Verwendung des akteurszentrierten Institutionalismus als theoretisches Analysekonzept für meine Forschungsfragestellung überzeugend und gewinnbringend.

2.3. Planungstheorie und Policy-Forschung

Die Stadt- und Regionalplanung ist primär eine angewandte Wissenschaft, die zwar von der Planungstheorie abhängig ist und befruchtet wird, aber diese auch gerne außen vor lässt (vgl. Wiechmann, 2019: 3). Dennoch sind Theorien als ein System von Aussagen, welche die Vorgänge und Ausschnitte der Realität modellhaft beschreiben, immer auch Voraussetzung für das intentionale Handeln in der Praxis (vgl. Wiechmann, 2018: 1772). Bei allen Theoriekonzepten geht es letztendlich darum, eine Brücke zwischen den abstrakten Zugängen der Ontologie und den konkreten Anwendungen in der Praxis zu schlagen (vgl. Soja, 2010: 67). Die ist besonders deshalb wichtig, weil oft postuliert wird, dass praktizierende Planer*innen keine Theorie brauchen, da sie vor allem aus der Praxis lernen (vgl. Friedmann, 2011: 207).

Bedeutend für das Selbstverständnis der Planungswissenschaften sind die Überlegungen von Edward W. Soja, 2010 (S. 70), der in seinen theoretischen Grundannahmen neben der sozial-gesellschaftlichen und zeitlich-historischen (Foucault, 1986 folgend) auch eine räumlich-geografische Dimension benennt. Diese drei Dimensionen, aus denen alles Wissen folgt, sind als grundlegende Eigenschaften der menschlichen Existenz heranzuziehen. Von dieser Grundlage ausgehend, folgt die Erkenntnis, dass Raumplaner*innen die Realität zu abstrahieren und eine Auswahl bzw. einen bestimmten Blickpunkt einzunehmen versuchen, was zur Folge hat, dass Raumplanung niemals eine wertfreie Disziplin sein kann (vgl. Friedmann, 2011: 217 und 211).

2. Theoretisch-konzeptioneller Rahmen

Gerade vor diesem Hintergrund ist der erwähnte Brückenschlag zwischen Theorie und Praxis von Bedeutung, da Planung immer eine humanistische Philosophie zu Grunde liegen muss, also den Menschen und ihrem Wohlergehen dienen soll (vgl. Friedmann, 2011: 211). Dabei sind für die Planer*innen nicht nur die Menschen der Stadtregionen in den Blick zu nehmen, sondern auch immer die Einbettung dieser als Knotenpunkt in einem globalen Städtenetzwerk (wie in Kapitel 2.1 angedeutet) miteinzubeziehen. In diesem, vom Spätkapitalismus angetriebenen, globalen Wettbewerb um Wissen, Arbeitskräfte, Güter und Kapital, sind besonders die Überlegungen der marxistischen Geographen Harvey, 1982, Lefebvre, 1991, Massey, 1985, Smith, 1984 und Soja, 1985 heranzuziehen, die mit Konzepten wie des *uneven spatial developments* wegweisende Beiträge zur global ungleichen Entwicklung von Räumen lieferten (vgl. Brenner, 2019: 257). Diese theoretischen Erklärungen ungleicher Entwicklungen von Räumen sind nicht unmittelbare theoretische Basis dieser Forschungsarbeit, da ihre Einbeziehung viel zu weit gehen würde. Dennoch steht die Raum- und Regionalplanung in der Region Wien in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem *uneven spatial development* im Kapitalismus, da dieses als theoretischer Erklärungsansatz einen Interpretationsrahmen für aktuelle politische Entwicklungen wie den Flächenverbrauch, die Privatisierung öffentlicher Güter oder die Aneignung von natürlichen Ressourcen bietet (vgl. Wissen und Naumann, 2008: 391f.) – gerade auch deshalb, weil die Raumordnung das Ziel hat, Interessen auszugleichen (vgl. Görgl und E. Gruber, 2015: 279). Aus diesem Grund ist es wichtig, diese Überlegungen auch bei der Fragestellung dieser Arbeit immer im Hinterkopf zu behalten, denn selbst die fortschrittlichsten Formen von neoliberaler Planung, die soziales Handeln im Blickfeld haben, reichen nicht aus, um den fordernden und unsozialen Prozessen, die dem Kapitalismus zugrunde liegen, entgegenzuwirken (vgl. Soja, 2010: 81 nach Harvey, 1973).

2.3.1. Drei Ebenen der Planungstheorie – Polity, Policy und Politics

Bei dieser Masterarbeit ist nicht nur im Allgemeinen, sondern auch gerade im Speziellen ein gefestigter theoretischer Hintergrund von Bedeutung. Dieser ist besonders dann wichtig, wenn es darum geht politisch-administrative Systeme der Stadt- und Raumplanung zu untersuchen, da hier im Besonderen die Selbstreflexion auf Grund eines hohen Legitimationsdruckes dringlich erscheint (vgl. Wiechmann, 2019: 3).

An dieser Stelle müssen die unterschiedlichen Dimensionen des Politikbegriffs, nämlich *Polity* (Kontext), *Policy* (Inhalt) und *Politics* (Prozess), beleuchtet werden. Mit ‚Kontext‘ sind bei *Polity* nicht nur die Institutionen oder Organisationen bzw. formale Normen und Regulative gemeint, sondern auch politische Ideen und Ideologien. *Policy* ist

2.3. Planungstheorie und Policy-Forschung

Tabelle 2.: Planungstheoretische Grundfragen (vgl. Wiechmann, 2018: 1773)

	WARUM wird geplant?	WAS wird geplant?	WIE wird geplant
	Legitimität von Planung	Substanz von Planung	Rationalität von Planung
Dimension	<i>Polity</i>	<i>Policy</i>	<i>Politics</i>
	Kontext	Inhalt	Prozess
Fokus	Planung als öffentliche Aufgabe	Planerische Leitbilder und Inhalte	Planung als Handlungssystem
Themen	Strukturen, Organisationen, Normen, Institutionen	Probleme, Aufgaben, Ziele, Werte, Issues	Konflikt, Konsens, Macht, Instrumente, Akteur*innen

sicherlich die am meisten beachtete Dimension, da sich diese mit den Inhalten befasst, die sich in Strategiepapieren, Gesetzen, Verordnungen oder Programmen wiederfinden. Das starke Interesse an dieser Dimension sieht man auch daran, dass es des Weiteren zu einer Unterscheidung zwischen *Policy-Output* (Ergebnis eines Entscheidungsprozesses), *Policy-Outcome* (Wirkung der Durchführung) und *Policy-Impact* (langfristige Veränderung) kommt. Die Dimension *Politics* wirft einen besonderen Blick auf die politischen Prozesse, in den die Akteur*innen versuchen auf Basis ihrer Wertvorstellungen, Interessenslagen oder Abhängigkeiten gestaltend einzuwirken (vgl. Schneider und Janning, 2006: 15).

In Tabelle 2 sind die wichtigsten planungstheoretischen Grundfragen zusammengefasst und dabei ist gut sichtbar, dass sich diese gegenseitig bedingen: Der Inhalt ist beispielsweise sehr eng mit den Prozessen verknüpft, welche wiederum in unterschiedliche Kontexte eingebettet sind (vgl. Wiechmann, 2019: 4). Auf die Forschungsfragen dieser Masterarbeit heruntergebrochen, sieht man, dass für die politischen Akteur*innen (*Politics*) einerseits die Rahmenbedingungen (*Polity*), die ihr Handeln abstecken, wichtig sind und andererseits, dass ihre Ziele und Werte (*Policy*) zentrale Bedeutung haben. Dennoch wird der Fokus nicht auf alle planungstheoretischen Aspekte gelegt werden (können), im Besonderen nicht auf die Strukturen, wie sonst oft in den Raumplanungswissenschaften üblich sondern wie schon in Kapitel 2.2 angedeutet, auf die politischen Akteur*innen, ihren Entscheidungen und deren Rahmenbedingungen (vgl. Diller, 2013: 64).

Alle drei Politik-Dimensionen hängen sowohl theoretisch und allgemein, als auch konkret in der Region Wien unmittelbar zusammen. Deshalb wird es bei der Beantwortung der Forschungsfragen wichtig sein, in welcher dieser Dimensionen die Expert*innen der Interviews denken. Dabei sollen aber keine deduktiven Schlüsse über die Wichtigkeit der Dimensionen abgeleitet bzw. eine Gewichtung vorgenommen werden.

2. Theoretisch-konzeptioneller Rahmen

2.3.2. Policy-Forschung – Politikfelder und ihre Trennlinien

Mit „*Policy analysis. What governments do, why they do it and what difference it makes.*“ definierte Thomas R. Dye, 1976 bereits im Titel seines Policy-Forschungsklassikers die Prioritäten dieser vergleichsweise jungen politikwissenschaftlichen Disziplin. Es geht also darum zu erklären, wie es zu politisch-verbindlichen Entscheidungen kommt und welche Einflussfaktoren wichtig sind für den entsprechenden und bereits in Kapitel 2.3.1 erwähnten *Policy-Output*, *-Outcome* und *-Impact* (vgl. Wenzelburger und Zohlnhöfer, 2015: 16).

Zentrale Fragen innerhalb dieser Forschungsdisziplin sind die Gewichtung der drei Dimensionen von Politik, wobei auch im Namen selbst schon ein gewisser Schwerpunkt in Richtung *Policy* festzustellen ist. Noch bis Anfang der 1990er Jahre wurde in deutschsprachigen Fachpublikationen zu diesem Thema noch vielfach von *Politikfeldforschung* gesprochen (vgl. Heinelt, 1993: 307). Eingeleitet hat diese Schwerpunktsetzung vermutlich Theodore J. Lowi, 1972: 299, der mit seiner These „*Policies determine politics*“ die Politikwissenschaft im Allgemeinen und die Policy-Forschung im Speziellen umkrenpelte, da er sich damit gegen den damals herrschenden politikwissenschaftlichen Mainstream stellte, der in funktionalistischer bzw. behavioristischer Manier die *Politics*-Dimension sehr stark gewichtet (vgl. Schneider und Janning, 2006: 22f.) und das politische System im Großen und Ganzen als *black box* zwischen politischem In- und Output verstanden hatte (vgl. Heinelt, 1993: 307). Lowi postulierte, dass sich *Politics* dadurch unterscheidet, welche Auswirkung *Policies* haben und ordnete diese nach Politikfeldern oder Grundtypen von *Policies* ein, nämlich die *distributive* (Verteilung ohne große Verlierer*innen), *redistributive* (Umverteilung mit Gewinner*innen und Verlierer*innen), *regulative* (neutrale Regulierung) und später auch *konstitutive Politiken* (Festlegung von Strukturen und Regulativen) (vgl. Wenzelburger und Zohlnhöfer, 2015: 22).

Im Policy-Forschungskanon ist für die konkrete Fragestellung dieser Arbeit nach den politischen Akteur*innen in der Region Wien des Weiteren die *Parteiendifferenztheorie* von Bedeutung, welche das Handeln und die ideologische Ausrichtung von politischen Parteien und ihre institutionellen und sozialökonomischen Rahmenbedingungen ins Zentrum rückt (vgl. M. G. Schmidt und Ostheim, 2007: 51). Zentrales Forschungsinteresse ist die Frage nach der Motivation und den Gründen von politischen Parteien, bestimmte *Policies* voranzutreiben. Hier stehen in der politikwissenschaftlichen Literatur besonders zwei primäre Ziele im Mittelpunkt, nämlich *vote-seeking* (Sicherung der Wiederwahl) oder *policy-seeking* (Durchsetzung der präferierten Policy) (vgl. Wenzelburger, 2015: 81f.). Hervorzuheben ist hier – gerade in Bezug auf *vote-seeking* – Edward R. Tuftes Partei-

2.3. Planungstheorie und Policy-Forschung

differenzansatz. In seinem Standardwerk „*Political Control of the Economy*“ postuliert er, dass die Durchsetzung von Politikinhalt v. a. auch mit dem Wahlkalender und den damit offenen oder geschlossenen Zeitfenstern im Zusammenhang steht (vgl. Tufte, 1978: 3ff.). Innerhalb der Parteiendifferenztheorie gibt es aber auch Vertreter*innen, wie die britischen Politikwissenschaftler Castles und McKinlay, 1979, welche das *policy-seeking*-Ziel von (Partei-)Politiker*innen stärker gewichten und davon überzeugt sind, dass die Ideologie den entscheidenden Einfluss auf die *Policy* hat (vgl. Wenzelburger, 2015: 85f.).

An diesen Überlegungen anknüpfend, ist es auch wichtig das Themenfeld zu Strategie und strategischer Planung miteinzubeziehen. Dieses ist nicht nur in der Raum- und Regionalplanung entscheidend (vgl. Kühn, 2008: 231), sondern v. a. auch in der Politikwissenschaft, wo es als ein vergleichsweise neues, aber intensiv diskutiertes Forschungsfeld gilt (vgl. Raschke und Tils, 2010: 11). Strategie ist dabei mehr als nur Taktik oder Programm: Sie ist ein Weg, um den eigenen Erfolg zu sichern, indem eine Idee konzeptuell so verfolgt wird, dass dieses erstrebte Ziel situationsübergreifend erreicht werden kann (vgl. Tils und Raschke, 2013: 27). Dem zu Grunde liegt eine Analyse des Ist-Zustandes, eine Definition des Ziels und ein Benennen der Maßnahmen, die getätigt werden müssen, um dieses zu erreichen, also kurz: Eine Kalkulation der Komponenten Ziele, Mittel und Umwelt (vgl. Wiesendahl, 2010: 24). Für politische Parteien sind Strategien unerlässlich, um längerfristige Ziele zu erreichen. Wichtig dabei sind v. a. innerparteiliche Geschlossenheit, Übereinstimmung von Führung und Richtung bzw. Programm sowie eine Inszenierung bei Themen, die emotionalisieren (vgl. V. Schmidt, 2005: 151ff.). Die Raumplanung und Raumordnung in der Stadtregion ist kein griffiges Thema, auf dessen Basis sich leicht eine Sieger*innenstrategie formen lassen würde, obwohl es in den Wirkungsbereich des persönlichen Lebens jeder Person reicht. Besonders die langfristig angelegten Planungsziele und das teilweise hohe Abstraktionslevel führen zu Durchsetzungs- bzw. politischen Verkaufsproblemen (vgl. Kühn, 2008: 232). Aus diesem Grund sind (gut ausgearbeitete) politische Strategien unerlässlich für die Durchsetzung von kooperativer Stadtregionspolitik.

In diesem Kapitel konnten nun theoretische Zugänge skizziert werden, die für diese Masterarbeit v. a. in Bezug auf die Gewichtung und Trennlinien von ideologie-, partei- oder sachpolitischen Einstellungen und Handlungsmotivationen von politischen Akteur*innen gewinnbringend sein können, ohne dabei zugleich für den akteurszentrierten Institutionalismus forschungsleitend sein zu müssen.

2.3.3. Politische und administrative Akteur*innen im Raumordnungssystem – Ein (Mis)match

In Kapitel 2.2 wurde bereits ausführlich auf den theoretischen Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus eingegangen. In diesem Kapitel soll noch einmal spezieller auf die unterschiedlichen Akteur*innen und ihre Rahmenbedingungen – innerhalb von Raumordnungssystemen – eingegangen werden.

Orte an denen Akteur*innen zusammen kommen, um in politischen Prozessen zu bestimmten Ergebnissen zu gelangen, werden in der Politikwissenschaft gerne als politische Arenen oder *Policy Arena* bezeichnet (vgl. Schneider und Janning, 2006: 67f.). Diese sind durchaus als Orte des Konflikts und der Problemverarbeitung anzusehen; Orte, an denen Akteur*innen oft mit unterschiedlichen Interessen, Zielen, Machtpotentialen, Vorstellungen der Wirklichkeit und Einflussstrategien zusammenkommen. Die wichtige Frage ist, ob ein Erzielen des erforderlichen Grads an Handlungskonsens möglich ist, um einen bestimmten Policy-Output zu generieren (vgl. Scharpf, 1973: 21). Die Politikwissenschaftler Döhler und Manow, 1997 (S. 21f.) sprechen in diesem Zusammenhang davon, dass Akteur*innen einerseits in bestimmten *Entscheidungsstrukturen* und andererseits in *Interessenskonstellationen* agieren. Diese beiden Größen sind miteinander darin verbunden, dass Institutionen dem Verlauf von Verteilungskonflikten vorgreifen und dadurch selbst zum Zielobjekt konkurrierender (politischer) Akteur*innen werden. Ergo bildet eine bestehende institutionelle Konfiguration nicht nur den Handlungsrahmen von Akteur*innenzielen, sondern ist gleichzeitig auch selbst ein Interessensgegenstand in der *Policy Arena* (vgl. ebd.: 24). Innerhalb dieser Konfigurationen können Akteur*innen sowohl auf materielle Werkzeuge (*hardware*), als auch auf bestimmte kognitive Verarbeitungsformen (*software*) zurückgreifen (vgl. Schneider und Janning, 2006: 72). Ein besonderes Aufmerksamkeitsinteresse haben für politische Akteur*innen dabei jene Entscheidungsstrukturen, die informell geprägt sind, da sie mit einem bestimmten Machtgewicht viel Gestaltungsmöglichkeiten bei Veränderungsprozessen vorfinden, während Institutionen mit etablierten Strukturen nur bei Systemkrisen veränderbar sind (vgl. Döhler und Manow, 1997: 24). In diesem Zusammenhang sind auch die Überlegungen des US-amerikanischen Politikwissenschaftlers John W. Kingdon, 1984 interessant, die als *Multiple Streams Ansatz* zusammengefasst werden. Dieser Ansatz untersucht das politische System als Ganzes und berücksichtigt die Bedeutung einzelner Akteur*innen, Ideen, Institutionen und externer Prozesse (vgl. John, 2012: 158). Kingdon stellt dabei klar, dass die Politikgestaltung sowohl auf Glück und Zufall, als auch auf Absicht basiert und misst damit auch jenen Situationen und Akteur*innenkonstellationen Wichtigkeit

2.3. Planungstheorie und Policy-Forschung

bei, die einen bestimmten Policy-Output in einem bestimmten Zeitfenster (*Policy Windows*) ermöglichen (vgl. ebd.: 159). Dieses Konzept der sich für kurz öffnenden *Policy Windows* ist v. a. deshalb interessant, da es auch bei politischen Entscheidungen im Raumordnungssystem der Region Wien zur Anwendung kommt, wie in den folgenden Kapiteln noch näher erläutert werden wird. Kingdon unterscheidet in einem weiteren Detaillierungsgrad zwischen *Problem-* und *Politics-Windows*, also zwischen Zeitfenstern die sich vorhersehbar oder unvorhersehbar auf Grund der Dringlichkeit einer Lösung bzw. auf Grund einer Veränderung in der Akteur*innenkonstellation öffnen können (vgl. Herweg, 2015: 332).

Ganz grundsätzlich stellt sich die Frage, inwieweit Individuen und ihr Handeln in der Politik moderner Industriegesellschaften noch von Bedeutung sind. Auch wenn sie konkrete Impulse für das Aufgreifen von Problemen, in der Formulierung von Programmen, im Bespielen von Netzwerken und im Treffen von Entscheidungen geben können, nehmen sie in erster Linie Funktionen innerhalb von Organisationen ein und handeln als Agenten im Auftrag und Interesse ihrer Prinzipale (vgl. Schneider und Janning, 2006: 73f.). Dieser damit beschriebene Wandel hat sich nicht nur beim Verständnis der Rolle der Individuen und Akteur*innen selbst vollzogen, sondern gerade auch damit, wie Politik an sich betrieben und rezipiert wird. Besonders in der Raumplanung ist dieser Wandel von hierarchischen Strukturen mit einem technokratischen Selbstverständnis, hin zu einem Mehr-Ebenen-System mit Netzwerk-Charakter und kooperativen bzw. kommunikativen Ansätzen mit politischem Selbstverständnis, von wichtiger Bedeutung (vgl. M. Gruber und Pohn-Weidinger, 2018: 44, Schindegger, 1999: 109, Zimmermann, 2019: 14f.)

Dabei liegt der Fokus bei der Raum- und Regionalplanungsforschung sehr oft auf der Untersuchung des Zusammenspiels von Akteur*innen unterschiedlicher Ebenen und weniger auf dem (Mis)match von politischen und administrativen Akteur*innen einer Ebene. Beide sind zwei Seiten der einen Regionalplanungsmedaille und diese Konfiguration in Raum- und Regionalplanung stellt eine Herausforderung für alle Beteiligten dar, die nur zum Teil durch einen passenden Institutionenrahmen entschärft werden können (vgl. Knieling, Fürst und Danielzyk, 1999: 198). Das Verhältnis von Politik und Verwaltung ist dabei kein spezifisch raumplanerisches und umfasst alle Politikfelder. In den Verwaltungswissenschaften geht es somit um die grundsätzliche Frage, ob die Verwaltung eine reine Funktion in der Politikumsetzung (*policy implementation*) hat oder auch politikvorbereitend (*policy making*) aktiv ist (vgl. Schedler und Eicher, 2013: 371). An dieser Dichotomie, die oftmals mit unklaren Zuständigkeiten, dem Mitwirken einer Vielzahl an politischen und administrativen Akteur*innen und intransparenten Prozessen gepaart ist, scheitert die Formulierung eindeutiger Ziele und Strategien, was der Politik-

2. Theoretisch-konzeptioneller Rahmen

Tabelle 3.: Rationalitäten von Politik und Verwaltung (aus Schedler und Eicher, 2013: 378).

	Rationalität der Politik	Rationalität der Verwaltung
Formales Erfolgskriterium	Mehrheiten in formalen Abstimmungen	Aufgabenerfüllung
Kritische Erfolgsfaktoren	Koalitionen, Tauschprozesse, Meinungsbildung, Image in der Bevölkerung, Einbezug von relevanten Stakeholdern	Legalität und Legitimation, Image in der Politik, Effizienz und Effektivität, Schutz des eigenen Handlungsfreiraums

und Wirtschaftswissenschaftler Charles E. Lindblom, 1959 konzeptuell als „*Muddling Through*“-Phänomen benannte (vgl. Schedler und Eicher, 2013: 372). Die strikte Trennung von Politik und Verwaltung als Dichotomie-Konzept wurde bereits von Max Weber vertreten, vom US-amerikanischen demokratischen Politiker Woodrow Wilson, 1887 aufgegriffen und findet auch noch heute in den sogenannten *City-Manager-Modellen* und in der *Principal-Agent-Theorie* ihre Anhänger*innen (vgl. Schedler und Eicher, 2013: 372). Es gilt aber heute im Sinn einer politisch-pluralistischen Sichtweise grundsätzlich als überholt, da Verwaltungsangestellte administrative Verantwortung tragen und in politische Prozesse involviert sind (vgl. Fry und Nigro, 1996: 43).

Als einen Hauptgrund für das (Mis)Match von Verwaltung und Politik nennen Schedler und Eicher, 2013 (S. 378) die unterschiedlichen Rationalitätskonzepte, Rahmenbedingungen und Handlungslogiken der beiden Akteur*innengruppen: Somit müssen gut ausgearbeitete Sachentscheide der Verwaltung noch lange keine Mehrheiten in der Policy-Arena generieren. Konkret für die Raum- und Regionalplanung heißt dies, dass fachlich orientierte und gut ausgebildete Planer*innen vielfach Probleme haben, den Herausforderungen der unterschiedlichen Rationalitäten des Denkens und Handelns gerecht zu werden (vgl. Knieling, Fürst und Danielzyk, 1999: 198). Tabelle 3 gibt darüber einen guten Überblick und zeigt in Bezug auf formale Erfolgskriterien und kritische Erfolgsfaktoren, dass beide oft gleichermaßen zielorientiert sind, aber gänzlich andere Wege zum Ziel haben (vgl. Schedler und Eicher, 2013: 378, nach Schedler und Proeller, 2000: 53). Dennoch, die Realität zeigt, dass es letztendlich nur sehr wenige Berührung- und Interaktionspunkte von Politik und Verwaltung gibt und wenn, dass diese innerhalb der formalen Strukturen v. a. bei den jeweiligen Spitzenakteur*innen liegen (vgl. Jacobsen, 2006: 317). Genau an dieser Stelle verschwimmt jedoch die Trennung zwischen den beiden Ebenen, weil Verwaltung einen politischen Charakter bekommen kann und somit mit der öffentlichen Wahrnehmung insofern übereinstimmt, als diese ein Teil der Politik ist (vgl. Scheiner, 2003: 4).

2.3.4. Koordination in der Raum- und Regionalplanung

Gegenüber anderen Politikfeldern begegnet die Raum- und Regionalplanung besonderen Herausforderungen. Die involvierten Akteur*innen aus Politik und Verwaltung finden einerseits vor, dass dem Moment der Abwägung eine größere Bedeutung zukommt und andererseits der Handlungs- und Koordinationsauftrag territorial und nicht funktional angelegt ist (vgl. Diller, 2015: 116). Geschichtlich gesehen wandelte sich die Raumplanung von einem maßgeblichen Politikfeld mit ressortübergreifendem Charakter in den 1960er und 1970er Jahren, hin zu einem fragmentierten Politikfeld mit vielen einzelnen Fachpolitiken und Fachplanungen, die zunehmend an Bedeutung gewannen (vgl. Ritter, 1998: 14f.). Hinzu kommt, dass Raumplanung im Allgemeinen und Regionalplanung im Speziellen sehr limitiert ist an politischer Macht, rechtlichen Möglichkeiten und hierarchischer Wichtigkeit und damit Steuerungsressourcen fehlen (vgl. Diller, 2015: 117). Die erwähnten fragmentierten Politik- und Verwaltungsstrukturen in Kombination mit der großen Akteur*innen-Diversität und begrenzten Mitteln führt dazu, dass die Fragen nach Koordination zunehmend an Bedeutung gewonnen und Governance-Diskussionen dadurch nicht ohne Grund in der letzten Zeit zugenommen haben, in einem Ausmaß, dass es zu einem Kerngeschäft der Regionalplanung wurde (vgl. Fürst, 2014: 451). Koordination gewinnt v. a. deshalb an Bedeutung, da sie in einer Akteur*innenvielfalt mit unterschiedlich sachlichen, räumlichen und zeitlichen Beziehungen zueinander, Synergien nutzen, Kosten vermeiden und einen Mehrwert sichern kann (vgl. ebd.: 452). Sie wird als ein wohlfahrtstheoretisches Konzept verstanden und in Bezug auf den inhaltlichen Anspruch und die prozeduralen Anforderungen, lässt sich Koordination in eine *positive* und *negative* Form unterteilen (vgl. Scharpf, 1993: 58). Konkret bedeutet dies, dass eine *positive Koordination* die Synergien gemeinsamer Handlungsoptionen von mehreren Akteur*innen nutzen und einen Mehrwert generieren will, während *negative Koordination* v. a. die Vermeidung von Störungen bei der Umsetzung eigener Ziele hat (ebd.: 69). Entscheidend, gerade bei positiven Koordinationsformen, ist, dass deren Nutzen oftmals unklar und diffus erscheint, während die Kosten und der Mehraufwand, den Koordination verursacht, sehr klar ersichtlich sind und beziffert werden können (vgl. Fürst, 2014: 452). Dabei wird hier noch nicht von Kooperation gesprochen, die über die Aufgabe, die Verflechtungen von Akteur*innen zu einem gemeinsamem Handeln hin auszurichten, hinausgeht und auch aktive Beiträge von den beteiligten Akteur*innen zum Gelingen einfordert (vgl. ebd.: 452). Die Realität zeigt, dass Politik und Verwaltung bei koordinierten Prozessen v. a. Angst vor Autonomie- oder gar Machtverlust haben, was dazu führt, dass Koordinationsbedarfe gerne mit scheinbar geringen (politischen) Kosten abgedeckt

2. Theoretisch-konzeptioneller Rahmen

werden und damit nach dem „*principle of least effort*“, wie es der US-amerikanische Linguist George Kingsley Zipf, 1949 beschrieb, agiert wird (vgl. Fürst, 2014: 453). Bei der negativen Koordination, die folglich oftmals favorisiert wird, beschränkt sich die Konsensbildung auf bilaterale Verhandlungen, welche Planer*innen wiederum in schwierige Positionen bringt, da sie häufig wenig im Aushandlungsprozess anzubieten haben. Daher muss es für Raum- und Regionalplaner*innen das Ziel sein, positive Koordinationsformen zu erreichen. Akteur*innen in Entscheidungspositionen müssen genau davon überzeugt werden, damit Interdependenzen verstanden und die Vorteile von koordiniertem Handeln erkannt werden (vgl. ebd.: 453). Als Voraussetzungen für das Gelingen positiver Koordination gilt die Bereitschaft für Kooperation (*problem ownership*), das Zurückstellen von Eigeninteressen zugunsten gemeinsamer Interessen (*Solidarität*) und das bindende Anerkennen des Ergebnisses (*Konsequenzen mittragen*). Wobei in der Planung besonders letzteres oft keine Selbstverständlichkeit ist, da die Planer*innen selten diejenigen mit finaler Entscheidungskraft sind (vgl. ebd.: 454).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Raumplanung in Bezug auf ihre Koordinationsfähigkeit deutlichen Herausforderungen, wie dem Leiden unter Machtasymmetrien und Limitierungen in der Umsetzung, gegenübersteht (vgl. Diller, 2015: 118).

2.4. Hinführung zur Forschungs- bzw. Wissenslücke

Wie die bisherigen Ausführungen in diesem Theorie-Teil zeigen, sind Stadt-Umland-Interaktionen ein gut erforschtes Feld mit einem gefüllten Theorie- und Methodenwerkzeugkasten. Aus diesem Grund erfolgte eine sehr enge Zuspitzung des Forschungsinteresses auf eine Kombination räumlicher und theoretischer Grundlagen.

Aus raumplanerischer Perspektive wurden die Stadt-Umland-Interaktionen für die Region Wien aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet. Ein Forschungsschwerpunkt in der Region Wien liegt dabei zum Einen auf allgemeine Suburbanisierungs- und Post-Suburbanisierungsprozessen (vgl. Helbich, 2012; Helbich und Görgl, 2010) und zum Anderen auf sehr konkrete Kooperationsprojekte (vgl. Görgl, 2008; Musil und Pindur, 2008). Als wichtige Forschungstätigkeit sind dabei auch all jene Publikationen zu nennen, die im Laufe der letzten 15 Jahre von der Planungsgemeinschaft Ost (PGO) selbst – sprich, von öffentlicher Stelle – in Auftrag gegeben wurden (vgl. Görgl, Eder u. a., 2017; Döringer, Görgl und Huemer, 2014; Planungsgemeinschaft Ost, 2011; Fassmann, Görgl und Helbich, 2009) bzw. in dessen Umfeld entstanden sind (vgl. Eder u. a., 2018; Musil und Pindur, 2012; Helbich, Görgl u. a., 2011; Fassmann und Görgl, 2010). Bei diesen Forschungsbeiträgen handelt es sich vielfach um die Erhebung des Status Quos und das

2.4. Hinführung zur Forschungs- bzw. Wissenslücke

Aufzeigen von Auswirkungen raumplanerischer Aktivitäten der vergangenen Jahrzehnte mit Fokus auf die Bevölkerungs- bzw. Siedlungsentwicklung der Region.

Es fehlt in diesem Zusammenhang vor allem an einer Untersuchung der raumplanerischen Instrumente bzw. ihrer Dynamiken selbst. Dass sich eine öffentliche Institution bzw. Organisation nicht gerne selbst wissenschaftlich untersucht, ist kognitiv nachvollziehbar, dennoch gibt es auch dazu in Wien Arbeiten, die sich im Besonderen mit der informellen Kooperationskultur auseinandersetzen (vgl. Schaffer und Zuckerstätter, 2012). Darauf aufbauend fragen Forschungsbeiträge nach, wie Wien als kooperative Stadt der Zukunft aussehen könnte (vgl. Görgl und E. Gruber, 2015) und werden dazu aktuell konkreter, indem Perspektiven für eine verstärkte stadtregionale Kooperation in der *Stadtregion*⁺ erforscht werden, sowohl zwischen den Niederösterreichischen Umlandgemeinden, als auch mit Wien selbst (vgl. Görgl, Döringer und Herburger, 2020; Görgl, Döringer, Herburger und Heiß, 2018a; Görgl, Döringer, Herburger und Heiß, 2018b). An dieser Stelle muss hinzugefügt werden, dass Raumplanung und Raumordnung bereits seit längerem als ein mögliches Feld für interkommunale Zusammenarbeit unter österreichischen Gemeinden gilt (vgl. Biwald, Szczepanska und Hochholding, 2004). Ein virulentes Kooperationsthema, dem besondere Aufmerksamkeit widerfährt, ist dabei die Mobilität (vgl. Prenner, 2015). Vorteilhaft für die Forschungstätigkeit in der Region Wien ist einerseits ein ansteigendes Interesse am Thema Stadtregionspolitik und Stadt-Umland-Kooperationen in einem gesamtösterreichischen-Kontext, welche (politische) Veränderungen an Hand von Best-Practices aufzeigen (vgl. Humer, 2018; Zech und Klingler, 2017). Andererseits findet Wiens Engagement bei *cross-border cooperations (CBC)* durch seine grenznahe Lage im Herzen Europas international Beachtung (vgl. Sohn und Giffinger, 2015; Giffinger und Hamedinger, 2013). Die politischen und administrativen Rahmenbedingungen, unter besonderer Berücksichtigung hierarchischer Abhängigkeiten bei Stadt-Umland-Kooperationen in der Region Wien, werden in diesen genannten Beiträgen zwar thematisiert, doch nicht speziell unter die Lupe genommen, wie dies anhand internationaler Beispiele gemacht wurde (vgl. beispielhaft Heinz, 2007; Diller, 2004).

An diesem Punkt möchte diese Masterarbeit ansetzen und auf die Rolle von politischen Akteur*innen im informell geprägten interkommunalen und bundeslandübergreifenden Kooperationsystem der Region Wien blicken. Mittels qualitativer Leitfaden-gestützter Expert*innen-Interviews soll ein Einblick in die Einstellungen und Handlungsspielräume der politischen Akteur*innen geworfen werden. Die Ergebnisse der in Kapitel 3 ausführlich beschriebenen empirischen Vorgehensweise, sollen also einen kleinen Beitrag zum Schließen dieser Forschungs- bzw. Wissenslücke bieten.

2. Theoretisch-konzeptioneller Rahmen



Abbildung 5.: Die ehemaligen Landeshauptleute von Wien und NÖ, Michael Häupl (SPÖ, links) und Erwin Pröll (ÖVP, rechts) haben jeweils rund 25 Jahre lang die Geschicke ihrer Bundesländer und der Region Wien gelenkt. Sie verband eine Freundschaft abseits unterschiedlicher Weltanschauungen, die auch zu guten grenzüberschreitenden Kooperationen führte. (Screenshot aus der TV-Dokumentation „*Dein Land, mein Land*“ vom 9. Juli 2020, um 21.05 Uhr in ORF 2, vgl. APA-OTS, 2020)

3. Empirische Vorgehensweise

Im Anschluss an den theoretisch-konzeptionellen Rahmen dieser Masterarbeit, wird nun auf die Forschungsfragen näher eingegangen und das Forschungsdesign, welches zur Beantwortung der Fragen herangezogen wird, vorgestellt.

3.1. Forschungsfragen

Wie dem einleitenden Kapitel 1.1 zum Forschungsinteresse bereits zu entnehmen ist, stehen die politischen Akteur*innen der Region Wien und die Rahmenbedingungen, in denen sie handeln, im Mittelpunkt. Die theoretisch-konzeptionellen Ausführungen bilden die Basis, auf denen die nun folgenden Forschungsfragen aufbauen:

- *Welche Rahmenbedingungen liegen den handelnden politischen Akteur*innen für Stadt-Umland-Kooperationen in der Region Wien zu Grunde?*

Forschungsfrage eins widmet sich den Strukturen, Normen und Institutionen – also der *Polity*-Dimension der Planungstheorie. Sie fragt nach dem Setting und den prädisponierenden Faktoren für Stadt-Umland-Kooperationen in der Region Wien. Im Besonderen sind dabei jene Rahmenbedingungen interessant, welche für die Handlungen von politischen Akteur*innen relevant sind. Bei den qualitativen Expert*innen-Interviews mit politischen und administrativen Akteur*innen sollen deren Selbst- und Fremdwahrnehmung ein möglichst breites Bild der Realität erzeugen.

- *Wie ist die Einstellung von politischen Akteur*innen in Wien und Niederösterreich zur Region Wien und welche Tendenzen sind erkennbar?*

Die zweite Forschungsfrage möchte dem Verständnis, dem Interesse und den Einstellungen von politischen Akteur*innen zur Region Wien und deren Stellenwert in den Aushandlungsprozessen der Policy Arena auf den Grund gehen. Biographische Meilensteine der Vergangenheit sollen bei dieser Thematik erfragt werden. Zentral sind dabei eigene Erfahrungen, Schwerpunktsetzungen und die Identifikation mit dem Thema Stadt-Umland-Kooperationen.

3. Empirische Vorgehensweise

- *Welche Governance-Formen, an denen sich die handelnden politischen Akteur*innen orientieren können, sind für die Region Wien in der Zukunft empfehlenswert?*

Forschungsfrage drei verlässt tendenziell die analytischen Ebene und fragt nach diesbezüglichen Möglichkeiten für eine bessere Zukunft. Ihre Beantwortung führt auch zu Handlungsempfehlungen für die Region Wien. Dabei soll bei den qualitativen Expert*innen-Interviews mit politischen und administrativen Akteur*innen auch ein Blick über den Tellerrand und zu anderen stadtregionalen Best-Practice-Modellen gewagt sowie eine Einschätzung über deren Anwendbarkeit für die Region Wien getroffen werden.

Das nun folgende Kapitel 3.1.1 beschreibt den konkrete Übersetzungsvorgang (*Operationalisierung*) der Forschungsfragen zu Fragenkomplexen, die das Grundgerüst des angewandten Leitfadens ausmachen.

3.1.1. Operationalisierung der Forschungsfragen

Eine zentrale Frage der Forschungspraxis ist die Übersetzung der Forschungsfragen in Analysedimensionen und bei qualitativen Interviewstudien weiters in sogenannte Fragenkomplexe. Diese Übersetzungsleistung wird auch *Operationalisierung* bzw. konkret *konzeptionelle Operationalisierung* genannt (vgl. Kaiser, 2014: 56), ein wichtiger Vorgang, der als unterschätzt gilt (vgl. Gläser und Laudel, 2009: 113).

Konkret geht es darum, jene Dimensionen zu identifizieren, die das interessierende Objekt in den Forschungsfragen analysierbar machen und herauszufinden, welche Faktoren verändernd einwirken (vgl. Kaiser, 2014: 56). Bei dieser Masterarbeit wurde das Herunterbrechen der Forschungsfragen auf Analysedimensionen und weiters zu Fragenkomplexen in Abbildung 6 dargestellt. Dieser zweite Schritt bedeutet ein Ausformulieren von Kriterien der Dimensionen, die erfahren bzw. beobachtet werden sollen (vgl. ebd.: 59). Es liegt nahe, dass in der Literatur und den theoretischen Grundlagen sehr viel Wissen über Strukturen, den (politischen) Akteur*innen und ihr politisches Handeln (*Kontextwissen*) vorhanden ist, aber es vergleichsweise wenige Erkenntnisse über tatsächliche Abläufe im Politikprozess in der Region Wien (*Betriebswissen*) gibt (vgl. ebd.: 61). Dieser Umstand spiegelt sich auch in den Forschungsfragen und deren konzeptioneller Operationalisierung wider. Bei der zweiten Forschungsfrage nach der *Einstellung von politischen Akteur*innen in Wien und Niederösterreich zur Region Wien und ihren Tendenzen* können wir in Abbildung 6 beispielhaft sehen, dass diese auf Basis der Beobachtung der (politischen) Lebensrealität und der Herausforderungen im (politischen) Alltag analysiert werden kann. Konkrete Fragenkomplexe können sich dann beispielsweise um einen

3.1. Forschungsfragen

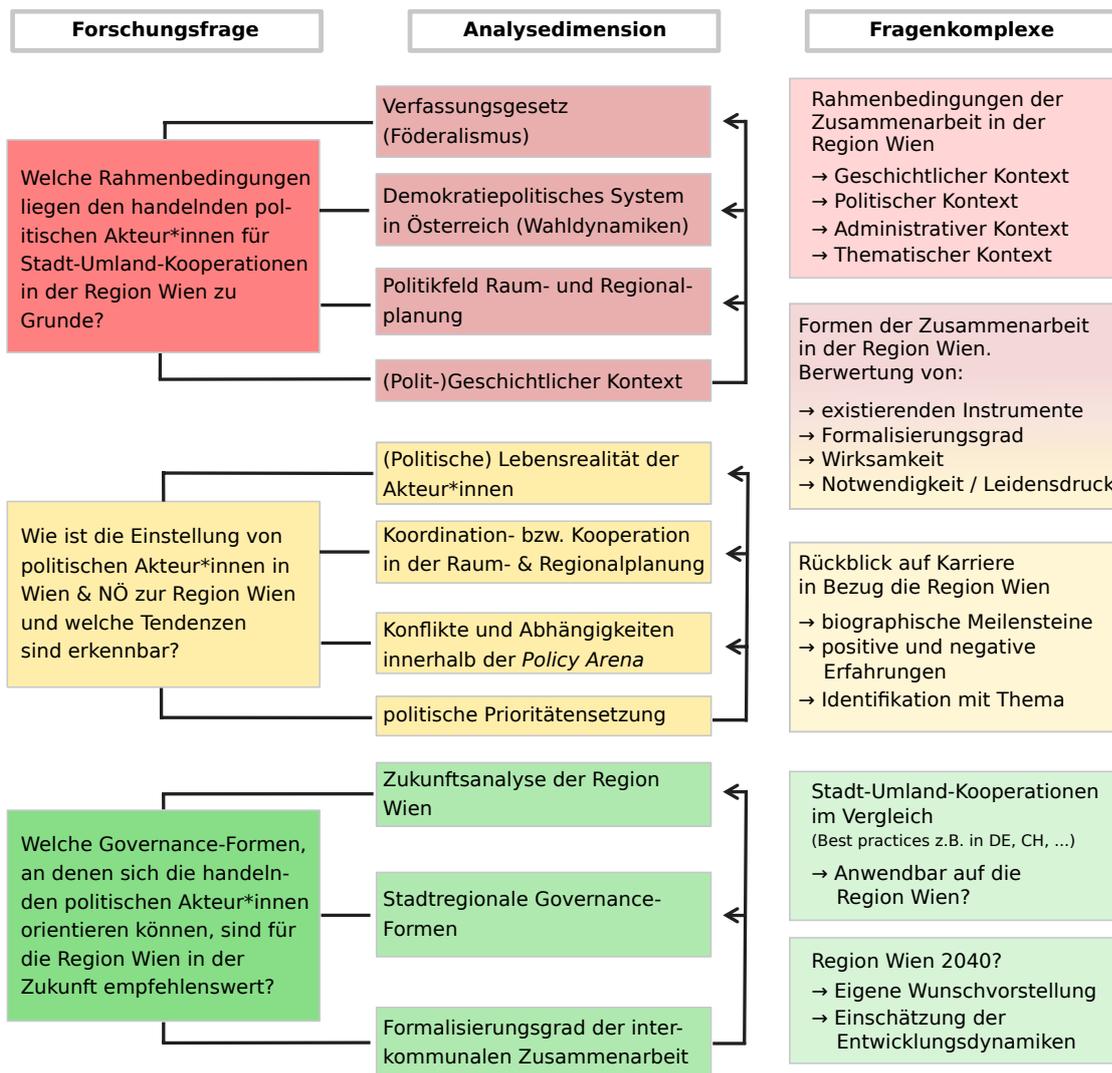


Abbildung 6.: Schematisch-graphische Darstellung der konzeptionellen Operationalisierung: Von der Forschungsfrage zu den Analysedimensionen und Fragenkomplexen. (Eigene Darstellung in Anlehnung an Kaiser, 2014: 57ff.)

Rückblick auf die eigene Karriere drehen, der positive und negative Erfahrungen, Meilensteine und thematische Berührungspunkte herausgreift.

Diese Fragenkomplexe sind in einem weiteren Schritt einerseits die Basis bei der Konzeptualisierung des Interview-Leitfadens (siehe Kapitel 3.2.1 und Abbildung 7) und andererseits bei der Erstellung und Ausformulierung von Kategorien und Codes für die qualitative Inhaltsanalyse der transkribierten Interviews (siehe Kapitel 3.2.2).

3.2. Methodik: Eine qualitative Interviewstudie

In dieser Masterarbeit wird ein interpretativ-verstehendes Verfahren zum Gewinn von Erkenntnissen herangezogen, die insbesondere Einblick in den Handlungskontext von politischen Akteur*innen in der Region Wien geben sollen (vgl. Mattissek, Pfaffenbach und Reuber, 2013: 127f.). Dieser Kontext wird als komplexes Phänomen wahrgenommen, welches mittels einer Leitfaden-gestützten qualitativen Interviewstudie mit Expert*innen in diesem Bereich besser verstanden werden soll (vgl. Seidman, 2006: 10). Diese angewandte Methodik steht in einem historischen Kontext. Sie hat sich in den 1970er Jahren von quantitativ geleiteten Wissenschaftskonzepten abgegrenzt, da in einer neuen Unübersichtlichkeit der Gesellschaft ein anderer Zugang mit dem Blick auf die „*feinen Unterschiede*“ – wie es Pierre Bourdieu, 1984 formulierte – gesucht wurde (vgl. Mishler, 1979: 3, Mattissek, Pfaffenbach und Reuber, 2013: 127).

Diese Form der empirischen Vorgehensweise habe ich deshalb gewählt, da mir ein offener und qualitativer Forschungszugang für ein Phänomen der Wirklichkeit, das kaum mit Zahlen oder Daten zu belegen ist, am treffendsten erscheint. Außerdem gibt es nur wenige Personen, die über diese zu untersuchenden Verflechtungen Auskunft geben können, womit der Ansatz des Leitfaden-gestützten Expert*innen-Interviews am nächstliegenden ist.

3.2.1. Datenerhebung durch Leitfaden-gestützte Expert*innen-Interviews

Die Datenerhebung erfolgte in Form von Leitfaden-gestützten Interviews. Diese stellen eine besondere Form von qualitativen Interviews dar, die einerseits durch eine stärkere Strukturierung als bei offenen Erzählungen und andererseits durch eine weitaus offenere Zugangsweise als bei Fragebogeninterviews gekennzeichnet sind (vgl. ebd.: 158).

Leitfaden

Dabei ist der Leitfaden nicht mehr als eine hilfreiche Stütze für den*die Interviewer*in und besteht oft nur aus Themenkomplexen und Abfolgehinweisen. Diese dienen als Anleitung, damit die gewünschten Informationen möglichst detailliert beantwortet werden und sind dabei so offen und flexibel gestaltet, dass Platz für neue, von den Interviewten eingebrachte Aspekte bleibt (vgl. Miege und Näf, 2005: 12). Der Interview-Leitfaden ist somit keine unumstößliche Vorschrift, sondern ein adaptierfähiger Fahrplan, der je nach Gesprächsverlauf und Interviewpartner*in geändert werden kann bzw. soll. Dennoch handelt es sich um eine Art *Beispielinterview*, dessen Verlauf einer bestimmten Erwartung folgt (vgl. Gläser und Laudel, 2009: 143f.)



Abbildung 7.: Schematisch-graphische Darstellung des verwendeten Leitfadens, der als Basis für die Expert*innen-Interviews herangezogen und je nach Gesprächspartner*in individuell angepasst wurde. Die Gliederung folgt in der Zeitachse (von oben nach unten) einer Dramaturgie mit Zuordnung der Gesprächsthemen. (Eigene Darstellung in Anlehnung an Mattissek, Pfaffenbach und Reuber, 2013: 171, nach Reuber, 1993: 26)

Jeder Leitfaden sollte drei Grundsätzen folgen: Erstens einer gewissen Offenheit, also kein unerwünscht starres Festkleben an vorformulierten Fragen. Zweitens der Versicherung, dass ein gewisses Protokoll und ein bestimmter Standard bei jedem Interview eingehalten wird und beispielsweise auf eine Aufklärung der Rechte nicht vergessen wird. Drittens

3. Empirische Vorgehensweise

ist der Leitfaden eine Art Visitenkarte für den*die Interviewer*in, der eine eigene Expertise auf diesem Gebiet dokumentiert (vgl. Kaiser, 2014: 54). Bei dieser Arbeit fiel die Entscheidung auf die Erstellung eines graphischen Leitfadens für die entsprechenden Expert*innen-Interviews, wie er in Abbildung 7 präsentiert wird. Dieser graphische Interviewleitfaden nach Mattissek, Pfaffenbach und Reuber, 2013: 171 fungierte als Basis für den Leitfaden eines jeden der acht Interviews, der je nach Expert*in stellenweise angepasst wurde. Dies ist auch deshalb notwendig, um die Forschungsfragen konzeptionell und instrumentell zu operationalisieren, sprich für die Expert*innen nachvollziehbar und beantwortbar zu machen (vgl. Kaiser, 2014: 57).

Der in Abbildung 7 dargestellte Leitfaden folgt der Absicht zu Beginn wohlwollend und aufwärmend in die Thematik mit Meilensteinen und Highlights aus der Vergangenheit der Interviewten einzusteigen. Diese Anfangsphase gilt als besonders entscheidend, da sie das Klima des späteren Interviews prägt (vgl. Gläser und Laudel, 2009: 147). Je nach Erzählfreudigkeit und thematischer Schwerpunktsetzung von Seiten der Interviewpartner*innen wurde ein Blick auf die Gegenwart geworfen und damit in einem Hauptteil versucht jene Themen zu berühren, die einen Erkenntnisgewinn in Bezug auf die Forschungsfragen zur Folge haben. Je nach Interview-Situation können gegen Ende noch heikle oder provozierende Fragen folgen, um zusätzliche Informationen zu erlangen bzw. das Gegenüber ein wenig herauszufordern (vgl. ebd.: 149). In diesem Fall wurden Fragen nach bekannten Best Practices aus dem benachbarten Ausland als geeignet dafür angesehen. Gegen Ende des Interviews erfolgte noch ein individueller Blick in die Zukunft, der auch oft nochmals einen anderen Blick auf die Gegenwart ermöglichte, um auf diese Weise noch eine Chance auf ein Mehr an Informationen zu erlangen.

Expert*innenauswahl und Sampling

Ein zentraler Punkt bei einer Interviewstudie mit Expert*innen ist deren Auswahl und Anzahl (Sampling) bzw. die Frage, wer überhaupt als solche*r anzusehen ist. Die einschlägige Fachliteratur gibt besonders bei phänomenologischer Forschung keine engen Vorgaben, sowohl was Anzahl der Interviewten, als auch deren Zusammensetzung betrifft (vgl. Beitin, 2012: 243f.). Zu beachten ist vordergründig, dass ein*e Expert*in sich dadurch auszeichnet, dass diese*r nicht nur über ein technisches Spezialwissen verfügt, sondern auch die komplexen Relevanzsysteme versteht, in denen dieses Wissen einzuordnen ist. Dies unterscheidet Expert*innen in erster Linie auch von Spezialist*innen (vgl. Hitzler, 1994: 26). Zusammengefasst kann diesbezüglich gesagt werden, dass es nicht primär darum geht Informationen abzufragen, die vielleicht sogar leicht aus anderen Quellen zu erfahren wären (vgl. Helfferich, 2014: 572), sondern darum einerseits

3.2. Methodik: Eine qualitative Interviewstudie

Tabelle 4.: Interviewte Expert*innen aus Politik und Verwaltung in der Region Wien.

Datum (2020)	Name	Rolle	Geschl.	Land	Akteur*innen Zugehörigkeit	Status
28. Mai	Josef Taucher	Klubvorsitzender der SPÖ Wien, ehem. Bezirksvorsteher- Stv. von Wien-Donaustadt (2006–2012)	m	Wien	Politik	aktiv
9. Juni	Renate Zuckerstätter	Stadt-Umland-Managerin (SUM), zuständig für nördlich der Donau	w	(Wien)	Verwaltung	aktiv
9. Juni	Walter Pozarek	Geschäftsstelle der PGO a.D.	m	NÖ	Verwaltung	inaktiv
10. Juni	Manfred Wurm	Bezirksvorsteher von Wien-Liesing (SPÖ, 1995–2012)	m	Wien	Politik	inaktiv
13. Juni	Thomas Madreiter	Planungsdirektor der Stadt Wien	m	Wien	Verwaltung	aktiv
22. Juni	Monika Obereigner-Sivec	Bürgermeisterin von Groß-Enzersdorf (SPÖ)	w	NÖ	Politik	aktiv
25. Juni	Rudolf Schicker	Wiener Stadtrat für Stadtentwicklung (SPÖ, 2001–2010)	m	Wien	Politik	inaktiv
2. Juli	Ilse Wollansky	Abteilungsleiterin Raumordnung und Regionalpolitik a.D. (bis 2019)	w	NÖ	Verwaltung	inaktiv

dieses sehr spezifische Kontextwissen und andererseits das exklusive Insiderwissen von Expert*innen abgreifen zu können. Dafür eignen sich in besonderer Weise Leitfadengestützte Interviews (vgl. Kaiser, 2014: 41, Meuser und Nagel, 2009: 471).

Üblicherweise werden bei politikwissenschaftlichen Fragestellungen vornehmlich kollektive bzw. korporative Akteur*innen untersucht und daher sind in Frage kommende Expert*innen häufig Mitglieder politischer oder gesellschaftlicher Organisationen, was zu einer sehr eingeschränkten Auswahl führt (vgl. Kaiser, 2014: 73). Bei der konkreten Auswahl von Expert*innen wurden die von Gläser und Laudel, 2009 (S. 117) aufgestellten Kriterien berücksichtigt, die einerseits ein präzises Profil zeichnen und andererseits den Personenkreis weiter verkleinern, nämlich:

1. Wer verfügt über die relevanten Informationen?
2. Wer ist am ehesten in der Lage, präzise Informationen zu geben?
3. Wer ist am ehesten bereit, Informationen zu geben?
4. Wer von den Informant*innen ist verfügbar?

Um Auskunft über die Einstellungen von politischen Akteur*innen und deren Rahmenbedingungen zur Region Wien geben zu können, kommen in erster Linie Menschen in Frage, die einen Einblick in die *Policy Arena* haben und das sind, wie in Kapitel 2.3.3 ausgeführt wurde, politische und administrative Akteur*innen im Raumordnungssystem.

3. Empirische Vorgehensweise

Nicht jede Person in diesem System ist folglich auch in der Lage präzise Informationen zu geben, daher sind v. a. jene Akteur*innen in Betracht zu ziehen, die entweder in Leitungsfunktionen sind oder waren oder sehr lange in diesem Feld tätig sind oder waren, also wie bereits nach Hitzler, 1994 erwähnt, keine reinen Spezialist*innen, sondern Expert*innen sind.

Das dritte Kriterium, nämlich wer am ehesten bereit ist, Informationen zu geben, war bei den Vorüberlegungen über mögliche Expert*innen als Interviewpartner*innen ein zentrales Thema, da die Annahme besteht, dass diese sich möglicherweise nicht offen und (selbst-)reflexiv zu dieser Thematik äußern würden. Dabei ist zu ergänzen, dass im Vorfeld der Arbeit beschlossen wurde, diese Masterarbeit nicht nach Universitätsgesetz §86 sperren zu lassen und auch die Expert*innen-Interviews nicht zu anonymisieren. Dadurch kann nicht annähernd eine Art vertrauliche Hintergrundgesprächsatmosphäre entstehen, die im günstigsten Fall Expert*innen veranlasst, sich offener und ohne Angst vor ungewollten Konsequenzen zu äußern (vgl. Trenkamp, 2008: 74). Die Gründe für das Nicht-sperren-lassen sind einerseits die geringe Sperrdauer von nur fünf Jahren und andererseits das Bestreben, die Arbeit so schnell als möglich öffentlich zugänglich zu machen. Die interviewten Expert*innen wurden deshalb nicht anonymisiert, da das Expert*innenfeld so klein ist, dass mit einer Beschreibung der interviewten Person sehr schnell auf diese zu schließen gewesen wäre und da ein Erwähnen der Namen in diesem Fall auch Aushängeschild der Masterarbeit selbst ist.

Nach dem Motto „*Störungen haben Vorrang*“ sind gerade Berichte über jene Bereiche des Systems, die nicht funktionieren bzw. konflikt- oder problembehaftet und herausfordernd sind, von großem Interesse, da diese zum Nachdenken über die Normalität anregen (vgl. Walter, 1994: 275). Daher wurde auf zwei Maßnahmen in der Interviewvorbereitung speziell Wert gelegt: Erstens wurde ein besonderes Augenmerk auf eine transparente und ordnungsgemäße *Informierte Zustimmung* der interviewten Expert*innen gelegt, eine Praxis die in der Forschung über die letzten Jahrzehnte zunehmend formalisiert wurde (vgl. Warren, 2001: 8). Die Einholung der Zustimmung und Aufklärung der Rechte über die Daten erfolgte durch Kommunikation im Vorfeld und konkret über eine Zustimmungserklärung, die vor dem Start des Interviews zur Unterschrift vorgelegt wurde (siehe Anhang A.9) und durch eine entsprechende Autorisierungspraxis des danach angefertigten Interview-Transkripts, sodass die Expert*innen nach dem Interview noch selbst Abänderungen am Transkript vornehmen konnten. Zweitens wurde bei der Auswahl der Expert*innen auch nach Menschen gesucht, die zwar lange Jahre Erfahrungen im Raumordnungssystem der Region Wien haben und daher über ein Expert*innenwissen verfügen, aber sich gleichzeitig entweder bereits im Ruhestand befinden oder in ihrer Funktion

3.2. Methodik: Eine qualitative Interviewstudie

oder Rolle nicht mehr aktiv sind. Das geringe Maß an Abhängigkeit zum System sollte die Chance erhöhen, bereitwillig offen und selbstreflektiert über Meinungen, Handlungsweisen und Rahmenbedingungen zu sprechen. Dieser Umstand wurde in Tabelle 4, welche die interviewten Expert*innen auflistet, in der Spalte *Status* entsprechend dargestellt. Die Verfügbarkeit von entsprechenden Personen schränkt abschließend die Liste der Expert*innen weiter ein und schafft bei gewissen Merkmalen eine Ungleichverteilung. Dies ergibt sich aber oft erst nach dem Führen der Interviews, da der Prozess des Kontaktierens und des Interviewführens parallel stattfindet, sodass sich nach der Zeit eine bestimmte Zusammensetzung der interviewten Expert*innen darstellt. Aus diesem Grund kam es im Vorfeld zu einer Priorisierung der Merkmale, bei denen eine annähernde Gleichverteilung als sehr erstrebenswert angesehen wurde. Dies sind in diesem Fall jene Merkmale, die in Tabelle 4 in Form von eigenen Spalten dargestellt sind: Ein annähernd ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern, Akteur*innen aus Politik und Verwaltung, Akteur*innen mit Wirkungsbereich Wien und Niederösterreich, sowie aktive und inaktive Akteur*innen. Eine Gleichverteilung bei der Parteizugehörigkeit zum Beispiel wurde im Vorfeld als wünschenswert, aber nachrangig beurteilt, da dies einerseits vielleicht gar nicht möglich und andererseits als nicht zwingend gewinnbringend erachtet wurde.

Die Identifizierung und Auswahl der konkreten Expert*innen erfolgte in einem ersten Schritt mittels einer *kriteriengeleiteten bewussten Auswahlstrategie* (vgl. Akremi, 2014: 272). Zusätzlich wurde in einem zweiten Schritt ein *Schneeballverfahren* angewandt, mit dem Ziel, von bereits befragten Personen auf weitere relevante Personen verwiesen zu werden und bei entsprechender Sympathie, sogar deren Rolle als *Gatekeepers* von Netzwerken zu nutzen und von der Notwendigkeit eines Interviews zu überzeugen (vgl. Baur, 2014: 950f., Akremi, 2014: 272f.). Diese Strategie wurde besonders bei den ersten Interviews verwendet, indem eine abschließende „*Mit wem sollte ich zu diesem Thema noch sprechen?*“-Frage gestellt wurde. Die Expert*innen wurden dann durchwegs mittels Email kontaktiert, da dieser Kommunikationsweg in der Forschungspraxis zwar als nicht ganz risikobefreit, aber unter der Bedingung eines engen Zeitplans als sehr geeignet angesehen wird (vgl. Kaiser, 2014: 77).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit acht Expert*innen Interviews geführt wurden, was als gute Stichprobengröße im qualitativen Forschungskanon gilt (vgl. Beitin, 2012: 244). Diese von mir interviewten Personen zeichnen sich im Sinne der zuvor abgesteckten Definition von Expertise aus, da sie entweder teils jahrzehntelange Erfahrungen in der Raumordnung der Region Wien haben oder ein großes Insiderwissen auf Grund ihrer hohen Position in den Hierarchien von Politik oder Verwaltung der Bun-

3. Empirische Vorgehensweise



Abbildung 8.: Das Wiener Kaffeehaus ist ein beliebter Interviewort. Die Hälfte der Interviews für diese Abschlussarbeit fand in Lokalen in Wien statt, im hier abgelichteten Café Eiles sogar zwei. (Eigene Aufnahme, Kaffee und Apfelstrudel im Café Eiles in Wien-Josefstadt.)

desländer besitzen oder besessen haben, wie sich gut aus den Rollenbeschreibungen in Tabelle 4 erkennen lässt.

Interview: Setting und Durchführung

Der Interviewprozess für sich gilt als soziale Interaktion zwischen den Teilnehmer*innen eines Interviews und ist einer der Hauptaufmerksamkeitspunkte in der Interviewmethodoliteratur der letzten Jahre (vgl. Warren, 2001: 12). Dabei handelt es sich aber niemals um eine alltägliche Gesprächssituation zwischen zwei oder mehreren Personen. Um an diese Situation möglichst nahe heranzukommen, wird in der Forschungsliteratur v. a. auch hinterfragt, ob für das Gespräch eine Tonaufnahme notwendig ist, da das Wissen um ein Aufnahmegerät die interviewte Person abschrecken kann, kritische Informationen preiszugeben (vgl. Gläser und Laudel, 2009: 157). Trotz dieses Risikos, wurde bei dieser Arbeit auf die Verwendung eines Tonaufnahmegeräts gesetzt, da sonst der Informationsverlust durch reine Protokollierung zu groß gewesen wäre. Als Ort für ein Interview gilt prinzipiell jeder als geeignet, der für das Gegenüber als angenehm und vertrauens-

3.2. Methodik: Eine qualitative Interviewstudie

voll gilt sowie eine ungestörte Aufmerksamkeit und gute Akustik für die Tonaufnahme zulässt (vgl. Helfferich, 2011: 177). Aus diesem Grund wurde in erster Linie den Interviewpartner*innen die Auswahl des Ortes überlassen. Auch wenn die Praxis, der*dem Interviewten dieses wichtige Recht zuzusprechen, in der Literatur durchaus kritisch gesehen wird, da wichtige analytische Erkenntnisse über die Bedeutung der Forschungsteilnehmer*innen für das Interview verschleiert, die Forschungstätigkeit entpolitisiert und Machtverhältnisse ignoriert werden (vgl. Herzog, 2012: 213ff.), habe ich mich für diese Vorgehensweise entschieden, da für mich einerseits nicht die Person im Zentrum des Interesses stand, sondern das Gesagte. Ferner hätte ich womöglich mit mehr Absagen rechnen müssen, die den engen Zeitplan gesprengt hätten. Letztendlich haben sich vier Personen für ihr eigenes Büro und vier Personen für ein vertrautes Lokal in Wien entschieden. Besonders beliebt waren dabei die Wiener Kaffeehäuser, wie beispielsweise das Café Eiles im 8. Wiener Gemeindebezirk (siehe Abbildung 8).

Neben dem Interview-Setting ist die Durchführung und die Vorbereitung darauf entscheidend. Der Leitfaden wurde vor dem ersten Interview einem *Pre-Test* unterzogen, der einige notwendige Veränderungen aufgezeigt und Kürzung bzw. Umstrukturierungen veranlasst hat (vgl. Kaiser, 2014: 70). Die Interaktionssituation selbst ist dann oft als heikler Drahtseilakt zu verstehen, bei dem die Positionierung und das Rollenverständnis des Interviewers, entweder als (naiver) *Laie* oder als *Quasi-Experte*, die Bereitschaft des Gegenübers maßgeblich beeinflussen (vgl. Helfferich, 2014: 573f.). Ziel war es, die Gesprächssituation so natürlich wie möglich zu gestalten, den Gesprächsfluss nicht zu stören, also nicht strikt am Leitfaden zu kleben, sowie ein professionelles, souveränes und kundiges, aber nicht übereifriges und einschüchterndes Auftreten an den Tag zu legen (vgl. Gläser und Laudel, 2009: 172). Die Interviewführung wurde von mir im Vorfeld als große Herausforderung betrachtet, da dafür kaum Übung vorhanden war und jedes einzelne Interview großen Aufwand bedeutete, sodass es als *einzigster Versuch ohne Chance auf Wiederholung* wahrgenommen wurde. Letztendlich konnte ich im Großen und Ganzen auf sehr wohlwollende und entgegenkommende Expert*innen treffen, die sich gerne diesem Aufwand gestellt haben. Dennoch waren die Rollenkonfigurationen in jeder der acht Interviewsituationen unterschiedlich, wodurch die Selbstpräsentation immer wieder leicht individuell angepasst bzw. adaptiert werden musste.

Transkription

Zur Transkription von Interviews im Allgemeinen und Expert*innen-Interviews im Speziellen gibt es viele wissenschaftliche Standards und Praktiken (vgl. Kuckartz, 2018: 166ff.; Kaiser, 2014: 93ff.; Mattissek, Pfaffenbach und Reuber, 2013: 191ff.; Gläser und Laudel,

3. Empirische Vorgehensweise

A.1. Interview DI Thomas Madreiter

Interview-Partner:	DI Thomas Madreiter
Rolle des Interview-Partners:	Planungsdirektor der Stadt Wien
Ort der Aufnahme:	Planungsdirektion im Wiener Rathaus, 1082 Wien
Aufnahmezeitpunkt:	13. Juni 2020, 16.00 Uhr
Dauer der gesamten Aufnahme:	41min 50sek
Name des Aufnehmenden:	David Neuber
Name des Transkriberenden:	David Neuber

1 **Neuber:** *Vielen Dank, dass Sie sich Zeit für ein Interview genommen haben! Dürfte ich sei einladen, sich zu Beginn*
2 *des Interviews vorzustellen und einen Blick zurück auf ihre Karriere als Abteilungsleiter der MA 18 - Stadtent-*
3 *wicklung und Stadtplanung und als Planungsdirektor der Stadt Wien zu werfen, mit besonderem Augenmerk*
4 *auf die Meilensteine und Highlights der Stadt-Umland-Kooperation?*

5 **Madreiter:** Mein Name ist Thomas Madreiter und ich bin insofern ein typischer Wiener, als dass ich nicht aus Wien
6 komme, sondern aus dem Bundesland Salzburg. Mit 20 Jahren bin ich gekommen um zu bleiben und habe an
7 der TU Wien Raumplanung studiert. Die Stadt-Umland-Kooperation ist mir v.a. auch deshalb ein großes An-
8 liegen, weil ich aus einer 5.000 Einwohner-Gemeinde komme und mir die Sichtweisen und Befindlichkeiten von
9 Kleingemeinden daher verständlich und naheliegend sind. Mittlerweile habe ich mir einen durchaus positiven
10 Blick auf unsere Stadt-Umland-Kooperationen in der Region Wien angeeignet.

Abbildung 9.: Exemplarische Darstellung des angewendeten Transkriptionsverfahrens mit graphischer Hervorhebung (Rot) der Zeilennummerierung, des Transkriptionskopfs, der kursiven Schrift bei den Fragen des Interviewers, sowie der zur besseren Unterscheidung verwendeten anderen Schriftart *Helvetica* (siehe Anhang A.1 bis A.8)

2009: 193ff.; Meuser und Nagel, 1991: 451ff.), die auch für diese Masterarbeit in unterschiedlicher Weise als Maßstab herangezogen werden. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der Vorgang der Transkription, also die Verwandlung des aufgenommenen Gesagten (*Sekundärdaten*) in eine Textform (*Tertiärdaten*), immer ein interpretatives Verfahren und eine selektive Konstruktion der Wirklichkeit ist (vgl. Mattissek, Pfaffenbach und Reuber, 2013: 191), ganz egal, ob dabei eine möglichst detaillierte Abschrift des Gesprächsverlaufs oder ein paraphrasierter Text entsteht. Einfluss darauf, wie viel des Gesagten bzw. wie detailreich bei Expert*innen-Interviews transkribiert wird, hängt einerseits davon ab, ob das Gespräch ergiebig und andererseits ob bei der Erforschung mehr das *Betriebswissen* oder das *Kontextwissen* von Interesse war (vgl. Meuser und Nagel, 1991: 455). Vorwegzunehmen ist, dass bei der Auswertung von Expert*innen-Interviews grundsätzlich der Inhalt und das Thema interessant sind und weniger die Sequenzialität von Äußerungen. Dies bedeutet, dass die Expert*innen von Anfang an im Kontext ihrer institutionell-organisatorischen Handlungsbedingungen gesehen werden, wodurch das *Was wurde gesagt?* deutlich mehr Bedeutung hat, als das *Wie wurde etwas gesagt?* und *Wann wurde etwas im Interview gesagt?* – Dies hat folglich auch auf die gewählte

3.2. Methodik: Eine qualitative Interviewstudie

Transkriptionspraxis eine Auswirkung (vgl. ebd.: 453).

Das Transkriptionsverfahren dieser Masterarbeit lehnt sich sehr stark an den von Kaiser, 2014 aufgestellten Grundregeln für die Transkription von Expert*inneninterviews und an der von Meuser und Nagel, 1991 formulierten Auswertungsstrategie bei Expert*innen-Interviews an. Dies bedeutet konkret, dass sowohl Fragen als auch Antworten transkribiert werden; dass alle Zeilen der Transkription nummeriert werden und dass zur besseren Lesbarkeit Fragen kursiv dargestellt werden (vgl. Kaiser, 2014: 98). Des Weiteren wird bei jedem Transkript ein Transkriptionskopf mit allen wichtigen Daten zum Gespräch, wie ihn Selting u. a., 1998 (S. 4ff.) vorschlägt, aufgesetzt. Für die Transkriptionssequenz im Anhang wird eine andere Schriftart (*Helvetica*) zur eindeutigen Abgrenzung zu den sonstigen Inhalten dieser Masterarbeit gewählt (siehe Abbildung 9). In meinem Fall wird auf die Dokumentation von detaillierten Gesprächsdynamiken, wie die Gesprächslautstärke, Zwischenlaute, Mimik, Gestik, Lautäußerungen, nonverbale Aktivitäten oder Gedankenpausen, wie sie beispielsweise bei Kuckartz, 2018 (S. 167f.) ausgeführt werden, gänzlich verzichtet, da einerseits mit den Expert*innen vereinbart wurde, dass es für sie möglich wäre, bei der Autorisierung des Transkripts Änderungen vorzunehmen und dabei die Lesbarkeit des Textes so gut wie möglich sein sollte, um eine hohe Rücklaufquote zu erzielen (Die interviewten Personen bekleiden durchwegs zeitintensive Funktionen). Andererseits, da dieser Grad an Genauigkeit als nicht gewinnbringend und zu zeitaufwändig für diese Masterarbeit erachtet wurde.

Diese gewählte Autorisierungspraxis führte auch dazu, dass auf den sonst üblichen Vorgang der Anonymisierung bzw. Randomisierung von Interview-Partner*innen bei dieser Masterarbeit verzichtet werden konnte. Die Möglichkeit der Autorisierung gibt den interviewten Personen über das Interview zwar ein hohes Maß an Kontrolle und führte auch zu einer Abschwächung und Verkürzung der Interview-Transkripte (weit weniger stark, als angenommen), aber es erhöhte auch die Wertigkeit, da auf eine Anonymisierung und Sperrung der Arbeit verzichtet und eine stärkere Nachvollziehbarkeit erreicht werden konnte. Weiters sind die im Forschungskanon getätigten Überlegungen, dass eine Anonymisierung von Personen vor dem Hintergrund einer vorhandenen Begrenzung des Expert*innenfeldes und der thematischen Zuschneidung, als sehr schwierig und sogar sinnlos erscheint, auch bei dieser Masterarbeit höchst relevant (vgl. Kaiser, 2014: 85f.). Eine weitere Auswirkung dieser Autorisierungspraxis war, dass eine Mischform aus *Transkription* und *Paraphrase* gewählt wurde (vgl. Meuser und Nagel, 1991: 455ff.). Dies bedeutet, dass die Gespräche grundsätzlich vollständig, wortgetreu und chronologisch transkribiert werden, aber mit stellenweisen redaktionellen Eingriffen, mit dem Ziel, durch einen veränderten Satzbau oder dem Ersetzen stark umgangssprachlicher Ausdruckswei-

3. Empirische Vorgehensweise

se eine bereits erwähnte bessere Lesbarkeit zu erreichen. Manche Textpassagen werden stark geglättet und inhaltliche Wiederholungen bzw. starke thematische Abweichungen nicht transkribiert. Dennoch kann nicht von einer *Paraphrasierung* im klassischen Sinn gesprochen werden, da die Transkripte trotzdem sehr nah am gesprochenen Wort liegen. Auf interpretativen Verfahren liegt immer eine große Beweislast, da die klassischen Gütekriterien quantitativer Forschung, nämlich Objektivität, Reliabilität und Validität, oft nur schwer anzuwenden sind (vgl. Meuser und Nagel, 1991: 453). Dabei können die von Miles und Huberman, 1994 neu aufgestellten Gütekriterien für qualitative Forschung, nämlich Bestätigbarkeit (Objektivität), Zuverlässigkeit, Verlässlichkeit, Auditierbarkeit (Reliabilität), Glaubwürdigkeit, Verlässlichkeit (Interne Validität), sowie Übertragbarkeit, Passung (Externe Validität) als Maßstab herangezogen werden (vgl. Kuckartz, 2018: 201ff.).

3.2.2. Datenanalyse mittels qualitativer Inhaltsanalyse

Dieses Kapitel beschreibt folglich das angewendete Analyseverfahren zur Auswertung der transkribierten Leitfaden-gestützten qualitativen Expert*innen-Interviews (siehe Kapitel 3.2.1), welche die Datenbasis bilden. Die verwendete qualitative Inhaltsanalyse und ihre Codes bauen dabei auf den in Kapitel 3.1.1 erläuterten Analysekatoren auf, die im Zuge der Operationalisierung der Forschungsfragen (siehe Kapitel 3.1) entstanden sind.

Bei dieser Masterarbeit bilden die Transkripte der qualitativen Leitfaden-gestützte Expert*innen-Interviews methodisch die Basis zur Datenerhebung. Für deren Analyse wird in der Literatur eine große Palette an methodischen Zugängen vorgeschlagen (vgl. ebd.; Mayring, 2015; Gläser und Laudel, 2009; Meuser und Nagel, 1991; zusammenfassend in Kaiser, 2014: 90ff.), die sich mehr oder weniger stark unterscheiden, aber im Großen und Ganzen unter dem Terminus *qualitative Inhaltsanalyse* subsumieren lassen. Folgt man Philipp Mayring, 2015, so gibt es keine allumfassende Definition dieser klassischen Methodik. Dieses Analyseverfahren nimmt jedenfalls für sich in Anspruch, offen, systematisch und theoriegeleitet zu sein und weist damit die gleichen Gütekriterien, wie jene der in Kapitel 3.2.1 dargestellten Datenerhebung auf (vgl. Kaiser, 2014: 92). Grundlegend lässt sich sagen, dass es um die Analyse von Material geht, die aus irgendeiner Art von Kommunikation entstammt, wobei es auf jeden Fall nicht nur um die Analyse des Kommunikationsinhalts geht (vgl. Mayring, 2015: 11).

Die im Folgenden beschriebene genaue Vorgehensweise richtet sich grundsätzlich am explizit für *qualitative Expert*innen-Interviews* gewählten Zugang des Politikwissenschaftlers Robert Kaiser, 2014, der sich wiederum an den von Philipp Mayring, 2000 ent-

3.2. Methodik: Eine qualitative Interviewstudie

wickelten inhaltsanalytischen Verfahren orientiert. Dabei zeichnet sich Kaisers Ansatz besonders durch seinen speziellen Fokus auf die politikwissenschaftliche Analyse für die Expert*innen-Interviews aus. Dieser kondensiert Mayrings klassischen, aber komplexen Ansatz auf die notwendigen Merkmale *Zusammenfassung*, *Explikation* sowie *Strukturierung* und lässt im Besonderen das vielfältige und aufwendige Instrumentarium mit kommunikationsorientierter Fundierung beiseite (vgl. Kaiser, 2014: 90f.).

Vom Kategoriensystem und Kodierregeln

Der erste Schritt bei der qualitativen Inhaltsanalyse bzw. der zweite nach der Transkription der aufgenommenen Leitfaden-gestützten Expert*innen-Interviews ist die Sichtung und Kategorisierung des Textmaterials. Diese Vorgehensweise wird als *Kodierung* bezeichnet und hat das Ziel, einerseits einen Überblick über die Informationen in den transkribierten Interviews zu bekommen und andererseits zu überprüfen, ob die durch den Prozess der Operationalisierung entwickelten Analysekategorien ausreichen, um die Interviewaussagen systematisch zuzuordnen (vgl. ebd.: 99f.). Dabei geht es letztendlich nicht um eine mögliche Quantifizierbarkeit von Aussagen, sondern um das Markieren von Passagen in den Interviews mit eben jenen operationalisierten Hinweisen, die in Abbildung 10 dargestellt sind. Dabei lässt sich erkennen, dass zu jeder Forschungsfrage drei Codes entwickelt wurden, die zu deren Beantwortung beitragen sollen. Es ist wichtig, dass diese Codes einerseits ausreichend konkret formuliert sind, damit eine Zuordnung möglich ist, aber andererseits offen genug, damit keine Festlegung von Merkmalsausprägungen gemacht wird (vgl. ebd.: 105). Als zu kategorisierende Analyseeinheit werden grundsätzlich Absätze von Interviewaussagen definiert, wie dies auch in der Literatur vorgeschlagen wird, da sie einerseits genug Informationen für eine Kategorisierung bieten, aber andererseits nicht zu viele Informationen enthalten (vgl. ebd.: 102). Dennoch wurde nicht davon abgesehen, gewissen Absätzen auch mehrere Kategorien zuzuordnen, da sich diese auch auf mehreren Ebenen analysieren lassen.

In einem weiteren Schritt wurden die kategorisierten Passagen in einer Tabelle (siehe Anhang A.1.2 bis A.8.2) zusammengefasst, um so einen groben Überblick über die getätigten Aussagen der Interviewpartner*innen zu erlangen (vgl. ebd.: 107). Somit lassen sich nicht nur die Statements der Expert*innen einander gegenüberstellen, sondern auch Aussagen darüber treffen, auf welchen Ebenen bzw. Fragestellungen die Expert*innen ihren Schwerpunkt legen. In weiterer Folge werden nun die neun kategorisierten Codes kurz einzeln vor- und ein Bezug zu den Forschungsfragen bzw. theoretischen Grundannahmen hergestellt:

3. Empirische Vorgehensweise

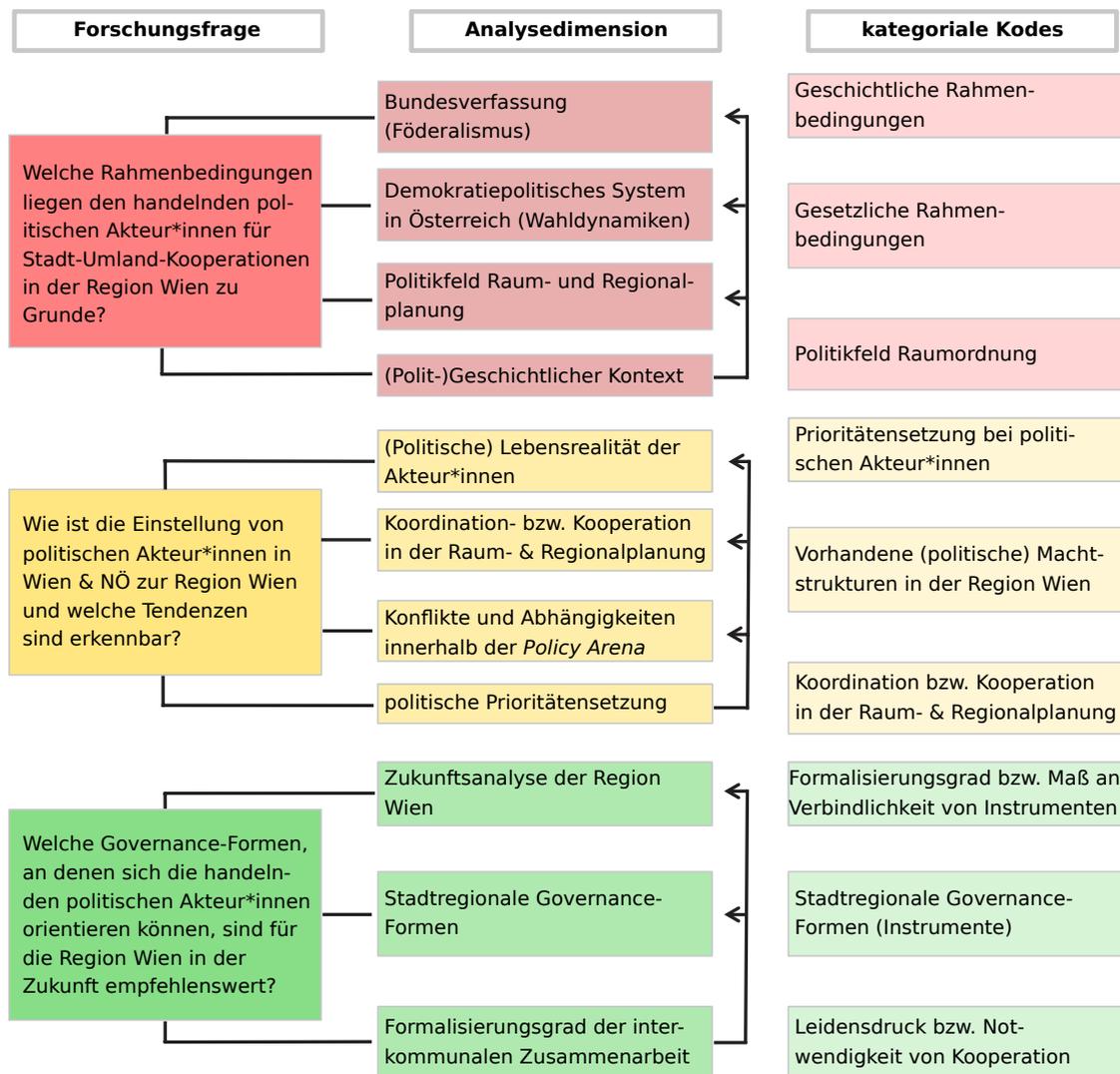


Abbildung 10.: Schematisch-graphische Darstellung der konzeptionellen Operationalisierung: Von der Forschungsfrage zu den Analysedimensionen und kategorialen Kodes. (Eigene Darstellung in Anlehnung an Kaiser, 2014: 57ff.)

1. Forschungsfrage 1

- *Geschichtliche Rahmenbedingungen*

Geschichtlich gewachsene Strukturen, Gegeben- und Abhängigkeiten wirken prädispositiv bis in die Gegenwart. Aussagen, die diese Rahmenbedingungen ansprechen, fallen diesem kategorialen Kode zu.

3.2. Methodik: Eine qualitative Interviewstudie

- *Gesetzliche Rahmenbedingungen*
Gesetzlichen Rahmenbedingungen, besonders auch jenen in Verfassungsrang (Stichwort: Föderalismus), die Kooperationen zwischen den Bundesländern bzw. Gemeinden maßgeblich beeinflussen, wird dieser Kode zugewiesen.
- *Politikfeld Raumordnung*
Dieser kategoriale Kode hat sicherlich Überschneidungen mit anderen Kodes, wie z.B. der *Prioritätensetzung* oder den gesetzlichen Rahmenbedingungen, zeichnet sich aber besonders dadurch aus, Aussagen, die interkommunale Kooperationsmöglichkeiten innerhalb der aktuellen raumordnerischen bzw. -planerischen Rahmenbedingungen aufzuzeigen.

2. Forschungsfrage 2

- *Prioritätensetzung bei politischen Akteur*innen*
Dieser Kode wird bei Aussagen angewendet, die sich Fragen der Priorisierung von interkommunaler Zusammenarbeit bzw. Stadt-Umland-Kooperation durch politische Akteur*innen widmen.
- *Vorhandene (politische) Machtstrukturen in der Region Wien*
Besonders dann, wenn Aussagen ein (politisches) Machtgefälle oder Machtstrukturen und Abhängigkeiten beschreiben, werden sie diesem Kode zugewiesen.
- *Koordination bzw. Kooperation in der Raum- und Regionalplanung*
Dieser Kode betrifft Aussagen, die sich interkommunalen Kooperations- bzw. Koordinationsprojekten im Stadt-Umland-Bereich widmen.

3. Forschungsfrage 3

- *Formalisierungsgrad bzw. Maß an Verbindlichkeit von Instrumenten*
Dieser Kode sammelt Aussagen, die sich bei Stadt-Umland-Kooperationen dem Formalisierungsgrad bzw. dem Maß an Verbindlichkeit von Instrumenten bzw. Strukturen widmen.
- *Stadtregionale Governance-Formen (Instrumente)*
Aussagen, die vergangene, aktuelle und möglich-zukünftige Instrumente, die Stadt-Umland-Kooperationen ermöglichen, besprechen, fallen diesem Kode zu.
- *Leidensdruck bzw. Notwendigkeit von Kooperation*
Oftmals wird in den Interviews das Phänomen des Leidensdrucks erwähnt,

3. Empirische Vorgehensweise

den es braucht um vorhandene Strukturen zu verändern. Dieser kategoriale Kode trägt diesem Umstand Rechnung.

Bevor es zur Analyse der Datenbasis kommt, wird das nun verdichtete und strukturierte Material noch durch weitere Informationen ergänzt, die durch die Interviews nicht vollständig in Erfahrung gebracht werden konnten (vgl. Kaiser, 2014: 107). Dabei unterscheidet sich Kaisers Ansatz der Erweiterung insofern von der *Explikation* bei Philipp Mayring, 2015 (S. 90ff.), dass diese nicht nur zum besseren Verständnis der Daten aus den Interviews dient, sondern v. a. zur Aufklärung der in den Interviews erwähnten Phänomene (vgl. Kaiser, 2014: 108).

Bei dieser Masterarbeit wird die Erweiterung der Datenbasis mit Hilfe einer Literaturrecherche umgesetzt. Die Arbeiten von Renner u. a., 2018, Seliger, 1995, Klinger, 1987 und Riepl, 1974 erweitern das Verständnis der Auswirkungen der gesetzlichen und geschichtlichen Veränderungen seit 1920 auf die politischen Machtverhältnisse und Handlungsweisen. Die Beiträge von Ennser-Jedenastik, 2016, Bußjäger, 2015, Erk, 2004, Bußjäger, 2003 und Obinger, 2002 können die Aussagen in den Interviews vor dem Hintergrund des Föderalismus in Österreich kontextualisieren. In Bezug auf die Instrumente in der Stadt-Umland-Kooperation der Region Wien sind in besonderer Weise die aktuellen Studien zu den interkommunalen Kooperationsstrukturen der Region Wien von Görgl, Döringer und Herburger, 2020, sowie von Görgl und E. Gruber, 2015 bzw. zu internationalen Vergleichsregionen von Priebes, 2020, Priebes, 2019 und Rumley, 2003 für die Einordnung wichtig. Weiters werden Publikationen von SUM und PGO selbst, wie Stadt-Umland-Management, 2020, Schaffer und Zuckerstätter, 2012, Planungsgemeinschaft Ost, 2011, Hacker und Zuckerstätter-Semela, 2011 und Hacker und Zuckerstätter-Semela, 2008 zur Ergänzung der Datenbasis herangezogen.

Interpretation und Auswertung der Datenbasis

Die Analyse der so aufbereiteten Datenbasis ist in gewisser Weise der letzte Schritt der qualitativen Inhaltsanalyse. Diese (theoriegeleitete) Analyse bzw. Interpretation folgt der Operationalisierung der Forschungsfragen bzw. dem Prozess der Entwicklung des Interviewleitfadens mit dem Festlegen von Analysedimensionen (*Was wird beobachtet?*) und dem Formulieren von Fragenkomplexen (*Wie wird beobachtet?*), sowie der kategoriegeleiteten Kodierung des Transkripts. Dies bedeutet, dass aus den durch die Interviews gewonnenen Informationen Konzepte und Begriffe abgeleitet werden können, die dann in dem zuvor aufgespannten theoretischen Kontext ihre Einbettung finden (vgl. Kaiser, 2014: 115). Konkret werden Zitate aus den Interviews - wie folgt beispielhaft gezeigt - ein-

3.2. Methodik: Eine qualitative Interviewstudie

ander gegenübergestellt, wobei der Kurzbeleg aus dem Namen der Interviewpartnerin* bzw. des Interviewpartners*, der Kapitelnummer im Anhang und den Zeilennummern des Zitats besteht.

„Ich habe auf der BOKU Grünraumgestaltung – wie das damals hieß – studiert. Wir waren glaube ich der zweite Jahrgang, der das zum Regelstudium machen konnte. Danach habe ich noch ein Jahr in den USA Landschaftsarchitektur studiert und bin dann zurück gekommen, wo ich dann in Niederösterreich in der Gesellschaft für Regionalforschung begonnen habe zu arbeiten.“
(Ilse Wollansky, A.6.1: 4–7).

„Mein Name ist Manfred Wurm, geboren bin ich in Ybbstal in Niederösterreich, bin dann nach Perchtoldsdorf übersiedelt und dann weiter nach Wien gekommen. Ich habe zehn Jahre als Lehrer für Deutsch und Geographie gearbeitet und bin dann durch Zufall eigentlich in die Politik gekommen. Unter Bruno Kreisky habe ich im Zentralsekretariat der SPÖ gearbeitet und 1983, als er abgetreten ist, wurde ich SPÖ-Bezirkssekretär in Wien-Liesing. Später wurde ich Wiener Gemeinderat und 1995 Bezirksvorsteher in Liesing.“
(Manfred Wurm, A.7.1: 4–9)

Ziel ist es, Übereinstimmungen und Differenzen der Expert*innen zu den Themen im Forschungsinteresse zu finden und somit zu einer Interpretation und Auswertung dieser Datenbasis zu kommen. In einem weiteren Schritt wird es auf einer Meta-Ebene beispielsweise interessant sein, auf welcher planungstheoretischen Ebene die Interviewpartner*innen ihre Aussagen getroffen haben, also ob sie mehr in Richtung *Polity*, *Policy* oder *Politics* denken und argumentieren. Außerdem ist es aus dem Blickwinkel des akteurszentrierten Institutionalismus spannend, welche *Interaktionsformen* die Akteur*innen wählen bzw. welche der *vier Dimensionen des Handlungsinteresses* bedient werden. Dieser abschließende Schritt der qualitativen Inhaltsanalyse ist mit verschwimmenden Grenzen sowohl theoriegeleitete Analyse als auch Interpretation. Die generierten Daten aus den unterschiedlichen methodischen Zugängen werden im Hinblick auf die Forschungsfragen ausgewertet (vgl. ebd.: 123).

3. Empirische Vorgehensweise



Abbildung 11.: „Die Ketzerergasse in Wien-Liesing: Eine Straße, aber eine Seite gehört zu Wien, die andere zu Niederösterreich. Unterschiedliche Schulsprengel, unterschiedliche Bauordnungen, etc..., aber kein Unterschied in der Lebenswelt der Menschen, die dort wohnen“ (Zitat: Renate Zuckerstätter, A.8.1: 18–21, Foto: Eigene Aufnahme am 11. Oktober 2020)

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

Dieses Kapitel bildet den Hauptteil der Abschlussarbeit und beinhaltet die Analyse, Interpretation und Diskussion der durch die qualitativen Leitfaden-gestützten Expert*innen-Interviews gewonnenen Daten. Diese werden dabei in den aufgespannten theoretischen Kontext gestellt und mit Daten aus der Literatur erweitert. Am Beginn dieser Abschlussarbeit steht die hypothetische Annahme, dass den politischen Akteur*innen in der Region Wien eine zentrale Rolle bei der Gestaltung derselben zukommt. Die folgenden drei Kapitel 4.1 bis 4.3 versuchen dabei, jeweils analog dazu, die Forschungsfragen eins bis drei zu beantworten und die genannte Hypothese überprüfen.

4.1. Rahmenbedingungen – ‚Es herrscht eine starke Kleinteiligkeit!‘

Zu Beginn der Auswertung stehen die Rahmenbedingungen, die den politischen Akteur*innen im System der Raumordnung in der Region Wien zu Grunde liegen. Wie bereits bei der Kodierung (siehe Kapitel 3.2.2) der Interview-Transkripte festgestellt wurde, lassen sich die Rahmenbedingungen in zwei große Themenkomplexe aufteilen: Einerseits geschichtliche und andererseits gesetzliche Rahmenbedingungen. Das ebenfalls ausgewiesene *Politikfeld Raumordnung* hat insofern eine Sonderstellung bei den Rahmenbedingungen, da es nicht ganz so eindeutig von den anderen Themenkomplexen abgrenzbar ist.

Diese Rahmenbedingungen sind nicht nur hilfreich für das Verstehen der Handlungen und Einstellungen der politischen Akteur*innen, sondern auch der aktuell vorliegenden Raumordnung und ihrer Instrumente im Allgemeinen.

4.1.1. Geschichtliche Rahmenbedingungen

Unter Rahmenbedingungen des politischen Handelns bzw. von politischer Steuerung werden in erster Linie finanzielle oder legitistische Grenzen genannt, seltener geschichtliche (vgl. Buchstein, 2012: 30). Dies liegt auch daran, dass Events in der Geschichte meist thematisch zuordenbar sind. Dennoch sollen die geschichtlichen Rahmenbedingungen in diesem Zusammenhang gesondert thematisiert werden. Diese Events werden zwar auch

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

oft als gesetzliche Veränderungen angesprochen, sind aber von jenen im nächsten Kapitel 4.1.2 insofern abzugrenzen, da sie als abgeschlossene Events gelten und eine stark prägende Wirkung auf die Gegebenheiten in der Region Wien hatten.

*„Auch wenn der Zerfall des Habsburgermonarchie mehr als 100 Jahre zurück liegt, muss man verstehen, dass Wien und seine Verwaltung als Reichshauptstadt für eine vier Millionen-Stadt konstruiert war und wir letztendlich noch heute davon profitieren – Wien ist wohl eine der am besten verwalteten Städte der Welt. Das heißt es gibt mit dem Magistrat einen großen Apparat, der sich um alles kümmert, die Politik trifft die Entscheidungen und teilt die Gelder und Budgetmittel zu. In Niederösterreich ist das ganz anders, auch dort sind die Bürgermeister*innen bzw. der Gemeinderat die Baubehörde erster Instanz, aber da gibt es in der Regel keinen großen Magistrat.“* (Renate Zuckerstätter, A.8.1: 53–59)

Wie hier Renate Zuckerstätter in ihrem Interview herausstreicht, besitzen nicht nur Stadtstrukturen und räumliche Formen eine hohe Trägheit und Persistenz (vgl. Curdes, 1997: 30), sondern auch politische und institutionelle Strukturen.

Trennungsgesetz 1921

Diese Machtposition Wiens führte dann auch in weiterer Folge am 29. Dezember 1921 zum historischen Trennungsgesetz (siehe Abbildung 12), mit dem Wien als selbstständiges Bundesland geschaffen und von Niederösterreich getrennt wurde. Als Gründe nennt der ehemalige ÖVP-Politiker Alberich Klinger, 1987 (S. 558) einerseits die Notwendigkeit, Österreichs als föderalistisch strukturierten Bundesstaat zu etablieren. Immerhin hätten Wien und Niederösterreich damals gemeinsam über mehr als die Hälfte der Einwohner*innenzahl Österreichs verfügt. Andererseits kam es dadurch zur Vereinfachung der Verwaltungen für das urbane Wien und das ländliche Niederösterreich und der damit im Zusammenhang stehenden politischen Kräfteverhältnisse mit einer Mehrheit der Sozialdemokratischen Arbeiter Partei (SDAP) in Wien und einer Mehrheit der Christlich-Soziale Partei (CSP) in Niederösterreich. Ilse Wollansky sieht, dass durch diese Trennung eine bis heute prägende Möglichkeit geschaffen wurde, um eine auf Abgrenzung basierende Politik zu machen.

„Ja, das Trennungsgesetz 1921, wo sowohl Wien, als auch Niederösterreich geschaut haben, dass ihre Mehrheitsverhältnisse nicht durcheinander kommen. Das spielt mit Sicherheit noch bis heute eine gewisse Rolle. Um das zu

4.1. Rahmenbedingungen – ‚Es herrscht eine starke Kleinteiligkeit!‘



Abbildung 12.: Kopf des Niederösterreichischen Landesgesetzblattes zum Trennungsgesetz vom 29. Dezember 1921, womit ein selbständiges Land Wien gebildet wird. (Screenshot aus Land Niederösterreich, 1921: 62)

*sehen, muss man sich ja nur die Aussagen von Landespolitiker*innen anhören: Wenn eine Wirtschaftslandesrätin in Niederösterreich stolz verkündet, dass ein Betrieb aus XY nach NÖ geholt werden konnte, dann spricht das Bände. Man müsste so ehrlich sein und sagen, dass wenn das ein gut gehender Betrieb ist, der Arbeitsplätze schafft, dann kommt das mit den eingenommenen Steuern durch den Finanzausgleich sowieso wieder allen zu Gute. Somit ist es eigentlich egal, ob der Betrieb beispielsweise in der Ketzergasse¹ auf der einen oder anderen Straßenseite angesiedelt ist.“ (Ilse Wollansky, A.6.1: 127–129)*

Die Trennung Wiens von Niederösterreich stellte sich für das neue Bundesland Niederösterreich bald als großer Nachteil dar, da dieses ohne die Steuereinnahmen aus Wien

¹Anmerkung: Die Ketzergasse ist ein Straßenzug an der Grenze von Wien-Liesing und Niederösterreich, wo jeweils eine Seite einem der beiden Bundesländer zuzuordnen ist.

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

kaum in der Lage war finanziell zu überleben. Diese Rahmenbedingungen waren auf der anderen Seite auch die finanzielle Grundlage für die Stadt Wien, um die intensiven Wohnbaumaßnahmen des Roten Wiens umzusetzen (vgl. Renner u. a., 2018; Klinger, 1987: 558). Die Trennung von Wien und Niederösterreich hatte auch zur Folge, dass Eingemeindungen in die Stadt Wien, wie sie bereits 1850, 1890/92 sowie 1905 im größeren Stil stattfanden, verkompliziert wurden und in der 1. Republik nicht stattfanden, trotz beiderseitigen Interesse (vgl. Seliger, 1995: 210f.). Es wurde beispielsweise auch der 1930 vorgebrachte Vorstoß des niederösterreichischen Landesfinanzreferenten Leopold Barsch zur Bildung eines *Zweckverbandes Groß-Wien*, der die Umlandgemeinden in einem Umkreis von 30 km einschließen sollte, durchwegs negativ aufgenommen. Sein Ziel war es das Bundesland Wien an den Kosten für Infrastrukturmaßnahmen im Umland zu beteiligen, als Ausgleich für die finanziellen Verluste, die mit dem Trennungsgesetz 1921 für Niederösterreich schlagend wurden (vgl. Riepl, 1974: 218f.).

1929 erließ die Stadt Wien eine eigene Bauordnung, die auch für die weitere Wiener Planungstätigkeit nachhaltig prägend war und bis heute ist, wie der ehemalige Planungsstadtrat Rudolf Schicker im Experten-Interview ausführte und eine Verbindung zu den aktuellen Stadtentwicklungsplänen (STEP) herstellte (vgl. Stadt Wien, 1930):

„1929 wurde die Bauordnung für Wien beschlossen, wo im Planungsteil stand, dass alle vorlaufenden Pläne ab nun als Flächenwidmungsplan gelten. Dadurch sind in Wien Flächenwidmungs- und Bebauungsplan zu einem Planungsinstrument zusammengewachsen. Das hat letztendlich auch dazu geführt, dass bei uns der Stadtentwicklungsplan (STEP) ein so wichtiges Instrument der Planung wurde.“ (Rudolf Schicker, A.4.1: 122–126)

Groß-Wien – Veränderungen zwischen 1938 und 1954

In den darauffolgenden 1930er Jahren des Ständestaates wurde das sozialistisch geprägte Wien zur *Bundesunmittelbaren Stadt* – einem entmachteten Bundesland – erklärt und damit Zielscheibe des CSP geführten Dollfuß-Regimes (vgl. Renner u. a., 2018). Diese Veränderungen sollten sich aber v. a. deshalb nicht nachhaltig auf die raumplanerische Zukunft der Region Wien auswirken, da einerseits die Gesetze des nachfolgenden nationalsozialistischen Regimes zwischen 1938 und 1945 noch gravierendere raumordnerische Umwälzungen mit sich brachten und andererseits nach 1945 wieder die Bundesverfassung aus 1929 eingesetzt wurde (vgl. Seliger, 1995: 212). Das NS-Regime gliederte mit dem *Gesetz über Gebietsveränderungen im Land Österreich* am 15. Oktober 1938 insgesamt 97 Ortsgemeinden des Umlandes in das Wiener Stadtgebiet ein und vergrößerte somit

4.1. Rahmenbedingungen – ‚Es herrscht eine starke Kleinteiligkeit!‘

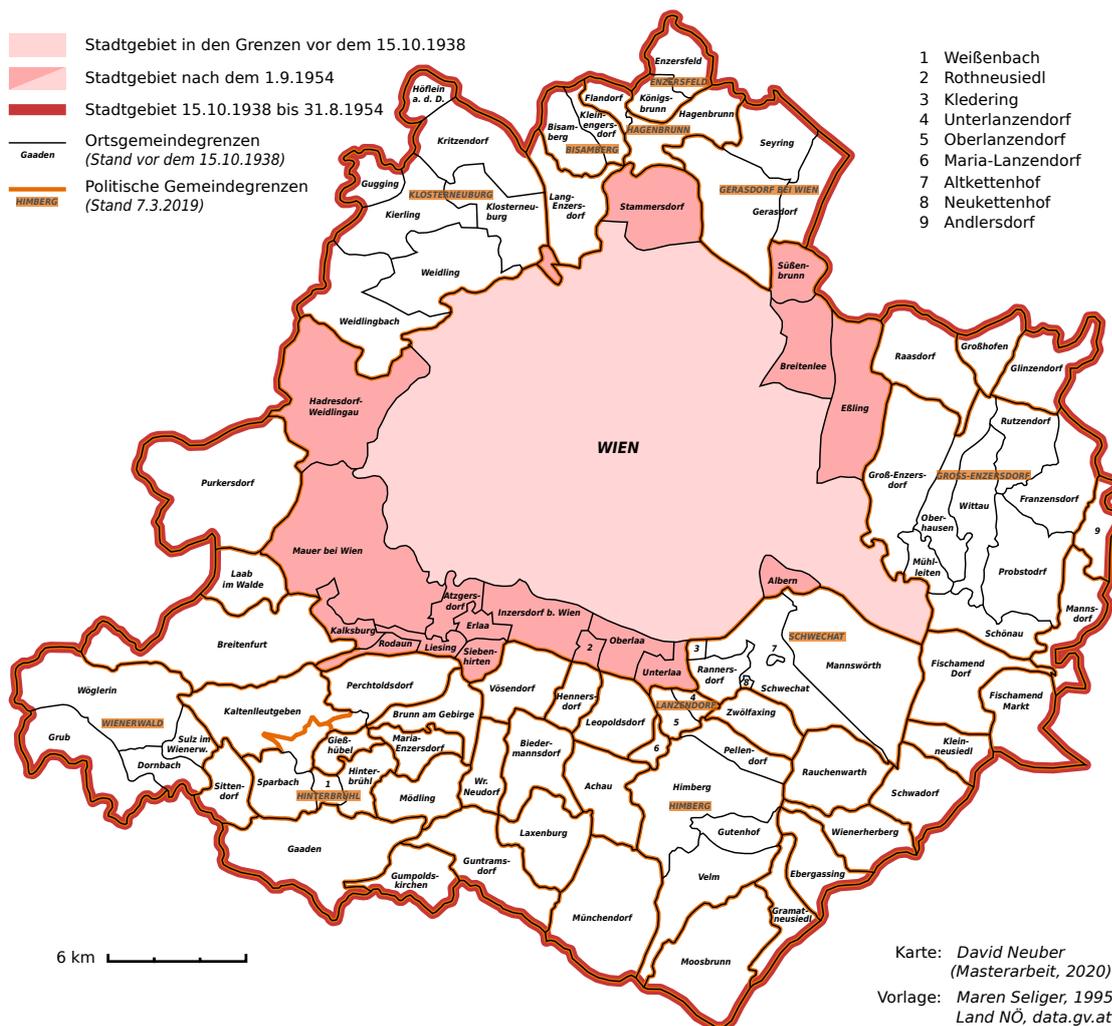


Abbildung 13.: Karte über die Entwicklung des Wiener Stadtgebiets von 1937 bis 1954 mit den Grenzen der heutigen politischen Gemeinden. (Eigene Darstellung nach dem Entwurf von Maren Seliger, Kartographie: H.-M. Putz und M. Swoboda aus Seliger, 1995: 233 und Land Niederösterreich, 2019)

die Stadt von 21 auf 26 Gemeindebezirke, von 278,1 km² auf 1.215,32 km² (siehe Abbildung 13) und von 1.874.130 (1934)² auf 1.929.976 Einwohner*innen (1939) (vgl. Seliger, 1995: 209; Stadt Wien, 1948: 7ff.). Nach der Befreiung Österreichs von den Nationalsozialisten 1945 und dem Wiederinkrafttreten der Österreichischen Bundesverfassung von 1929 wurden auch die Diskussionen über die Bundeslandgrenzen Österreichs laut. Insbe-

²Die Bevölkerungszahl der Stadt Wien 1934 mit dem Gebietsstand nach dem 15. Oktober 1938 betrug 2.091.541 Einwohner*innen (vgl. Stadt Wien, 1948: 7ff.)

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

sondere die Grenzen von Burgenland und Wiens wurden zwischen den politischen Parteien und den alliierten Besatzungsmächten intensiv diskutiert, wie Maren Seliger, 1995 in hervorragender Weise in ihrem Beitrag *Groß- oder Klein-Wien?* darlegt. Aus Angst, dass nach Ende des Krieges Ungarn Ansprüche auf das Burgenland anmelden könnte, wurde überlegt dieses auf die Bundesländer Steiermark und Niederösterreich aufzuteilen. Das hätte wiederum die Position von Wien und der SPÖ gestärkt, die stark für eine Beibehaltung der vom NS-Regime gezogenen Grenzen Groß-Wiens eintraten. Nachdem allerdings das Burgenland letztendlich nicht geteilt wurde und das ÖVP regierte Niederösterreich nicht abermals durch den Verlust größerer Gemeinden fiskalpolitisch geschwächt werden wollte, war eine Beibehaltung der Grenzen Groß-Wiens nicht konsensfähig. Der in einer Vereinbarung zwischen Wien und Niederösterreich vom 16. Oktober 1945 festgehaltene Kompromiss, der im *Gebietsänderungsgesetz* (Beschluss 26. Juli 1946, in Kraft erst am 1. September 1954, nach einem Einspruchs des *Alliierten Rats*) übernommen wurde, spiegelte im Wesentlichen die Vorstellungen der ÖVP und Niederösterreichs wider und mündete in der Abtretung von 17 Gemeinden an Wien im Vergleich zum Status von vor 1938 (vgl. ebd.: 216 und 240). Diesen Kompromiss, den die Wiener Seite und die SPÖ nicht als solchen verstanden hat, war die ÖVP v. a. deshalb gewillt einzugehen, da einerseits die 17 Gemeinden mehrheitlich SPÖ wählten und dies den Stimmenabstand in Niederösterreich zu Gunsten der ÖVP vergrößert bzw. andererseits wollte man das wackelige Gefüge der Österreichischen Übergangsregierung nicht negativ beeinflussen (vgl. ebd.: 214f. und 221). Der niederösterreichische Finanzreferent Viktor Müllner bezifferte 1954 den Verlust für das Land Niederösterreich durch die Eigenständigkeit der Stadt Wien mit der Summe von 600 Millionen Schilling, was den finanziellen Druck des Landes verdeutlichte (vgl. Klinger, 1987: 559f). Diese Feinheiten werden v. a. auch deshalb so ausführlich in dieser Arbeit dargestellt, da sie einerseits über die Motivation und Einstellung von politischen Akteur*innen Auskunft geben und andererseits, auch die Aussagen der Expert*innen in den Interviews kontextualisieren. Sowohl der Wiener Planungsdirektor Thomas Madreiter als auch der ehemalige niederösterreichische Raumordnungsexperte Walter Pozarek stellen fest, dass für das Regions-Verständnis ein Blick in die Geschichte, besonders der NS-Zeit, notwendig sei:

„Ich möchte voraus schicken, dass es für das Verständnis wichtig ist, in die Geschichte zu blicken und sich anzusehen, wie sich das Verhältnis von Wien und Niederösterreich entwickelt hat. Hervorzuheben ist hier die Geschichte der NS-Zeit mit Groß-Wien und auf welchen Überlegungen dieses Konstrukt aufgebaut war. Außerdem auf welchen Grundlagen die Abgrenzungsentschei-

4.1. Rahmenbedingungen – ‚Es herrscht eine starke Kleinteiligkeit!‘

„dung nach der Besatzungszeit erfolgt ist, nämlich nicht hin auf den Zustand vor 1938.“ (Thomas Madreiter, A.1.1: 15–19)

„Außerdem ist auch ein Blick in die Geschichte wichtig. Groß-Wien hat eine unrühmliche Geschichte und die Gemeinden wollen so etwas nicht nochmal. Die Angst vor dem Abgeben von Kompetenzen hat auch damit etwas zu tun.“
(Walter Pozarek, A.3.1: 190–192)

Dabei ist interessant zu sehen, dass beide den Veränderungen zwischen 1938 und 1954 eine größere Wichtigkeit beimessen, als dem Trennungsgesetz 1921, welches der Literatur folgend, als einschneidendste Veränderung im 20. Jahrhundert in Bezug auf die Region Wien anzusehen ist. Auch für den ehemaligen Bezirksvorsteher von Liesing, Manfred Wurm, waren die Grenzverhandlungen in der Besatzungszeit von 1945 bis 1954 ein nennenswertes Ereignis mit prägender Wirkung für die Region, besonders auch deshalb, weil sein Bezirk im Zentrum des schwierigen Tauziehens zwischen den Bundesländern und politischen Parteien war (vgl. Manfred Wurm, A.7.1: 90–102). Dabei deutete er an, dass diese Umwälzungen und Verhandlungen zwischen den Bundesländern und Parteien in weiterer Folge nicht zu einem regionalen Identifikationsprozess geführt haben.

„Ich denke, dass wir schon beobachten können, dass es an einem regionalen Verständnis bzw. Bewusstsein bei den Menschen in Wien und Umgebung mangelt. Auch das Mapping war jahrelang so, dass Karten von Niederösterreich mit einem Loch und Pläne von Wien als Inselkarte dargestellt wurden. Das führt letztendlich auch dazu, dass nur kooperiert wird, wenn es wirklich notwendig ist.“ (Manfred Wurm, A.7.1: 105–108)

Auch Walter Pozarek erkennt einen Identitätsbildungsprozess bei den Gemeinden und Regionen abseits der Bundesländer und sieht neben räumlich-politischen Zuschreibungen v. a. auch wirtschaftliche Gegebenheiten als einigendes Merkmal an.

„[... A]uch die einzelnen Regionen im Wiener Umland haben ihr Selbstbewusstsein entwickelt. Die Unterschiede werden oft nicht aufgrund der räumlichen Lage der Region sichtbar, sondern eher dort, wo die Regionen ihre Schwerpunkte setzen: Fremdenverkehr, Industrie, Landwirtschaft, etc.!“
(Walter Pozarek, A.3.1: 47–50)

Daran anknüpfend, sind die Überlegungen von Renate Zuckerstätter beachtenswert, die sich den grundsätzlichen Stadt-Land-Disparitäten mit einer sehr langen Tradition auf

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

einer persönlichen Ebene nähert. Dabei misst sie dem bereits erwähnten Trennungsgesetz eine wichtige Rolle bei, sieht aber den Grundkonflikt – trotz der mittlerweile hundertjährigen Geschichte – als bis heute ungelöst an. Interessant ist, dass sich der von Zuckerstätter erwähnte Neid von Niederösterreich auf Wien durchaus in den zitierten Ausführungen der politischen Gegebenheiten von beispielsweise Seliger, 1995, Klinger, 1987 und Riepl, 1974 wiederfindet.

„Wenn ich ganz persönlich an meine Geschichte denke: Ich bin ein Kind von Wien, aber meine Familie kommt aus dem Weinviertel, daher kenne ich beide Kontexte sehr gut. Das Gefühl, dass Wien alles bekommt und die anderen nur zuliefern dürfen ist meiner Meinung nach Jahrhunderte alt und spielt noch immer eine Rolle, nicht offen ausgesprochen, sondern tradiert und unterschwellig. Die Bilder voneinander sind auch geprägt von (Boulevard)Medien und Erzählungen. Auch wenn sich die beiden Bundesländer seit der Gründung 1922 vom Roten Wien und christlichsozialen Niederösterreich bis heute stark verändert haben, sind all diese erwähnten Dinge im Hintergrund da und haben Einfluss auf das große Ganze. Der Grundkonflikt scheint mir weiterhin ungelöst.“ (Renate Zuckerstätter, A.8.1: 95–103)

Föderalismus in Österreich

Die Auseinandersetzung mit dem Trennungsgesetz und der Debatte um Groß- oder Klein-Wien zwischen 1938 und 1954 zeigt auch, dass die Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit ganz grundsätzlich im föderalen System Österreichs liegen. Die Republik Österreich mit seinen Bundesländern fußt auch heute noch im Wesentlichen auf den durch die kaiserliche Landesordnung von 1861 eingeführten Provinzen, die im politischen Vakuum der Nachkriegszeit des Ersten Weltkriegs in der Konstitution der Republik Österreich als Nachfolgestaat der dezentral-einheitsstaatlich organisierten Habsburgermonarchie herangezogen wurde. Im Mai 1919 entwarf die CSP einen Bundesentwurf gegen die Idee eines von der SDAP in Wien vertretenen Zentralstaates. Nach umfangreichen Verhandlungen wurde ein bundesstaatlicher Kompromiss erzielt, der die Kronländer des Habsburgerreiches als Bundesländer neu erfand. Die Bundesverfassung (B-VG), die am 1. Oktober 1920 beschlossen wurde, sah eine parlamentarische Nationalversammlung, den Nationalrat und eine schwächere Versammlung von Ländervertreter*innen, den Bundesrat, vor (vgl. Erk, 2004: 4f.). Genau dieser Kompromiss macht die Einzigartigkeit des österreichischen Föderalismus aus, indem zwar auf der einen Seite mit dem B-VG ein echtes föderatives System geschaffen wurde, aber auf der anderen Seite die Ausgestal-

4.1. Rahmenbedingungen – ‚Es herrscht eine starke Kleinteiligkeit!‘

tung sehr starke zentralstaatliche Züge aufweist (vgl. Obinger, 2002: 239). Beispielhaft zu nennen ist hier die Kompetenzverteilung von Bund und Ländern, die sich deutlich an der Verfassung von 1867 orientiert und dadurch dem Bund ein starkes Kompetenz-Portfolio überträgt. Des Weiteren sind die unitarisch konzipierte Abgabenordnung und der Finanzausgleich sowie die Gerichtsbarkeit zu nennen, welche – für föderale Staaten unüblich – ausschließlich Bundessache ist. Bereits die ersten Jahre der Ersten Republik zeigten, dass in Österreich die parteienstaatliche über die bundesstaatliche Policy Arena dominiert hat. Dies kann besonders auch daran erkannt werden, dass es durch die beiden ersten wichtigen Novellen des B-VGs, 1925 und 1929 ohne große Widerstände der mehrheitlich CSP-regierten Länder, zu einer weiteren Zentralisierung kam (vgl. ebd.: 240). In diesen Kontext sind auch die Beobachtungen von Ilse Wollansky zu stellen, wenn sie von ‚*Alle gegen Wien*‘ spricht.

„[... I]ch glaube da geht es stark um die Thematik ‚*Alle gegen Wien*‘. Also nach dem Motto: ‚*Wir lassen uns vom Bund in den Ländern nix anschaffen, weil da sind wir die Kaiser.*‘ ...und die EU gibt es auch noch. Ich denke da steht Wien oftmals stellvertretend für die Bundespolitik, denn wenn wir uns über die Zeit die Mehrheitsverhältnisse ansehen, dann waren es tendenziell die schwarzen Länder und der rote Bund.“ (Ilse Wollansky, A.6.1: 121–125)

Am Ende des Zweiten Weltkriegs wurden die österreichischen Bundesländer innerhalb ihrer Grenzen von vor 1938 nachgebildet. Unter der Führung von Staatskanzler Karl Renner (SPÖ) wurde am 27. April 1945 eine Koalition zwischen SPÖ, ÖVP und KPÖ und somit eine provisorische Staatsregierung gebildet, welche die österreichische Verfassung von 1920 mit den umfangreichen Änderungen von 1925 und 1929 wiedereingeführt hat. Entscheidend und prägend bis heute ist das ab 1947 gehandhabte *Proportionalitätssystem* (Proporz). Dieses hatte zur Folge, dass die rot-schwarze Teilung zur bestimmenden politischen Spaltung wurde. Die Öffentlichkeit, alle Bürokratien und Körperschaften des öffentlichen Rechts, von ihren Verwaltungsräten, bis hin zur Basis, wurden zwischen den beiden Lagern aufgeteilt (vgl. Erk, 2004: 6f.). Bis auf zwei B-VG-Novellen 1974 und 1984, wo es zu einer Stärkung der Länder kam, konnten bis heute nur sehr wenig weitere Reformvorhaben des Österreichischen föderativen Systems bzw. des BV-Gs umgesetzt werden (vgl. Obinger, 2002: 240).

Hervorzuheben sind hier im Besonderen die gescheiterten Bemühungen der *Bundesstaatsreform* von 1994 und des *Österreich-Konvents*, welcher zwischen dem 30. Juni 2003 und dem 31. Jänner 2005 über Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform beraten hat (vgl. Österreichisches Parlament, 2008; Konrath, 2005: 351). Auch

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

Renate Zuckerstätter nahm in ihrem Interview Stellung zum Österreich-Konvent und leitete von seinem Scheitern ab, dass eine Veränderung des Status Quo abseits von Krisenzeiten eher nicht möglich ist – eine Ansicht die auch der Verfassungsjurist und Justizminister a.D. Clemens Jabloner in einem TV-Interview zu *100 Jahre Bundesverfassung* geteilt hat (vgl. Jabloner, 2020).

„Ich glaube, dass die Gemeindeautonomie etwas Heiliges und in der Geschichte bzw. im Denken stark Verankertes ist und niemand von sich aus daran etwas verändern würde. Wir hatten ja einen Verfassungskonvent, wo letztendlich auch nichts herausgekommen ist. Ich glaube evolutionär wird sich diese Situation nicht grundlegend ändern.“ (Renate Zuckerstätter, A.8.1: 199–202)

Letztendlich bleibt, dass vielen rechtlichen Problemen, die dem Föderalismus in Österreich zugeordnet werden, besonders die als veraltet geltende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zugrunde liegt (vgl. Konrath, 2005: 352; Jabloner, 2020). Thomas Madreiter, Ilse Wollansky und Renate Zuckerstätter (vgl. A.8.1: 188–191) sehen darin besonders auch deshalb ein Problem, weil es zu einer starken Kleinteiligkeit führt.

„Eines muss man zu der Thematik noch ergänzen und das sieht man besonders beim ÖPNV: Österreich ist in etwa so groß wie Bayern, hat aber dennoch neun Bundesländer und damit neun unterschiedliche Bestellregime – Es herrscht eine starke Kleinteiligkeit, die bei aller Wertschätzung des Föderalismus, nicht immer nur Vorteile bringt.“ (Thomas Madreiter, A.1.1: 70–73)

„Oder man schafft die Bundesländer ab, was ja auch kein Schaden wäre meiner Meinung nach bei einem 8 Millionen-Einwohner-Land. Niederösterreich nimmt sich ja gerne Bayern als Vorbild her, das 8 Millionen Einwohner hat. Das auf 1,5 Millionen Niederösterreicher herunter zu brechen ist kühn meiner Meinung nach, aber in der Politik geht das.“ (Ilse Wollansky, A.6.1: 112–115)

All diese Problemlagen verdeutlichen auch die spezielle Handhabung des föderativen Systems in Österreich. Politische Parteien, Gewerkschaften, Interessengruppen und Berufsverbände beziehen sich in ihren (politischen) Programmen häufig auf die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden als die drei Regierungsebenen. In föderalen Gesellschaften wie Kanada, Belgien oder der Schweiz wäre es problematisch, die Gemeinden in eine föderale Ordnung miteinzubeziehen, da dort der Föderalismus untrennbar mit dem Begriff der Selbstverwaltung in Teileinheiten verbunden ist, und

4.1. Rahmenbedingungen – ‚Es herrscht eine starke Kleinteiligkeit!‘

die Kommunen daher der Gerichtsbarkeit von Provinzen unterliegen. Der Föderalismus in Österreich scheint im Gegensatz zur Vorstellung der Selbstverwaltung von Einheiten in Verbänden mit föderalen Gesellschaften als ein Top-down-System der öffentlichen Verwaltung auf mehreren Ebenen und als kollektives Handeln der Akteur*innen innerhalb dieses Systems interpretiert zu werden. Der in der zeitgenössischen österreichischen Politik verwendete Föderalismus-Begriff beschreibt daher eher eine administrative Dezentralisierung als eine Vereinigung von Selbstverwaltungseinheiten (vgl. Erk, 2004: 10). Grundsätzlich wurde und wird die Landespolitik in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. Landespolitiker*innen sind in der Regel weniger bekannt als nationale. Die Medien konzentrieren sich selten auf politische Debatten der Länder und Landtagswahlen gelten in vielen Fällen als Testwahlen für die Bundespolitik. Aufgrund der einheitlichen Sozialstruktur werden alle regionalen Fragestellungen bundesweit interpretiert. Auch politische Parteien, Gewerkschaften, Interessengruppen und Berufsverbände sind in der Regel nach nationalen Gesichtspunkten organisiert. Des Weiteren tendiert der für die Regelung von Zuständigkeitsfragen zwischen Bund und Ländern beauftragte Verfassungsgerichtshof zu einer zentralistischen Lesart des föderalen Systems (vgl. ebd.: 7). Die Kompetenzen der Länder liegen thematisch v. a. in der Raumordnung sowie mit Abschlüssen bei Bildung, Soziales und Gesundheit bzw. im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung bei der Vollziehung von Bundesgesetzen (vgl. Obinger, 2002: 242f.; Bußjäger, 2003: 80). Ihnen kommt faktisch auch deshalb Bedeutung zu, da die Landesorganisationen der politischen Parteien in Bezug auf ihre Bundesorganisationen stark und wirkmächtig sind (vgl. Ennser-Jedenastik, 2016).

Im nun folgenden Kapitel 4.1.2 folgt eine detailreiche Auseinandersetzung mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen, die vielfach in diesen verfassungsrechtlichen Grundlagen ihre Wurzeln haben.

4.1.2. Gesetzliche Rahmenbedingungen

Das Recht ist – wie schon in Kapitel 4.1.1 zur Geschichte eingangs genannt – eine klassisch erforschte Rahmenbedingung des politischen Handelns bzw. von politischer Steuerung. In diesem Zusammenhang werden aber klarerweise nicht alle rechtlichen Grenzfelder der politischen Akteur*innen erörtert, sondern gezielt jene aufgegriffen, die von den Expert*innen in den Fokus gerückt wurden. Dabei lässt sich beobachten, dass es im Allgemeinen um Herausforderungen geht, die in Verbindung mit der föderalen Staatsstruktur Österreichs stehen, wie auch schon die Ausführungen zum Trennungsgesetz 1921 und die Dynamiken nach Ende des NS-Regimes nahelegen. Das vorangestellte Kapitel 4.1.1 zum *Föderalismus in Österreich* versteht sich bereits als Hinführung zu den nun

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

folgenden Auswertungen.

Nicht ohne Grund werden die Legalität und Legitimation in Bezug auf Rationalitäten von Verwaltung (und Politik) als kritische Erfolgsfaktoren genannt (siehe Tabelle 3 in Kapitel 2.3.3). Das Gesetz schafft den Rahmen und legt das Maß an Verbindlichkeit von Handlungen politischer und administrativer Akteur*innen fest. Mit einem intensiven Blick auf die Ausführungen im Theorie-Teil dieser Arbeit lässt sich erkennen, dass ein schwacher bzw. wenig ausgeprägter gesetzlicher Rahmen kaum Möglichkeiten für Kooperation bietet bzw. diese sehr erschwert werden. Der Raumplanung fehlen Steuerungsressourcen auf Grund ihrer Limitierung bei politischer Macht, Recht und Hierarchie (vgl. Kapitel 2.3.4). Eine dieser schiefen Machtebenen beschreibt SUM-Managerin Renate Zuckerstätter aus ihrer täglichen Arbeit in der Stadt-Umland-Kooperation, wenn es um verfassungsrechtlich gesicherte Macht, Hierarchie und Kompetenzen in der Raumordnung geht.

*„Der Bürgermeister [einer] 98 Einwohner*innen-Gemeinde ist aber genauso Baubehörde erster Instanz, für die örtliche Raumordnung zuständig und soll im Prinzip die gleiche Art von Entscheidungen treffen wie der Wiener Gemeinderat, der einen ganzen Magistrat zur Entscheidungsvorbereitung hinter sich hat. Das sind schon sehr unterschiedliche Kontexte und eine der Aufgaben von Andreas Hacker und mir ist es für ein bisschen Augenhöhe zu sorgen.“* (Renate Zuckerstätter, A.8.1: 62–67)

Diese Wahrnehmung unterstreicht einerseits die Ansicht der niederösterreichischen Bürgermeisterin der Wiener Umlandgemeinde Groß-Enzersdorf Monika Obereigner-Sivec, wenn sie kurz und prägnant festhält: *„Mit der Stadt Wien habe ich keine Augenhöhe.“* (Monika Obereigner-Sivec, A.2.1: 63) und andererseits die Meinung der niederösterreichische Raumordnungsexpertin, Ilse Wollansky, die nicht nur über die mangelnde Augenhöhe zwischen Bürgermeister*in von Wien, der gleichzeitig Landeshauptmann*frau ist (vgl. auch Rudolf Schicker, A.4.1: 74–77), zu Umlandgemeinde anspricht, sondern auch zwischen Bürgermeister*in und Wiener Bezirksvorsteher*in:

*„Klar, zwischen Wien und den Gemeinden gibt es immer eine schiefe Ebene, weil die Ansprechpartner*innen der Bürgermeister*innen in der Stadt Wien immer Beamt*innen, in seltenen Fällen Bezirksvorsteher*innen, sind. Aber selbst Letztere sind – auch wenn sie 300.000 Einwohner*innen haben – verfassungsrechtlich, planerisch aber auch budgetär weniger mächtig, als beispielsweise der Bürgermeister von Großhofen mit 98 Einwohner*innen.“* (Ilse Wollansky, A.6.1: 51–56)

4.1. Rahmenbedingungen – ‚Es herrscht eine starke Kleinteiligkeit!‘

Auch Manfred Wurm hat diese mangelnde Augenhöhe erfahren und grenzt die Problematik auf seine mangelnden Kompetenzen als Bezirksvorsteher von Liesing ein, die eine Zusammenarbeit mit den Umlandgemeinden verkompliziert.

*„Den Bürgermeister*innen muss ich zu Gute halten, dass sie für Kooperationen total offen waren und die Zusammenarbeit hat sowohl auf persönlicher, als auch auf sachlicher Ebene hervorragend funktioniert. Was Sie richtig ansprechen ist, dass die Bezirksvorsteher*innen kaum Kompetenzen haben und für jede Entscheidung den Magistrat brauchen. In grenzüberschreitenden Fragen wurde der Magistrat aber nur auf Weisung von Stadtratsebene aktiv, wo dann natürlich das erwähnte politische Spiel wieder begonnen hat.“* (Manfred Wurm, A.7.1: 123–129)

Besonders interessant sind in diesem Zusammenhang die Ausführungen des Wiener Planungsdirektors Thomas Madreiter, der zwar nicht ganz auf Strukturen und Governance-Formen verzichten kann und will, aber vergleichsweise wenig von weiteren formellen Ausdifferenzierungen hält und den Umgang sowie Ausgleich fehlender Augenhöhe als eine Frage des Mindsets betrachtet.

„Ganz simpel und da werde ich jetzt sehr Hands-on: Persönlicher Respekt! In meinen 15 Jahren, in denen ich hier in Leitungsverantwortung bin, habe ich – hoffentlich - keinen einzigen Termin mit Bürgermeistern von Umlandgemeinden ausfallen lassen. Ich nehme alle Anliegen ernst und kümmere mich darum, auch wenn sie manchmal gar nicht in meinen engeren Einflussbereich fallen. Das ist eine Frage von Respekt und Wertschätzung. [...] Klar, kann ich nicht im Umkehrschluss auf alle Strukturen und jede Governance verzichten, weil ich es im Gefühl habe, aber nach meiner Erfahrung der letzten Jahre, kann im Raum Wien mit dieser Organisationslandschaft und den Verantwortlichen damit sehr gutes Auslangen gefunden werden. Wir sind gefordert das Vorhandene mit Leben zu erfüllen und dort wo es Verbesserungsbedarf gibt, den Werkzeugkasten auch zu erweitern.“ (Thomas Madreiter, A.1.1: 77–19)

Aus seinen Ausführungen kann man auch eine gewisse Resignation bzw. Verinnerlichung des Status Quo herauslesen, v. a. wenn er die Organisationslandschaft und ihre Verantwortlichen erwähnt. Rudolf Schicker, der im Sinne der Erkenntnisse von Kapitel 2.3.3 als ehemaliger Wiener Planungsstadtrat eine durchaus vergleichbare Akteur*innen-Rolle wie Thomas Madreiter eingenommen hatte (vgl. Kapitel 2.3.3), schlägt in seiner Stellungnahme zur mangelnden Augenhöhe in eine ähnliche Kerbe, wenn er einerseits Anwesenheit

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

als ein notwendiges politisches Commitment erwähnt und andererseits vergleichsweise knapp auf die Frage nach seinen Möglichkeiten, als Stadtrat dieses Problem anzugehen, antwortet.

„Im SUM war es da wichtig, dass beispielsweise die beiden zuständigen Landesräte anwesend waren. Es braucht da denke ich auch das Verständnis der kleinen Umlandgemeinden, dass der Wiener Bürgermeister nicht aus Ignoranz schwer greifbar ist, sondern das passiert auch deshalb, weil er ja auch noch zusätzlich Landeshauptmann ist.“ (Rudolf Schicker, A.4.1: 74–77)

Weiters könnten sowohl ideologische als auch rein pragmatische Gründe ein Auslöser für diese Äußerungen sein. Erstere werden im folgenden Kapitel 4.2 vertiefend thematisch behandelt, wenn es darum geht, die Prioritäten von politischen Akteur*innen zu erläutern, und zweitere sind durchaus nachvollziehbar, besonders auch im Kontext von Josef Tauchers Ausführungen zu nötigen Schritten, um ein Mehr an Verbindlichkeit herstellen zu können.

*„Ich denke, dass es auf Bundesebene eine Verfassungsänderung geben müsste, doch für die Bundesebene und die Parlamentarier sind solche Fragen kaum ein Thema, da sie auf einer anderen Flughöhe sind. Die Probleme haben die Kommunen und zwar alle, v. a. die Landeshauptstädte. Das Speckgürtelphänomen ist keines alleine von Wien. Überall konkurrieren Kommunen miteinander um Betriebsansiedelungen. [...] Mein Gefühl und Hypothese ist, dass die Parlamentarier für diese Herausforderungen nicht die geeignete Flughöhe haben und das daher dort kein Thema ist und wir Kommunalpolitiker*innen können das Problem nicht ändern.“* (Josef Taucher, A.5.1: 100–112)

Raumordnerische Initiativen von der Bundesebene werden von mehreren Interview-Partner*innen gewünscht, so nennen beispielsweise Thomas Madreiter (vgl. A.1.1: 51–56), Monika Obereigner-Sivec (vgl. A.2.1: 205–208) oder Manfred Wurm (vgl. A.7.1: 209–212) die aktuelle Initiative des *1-2-3-Tickets* der Verkehrsministerin Leonore Gewessler für ein flächendeckendes Ticketsystem im ÖPNV als einen begrüßenswerten Ansatz der Bundesebene, um bundesländerübergreifend etwas voran zu bringen (vgl. Gaul, 2020). Renate Zuckerstätter und Thomas Madreiter heben die Rolle des Bundes in der Schweizer Agglomerationspolitik als vorbildhaft und nachahmenswert hervor (siehe Abbildung 17). Die Gemeinsamkeit mit der Schweiz, die dieses Konzept beachtenswert macht, besteht in einer ähnlich föderal ausgeprägten Kompetenzaufteilung, die so wie in Österreich grundsätzlich zu einem Nebeneinander in der Raumplanung einlädt. Ziel der Agglomerations-

4.1. Rahmenbedingungen – ‚Es herrscht eine starke Kleinteiligkeit!‘

politik ist es, mit konkreten Fördermaßnahmen des Bundes Stadtregionen gemeinschaftlich zu planen und für eine vertikale (Kompetenzebenen Bund, Land und Gemeinden) und horizontale (Ämter mit Raumentwicklungs- und Wirtschaftskompetenzen) Vernetzung der Stakeholder zu sorgen (vgl. Rumley, 2003: 2f.). Renate Zuckerstätter spricht in ihrem Interview die Tatsache und Schwierigkeit an, dass es in Österreich im Gegensatz zur Schweiz keine Raumordnungskompetenz des Bundes, sondern neun unterschiedliche landesgesetzliche Regelungen gibt (vgl. Kanonier und Schindelegger, 2018: 63f.; Schindelegger, 1999: 74ff.). Thomas Madreiter denkt vom gleichen Ausgangspunkt weiter und setzt bei möglichen Reformüberlegungen, die von der Bundesebene initiiert werden könnten, beim Finanzausgleichsgesetz an, mit dem Ziel, Kooperationsanreize durch kompetitiv gestaltete Finanzmittelvergaben zu setzen.

„Meiner Erfahrung nach ist es in anderen Staaten oft die Bundesebene, die eine Kooperation befördert oder will, wie beispielsweise in der Schweizer Agglomerationspolitik, wo ein Bundesraumordnungsgesetz den Rahmen und Ziele vorgibt und Geld ausschüttet, wenn ein möglichst gutes Agglomerationskonzept vorgelegt wird. Die Bundesebene gibt es aber in Österreich in der Raumordnung nicht, die ist laut Verfassung Gemeindesache mit dem Land als Aufsichtsbehörde.“ (Renate Zuckerstätter, A.8.1: 70–75)

„[... D]as halte ich für sehr viel sinnvoller als den Ruf nach einer weiteren verbindlichen regionalen Planungsebene: Man könnte nach Schweizerischem Vorbild wesentliche Finanzausgleichsübertragungen auf die anderen Ebenen an reale Kooperationserfolge knüpfen. In diesem Zusammenhang wäre es sehr sinnvoll nachzudenken, wie wir zu einem aufgabenorientierteren Finanzausgleich kommen. Denn die Herausforderungen enden nicht bei der Raumordnung, sondern gehen über beispielsweise zu den Themen Gesundheit oder Bildung. Hier wäre es gut, wenn von Bundesebene aus sinnvolle Kooperationsanreize gesetzt und Mittelvergaben kompetitiv gestaltet werden. Letztendlich, dass jene belohnt werden, die kooperativ handeln und gemeinsam agieren, von der Betriebsflächenausweisung über gemeinsame Infrastrukturen wie Hallenbad oder Sportplatz, bis zur Bündelung von Know-how in der Verwaltung und Planung, wäre hier vieles denkbar, das dadurch angestoßen werden könnte.“ (Thomas Madreiter, A.1.1: 59–69)

Auch Manfred Wurm und Ilse Wollansky verorten beim Finanzausgleichsgesetz großen Reformbedarf, da die aktuelle Praxis tendenziell kein Kooperations-, sondern ein Konkurrenzverhalten bei den Gemeinden befördert, wie Wurm detailliert ausführt.

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

*„[...] Unser Österreichischer Finanzausgleich [ist] so intelligent [...], dass man pro Kopf Geld bekommt und das noch dazu in Sprüngen. Bei 2.000 Einwohner*innen ist beispielsweise ein so ein Sprung, das heißt, dass es finanziell einen großen Unterschied macht, ob man 1.900 oder 2.001 Einwohner*innen hat. Das bedeutet, dass jede*r Bürgermeister*in daran interessiert ist mehr Köpfe zu haben, damit die Infrastruktur finanzierbar ist.“ (Manfred Wurm, A.7.1: 160–164)*

Ilse Wollansky kann sich eine tiefgreifende Reform des Finanzausgleichsgesetzes nicht gegen den Willen der Länder vorstellen (vgl. A.6.1: 145–146) und sieht vor allem die möglichen politischen Kosten als einen wichtigen Grund für Widerstand der Bundesländer bei angedachten Reformvorhaben.

„Wenn ich den Schlüssel für den Finanzausgleich ändere, dann muss ich auch die Kriterien ändern und wenn der Bevölkerungsschlüssel beispielsweise nicht mehr zählt, dann gibt es zwangsweise Verlierer und Gewinner. Meine Erfahrung war aber, wenn immer wir versucht haben irgendwelche Förderungen an die Realitäten anzupassen, dann war die politische Aussage: ‚Es darf niemandem etwas weggenommen werden‘. Da beißt sich die Katze in den Schwanz, denn wenn ich etwas wirklich neu denken möchte, dann gibt es welche die weniger und andere die mehr bekommen werden.“ (Ilse Wollansky, A.6.1: 149–155)

Abschließend bleibt festzuhalten, dass in diesem Kapitel eine Auswertung der von den Expert*innen angesprochenen geschichtlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen (mit verschwimmenden Grenzen) getätigt und diese in den Kontext der theoretischen Grundlagen und zusätzlicher einschlägiger Fachliteratur gesetzt wurde. Das folgende Kapitel 4.2 baut auf diesen Erkenntnissen auf und versucht, der Prioritätensetzung politischer Akteur*innen auf den Grund zu gehen.

4.2. Prioritätensetzung – ‚Nur keine Brösel!‘

In der Region Wien und ihrer Stadt-Umland-Kooperationen kommt den politischen Akteur*innen eine wichtige Rolle zu, da sie mit ihren Handlungen in diesem informell geprägten Setting die theoretische Möglichkeiten haben, diese durch ihr Engagement stark zu beeinflussen. Im Zentrum steht also die Frage nach dem Verständnis, dem Interesse, den Einstellungen und Strategien von politischen Akteur*innen in Bezug auf die Region



Abbildung 14.: „Die Politik hasst nichts mehr als Medienberichte, die sie nicht selbst lanciert hat!“ Beispiel eines in den Medien heiß diskutierten interkommunalen Konflikts am Beginn des Wirkens des Stadt-Umland-Managements: Der *Süd-Tower* in Vösendorf. (Bearbeiteter Screenshot aus Wiener Zeitung, 2020, Zitat: Renate Zuckerstätter, A.8.1: 39–40)

Wien und deren Stellenwert sowie Dynamiken und Strategien in der (raumordnerischen) Policy Arena, wie sie im Theorie-Teil ausgearbeitet wurden.

4.2.1. Strategien von politischen Akteur*innen

Strategische Überlegungen von politischen Akteur*innen gibt es viele: Jene, um die eigene Machtposition in der Policy Arena zu stärken, jene, um wiedergewählt zu werden oder auch jene, um die eigenen ideologischen Vorhaben umzusetzen. Renate Zuckerstätter knüpft bei ihrer Beschreibung der Rolle und Strategie von Politiker*innen am politikwissenschaftlichen *vote-seeking*-Ansatz an.

*„Politiker*innen repräsentieren Parteien und müssen eine Vielzahl von Interessen vertreten, sind also eher wie ein Softball, der in der Mitte ist und von allen Seiten Druck und Bewegung bekommt. Die Währung ist hier die Macht. Sie brauchen die Macht, um etwas tun zu können, müssen aber das tun, was Macht bringt und erhält, um weiterhin aktiv bleiben zu können. In diesem Kreislauf bleibt dann oft liegen, was gesamtgesellschaftlich und fachlich vernünftig und notwendig wäre.“* (Renate Zuckerstätter, A.8.1: 144–151)

Auch Ilse Wollanskys erfahrungsgestützte und pointierte Zuschreibung der Einstellung politischer Akteur*innen geht in diese Richtung, wobei klar heraus kommt, dass eventuell auftretende Probleme bzw. politische Kosten (*Brösel*) besonders zu vermeiden sind.

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

„Die Einstellung der Politik dazu war: ‚Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass!‘ und wichtig war die Devise ‚Nur keine Brösel!‘“ (Ilse Wollansky, A.6.1: 127–129)

Diese Gegebenheit zeigt sich auch in Renate Zuckerstätters Beschreibung über die Gründung des Stadt-Umland-Managements (SUM), die nämlich einerseits durchaus aus fachlichen Überlegungen heraus bzw. aus dem Zeitgeist heraus passierte, aber andererseits erst durch das Auftreten konkreter Probleme für die Politik umgesetzt wurde (siehe Abbildung 14).

„Dass zu diesem Zeitpunkt Bewegung in die Stadt-Umland-Kooperation gekommen ist, ist kein Zufall, denn bis zum Fall des Eisernen Vorhangs bzw. zum EU-Beitritt Mitte der 1990er Jahre war Wien eine stagnierende Stadt und erst um die Jahrtausendwende kam hier mit Bürogrößimmobilien, Infrastruktur und starkem Zuzug Bewegung in die Region Wien. [...] Der Grund, warum das SUM in dieser Form gegründet wurde, war Konfliktmanagement. Denn zu dieser Zeit sind Probleme gerne auch gleich in den Medien thematisiert worden und die Politik hasst nichts mehr als Medienberichte, die sie nicht selbst lanciert hat.“ (Renate Zuckerstätter, A.8.1: 24–28 und 38–40)

Auch die Schilderungen von Manfred Wurm zu seiner Wahrnehmung bei der Arbeit im SUM passen in dieses Bild. Sie zeigen, dass es den handelnden politischen Akteur*innen auf der Landesebene, die das SUM ins Leben gerufen haben, nicht nur um fachpolitische, sondern auch um polit-strategische Gründe ging.

„Ganz generell hatte ich manchmal das Gefühl, dass man das SUM eher als eine Spielwiese für Bezirksvorsteher auf Wiener Seite und Bürgermeister von Umlandgemeinden auf niederösterreichischer Seite gesehen hat, um sich gegenseitig den Frust abzubauen, nach dem Motto: ‚Die sollen sich dort was überlegen, die sollen was zum Tun haben und was dann konkret umgesetzt wird, entscheiden dann sowieso wir!‘ Diese Erfahrungen haben sich zu der an sich guten Kooperation hinzugemischt [...].“ (Manfred Wurm, A.7.1: 41–46)

Dieses Zitat zeigt auch, dass es die Strategie der politischen Akteur*innen auf Landesebene war, mit der Schaffung des SUMs und seiner Manager*innen so etwas wie Verbindlichkeit in der Zusammenarbeit von Gemeinden bzw. Wiener Bezirken herzustellen, um grobe Probleme zu vermeiden (die sofort in den Medien landen). Allerdings war man gleichzeitig nicht daran interessiert, dieses Instrument mit einem adäquaten

4.2. Prioritätensetzung – ‚Nur keine Brösel!‘

Budget auszustatten, damit (kleinere) interkommunale Kooperationsvorhaben von der Basis eigenständig umgesetzt werden können.

Da die Gemeinden besonders in der Raumordnung als Baubehörde erster Instanz vergleichsweise mächtig sind (siehe Zitat von Renate Zuckerstätter, A.8.1: 62–67 in Kapitel 4.1.2), sind auch die Länder und ihre politischen Akteur*innen auf ihre Kooperation angewiesen, beispielsweise wenn es darum geht, eine regionale, pro-aktive Wohnbaupolitik zu betreiben. Diesen Umstand beschreiben Ilse Wollansky (A.6.1: 205–214) und Walter Pozarek in sehr ähnlicher Weise.

„In den 1980er Jahren gab es Überlegungen einen Wohnbaufonds gemeinsam mit Wien zu gründen. Prinzipiell hat die Idee Anklang gefunden, nur gab es dann die Angst vor der Zuweisungspolitik, wie man es damals nannte. In den niederösterreichischen Gemeinden herrschte die Angst vor dem Zuzug von bildungsfernen Schichten und in Wien fürchtete man den Abzug der zahlungskräftigeren Bevölkerung. Der schwarze Bürgermeister will natürlich wieder gewählt werden, hat aber Angst davor, dass in seine geplanten neuen Genossenschaftswohnungen viele Menschen mit anderen Wahlabsichten kommen. Diese und ähnliche Gedankengänge stecken hinter den Entscheidungen, welche die Raumordnung betreffen.“ (Walter Pozarek, A.3.1: 156–163)

Letztendlich bleibt natürlich die Frage, wie effektiv eine Politik des Verhinderns von Veränderungen langfristig sein kann, wenn gleichzeitig Dynamiken wirken, die nicht im unmittelbaren Einflussbereich der politischen Akteur*innen liegen. Jedenfalls kurzfristig kann es die eigene Macht und Position der handelnden politischen Akteur*innen sichern. Josef Taucher beschreibt diese Spannungen gut mit seiner Erzählung von einem Gespräch mit einem Bürgermeister einer Umlandgemeinde und knüpft gleichzeitig auch an die eingangs zitierte Beschreibung des Kreislaufs der Macht von Renate Zuckerstätter an.

„Da habe ich beispielsweise einmal länger mit einem Bürgermeister geredet, der mir erzählt hat, dass er einerseits Druck von seinen Bauern, die im Gemeinderat sitzen, bekommt, dass ihre Felder zu Bauland umgewidmet werden und andererseits von den oft neu zugezogenen Menschen aus der Stadt, die sich eine bessere Infrastruktur, sanfte Mobilität, öffentlichen Verkehr und einen neuen Kindergarten wünschen. Auch für die Gemeinden ändern sich die Mehrheitsverhältnisse und Rahmenbedingungen mit dem Bevölkerungsdruck durch den Zuzug.“ (Josef Taucher, A.5.1: 161–167)

In strategischer Hinsicht ist es für politische Akteur*innen auch interessant, eigene Initiativen zu setzen, um Aufmerksamkeit für das eigene Handeln bzw. die eigene Person

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

zu gewinnen, beispielsweise um etwas Neues zu versuchen und die eigenen Netzwerke zu nutzen. Diese Konstellationen können auch zu den bekannten *Policy Windows* führen, also jenen Situations- und Akteur*innenkonstellationen, die zu einer bestimmten Zeit, einen bestimmten Policy-Output kreieren, so wie hier von Rudolf Schicker erwähnt.

„Maria Hampel-Fuchs, die Landtagspräsidentin in Wien, war damals von der ÖVP und sie wollte zeigen, dass sie etwas machen kann und hat 1998 Landtage-Arbeitsgruppen zwischen Wien und Niederösterreich eingerichtet. Thematisch war sie nicht vom Fach, aber sie wusste, dass die Konstellation von einer schwarzen Landtagspräsidentin in Wien und einem schwarzer Landtagspräsidenten in Niederösterreich Möglichkeiten eröffnet.“ (Rudolf Schicker, A.4.1: 19–24)

4.2.2. Policy-Windows

Das Phänomen der *Policy-Windows*, das im Kapitel 2.3.2 als Teil des Parteidifferenzansatzes von Edward R. Tufte, 1978 oder im Kapitel 2.3.3 als Teil des *Multiple Streams Ansatzes* von John W. Kingdon, 1984 behandelt wurde, wird in den Expert*innen-Interviews als gängiges Modell in der Polit-Praxis angesprochen. Besonders Rudolf Schicker, der als ehemaliger Planungsstadtrat Wiens einen guten Einblick in dieses System hat, berichtet an mehreren Stellen des Interviews von diesen Realitäten.

*„Grundsätzlich ist wichtig zu verstehen, dass – wenn Projekte auf politischer Ebene realisiert werden wollen – am Beginn eine vorbereitende Analyse und Prognose der Entwicklungschancen stehen muss. Die Ideen muss man dann auf Halde haben und dann, wenn sich ein Fenster öffnet, weil Politiker*innen da sind, die vernetzt sind und über den Tellerrand blicken, rasch umgesetzt werden können.“* (Rudolf Schicker, A.4.1: 86–90)

Von dieser Praxis des Vorarbeitens auf den Moment, an dem sich ein solches *Policy-Window* öffnet, berichtet auch Ilse Wollansky, die als niederösterreichische Spitzenbeamtin in der Raumordnung ähnliche Erfahrungen gesammelt hat. Dies bedeutet auch, dass die politischen und die administrativen Akteur*innen Strategien und ein Gespür dafür entwickeln müssen, wann welche Ideen und Konzepte, die *auf Halde* sind, hervorgeholt werden können, da eine Umsetzung erfolgversprechend scheint.

*„Ja, mit diesem Prinzip leben Beamt*innen. Das heißt wir überlegen uns auf der Fachebene, was wir für die Zukunft für sinnvoll erachten und wenn die politische Konstellation so ist, dass uns jemand zuhört, dann bringen wir*

4.2. Prioritätensetzung – ‚Nur keine Brösel!‘

das vor. Aber wenn man genau weiß, dass das Interesse gegen Null tendiert, dann hat es auch keinen Sinn, weil es verlorene Liebesmüh ist und der Aufwand wirklich nicht lohnt. Das kann ich rückblickend sagen, weil wenn mir jemand nicht zuhört und bei den Besprechungen ständig telefoniert und aus dem Raum geht, dann weiß ich, dass das Interesse vielleicht nicht ganz so groß ist.“ (Ilse Wollansky, A.6.1: 64–70)

Renate Zuckerstätter, die als SUM-Nord-Managerin eine Art Lobbyistin für Stadt-Umland-Kooperationen in der Region Wien ist, verwendet auch den Begriff des passenden *Zeitfensters* und weist so wie auch Schicker und Wollansky auf die Wichtigkeit des beständigen fachlichen bzw. fach-politischen Arbeitens hin, die beim Auftreten von diesen Fenstern zu den in der Literatur beschriebenen „*sudden agenda changes*“ führen können (vgl. John, 2012: 159).

„Denn man muss dazu sagen, dass das, was wir tun, ein Bohren harter Bretter ist und manches dauert wirklich Jahre, aber dann eröffnet sich oft plötzlich ein Zeitfenster und es ist sehr schnell etwas möglich. Somit, vielleicht kann es dann plötzlich auch sehr schnell gehen.“ (Renate Zuckerstätter, A.8.1: 182–185)

Dabei ist es oft schwer nachzuvollziehen, wann solche Zeitfenster vorkommen und wie diese ausgestaltet sind bzw. welche Steine ineinander fallen müssen, damit etwas Neues zustande kommen kann. Das nun folgende lange Zitat aus Rudlof Schickers Interview zeigt in prägnanter Weise, welche komplexen und unvorhersehbaren Voraussetzungen vorhanden sein müssen, damit auch durch Zufall und Glück am Ende gesagt werden kann: *„Somit haben wir uns zusammengesetzt und das Thema durchgearbeitet.“* und es nicht so endet wie bei der erwähnten zweiten Landtags-Arbeitsgruppe zum Thema Wirtschaft, wo letztendlich *„[...] gar nichts gegangen [ist].“*

„Wir hatten das Glück Ende der 1990er Jahre ein Zeitfenster gehabt zu haben, während der rot-schwarzen-Koalition in Wien und dem schwarz-roten Pendant in Niederösterreich. Als Basis hatten wir eine hervorragende Grundlagenarbeit von ÖROK und PGO, auch gerade im Verkehrssektor. Maria Hampel-Fuchs, die Landtagspräsidentin in Wien war damals von der ÖVP und sie wollte zeigen, dass sie etwas machen kann und hat 1998 Landtags-Arbeitsgruppen zwischen Wien und Niederösterreich eingerichtet. Thematisch war sie nicht vom Fach, aber sie wusste, dass die Konstellation von einer schwarzen Landtagspräsidentin in Wien und einem schwarzer Landtagspräsidenten in Niederösterreich Möglichkeiten eröffnet. Beide Landeshauptleute

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

*haben das zugelassen. Die Burgenländer*innen waren auch dabei und dann sind zwei Landtage-Arbeitsgruppen geschaffen worden, die eine war Verkehr und Raumentwicklung und die andere war Wirtschaft. Im Bereich Wirtschaft ist gar nichts gegangen. Die haben sich einmal getroffen und sind wieder auseinander gegangen. Das lag auch an den Personen, die sich nicht wirklich Arbeit antun wollten. Bei Verkehr und Raumentwicklung habe ich damals noch als Gemeinderat den Vorsitz übernommen. Von Niederösterreich war u. a. ein Bürgermeister aus Laa/Thaya und wir haben uns Beamte dazu genommen. Aus dem Burgenland war der jetzige Landesrat Christian Illedits, der damals noch Landtagsabgeordneter war sowie Thomas Perlaki, ein Raumplaner, der ein Büromitarbeiter von Landeshauptmann Hans Niessl war, dabei. Ich war damals noch ÖROK-Geschäftsführer und habe mich auch mit dem niederösterreichischen Verkehrsplaner Friedrich Zibuschka gut verstanden, der fachlich sehr versiert war. Mit Zibuschka und Perlaki waren gute Kontakte zu den Landeshauptleuten da, damit war ein Fenster für Kooperationen offen. Somit haben wir uns zusammengesetzt und das Thema durchgearbeitet.“ (Rudolf Schicker, A.4.1: 16–36)*

Auch die Folgeerscheinungen solcher Initiativen sind nicht zu vernachlässigen. So haben diese gemeinsamen Arbeitsgruppen der Landtage auch zu einem breiteren politischen Diskurs der stadtreionalen und grenzüberschreitenden Kooperation geführt und ermöglicht, dass mit dem *Liberalen Forum (LIF)* eine Oppositionspartei in Wien zur gleichen Zeit eine noch intensivere Zusammenarbeit zwischen Wien und Niederösterreich in Form „[...] gewählter Regionalparlamente mit überregionalen Aufgaben zur Koordination der Länder“ als Forderung aufstellen konnte (vgl. APA-OTS, 1999a, APA-OTS, 1999b). Auch das *Stadt-Umland-Management (SUM)* ist letztendlich aus dieser Zusammenarbeit entstanden, wie in Kapitel 4.3.1 näher ausgeführt wird.

In einem weiteren Schritt sehen Rudolf Schicker und Manfred Wurm – ähnlich wie Edward R. Tufte, 1978 (siehe Kapitel 2.3.3) in seinem Parteidifferenzansatz – Wahlen und ihre Logiken als eine Möglichkeit an, dass sich *Policy-Windows* öffnen und diese in weiterer Folge genutzt werden könnten.

„So ein Fenster kann auch aufgehen, wenn man den Wahlkalender gut im Auge hat. Jedes Mal wenn in Niederösterreich Wahlen sind, egal ob Gemeinde oder Landtag, kommt es zu Beschlüssen über die Verlängerung von Straßenbahnen über die Stadtgrenze.“ (Rudolf Schicker, A.4.1: 41–43)

„In diesem Zusammenhang ist auch die aktuell durch die Wiener Stadträtin Sima vorgeschlagene Errichtung der Bahnverbindung nach Kaltenleutgeben zu erwähnen. Dieses Thema wurde in den vergangenen 25 Jahren immer wieder, v. a. vor Wahlen – sowohl in Wien, als auch in Niederösterreich – hervorgeholt und dann wegen der hohen Kosten immer wieder fallen gelassen.“ (Manfred Wurm, A.7.1: 81–84)

4.2.3. Wahlen und ihre Logiken

Wahlen sind aber nicht nur im Hinblick auf möglich offene Zeitfenster bei der Prioritätensetzung von politischen Akteur*innen wichtig, sondern auch in Bezug auf grenzüberschreitende Kooperationsfreudigkeit und auf den mit Wahlen einhergehenden Wahlkampf. Besonders die *political moves*, die (in Wahlkämpfen) auf einer Konkurrenz- und Gegner*innenbildung fußen (vgl. Wiesenthal, 2010: 88), sehen Renate Zuckerstätter und Manfred Wurm als wichtigen Faktor, welcher interkommunale Kooperationen erschwert bzw. verzögert.

„Hinzu kommt, dass wir nach meinem Gefühl ununterbrochen Wahlen haben und selbst die Bundespräsidentenwahl spielt eine Rolle, wenn es um die Zusammenarbeit beispielsweise zwischen Wien und Niederösterreich bzw. den Gemeinden geht. Im politischen Spiel kann man leider noch immer viel in der Abgrenzung zum Anderen und im Erzeugen eines ‚Wir‘-Gefühls gewinnen.“ (Renate Zuckerstätter, A.8.1: 139–143)

„Das heißt, dass diese Dinge nicht ausschließlich Planungstool, sondern auch Machtinstrumente sind und da immer wieder Wahlen sind, die auf einer Politik des ‚Wir sind die Stärkeren, wir bestimmen!‘ aufbaut, stockt das Ganze immer wieder. Das gibt es natürlich auch im Kleinen, aber da sind die Auswirkungen dann nicht so gravierend.“ (Manfred Wurm, A.7.1: 115–119)

An anderer Stelle bringt es Renate Zuckerstätter noch deutlicher auf den Punkt, wenn sie die Logiken von politischen Akteur*innen vor Wahlen ausführt.

*„[. . . W]enn es zu Wahlen kommt, dann ist es oft schnell vorbei mit der sachorientierten Vernunft. Denn dann wird die Wähler*innenstimme plötzlich zur entscheidenden Währung und die Raumordnung hat selten direkten Einfluss auf diese Währung. Letztendlich muss man es herunterbrechen und sagen, die Wähler*innen wählen den*die Bürgermeister*in in ihrer Heimatgemeinde und sie wählen sie*ihn dafür, dass sie*er das Beste für ihre Gemeinde*

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

herausholt und es ist oft schwer zu erklären, dass das Beste für die Gemeinde eine Kooperation mit den Nachbargemeinden ist.“ (Renate Zuckerstätter, A.8.1: 132–137)

In diesem Zitat wird ebenfalls angesprochen, dass politischen Akteur*innen logischerweise in erster Linie dort wirken, wo sie gewählt wurden und damit den Wähler*innen verpflichtet sind. Alle weiteren Kooperationen und Austauschplattformen sind aktuell nach der verfassungsrechtlich vorgesehenen Struktur, also Gemeinden, politischen Bezirken und Ländern organisiert, wie hier Bürgermeisterin Monika Obereigner-Sivec aus ihrer Erfahrung heraus gut erklärt.

*„Bei den Gemeindekooperationen muss man vorab wissen, dass wir als Gemeinden nach Bezirkszugehörigkeit organisiert sind. Innerhalb eines Bezirks funktioniert die Kommunikation vergleichsweise gut, bezirksübergreifend wird es allerdings schon wieder schwierig. Am Beispiel von Groß-Enzersdorf ist dies v. a. bei der Flughafenthematik sichtbar. Wir sind die einzige Flughafenrainergemeinde im Bezirk Gänserndorf, alle anderen Gemeinden sind im Bezirk Bruck/Leitha. Da kann es durchaus vorkommen, dass auf uns bei der Übermittlung der einen oder anderen Information vergessen wird, weil sich die anderen Gemeindevertreter*innen ohnehin in ihrem Bezirk öfter austauschen. [...] Auf Bezirksebene gibt es bereits eine vergleichsweise gute gegenseitige parteiübergreifende Abstimmung zwischen den Gemeinden, das haben wir jetzt auch während Corona gesehen, wo wir uns beispielsweise bezüglich der Öffnungszeiten der Kindergärten abgesprochen haben.“ (Monika Obereigner-Sivec, A.2.1: 142–149 und 52–55)*

Dieser Logik folgen auch die politischen Parteien, deren Mitgliederstruktur nach Bundesländern organisiert sind. Dass dieser wichtige Punkt einen Einfluss auf den Handlungsrahmen politischer Akteur*innen hat, zeigt z. B. Josef Taucher in seinem Vergleich mit der Mitgliederstruktur der Arbeiterkammer auf.

„Der Blick der Arbeiterkammer auf das Thema ist wieder ein anderer und interessant. Für die sind alle Menschen, die in Niederösterreich wohnen, aber nach Wien zum Arbeiten pendeln, Mitglieder. Da gibt es als gesetzliche Vertretung eine andere Handlungsmotivation. Das ist bei der SPÖ anders, da gehören die Mitglieder aus Groß Enzersdorf beispielsweise der SPÖ Niederösterreich.“ (Josef Taucher, A.5.1: 139–143)

Neben den politischen Zuständigkeiten, die zum jeweiligen Landtag hin ausgerichtet sind, und den zugewiesenen Mitgliedsbeiträgen, kommt es somit auch innerhalb der

Landesstruktur zu einem regelmäßigen Austausch, der über die Landesgrenzen hinweg nicht existiert. Bürgermeisterin Monika Obereigner-Sivec zeigt diese Praxis in ihrem Interview gut auf.

*„Auf Landesebene haben wir zu unseren Landesrät*innen einen guten Draht, besonders hervorzuheben ist es beim Thema Gesundheit zu Landesrätin Ulrike Königsberger-Ludwig. Seit Kurzem und Corona-bedingt haben wir auch eine SPÖ-Bürgermeister*innen-Konferenz via Zoom, wo wir uns zu thematischen Schwerpunkten mit unserem Parteivorsitzenden, Landesrät*innen und im Verband sozialdemokratischer GemeindevertreterInnen (GVV) austauschen und abstimmen.“* (Monika Obereigner-Sivec, A.2.1: 48–52)

Diese Strukturen sind grundsätzlich nichts Neues und verknüpfen sich hier gut mit den in Kapitel 4.1 formulierten Ausführungen zu den geschichtlichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen der politischen Akteur*innen in der Region Wien. Aus dieser Logik heraus lässt sich auch erklären, warum der Widerstand der niederösterreichischen Landes-SPÖ gegen weitreichendere Gebietsabtretungen Niederösterreichs nach Wien Ende des NS-Regimes konsequenter war, als jener der niederösterreichischen ÖVP, denn es ging um die Existenz und Bedeutung der SPÖ-Niederösterreich als Ganzes (vgl. Seliger, 1995: 220f.). Maren Seliger fasst in exzellenter Weise diese Zerrissenheit zusammen, wenn sie den Schlagabtausch zwischen dem ehemaligen niederösterreichischen Landeshauptmann Stellvertreter Oskar Helmer und dem ehemaligen Wiener Wohnbaustadtrat Anton Weber (beide SPÖ) skizziert. Während ersterer versuchte, die Enttäuschung der mehrheitlich sozialdemokratisch wählenden Gemeinden, die 1954 in Niederösterreich verblieben sind, mit dem pathetischen Zuspruch einzufangen, dass *„[...] sich der wahre Kämpfer für den Sozialismus am wohlsten im Brennpunkt der Kämpfe fühlt“*, antwortete Zweiterer, dass *„[...] der Sozialismus in Österreich [...] auch in der 2. Republik nur in Wien große Leistungen vollbringen [kann]“* (ebd.: 222, zitiert aus Helmer, 1945 und A. Weber, 1945: 8). Auch wenn im Jahr 2020 ein anderer Ton angeschlagen wird und die Konflikte andere sind, ist die politische Mehrheitsverteilung und die verfassungsrechtlich bedingte Ausgangssituation in den vergangenen 75 Jahren im Wesentlichen die gleiche geblieben. Dies führt dazu, dass die Grundprobleme sowie die parteipolitischen Kalkulationen und Motivationen der handelnden Akteur*innen von damals auch heute noch vorhanden sind (dies gilt theoretisch auch mit umgekehrten Vorzeichen für die ÖVP). Auch der US-amerikanische Politikwissenschaftler Paul Pierson, 1995 (S. 465) knüpft mit seinen Überlegungen, dass beispielsweise regional konzentrierte (politische) Minderheiten versuchen, politische Regulierungskompetenzen auf lokaler Ebene zu halten, um auf

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

Bundesebene wirkmächtiger zu sein, an Anton Webers Argumentation im zuvor gebrachten Zitat an.

Diese Ausführungen sollen einen weiteren Erklärungsansatz bieten, warum die gleiche Partezugehörigkeit nicht zwangsweise zu gleichen Interessenlagen und mehr gegenseitigem Kooperationswillen führen muss. Konflikte von Umlandgemeinden mit einer*/einem* SPÖ-Bürgermeister*in mit Wien sind einige bekannt, wie beispielsweise jener mit Vösendorf um einen Wolkenkratzer (siehe Abbildung 14) oder mit Groß-Enzersdorf mit einer Betriebsansiedelung (vgl. Josef Taucher, A.5.1: 71–82). Diesen Umstand bringen Josef Taucher und Rudolf Schicker als (ehemalige) Wiener Politiker in durchaus diplomatischer Manier mit folgenden Aussagen auf den Punkt.

„[Schwierigkeiten gibt es nicht] nur [...] zwischen unterschiedlichen politischen Parteien, das habe ich mit dem roten Bürgermeister in Groß Enzersdorf genau so.“ (Josef Taucher, A.5.1: 70–71)

„Natürlich bringt es Vorteile, wenn die Person von derselben Partei ist, das macht einen Unterschied, da redet man anders. Aber wie Sie richtig ansprechen: Es kann auch kontraproduktiv sein und die persönliche Gesprächsbasis wiegt die unterschiedliche Partezugehörigkeit auf.“ (Rudolf Schicker, A.4.1: 93–96)

Der an das Ende dieses Kapitels gestellte Befund von Bürgermeisterin Monika Obereigner-Sivec, dass es sowohl in der parteiinternen als auch in der parteiübergreifenden interkommunalen Kooperation noch positives Entwicklungspotenzial gibt, schlägt bereits die Brücke zu den Governance-Formen mit einer Beschreibung der aktuell vorherrschenden informellen Strukturen.

„Aber ganz grundsätzlich glaube ich, dass diesbezüglich noch viel Potential und Luft nach oben da wäre. Aber viele der Dinge gibt es nicht, weil die Leute nicht wollen, sondern weil Kooperation auch einen zusätzlichen Arbeitsaufwand und eine zusätzliche Arbeitsbelastung bedeutet. Insofern hat sich eingebürgert, dass der Kontakt dann gesucht wird, wenn ein konkretes Thema aufpoppt und nicht laufend und regelmäßig.“ (Monika Obereigner-Sivec, A.2.1: 56–60)

4.3. Governance-Formen – ‚Derzeit ist es ein informelles Reden!‘

Monika Obereigner-Sivec spricht im vorangestellten Zitat die Charakteristik von informellen Kooperationsstrukturen in zweierlei Hinsicht an: Einerseits bedeutet ein Hinaus-

4.3. Governance-Formen – ‚Derzeit ist es ein informelles Reden!‘

blicken über den Tellerrand immer auch einen zusätzlichen Arbeitsaufwand, der – wie im vorigen Kapitel 4.2 herausgearbeitet – selten einen konkreten Mehrwert für politische Akteur*innen selbst bedeutet. Andererseits wird der Kontakt meistens erst dann gesucht, wenn das Thema bzw. Problem bereits virulent ist und nicht in einem strategisch vorausschauend-planerischen Sinn.

Stadtregionen und ihre Organisations- und Kooperationsformen wurden bereits in Kapitel 2.1.1 theoretisch besprochen und bilden somit die Grundlage für dieses Kapitel, das sich speziell dem Status Quo und der Entstehungsgeschichte der Region Wien in dieser Hinsicht widmet. Wie durch die kategorialen Codes bereits ersichtlich wurde, liegt dabei ein Schwerpunkt auf dem Formalisierungsgrad der Instrumente sowie auf die Zukunft der Region vor dem Hintergrund des Leidensdrucks für Veränderungen.

4.3.1. SUM und PGO – Die zwei Instrumente der Region Wien

Die in Kapitel 4.1 skizzierten Rahmenbedingungen prägen sowohl die Prioritätensetzung der handelnden politischen Akteur*innen, als auch die Instrumente, die für verstärkte interkommunale Stadt-Umland-Kooperationen eingerichtet wurden. Planungsdirektor Thomas Madreiter fasst dabei die beiden wichtigsten Instrumente in der Region Wien und ihre Geschichte sowie Ausrichtung in folgendem Zitat prägnant zusammen.

„Ja, wir haben selbstverständlich eine Kooperation, mit Instrumenten, die Kinder ihrer Zeit sind! Die PGO atmet natürlich in gewisser Weise den Geist der Zeit von vor ca. 40-45 Jahren, als sie etabliert wurde. Das SUM ist erheblich jünger und ihre Fokussierung auf eine Kooperation auf kommunaler Ebene – im Gegensatz zur PGO auf Länderebene – zeigt auch einen Wandel vom Kooperationsverständnis im Laufe der Zeit, nämlich weg von einer strategischen, hin zu einer stärker umsetzungsorientierten Ebene.“ (Thomas Madreiter, A.1.1: 20–25)

Die Planungsgemeinschaft Ost (PGO)

Die *Planungsgemeinschaft Ost (PGO)* wurde 1978 mit einer 15a-Vereinbarung³ gegründet. Diese Organisation der Bundesländer Wien, Niederösterreich und Burgenland fußt somit auf einer in der Bundesverfassung verankerten Form gebietskörperschaftenübergreifender Vereinbarungen.. Diese dadurch vergleichsweise mächtige Grundstruktur wür-

³ „Der Bund und einzelne oder alle Bundesländer können gemäß Art. 15a Bundesverfassungsgesetz (B-VG) Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches schließen. Diese sogenannten 15a-Vereinbarungen (Bund-Länder-Vereinbarungen) binden sowohl den Bund als auch die Bundesländer hinsichtlich der getroffenen Vereinbarungen.“ (oesterreich.gv.at, 2020)

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

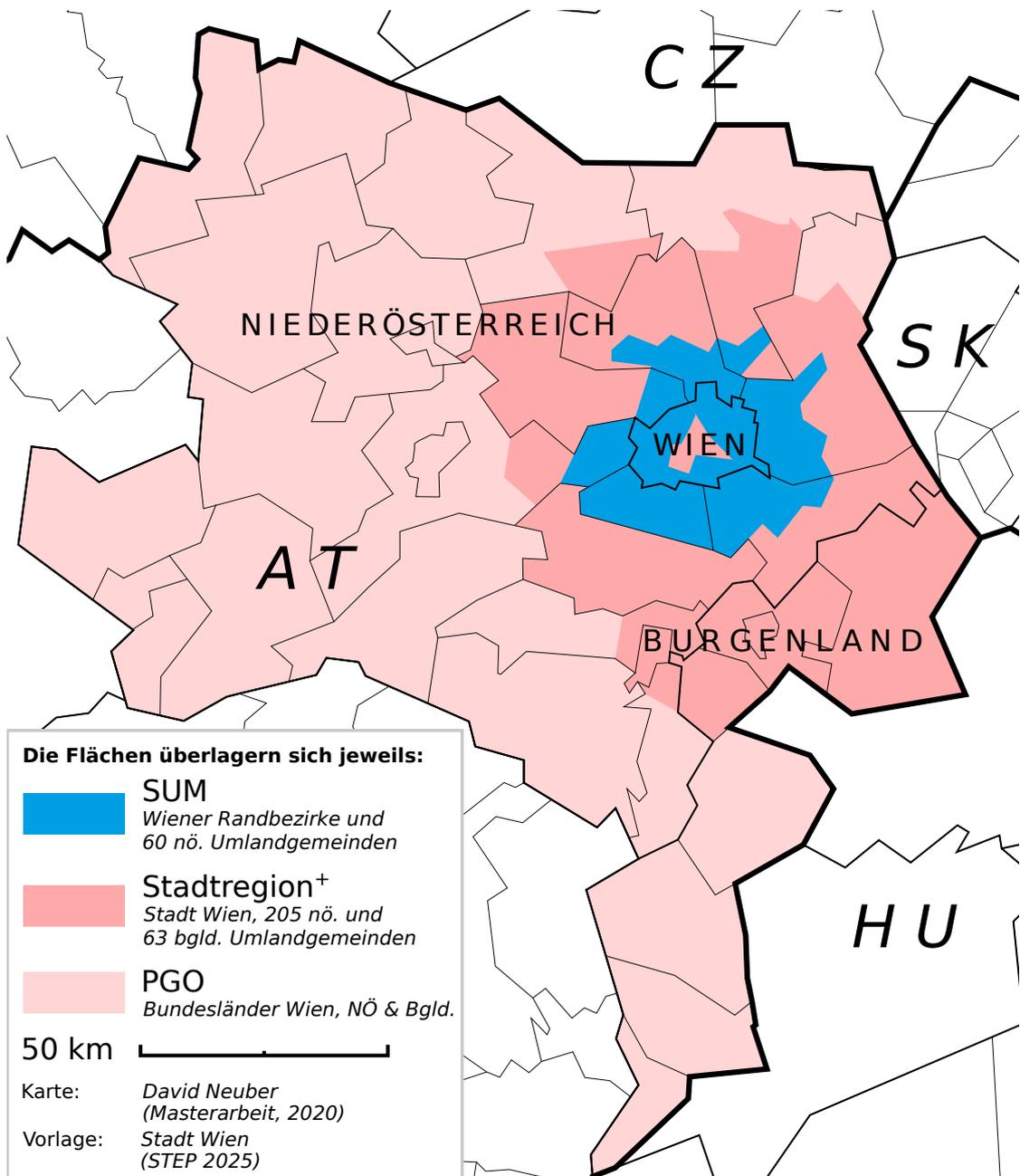


Abbildung 15.: Karte der Wirkungsbereiche der wichtigsten Instrumente zur kooperativen Zusammenarbeit in der Region Wien: Das *Stadt-Umland-Management (SUM)* und die *Stadtregion⁺* der *Planungsgemeinschaft Ost (PGO)*. (Eigene Darstellung nach MA 18 - Stadtentwicklung und Stadtplanung, 2014: 94)

4.3. Governance-Formen – ‚Derzeit ist es ein informelles Reden!‘

de eine intensive Zusammenarbeit in der Region Wien grundsätzlich ermöglichen, aber in der Realität wird die PGO v. a. zur Erarbeitung von Grundlagen, Gutachten und Konzepten zu den Themen Siedlungsentwicklung, Verkehr und Grünraum beauftragt. Diese dienen den Bundesländern zur gemeinsamen Orientierung, ohne aber einen bindenden Charakter zu haben (vgl. Görgl und E. Gruber, 2015: 274f.). Walter Pozarek, der für das Land Niederösterreich die Planungsgemeinschaft Ost selbst über viele Jahre mitgeprägt hat, ordnet die PGO und ihre Kompetenzen wie folgt ein:

„Die PGO ist weder institutionell, noch finanziell, schon gar nicht personell mächtig. Sie ist keine eigene Rechtspersönlichkeit und die wenigen Bediensteten, die dort arbeiten, sind jeweils von beteiligten Ländern (Wien, NÖ und Burgenland) dafür abgestellt. Ja, man könnte mit der PGO viel machen, aber man könnte ihr jedenfalls nach derzeitiger Rechtslage kaum hoheitliche Aufgaben übertragen. Daher haben wir uns auf konzeptionelle Arbeit beschränkt, die länder- und fachübergreifend war.“ (Walter Pozarek, A.3.1: 32–37)

Um den von Thomas Madreiter angesprochenen veränderten Zugängen bei den Stadt-Umland-Kooperationen in der Region Wien Rechnung zu tragen, wurde 2011 innerhalb der PGO die sogenannte *Stadtregion⁺* definiert (siehe Abbildung 15). Durch diese räumliche Abgrenzung sollten Grundprinzipien der räumlichen Entwicklung für speziell stadtreionale Fragestellungen geschaffen werden (vgl. Görgl, Döringer und Herburger, 2020: 4). Von den beteiligten Bundesländern der PGO, nämlich Wien, Niederösterreich und Burgenland, wird sie blumig als *„[...] gemeinsame Vision und Aufgabe [...]“* beschrieben, die *„[...] durch Kooperation Mehrwerte in der Stadtregion[...]“* schafft (Planungsgemeinschaft Ost, 2011: 5). Die Abgrenzung selbst erfolgte dann nach Merkmalen der Raumstruktur (Bevölkerungsprognosen) und der Verflechtung (Pendler*innenströme und funktionale Beziehungen) sowie nach politisch vorgebrachten Argumenten der Länder (vgl. ebd.: 8). Renate Zuckerstätter geht in ihrem Interview auf diese Ausdifferenzierung der urbanen und peripheren Räume innerhalb der PGO, die wohl auf eine Wiener Initiative hin erfolgte, wie folgt ein:

„Auf fachlicher Ebene passiert das schon teilweise in der PGO mit Projekten wie der Stadtregion+ (einem Projekt, wo ich glaube, dass das Land Niederösterreich nie die ganz große Freude hatte) und dem Gegenstück PGO peripher. Aber natürlich, wenn man ein Projekt zur Förderung der Stadtregion macht, braucht man jedenfalls ein Spiegelprojekt für die peripheren Räume.“ (Renate Zuckerstätter, A.8.1: 91–94)

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

Neben der Vermutung, dass nicht alle Bundesländer mit gleicher Intensität hinter dieser Einteilung stehen, ist auch festzuhalten, dass die *Stadtregion*⁺ in keinsten Weise über den Status einer Entwicklungsstrategie mit empfehlenden Charakter hinaus geht. Eine gewisse Ausnahme stellt ihre Erwähnung im aktuellen Stadtentwicklungsplan *STEP 2025* der Stadt Wien dar, wo sie als Bezugsrahmen für eine partnerschaftliche stadtgrenzenübergreifende Zusammenarbeit schwerpunktmäßig Erwähnung findet (vgl. Görgl, Döringer und Herburger, 2020: 4 und MA 18 - Stadtentwicklung und Stadtplanung, 2014: 94ff.). Dabei ist wichtig festzuhalten, dass – wie bereits weiter oben angedeutet – trotz der von Walter Pozarek erwähnten Grenzen, bei weitem nicht das ganze Potenzial dieser Organisation ausgeschöpft wird. Ilse Wollansky bringt es in ihrem Interview auf den Punkt, wenn sie die handelnden politischen Akteur*innen in der Verantwortung sieht, die Organisation mit Leben zu erfüllen um ihr ein entsprechendes Gewicht zu verleihen.

„Ich könnte mir gut vorstellen, dass wenn der politische Wille bei den drei Landeshauptleuten da wäre und es eine regelmäßige Mini-LH-Konferenz auf PGO-Ebene gäbe, dann wäre schon viel gewonnen. Theoretisch ist ja diese politische Ebene vorgesehen, genauso wie in der ÖROK, aber ich glaube das letzte Mal von Bruno Kreisky wahrgenommen wurde. Insofern hat es sicherlich auch mit einem gewissen Selbstverständnis der Politik zu tun, ob solche Gelegenheiten erkannt und genutzt werden.“ (Ilse Wollansky, A.6.1: 83–88)

Die von Ilse Wollansky aufgestellte Verknüpfung der Österreichischen Praxis der Landeshauptleutekonferenz (*LH-Konferenz*) mit der PGO ist ein spannender Aspekt, der auf eine Steigerung der Bedeutung der PGO abzielt, so wie sie auch von Walter Pozarek (vgl. A.3.1: 199–200), Rudolf Schicker, (vgl. A.4.1: 103–104) bzw. Manfred Wurm (vgl. A.7.1: 112–114) gefordert wird. Die Österreichische Landeshauptleutekonferenz ist nicht im B-VG verankert und ihre Beschlüsse entfalten auch keinerlei rechtliche Bindung und dennoch haben ihre Entscheidungen eine bemerkenswerte politische Signalwirkung, auch wenn letztendlich ihre Macht gerne überschätzt wird. Sie entfaltet ihre (politische) Wirkung besonders in einem negativ-koordinativen Sinn, also im Verhindern von Initiativen des Bundes und nicht im positiven Beeinflussen bzw. Mitgestalten von Entscheidungen (vgl. Bußjäger, 2003: 84ff.). Eine stärkere gemeinsame politische Positionierung dieser Länder könnte durch eine Mini-LH-Konferenz zu einer veränderten Wahrnehmung der PGO führen – auch deshalb, weil in den drei PGO-Bundesländern aktuell rund 44 Prozent der österreichischen Bevölkerung wohnen und sie damit eine gewichtige Stimme in

4.3. Governance-Formen – ‚Derzeit ist es ein informelles Reden!‘

Österreich sein würde (vgl. Statistik Austria, 2019), wie auch Ilse Wollansky im Interview erwähnt.

„Denn in Wahrheit sind Wien und Niederösterreich von der Bevölkerungszahl her die beiden Player in Österreich.“ (Ilse Wollansky, A.6.1: 120–121)

Das Stadt-Umland-Management (SUM)

Zusätzlich zur Planungsgemeinschaft Ost gibt es das Mitte der 2000er Jahre gegründete *Stadt-Umland-Management (SUM)* mit der expliziten Aufgabe der Koordination der Raumentwicklung der Randbezirke der Stadt Wien und ihrer umliegenden niederösterreichischen Gemeinden (siehe Abbildung 15). Thematisch liegen die Schwerpunkte bei der Siedlungs- und Standortentwicklung, der Verkehrsentwicklung sowie bei Natur- und Erholungsräumen bzw. der Land- und Forstwirtschaft (vgl. Stadt-Umland-Management, 2020). Neben Informationsarbeit und Vermittlung (z. B. die alljährlich veranstaltete SUM-Konferenz), hat das SUM auch eine Management-Aufgabe, versucht Prozesse und Projekte zu koordinieren und steht als Netzwerkplattform für ihre Partner*innen zur Verfügung (vgl. Görgl und E. Gruber, 2015: 275; Schaffer und Zuckerstätter, 2012: 15). Entwicklungsgeschichtlich ist das SUM ein Produkt des schon zuvor von Rudolf Schicker erwähnten gemeinsamen Landtagsausschusses für Verkehrs- und Siedlungspolitik der Landtage für Wien, Niederösterreich und Burgenland, die Ende der 1990er Jahre getagt haben. Zuerst wurde 1998 Andreas Hacker in Niederösterreich als *Regionalmanager Wien-Umland* eingesetzt, dann wurde 2000 vom Wiener Landtag beschlossen, eine*n Regionsmanager*in für das nordöstliche Umland einzusetzen (zunächst Ulla Kremsmayer und ab 2005 Renate Zuckerstätter). 2006 wurde dieses Konstrukt im *Verein Niederösterreich/Wien – Gemeinsame Entwicklungsräume* verankert und letztendlich damit institutionalisiert (vgl. Hacker und Zuckerstätter-Semela, 2011: 1f.). Renate Zuckerstätter beschreibt im Interview diese so gebildete Struktur wie folgt:

*„Unsere Zusammensetzung und Struktur des SUMs ist komplex. Wir sind Angestellte des Vereins Niederösterreich/Wien – Gemeinsame Entwicklungsräume, der mit dem Land Wien und dem Land Niederösterreich zwei Mitglieder hat. Diesem Verein sitzen Landes- bzw. Stadträt*innen aus Wien und Niederösterreich vor. Ansprechpartner*innen sind aber jeweils die Mitarbeiter*innen in der Verwaltung.“* (Renate Zuckerstätter, A.8.1: 29–33)

Ilse Wollansky, die bis zu ihrem Ruhestand als Leiterin der Abteilung *RU2 Raumordnung und Regionalpolitik* in der Niederösterreichischen Landesregierung in der *SUM-*

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

Steuerungsgruppe bzw. im *SUM-Beirat* aktiv und somit in die Arbeit des SUMs eingebunden war (vgl. Hacker und Zuckerstätter-Semela, 2008: 6), wirft einen ausführlicheren Blick auf diese komplexe Zusammensetzung, wie es Renate Zuckerstätter zuvor genannt hat. Wollansky sieht auch hier, wie schon bei der PGO, die politischen Akteur*innen in der Pflicht, die vorhandenen Strukturen mit Leben zu erfüllen bzw. diese entsprechend so anzupassen, damit dies optimal möglich ist.

*„Auch die Zusammensetzung des SUM-Beirats vereinfacht nicht immer alles: Die politischen Vertreter*innen darin werden ja in Wien über die Klubs der Regierungsparteien und in Niederösterreich über den NÖ Gemeindebund (ÖVP) und den Verband der sozialdemokratischen GemeindevertreterInnen in NÖ (SPÖ) auf Vorschlag der jeweiligen Bezirksorganisationen der politischen Bezirke Bruck an der Leitha, Mödling, Sankt Pölten Land, Korneuburg und Gänserndorf bestellt. Ob das dann immer jeweils diejenigen sind, welche die Chancen des SUMs gut erkennen können, ist eine andere Frage. Eine weitere Beobachtung ist, dass jene Gemeinden, die von Anfang an beim SUM engagiert sind, mehr den Wert des SUMs erkennen, als jene die sehr viel später dazu gekommen sind. Und natürlich spielen die handelnden Personen eine bedeutende Rolle: Wenn Bürgermeister*innen die Chancen des SUMs erkennen, werden diese das unter den Amtskolleg*innen entsprechend kommunizieren bzw. umgekehrt. Und diese Dynamiken können nicht von den beiden SUM-Managern aufgefangen werden, auch weil es eine andere Ebene ist.“* (Ilse Wollansky, A.6.1: 231–243)

Als damals zuständiger Planungsstadtrat bzw. davor Gemeinderat war Rudolf Schicker direkt an der Gründung des SUMs beteiligt und nennt es heute ein Herzensprojekt, welches als eine Fortsetzung der guten Bundesländer-Zusammenarbeit in den gemeinsamen Landtags-Arbeitsgruppen auf Gemeindeebene zu verstehen ist und von wichtigen Playern in der Fach-Welt geschätzt wird.

„Das Ziel war also, eine Einrichtung zu schaffen, wo Austausch auf dieser Ebene gut möglich ist und eine fachliche Begleitung stattfindet. Von der politischen Landesebene in Niederösterreich gab es ein Commitment und somit konnte das auf den Weg gebracht werden. U. a. hat auch die ÖROK diese Initiative immer wieder als Beispiel hervorgehoben und das zeigt, dass das eine gute Sache war und auf dieser Ebene eine Gesprächsbasis entstanden ist.“ (Rudolf Schicker, A.4.1: 65–70)

4.3. Governance-Formen – ‚Derzeit ist es ein informelles Reden!‘

Der von Rudolf Schicker hervorgehobene Aspekt der fachlichen Begleitung wird auch von Ilse Wollansky als großes Plus des SUMs genannt. Sie erwähnt insbesondere die Wichtigkeit der jährlich stattfindenden SUM-Konferenzen, als auch die enge Anbindung an die (internationale) Fachwelt, die somit für die Gemeinden näher heranrückt (vgl. Ilse Wollansky, A.6.1: 244–251). Generell gesehen bleibt das SUM aber eine auf ein Mindestmaß beschränkte informelle, stadtreional agierende Institution (vgl. Görgl, Döringer und Herburger, 2020: 5 und 17), die auf Grund dessen auch oft hinter den Erwartungen der Gemeinden zurück bleibt, wie Bürgermeisterin Monika Obereigner-Sivec hier anspricht.

„Im Stadt-Umland-Management werden da viele Themen andiskutiert und besprochen, aber da wäre noch viel mehr möglich.“ (Monika Obereigner-Sivec, A.2.1: 95–96)

4.3.2. Verbindlichkeit – Das Zauberwort in der Policy Arena

Dieses Gefühl, dass noch viel mehr möglich wäre, hat auch mit den vorhandenen Strukturen zu tun, wie dies bereits in den Theorie-Kapiteln 2.3.3 und 2.3.4 erörtert wurde. Dort wird klar, dass Raumplaner*innen in der Regel wenig in Aushandlungsprozessen anzubieten haben und rufen daher nach belastbaren Strukturen mit einem hohen Maß an Verbindlichkeit. Gleichzeitig ist für Raum- und Regionalplaner*innen eine anzustrebende positive Koordination mit entsprechendem Mehraufwand und Commitment verbunden, wodurch diese bei Fehlen von Strukturen gerne nach dem *„principle of least effort“* vermieden wird. In den geführten Interviews wird das Thema der Verbindlichkeit unterschiedlich behandelt und aufgegriffen. Den aktuellen Status Quo beschreibt Josef Taucher anhand eines Beispiels aus seiner Erfahrung als Bezirksvorsteher-Stellvertreter in Wien-Donaustadt sehr prägnant. Er zeigt damit auf, dass es derzeit keine belastbaren Kooperationsstrukturen gibt, auf die sich die handelnden (politischen) Akteur*innen verlassen können.

„Derzeit ist es ein informelles Reden, ein Wollen, ein Nicht-Wollen, ein Überlegen. Da gibt es Vorhaben, die teilweise sogar vereinbart und protokolliert sind, aber gegenseitig gibt es derzeit keine Mittel, um das Vorhaben auf der jeweilig anderen Seite voranzutreiben. Ja, ich könnte mich mit Vorwürfen in die Zeitung stellen, aber das wird die Zusammenarbeit auch nicht verbessern.“ (Josef Taucher, A.5.1: 93–96)

In gewisser Weise steht dem die Einschätzung des Wiener Planungsdirektors Thomas Madreiter gegenüber, der in den erzielten Ergebnissen den Wert an guten Kooperationen fest macht und weniger an Strukturen, die eine hohe Verbindlichkeit sichern.

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

„Ihre Frage nach der Verbindlichkeit scheint mir am Wesenskern vorbei zu gehen, denn am Ende des Tages ist der Outcome entscheidend. Verbindlichkeit kann Bedeutung haben, muss es aber nicht. Sie sind hier gefragt dort genauer hinzusehen, wo der Outcome nicht passt und ob es mit einer nicht vorhandenen vierten Verwaltungsebene zusammenhängt, die eine stärkere Verbindlichkeit sichert. Des Weiteren kommen dabei alle Fragen der demokratischen Legitimierung, die diese vierte Ebene sichert, ins Spiel.“ (Thomas Madreiter, A.1.1: 26–31)

Auch Walter Pozarek und mit Abstrichen Ilse Wollansky – die auch beide einen administrativen Akteur*innen-Hintergrund haben – betonen in ihren Interviews die Wichtigkeit eines ergebnisorientierten Zugangs bei grenzüberschreitenden Kooperationen, welcher innerhalb des vorhandenen Systems erzielt werden kann. Letztendlich könnte man auch sagen, dass innerhalb der vorhandenen informellen Strukturen nach Möglichkeiten gesucht wurde, um ein hohes Maß an Verbindlichkeit herzustellen. Pozarek beschreibt in seinem Interview an Hand des Beispiels des Marchfeldkanals in prägnanter Weise die gängige und erfolgreiche Praxis, konkrete Projekte zwischen Wien und Niederösterreich umzusetzen, die einen herzeigbaren Outcome liefern.

„Es braucht vor allem konkrete Projekte, die ein gemeinsames Interesse oder Betroffenheit auf beiden Seiten der Grenze hervorrufen. Da kann es nicht genug davon geben! Der Fehler, der meiner Meinung nach bisher bei Überlegungen zu neuen Kooperationsstrukturen gemacht wurde war, dass das Pferd von hinten aufgezäumt wurde: Man will eine möglichst makellose Institution mit Management für die Stadtregion schaffen, ohne eine konkrete Idee davon zu haben, wie und zu welchen Themen eine Kooperation auf dieser Ebene aussehen könnte. [...] Ein Projekt, das sehr konkret und abgegrenzt war und auch gut funktioniert hat, war die Errichtung des Marchfeldkanals. Auch da gab es eine 15a Vereinbarung zwischen Wien, NÖ und dem Bund. Es wurde eine Planungsgesellschaft gegründet, die einen Wettbewerb ausgeschrieben hat. Später wurde diese in eine Errichtungsgesellschaft und dann in eine Betriebsgesellschaft umgewandelt. Alles nur für dieses konkrete Projekt, für dieses abgegrenzte gemeinsame Vorhaben. Ich will gar nicht bewerten, ob da immer so perfekt zusammengearbeitet wurde oder ob es das beste Ergebnis ist. Den Kanal gibt es jetzt jedenfalls, das ist ein gemeinsames Projekt über die Landesgrenzen hinweg, das umgesetzt wurde. Da können die Menschen mit dem Rad entlang fahren, die Bauern Wasser entnehmen usw. Konkre-

4.3. Governance-Formen – ‚Derzeit ist es ein informelles Reden!‘

te Vorhaben, die zu einer Arbeitsgemeinschaft führen und umgesetzt werden: Das sind für mich der Wert und Nutzen einer Kooperation.“ (Walter Pozarek, A.3.1: 57–63 und 69–78)

Nach diesem Prinzip der Kooperation mittels gut funktionierender und thematisch abgegrenzter konkreter Projekte wurde auch der *Verkehrsverbund Ostregion (VOR)* als GmbH gegründet (vgl. Ilse Wollansky, A.6.1: 29–32). Da die Mobilität und das Verkehrsproblem die drängendste Herausforderung der Region Wien darstellt (vgl. Renate Zuckerstätter, A.8.1: 110–111), wurde mit dem VOR eine juristische Person geschaffen, bei der für alle Beteiligten Klarheit herrscht (vgl. Josef Taucher, A.5.1: 133–134) und die sich aufgerufen fühlt und zuständig ist, Themen politisch aufs Tapet zu bringen und voranzutreiben (vgl. Walter Pozarek, A.3.1: 169–170).

Für Implementierungen wie dem VOR, dem Marchfeldkanal oder dem Biosphärenpark Wienerwald (siehe Abbildung 16), gelten grundsätzlich dieselben herausfordernden informellen gesetzlichen Rahmenbedingungen, aber es wurde mit anderen Mitteln (z. B. mit eigener 15a-Vereinbarung, Gründung einer GmbH, gemeinsame Planung und Betrieb, gleichlautende Landesgesetze in beiden Bundesländern) ein hohes Maß an Verbindlichkeit hergestellt, da für beide Bundesländer ein gemeinsames Interesse und Betroffenheit hervorgerufen wurde, wie Walter Pozarek dies zuvor beschrieben hat. Auch wenn in weiterer Folge konkrete Kooperationsprojekte visionär, ohne Scheuklappen und in Verschränkung von unterschiedlichen Fachbereichen wie Gesundheit oder Bildung gedacht werden sollte (vgl. Walter Pozarek, A.3.1: 79–80), bleibt zur grenzüberschreitend-kooperativen Bewältigung komplexer raumordnerischer Zusammenhänge nur der Weg, andere gesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen, wie dies Ilse Wollansky aufzeigt.

*„Rein legislatisch ist [ein höherer Grad an Verbindlichkeit und eine weitere, dann vierte, Verwaltungsebene] schon miteinander verbunden, besonders für ein Thema wie Planung. Um beim Beispiel des Biosphärenparks Wienerwald zu bleiben, da gibt es ein gleichlautendes Landesgesetz in Niederösterreich und eines Wien. Das ist ein sehr konkretes Thema, aber Planung betrifft eine Vielzahl an Aspekten und da kann ich mir nicht vorstellen, dass man die Gesetzgeber*innen dazu bringt, sich ein doch recht unbestimmtes Gesetz zu geben, mit dem sie zur Zusammenarbeit verpflichtet werden. Konkrete und punktuelle Übereinkommen mit Gesetzeskraft gäbe es noch einige, die ich mir vorstellen könnte, wie z. B. zum Thema Logistik, wo gemeinsam Standorte ausgesucht und ausgebaut werden, aber da sind wir dann wieder bei den schon erwähnten gemeinsamen Planungs- und Errichtungs-GmbHs, die einen Ge-*

4. Ergebnisse der empirischen Forschung



Abbildung 16.: Logos der drei bekanntesten konkreten grenzüberschreitenden Kooperationen der Region Wien (v. li. n. re.): Verkehrsverbund Ostregion (VOR), Marchfeldkanal und der Biosphärenpark Wienerwald (BPWW). Zu sehen ist auch das Logo, welches bei gemeinsamen Initiativen der Länder Wien und Niederösterreich verwendet wird. (Eigene Darstellung, Logos aus Verkehrsverbund Ostregion, 2020, Klimabündnis Österreich, 2020 und Biosphärenpark Wienerwald, 2020)

sellschaftsvertrag haben, den sie abarbeiten. Sonst bin ich einfach schon in einer neuen Planungsebene, wo ich Kompetenzen aus den Bundesländern herauslösen und in das neue Gesetz hineinstellen müsste. Da stünde dann, dass die Planung in der Ostregion XY macht und da sind wir dann schon wieder sehr nahe an der vierten Verwaltungsebene, die keiner will.“ (Ilse Wollansky, A.6.1: 99–111)

Zwei weitere Aspekte, welche die Umsetzung konkreter Kooperationsprojekte als Strategie der regionalen Stadt-Umland-Kooperationen betrifft sind erstens, dass diese zwar konkrete und übergeordnete grenzüberschreitende Herausforderungen offensichtlich gut meistern können und einen sichtbaren Outcome generieren, aber im Detail oft keine zufriedenstellenden bzw. thematisch oder räumlich nur sehr abgegrenzte Lösungen anbieten (z. B.: *VOR*: Bereitstellung des ÖPNV in der Region Wien, *Marchfeldkanal*: Bewässerung des Marchfelds und Naherholung, *BPWW*: Zersiedelung verhindern, Erhalt der Waldflächen und Naherholung). Bürgermeisterin Monika Obereigner-Sivec führt dies anhand einer Bestandsaufnahme der ÖPNV-Anbindung ihrer Gemeinde Groß-Enzersdorf aus.

„Aus der Geschichte heraus haben wir die günstige Lage, dass die Zone 100⁴ bis Groß-Enzersdorf gültig ist. Früher fuhr die Straßenbahn, heute die Buslinie 26A bis nach Groß-Enzersdorf Stadt. Eine Ausweitung der Zone 100 bzw. Verlängerung des 26A in Richtung Katastralgemeinden ist für uns schon seit Langem ein wichtiges Thema, weil die Gemeinde wächst, speziell die Katastralgemeinde Oberhausen. Rein technisch wäre eine Verlängerung der Buslinie eine simple Lösung und der öffentliche Verkehr wäre stark verbessert,

⁴ehemalige Bezeichnung für die *Kernzone Wien*, der Tarifzone des VORs für die Stadt Wien und einige wenige Umlandgemeinden in Niederösterreich.

4.3. Governance-Formen – ‚Derzeit ist es ein informelles Reden!‘

aber die Überwindung der Zonengrenze scheint unmöglich zu sein, da die Wiener Linien, die den 26A betreiben, nur innerhalb der Zone 100 verkehren und außerhalb der Zonengrenze sind wir im Bereich des Verkehrsverbunds Ostregion (VOR), wo wieder ganz andere Rahmenbedingungen gelten. Hier eine Kooperation bei diesem speziellen Thema zu finden, ist ganz schwierig. Hinzu kommt, dass bei uns vom VOR ganz viele Bus-Kilometer weggefallen sind und Linien eingestellt wurden: Der Postbus fährt nicht mehr so oft wie früher und der letzte Bus des VORs in Richtung Osten fährt um etwa 20.30 Uhr, während der letzte Wiener Linien Bus um etwa 1.00 Uhr fährt.“ (Monika Obereigner-Sivec, A.2.1: 15–27)

Zweitens sieht man, dass auch diese konkreten Projekte für die beide Bundesländer einen Mehrwert ergeben, eine Initiative und ein gutes Verhältnis der handelnden politischen Akteur*innen – letztlich eine Prise Glück – notwendig ist, um sie umzusetzen. In den Interviews mit Rudolf Schicker und Manfred Wurm wird das in besonderer Weise in Bezug auf den Biosphärenpark Wienerwald erkennbar.

„Das war eines der Projekte, wo Wien auf niederösterreichischer Seite des Wienerwaldes eine weitere Zersiedelung einbremsen wollte. LH Pröll, der – so wie BGM Häupl - zuvor Umweltlandesrat war, hat diesen Schutz für den Wienerwald ebenfalls gewollt. Den internationalen Schutz sahen beide als geeignetes Instrument für ihr Anliegen. Herausgekommen ist eine sanftere Einschränkung, aber immerhin eine Einschränkung.“ (Rudolf Schicker, A.4.1: 81–85)

*„Eine zweite erfolgreiche Kooperation und ein Lieblingsprojekt von mir war der Biosphärenpark Wienerwald, wo ich im Leitungsgremium war. Das war eine sinnvolle Sache, wo auch die Kooperation sehr gut gelaufen ist. Da war zwar die Zusammensetzung anders als im SUM, aber ähnlich: Die Schirmherrschaft hat die Stadträtin und der Landesrat übernommen, es waren Menschen aus den Verwaltungen, wie aus Wien von der MA 49 dabei, es waren Bürgermeister*innen der Wienerwaldgemeinden dabei und ich für die Wiener Bezirksvorsteher*innen. Das war eine schöne und gute Zusammenarbeit, wo etwas rausgekommen ist, auch weil der politische Wille da war, dass da etwas am Ende als herzeigbares Ergebnis da sein musste. Dieser politische Wille, der von Anfang an ersichtlich war, hat einen spürbaren Unterschied zum SUM gemacht [...].“* (Manfred Wurm, A.7.1: 69–77)

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

Auch Ilse Wollansky stellt in ihrem Interview nochmals die direkte Verbindung zwischen der Prioritätensetzung bzw. der Art der Beziehung von handelnden politischen Akteur*innen zueinander und den realisierten konkreten Projekten her (siehe Abbildung 5).

„Wenn man sich die ganzen Kooperationen ansieht, die es zwischen Wien und Niederösterreich gibt, wie den Verein Niederösterreich-Wien und PGO, dann sind die in der Ära der Landeshauptleute Siegfried Ludwig und Helmut Zilk entstanden bzw. dann der Biosphärenpark Wienerwald zwischen Erwin Pröll und Michael Häupl. Jetzt kann man nur hoffen, dass es wieder eine Kooperationsbereitschaft gibt, um andere Dinge anzugehen, denn Themen wie Klimawandel oder Demographie, wie ich mit einer alternden Bevölkerung umgehe, würden das meiner Meinung nach notwendig machen.“ (Ilse Wollansky, A.6.1: 88–94)

Dieses Kapitel hat bei der Auswertung der Interviews in Bezug auf die Verbindlichkeit der aktuellen Instrumente der Region Wien v. a. einen Blick auf den Status Quo und die derzeit vorherrschende Praxis gelegt. Die von den Interview-Partner*innen vorgebrachten Ideen zu ihrer (grundlegenden) Veränderung werden im folgenden Kapitel in Hinblick auf die Zukunft und den Aspekt der Notwendigkeit bzw. des Leidensdrucks analysiert.

4.3.3. Zukunft und Entwicklungsmöglichkeiten

Die interviewten Expert*innen legen ihren Blick in die Zukunft der Region Wien sehr ganzheitlich und damit in einem raumplanerischen Sinn sowohl auf systemimmanente, als auch auf externe Faktoren, welche die Realität bis 2040 verändern könnten. Die Interviewpartner*innen waren sich jedenfalls darin einig, dass der Leidensdruck größer werden muss, damit Veränderungen stattfinden können. Somit sind externe und interne Faktoren bei Veränderungsprozessen nur in Kombination zu berücksichtigen. Renate Zuckerstätter beispielsweise betrachtet die möglichen zukünftigen Veränderungsprozesse in der Region im Kontext der *black swan theory* von Nassim Nicholas Taleb, 2007, die besagt, dass unvorhersagbare und unwahrscheinliche Ereignisse zu starken Konsequenzen führen und grundlegende Veränderungen anstoßen bzw. nötig machen.

„Ich kann natürlich nicht in die Zukunft blicken und weiß nicht, welcher ‚schwarze Schwan‘, also unvorhersagbare Dinge mit großer Veränderungsmacht, wie jetzt die Corona-Krise, noch kommen wird bzw. welche krisenhafte Situationen der Klimawandel noch erzeugen wird. Natürlich könnte es

4.3. Governance-Formen – ‚Derzeit ist es ein informelles Reden!‘

auch zu einer Mittelknappheit der Haushalte kommen, die dann eine andere Form der Mittelverteilung einfordert. Aber ohne diese massiven Einflüsse sehe ich es nicht kommen.“ (Renate Zuckerstätter, A.8.1: 158–163)

Auch Thomas Madreiter (vgl. Thomas Madreiter, A.1.1: 93–94) und Walter Pozarek sehen eine grundlegende Veränderung nicht kommen. Letzterer fasst gut zusammen, warum eine Veränderung des aktuellen Systems ohne einen solchen *schwarzen Schwan* sehr unwahrscheinlich ist und auch er nicht daran glaubt. Der Mix aus den bereits besprochenen starren verfassungsrechtlich verankerten Strukturen, die eine grenzüberschreitende Kooperation zur Fleißaufgabe machen, eine schiefe Machtebene erzeugen und die Tatsache, dass bei Veränderungen am Ende niemand als Verlierer*in aussteigen darf, verunmöglichen diese in gewisser Weise.

„Ich halte wenig davon einfach etwas völlig Neues und Schöneres zu installieren. Vielleicht ist es dafür auch noch zu früh, weil die Vorstellungen darüber noch weit auseinanderliegen. Vielleicht ist es auch utopisch, denn ich sehe es nicht, dass einerseits Gemeinden und das Land NÖ auf einen Teil ihrer verfassungsmäßigen Rechte verzichten und andererseits Wien etwa ihre Planungsagenda einer neuen regionalen Institution übergeben wollen, also de facto die MA 18 auflöst.“ (Walter Pozarek, A.3.1: 200–206)

Dennoch läge genau in dieser Variante das größte Veränderungspotenzial unter aktuell unveränderten verfassungsrechtlichen Vorzeichen (im Sinne einer Veränderung mit einer Zweidrittel-Mehrheit im Parlament), die Rudolf Schicker, Manfred Wurm und auch Ilse Wollansky in ihren Interviews als Ideen bzw. Wünsche für die Zukunft vorbringen. Wurm und Wollansky sehen dabei einen Übergang zu formelleren und personenunabhängigeren Strukturen als notwendig an. Manfred Wurm wartet auf ein Mehr an Verbindlichkeit in der Regionalplanung, da er sonst ihre Funktionsweise gefährdet sieht (vgl. Manfred Wurm, A.7.1: 216–218) und Ilse Wollansky hofft explizit auf mehr finanzielle Mittel für Kooperationsvorhaben und eine gemeinsame Landesplanung für die Bundesländer der PGO.

*„Ich hoffe, dass es bis dahin gelungen sein wird eine tatsächliche Kooperationskultur zu finden, vielleicht auch etwas formaler als es jetzt der Fall ist. Nichts gegen die informelle Ebene, die ist gut und richtig und die hat ihre Zeit und sie ist sicherlich besonders am Anfang eine gute Sache, aber irgendwann muss es dann ein System geben, das möglichst personen- und besonders politiker*innenunabhängig wird. Dass die Realisierung von Kooperationen nicht*

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

*vom Good-Will einzelner Politiker*innen bzw. Beamt*innen bzw. wie gut diese miteinander können, abhängt. Wichtig wird auch sein, dass das Ganze auf gescheite finanzielle Beine gestellt wird. [...] Und man soll die Hoffnung nicht aufgeben, vielleicht gibt es wirklich einmal eine Planungsgemeinschaft, welche die gemeinsame Landesplanung für Wien, Niederösterreich und das Burgenland macht. Auch die internationale Vernetzung der PGO hat noch Potenzial und Luft nach oben.“ (Ilse Wollansky, A.6.1: 277–283 und 289–291)*

Rudolf Schicker stößt dabei in eine ähnliche Richtung: Ihm schwebt in gewisser Weise eine *light*-Variante von Pozareks und Wollanskys Szenario vor, ist aber einer gemeinsamen Landesplanung auch nicht gänzlich abgeneigt.

„Das heißt, wir konnten die ÖROK unentbehrlich machen und das ist etwas, was man der PGO auch nahelegen würde. Eine Möglichkeit wäre beispielsweise, dass die drei Landesplanungsabteilungen jeweils einen Prozentsatz ihres Budgets der PGO übertragen, damit diese für die drei Länder die gemeinsamen Planungsgrundlagen liefert, z. B. das Verkehrsmodell, die Statistik heruntergebrochen auf die Regionen, die Pendlerstromanalysen, etc... . Dann würde die PGO Bedeutung bekommen und dann hätte ihre Existenz einen Sinn. Darauf muss man hinarbeiten und wenn man das über kurz oder lang nicht zusammenbringt, dann ist es vielleicht besser, dass man sich einigt, die PGO aufzulösen. Der andere Ansatz wäre natürlich jenen Weg zu gehen, den Berlin gegangen ist, mit der gemeinsamen Landesplanung mit Brandenburg, aber wie sich das auswirkt, wird man in Wahrheit frühestens in 15 Jahren sehen, wenn Berlin sich eine Zeit lang so entwickelt hat, wie man sich das von einer Hauptstadtregion eines 80 Millionen-Staates erwartet.“ (Rudolf Schicker, A.4.1: 65–70)

Die im Zitat erwähnte gemeinsame Landesplanung der deutschen Bundesländer Berlin und Brandenburg gilt besonders in Bezug auf die Gemeinsamkeit der Bundeslandgrenzen überschreitenden Zusammenarbeit als beachtenswert (vgl. Priebes, 2019: 233ff.). Nach 20 Jahren der gemeinsamen Landesplanungsabteilung der beiden Bundesländer lässt sich erkennen, dass das damals als ambitioniert geltende Modell dem starken Entwicklungs- und Veränderungsdruck der Region gerecht werden konnte und heute eine solide Kooperationsbasis für regionalplanerische Weiterentwicklung bietet, die auch Akzeptanz bei den politischen Akteur*innen beider Bundesländer findet (vgl. Priebes, 2020: 214). Des Weiteren ist an Schickers Aussage interessant, dass er eine Veränderung der PGO als unerlässlich ansieht, um dieser einen unentbehrlichen Stellenwert zu verschaffen. Auch

4.3. Governance-Formen – ‚Derzeit ist es ein informelles Reden!‘

Thomas Madreiter, der sich in seinem Interview für eine Stärkung bzw. Erweiterung der vorhandenen Instrumente ausgesprochen hat (vgl. Thomas Madreiter, A.1.1: 88–90), sieht die Zukunft der PGO im Sinn von Tabelle 1 vermehrt als Marke bzw. als bewährte Kooperations-GmbH, mit Auftrag und Selbstbewusstsein.

„Es kann natürlich sein, dass es zu Veränderungen kommen wird. Man könnte andeuten, die PGO, die heute eine Artikel-15a-Vereinbarungsorganisation ist, in Form einer GmbH zu organisieren und sie dann in weiterer Folge mit mehr Außenwirkung zu versehen, ähnlich dem VOR heute. Das müsste aber politisch gewollt sein.“ (Thomas Madreiter, A.1.1: 94–98)

Eine Entwicklung der Region Wien hin zu einem stark formalisierten Regionsmodell mit ausgeprägten öffentlich-rechtlichen Organisationsstrukturen (siehe Abbildung 3), wie in Stuttgart (Modell B) oder Hannover (Modell D1), scheint für die Interviewpartner*innen teilweise zwar wünschenswert, aber unrealistisch (vgl. Manfred Wurm, A.7.1: 61–62) und wird zum Teil auch tendenziell abgelehnt (vgl. Thomas Madreiter, A.1.1: 59–60, Walter Pozarek, A.3.1: 184–1991). Renate Zuckerstätter zeigt in ihrem Interview die unterschiedlichen Rahmenbedingungen zwischen der Region Wien und Stuttgart auf und fasst die für eine intensivere Stadtregionpolitik schlechten Vorzeichen wie folgt zusammen.

„Wenn man sich die Geschichte der Region Stuttgart ansieht, wird man feststellen, dass es diese Regionspolitik nicht geben würde, wenn es nicht in den 1980er Jahren zu einem massiven Einbruch bei der Industrie gekommen wäre. Dort wollte einerseits die Wirtschaft ganz stark diese Zusammenarbeit und andererseits das Land Baden-Württemberg, dass ihre Hauptstadt gut da steht. In der Region Wien gibt es aber diese Industrie in der Form nicht und Wien ist auch nicht die Hauptstadt von Niederösterreich. Letzteres ist sicherlich auch nicht ganz unwichtig, denn man hat in den letzten 30 Jahren versucht, sich selbst eine Identität zu geben und vom Drumherum von Wien zu einem eigenen Bundesland mit eigener Hauptstadt zu werden. Somit war es wohl in dieser Zeit der Identitätsfindung und des Aufbaus einer eigenen Landeshauptstadt strategisch auch nicht förderlich, Mittel in die Region einer Millionenstadt zu geben.“ (Renate Zuckerstätter, A.8.1: 163–172)

Einer Meinung sind sich die Interview-Partner*innen jedenfalls in Bezug auf die kommenden Herausforderungen, welche auf die Region Wien zukommen. In diesem Zusammenhang werden einhellig die Klima- und die Corona-Krise sowie ihre jeweiligen Auswirkungen auf die Lebensumstände der Menschen als externe Faktoren genannt (vgl.

4. Ergebnisse der empirischen Forschung

Thomas Madreiter, A.1.1: 100 und 111, Walter Pozarek, A.3.1: 176, Rudolf Schicker, A.4.1: 136–137, Ilse Wollansky, A.6.1: 92, Renate Zuckerstätter, A.8.1: 160). Dabei wird v. a. eine durch voranschreitende Digitalisierung (Stichwort: Home-Office, vgl. Walter Pozarek, A.3.1: 173, Rudolf Schicker, A.4.1: 146, Ilse Wollansky, A.6.1: 286) und Ausbau der Schiene (vgl. Thomas Madreiter, A.1.1: 103–104, Rudolf Schicker, A.4.1: 144–145) eine veränderte Verkehrssituation prognostiziert.

Konkret sieht Walter Pozarek den Druck für eine verstärkte Kooperation zwischen den Bundesländern in der Region Wien wachsen, besonders auch deshalb, weil grundlegende Fragen der Zukunft dieser Region noch zu lösen sind. Wichtig ist auch sein Hinweis auf die Nicht-Kalkulierbarkeit der Zukunft, besonders in einem System, dessen mögliche Veränderungen so stark von externen Faktoren, politischen Akteur*innen und einem gewissen Leidensdruck abhängig sind.

„Aber am Ende ist es Kaffeesudlesen, denn als ich als Kind auf der Brünner Straße Autos nach Typen gezählt habe, hätte ich mir nicht vorstellen können, dass ich das heute nicht mehr schaffen würde. Jedenfalls wird der Drang und Zwang zum Zusammenarbeiten größer werden, denn woher soll der Schotter kommen, der in Wien verbetoniert wird oder woher das Wasser, wo wird der Müll hingeführt? Und umgekehrt, wo und wie werden die Menschen arbeiten?“ (Walter Pozarek, A.3.1: 178–183)

Am Ende dieses Kapitels steht Rudolf Schickers Schlusssatz in seinem Interview. Es ist ein Plädoyer für ein Mehr an Kooperation, das in Zukunft nötig sein wird, unabhängig der konkreten Instrumente, die dieses ermöglichen können, sollen bzw. müssen.

„Es wird jedenfalls einen intensiven Austausch und Kooperation zwischen Gemeinden der Region mit Unterstützung durch Bund und Länder brauchen. Ob das in Form der vorhandenen oder mit neuen Instrumenten erfolgt, ist dabei zweitrangig.“ (Rudolf Schicker, A.4.1: 148–150)

5. Quintessenz der Ergebnisse

Nachdem in Kapitel 2 die theoretischen Grundlagen des Themas dargelegt und in Kapitel 4 die praktischen Erfahrungen und Einblicke aus den Interviews analysiert wurden, verschränkt dieses Kapitel die Erkenntnisse beider, um in prägnanter Form zu einer Quintessenz der Forschungsarbeit zu kommen.

In Bezug auf Forschungsfrage 1 ist dabei festzustellen, dass die legislativen Rahmenbedingungen, die durch Entscheidungen in der Geschichte geprägt wurden, die aktuelle *Policy Arena* der politischen Akteur*innen absteckt. Die bei der Formierung der Ersten Republik entstandenen föderalen Strukturen mit starkem Hang zum Unitarismus sowie die sich durch den Proporz manifestierende Dichotomie zwischen ÖVP und SPÖ im Zuge der Gründung in der Zweiten Republik nach dem Zweiten Weltkrieg, waren dabei für die heutige Situation entscheidend. Des Weiteren gab es letztendlich für die bis zum Ende der k.u.k.-Monarchie übliche Praxis der Eingemeindungen von Umlandgemeinden, um stadtplanerische Herausforderungen der wachsenden Region Wien zu meistern, bis heute keine vergleichbare Alternative mit ähnlich verbindlichem Charakter (Die letzten Eingemeindungen fanden 1954 nach dem Ende des NS-Regimes statt). Somit können wir mit einem reinen Blick auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen von einem *regionalen Nebeneinander* (siehe Modell A in Abbildung 3) von Gemeinden und Bundesländern in der Region Wien ausgehen. Dennoch zeigen die Interviews und die Fachliteratur, dass mit den eingesetzten Instrumenten der vergangenen 50 Jahre für die drängendsten regionalplanerischen Herausforderungen grob-schematisch Antworten gefunden werden konnten. Allen voran Planungsgemeinschaft Ost und Stadt-Umland-Management, die zwar mit schwachen Ressourcen und kaum Kompetenzen ausgestattet wurden, aber in Verbindung mit realisierten konkreten Kooperationsinitiativen, wie dem Verkehrsverbund Ostregion (VOR), dem Marchfeldkanal oder dem Biosphärenpark Wienerwald (BPWW).

Mit einem Blick auf die Zweite Forschungsfrage wird erkennbar, dass das föderal strukturierte österreichische Raumordnungssystem formal keine grenzüberschreitenden Stadt-Umland-Kooperation vorsieht und damit für politische Akteur*innen zu einer Fleißaufgabe werden. Folglich werden tendenziell individualistisch orientierte Interaktionen im Sinne des akteurszentrierten Institutionalismus begünstigt (vgl. Kapitel 2.2). Dennoch

5. Quintessenz der Ergebnisse

wurde wertvolle gemeinsame Kooperationsarbeit zwischen den Bundesländern und zwischen den Gemeinden bzw. den Wiener Gemeindebezirken geleistet. Es zeigt sich, dass die aktuellen Rahmenbedingungen eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit grundsätzlich auch nicht verhindern. Trotzdem müssen in diesem informell strukturierten Kooperationssystem offene *Policy Windows* (vgl. Kapitel 2.3.2), also geeignete Konstellationen von interessierten Akteur*innen, abgewartet und genutzt werden, damit ein adäquater *Policy-Output* bzw. *Policy-Outcome* zu erwarten ist (vgl. Kapitel 2.3.1). Nicht zu übersehen ist auch, dass es trotz der beschriebenen herausfordernden Rahmenbedingungen, zu einer soliden faktenbasierten Grundlagenarbeit kommt, allen voran in der PGO. Sie hat zwar keine strategische Raumplanung mit einem Blick auf langfristige Veränderungen (*Policy-Impact*) ermöglicht, wie sie innerhalb der Bundesländer selbst gemacht wird, aber den ganz groben Wildwuchs an Maßnahmen verhindert. Dies ist auch deshalb möglich, da die komplexen Strukturen von SUM und PGO eine Einbindung von möglichst vielen politischen und administrativen Akteur*innen sicherstellen. Somit nehmen diese beiden Instrumente eine wichtige Scharnierfunktion zwischen den Planungsabteilungen und Bürgermeister*innen bzw. Bezirksvorsteher*innen der betroffenen Bundesländer, Gemeinden und Gemeindebezirke ein. Hinzu kommt, dass die Raumordnung als Querschnittsmaterie im Allgemeinen und regionale Kooperation und Koordination im Speziellen tendenziell ein Politikfeld ist, womit politische Akteur*innen oftmals eher Probleme und Herausforderungen sehen, als Chancen, Synergien und Möglichkeiten assoziieren, da sie auf Grund der mangelnden Verbindlichkeit auf offene *Policy-Windows* hoffen und auf das Wort von interessierten Kooperationspartner*innen vertrauen müssen.

Auf die dritte Forschungsfrage fokussiert, zeigen die Interviews mehrheitlich, dass eine verstärkte Verbindlichkeit notwendig wäre, v. a. für ein proaktives Kooperieren von Gemeinden und Bundesländern. Einerseits durch das Installieren einer weiteren Verwaltungsebene, die eine gemeinsame Planung mehrerer Bundesländer übernimmt (vgl. die Regionsmodelle von Stuttgart, Hannover oder Berlin in Kapitel 4.3.3) oder andererseits durch finanzielle Anreizmodelle wie einem kompetitiv gestalteten Finanzausgleich, der kooperative Gemeinden belohnt (vgl. das Modell der Schweizer Agglomerationspolitik in Kapitel 4.3.3). Wobei hinzugefügt werden muss, dass das Modell der Schweizer Agglomerationspolitik durchaus als Übergangsmodell mit einem Blick hin auf formalere Organisationsstrukturen, eingehängt wurde (vgl. Rumley, 2003: 4). Prädispositiv und deterministisch wirkt dabei die österreichische Föderalismus-Variante, welche die Bundesländer ohnehin mit wenig Kompetenzen ausstattet und damit für diese eine Kompetenzabgabe an eine weitere Verwaltungsebene unattraktiv macht. Weiters lässt sich

5.1. Persönliche Bewertung und Handlungsempfehlungen

als Ergebnis der Interviews festhalten, dass die bereits vorhandene starke Kleinteiligkeit Österreichs (ca. 9 Millionen Einwohner*innen, neun Bundesländer, Raumordnungskompetenzen sowohl auf Gemeinde-, als auch auf Bundesland-Ebene) das Installieren einer weiteren Verwaltungseinheit als schwierig erscheinen lässt. Letztendlich muss aber hervorgehoben werden, dass eine verbindlichere Stadt-Umland-Kooperation in der Region Wien notwendig sein wird, um den Herausforderungen der Zukunft begegnen zu können. Dafür muss sich aber nicht zwangsweise etwas in der Verfassungskompetenz zur Raumordnung ändern.

Der bei dieser Masterarbeit vorgenommene Fokus auf die Bedeutung von politischen Akteur*innen in der Raumplanung der Region Wien hat somit auch gezeigt, dass ihre Position in einem informell geprägten Kooperationssystem durchaus eine (macht)gewichtige Rolle bei der Realisierung von Vorhaben entfaltet (vgl. Döhler und Manow, 1997: 24 in Kapitel 2.3.3). Dieses Gewicht entfalten eigentlich nie Individuen alleine, sondern nur in Verbindung mit gleichgesinnten weiteren Personen, die idealerweise mit einem ähnlichen Kompetenzportfolio ausgestattet sind.

5.1. Persönliche Bewertung und Handlungsempfehlungen

Wie einleitend festgehalten, ist Raumordnung im Idealfall ein Interessensausgleich, der nicht die Wünsche und Ideen einzelner (größerer) Akteur*innen in den Vordergrund stellt, sondern regionale Ziele verfolgt, die allen Einwohner*innen eine hohe Lebensqualität, kurze Wege und Wohlstand sichert (vgl. Görgl und E. Gruber, 2015: 278 in Kapitel 1). Das Ziel für die Region Wien muss es letztendlich sein, dass eine Form der *positiven Koordination* erreicht und damit eine proaktiv-strategische Raumplanungspraxis etabliert wird (vgl. Scharpf, 1993: 58 in Kapitel 2.3.4), welche die drängenden sozialen und wirtschaftlichen Probleme der Menschen im Blick hat. Diese Situation stärkt langfristig gesehen auch die Position der Raum- und Regionalplaner*innen in der *Policy Arena*.

Ebenso wichtig ist hervorzuheben, dass jegliche ernstzunehmende zukünftige Initiative, die für eine verbesserte grenzüberschreitende regionale Kommunikation, Koordination und Kooperation sorgt, ein Gewinn für die Region im Sinne eines kollektiven Lernprozesses ist und es letztendlich zu immer größeren aufeinanderzuführenden Schritten kommt (wie beispielsweise die regionale Leitplanung oder die Wirtschaftskooperation Marchfeld in Niederösterreich) (vgl. Görgl, Döringer und Herburger, 2020: 18, nach Danielzyk und Sondermann, 2018: 971). Die aktuelle Konfiguration in der Region Wien mit informellen Strukturen in der grenzüberschreitenden Kooperationsarbeit, welche Verbindlichkeit

5. Quintessenz der Ergebnisse

und Vertrauen schaffen und somit den handelnden politischen und administrativen Akteur*innen materielle Werkzeuge (*hardware*) zur Verfügung stellen (vgl. Schneider und Janning, 2006: 72 in Kapitel 2.3.3), führt letztendlich auch zu einem Machtungleichgewicht innerhalb des Systems. Es bevorzugt die mächtigeren kollektiven Akteure, da sie mehr im Aushandlungsprozess anbieten können. Damit könnte aufbauend auf Basis der bereits weit entwickelten grenzüberschreitenden Kommunikationskultur auf kommunaler und föderaler Ebene in der Region Wien, eine Veränderung der Rechtsnormen (in Verfassungsrang) zu einer merklich verstärkten Kooperationskultur führen. Denn Rechtsnormen sind die Basis für unser gesellschaftliches Zusammenleben und regeln letztendlich unsere politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse sowie den Ausgleich von Interessen. Die Wichtigkeit dieses Zusammenspiels von verbindlichen Rechtsnormen und guter Kommunikationsarbeit für die grundlegende Veränderung sozialer Prozesse zeigen v. a. auch die Erkenntnisse der Forschung in Bezug auf Minderheitenrechte (allen voran feministischer Forschungsarbeiten, Cordes, 1996: 33ff.).

Die jüngste Vergangenheit ist geprägt von einer dynamisierten weiteren Öffnung der Schere zwischen Arm und Reich (vgl. Hall, Massey und Rustin, 2013: 9f.), die mit einer politischen Polarisierung einher geht (siehe z. B. die Wahl von Donald Trump, 2017 oder den Brexit, 2020) und somit tendenziell ein konfrontatives und weniger ein kooperatives Klima schafft (vgl. Florida, 2017: 17). Ein persönlicher Blick in die Zukunft zeigt, dass formālere und verbindlichere Strukturen in der Stadt-Umland-Planung zumindest regional diesen polarisierenden Entwicklungen entgegenwirken und eine Kommunikation, Koordination und Kooperation auf Augenhöhe schaffen können. Insofern darf grenzüberschreitende Kooperation aber nie nur Mittel zum Zweck sein und formālere Strukturen, nie nur „zum Quatschen“ geschaffen werden, wie Walter Pozarek (A.3.1: 206) dies im Interview pointiert auf den Punkt gebracht hat. Auch eine Schaffung einer *Region Wien Kooperations-GmbH* (in Anlehnung an die Best practice-Stadtregionsbeispiele aus Deutschland bzw. an die Idee der PGO als Marke) mit dem Ziel der Steigerung von privaten Partikularinteressen in Form von Kapitalakkumulation, der Schaffung weiterer Spiralen wirtschaftlicher Instabilität, territorialer und politischer Polarisierung, oder der städtisch-sozialräumlichen Fragmentierung ist für die Zukunft der Region Wien abzulehnen und eine Verbesserung der Lebenssituation aller Menschen, im besonderen jener, die im Zuge des kapitalistischen *uneven spatial developments* zurückgelassen werden, zu unterstützen (vgl. Brenner, 2019: 228f. und 256ff.).

Zusammenfassend und auf die Titelfrage abschließend eingehend, ob die Region Wien eine Utopie ist, bleibt festzustellen, dass es einerseits sehr wohl eine Region Wien mit mannigfaltigen Austauschbeziehungen gibt und Stadt-Umland-Kooperationen durch enga-

5.1. Persönliche Bewertung und Handlungsempfehlungen

gierte Akteur*innen der Politik und Verwaltung stattfinden. Diese werden vom Leidensdruck besonders bei Verkehr und Erhalt von Grün- und Agrarraum sowie von einer Krise Zufall angetrieben. Andererseits ist eine wesentliche Erkenntnis dieser Masterarbeit, dass eine auf Rechts- und Planungssicherheit basierende, akteur*innenunabhängige, verbindliche, formalisierte und vorausschauende Stadt-Umland-Kooperationsarbeit, bis auf weiteres eine Utopie bleibt, sofern externe Faktoren wie Auswirkungen der Wirtschafts-, Klima- oder/und Corona-Krise, nicht auf den Leidensdruck zur Veränderung der gesetzten Strukturen maßgeblich einwirken.

5. Quintessenz der Ergebnisse



Abbildung 17.: Vorbild Schweizer Agglomerationspolitik? Der Bund gibt Rahmen und Ziele für regionale Kooperationen vor. (Eigene Aufnahme vom 9. August 2020, Blick vom Chüemettler, 1.704 m ü. M. auf den durch Zersiedelung geprägten Züricher Agglomerationsraum mit dem Zürchersee im Hintergrund (v. Ost n. West))

Literatur- und Quellenverzeichnis

Literaturverzeichnis

- Akremit, Leila (2014). „Stichprobenziehung in der qualitativen Sozialforschung“. Deutsch. In: *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Hrsg. von Nina Baur und Jörg Blasius. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. Kap. 17, S. 265–282. ISBN: 978-3-531-18939-0. DOI: 10.1007/978-3-531-18939-0_17.
- Baur, Nina (2014). „Netzwerkdaten“. Deutsch. In: *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Hrsg. von Nina Baur und Jörg Blasius. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. Kap. 74, S. 941–958. ISBN: 978-3-531-18939-0. DOI: 10.1007/978-3-531-18939-0_74.
- Beier, Markus und Antje Matern (2007). *Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit. Stand und Perspektiven der Forschung*. Deutsch. Arbeitsmaterial 332. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). 110 S. ISBN: 9783888383328. URL: <https://shop.arl-net.de/stadt-umland-prozesse-und-interkommunale-zusammenarbeit-stand-und-perspektiven-der-forschung.html> (besucht am 02.11.2020).
- Beitin, Ben K. (Aug. 2012). „Interview and Sampling. How Many and Whom“. Englisch. In: *The SAGE Handbook of Interview Research. The Complexity of the Craft*. Hrsg. von Jaber F. Gubrium u. a. 2. Aufl. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications, Inc. Kap. 16, S. 243–253. ISBN: 978-1-412-98164-4. DOI: 10.4135/9781452218403.n17.
- Biwald, Peter, Katarzyna Szczepanska und Nikola Hochholdinger (2004). *Leistungsfähige Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit. Grundlagenpapier für den Österreichischen Städtetag 2004*. Deutsch. Techn. Ber. Wien: KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung. URL: https://www.staedtebund.gv.at/fileadmin/staedtetage/2004/referate/ak3_biwald.pdf (besucht am 02.11.2020).
- Blatter, Joachim (Jan. 2005). „Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze“. Deutsch. In: *Swiss Political Science Review* 11.1, S. 119–155. DOI: 10.1002/j.1662-6370.2005.tb00050.x.
- Bourdieu, Pierre (1984). *Distinction. A Social Critique of the Judgement of Taste*. Englisch. Französisch übers. von Richard Nice. Harvard University Press. ISBN: 0-674-21277-0.

- Brenner, Neil (2019). *New Urban Spaces. Urban Theory and the Scale Question*. Englisch. New York: Oxford University Press. ISBN: 978-0-190-62721-8.
- Buchstein, Hubertus (2012). „Divergierende Konzepte Politischen Handelns in der Politikwissenschaft. Modelle, Möglichkeiten, Kompetenzen“. Deutsch. In: *Politisch Handeln*. Hrsg. von Georg Weißeno und Hubertus Buchstein. Schriftenreihe 1191. Bonn, S. 18–38. ISBN: 978-3-8389-0191-6. URL: https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Politisch-Handeln_111124_X3.pdf (besucht am 02. 11. 2020).
- Bußjäger, Peter (2003). „Föderalismus durch Macht im Schatten? – Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz“. Deutsch. In: *Jahrbuch des Föderalismus 2003*. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Hrsg. von Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen. 1. Aufl. Bd. 4. Baden-Baden: Nomos, S. 79–99. ISBN: 978-3-8329-0212-4.
- (2015). „Zwischen Entmachtung und Vetomacht: Die Entwicklung des österreichischen Föderalismus seit 1945 mit besonderem Blick auf Landtage und Landeshauptleute“. Deutsch. In: *Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus*. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Hrsg. von Martin P. Schennach. Wien: Verlag Österreich, S. 209–233. ISBN: 978-3-7046-6949-0. URL: https://www.foederalismus.at/contentit4/uploads/BUSSJAEGER_Foederalismus_seit_1945_2015.pdf (besucht am 02. 11. 2020).
- Castells, Manuel (2009). *The Rise of the Network Society*. Englisch. 2. Aufl. London: Wiley-Blackwell. 597 S. ISBN: 978-1-405-19686-4.
- Castles, Frank und Robert D. McKinlay (Juni 1979). „Does politics matter. An analysis of the public welfare commitment in advanced democratic states“. Englisch. In: *European Journal of Political Research* 7.2, S. 169–186. DOI: 10.1111/j.1475-6765.1979.tb01274.x.
- Cordes, Mechthild (1996). „Rechtspolitik als Frauenpolitik“. Deutsch. In: *Frauenpolitik: Gleichstellung oder Gesellschaftsveränderung: Ziele — Institutionen — Strategien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 33–55. ISBN: 978-3-322-97318-4. DOI: 10.1007/978-3-322-97318-4_3.
- Curdes, Gerhard (Jan. 1997). „Stadtstruktur und Stadtgestaltung“. Deutsch. In: 2. Aufl. Stuttgart, Berlin, Köln: W. Kohlhammer. ISBN: 3-17-014294-1.
- Danielzyk, Rainer und Martin Sondermann (2018). „Informelle Planung“. Deutsch. In: *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hrsg. von ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung. CC-BY-ND 3.0 Deutschland. Hannover, S. 963–974. ISBN: 978-3-88838-559-9. URL: <https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Informelle%20Planung.pdf> (besucht am 02. 11. 2020).
- Diller, Christian (Juli 2004). „Regional Governance im „Schatten der Hierarchie““. Deutsch. In: *Raumforschung und Raumordnung* 62.4, S. 270–279. ISSN: 1869-4179. DOI: 10.1007/bf03184519.

- (2013). „Ein nützliches Forschungswerkzeug! Zur Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften“. Deutsch. In: *pnd/online* 1, S. 54–69. ISSN: 1868-5196. URL: <https://publications.rwth-aachen.de/record/570510/files/PND%202013%2C1.pdf> (besucht am 02.11.2020).
 - (2015). „Koordination in der Regionalplanung. Theoretische Überlegungen, empirische Ergebnisse und Forschungsperspektiven“. Deutsch. In: *Koordination raumwirksamer Politik : mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung*. Hrsg. von Helmut Karl. Bd. 4. Forschungsberichte der ARL. CC-BY-ND 3.0 Deutschland. Hannover: Verl. d. ARL, S. 113–130. ISBN: 978-3-88838-077-8. URL: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-0778070> (besucht am 02.11.2020).
- Döhler, Marian und Philip Manow (Jan. 1997). *Strukturbildung von Politikfeldern. Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den 50er Jahren*. Staatstätigkeit und Gesellschaftspolitik 13. 198 S. ISBN: 978-3-8100-1865-6. DOI: 10.1007/978-3-663-11559-5.
- Döringer, Stefanie, Peter Görgl und Johannes Huemer (März 2014). *Standort- und Verdichtungspotenziale im Nahbereich von Bahnhöfen und Haltestellen in der Stadtregion plus*. Deutsch. Forschungsber. Wien: Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien. URL: https://www.planungsgemeinschaft-ost.at/fileadmin/root_pgo/Studien/Raumordnung/Standort-_und_Verdichtungspotenziale_Endbericht.pdf (besucht am 02.11.2020).
- Dye, Thomas R. (1976). *Policy analysis. What governments do, why they do it, and what difference it makes*. Englisch. Tuscaloosa: University of Alabama Press. ISBN: 978-0-817-34835-9.
- Eder, Jakob u. a. (Aug. 2018). „Wie Wien wächst: Monitoring aktueller Trends hinsichtlich Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung in der Stadtregion Wien“. Deutsch. In: *Raumforschung und Raumordnung Spatial Research and Planning* 76.4, S. 327–343. DOI: 10.1007/s13147-018-0546-z.
- Erk, Jan (Jan. 2004). „Austria: A Federation without Federalism“. Englisch. In: *Publius: The Journal of Federalism* 34.1, S. 1–20. ISSN: 0048-5950. DOI: 10.1093/oxfordjournals.pubjof.a005016.
- Europäische Kommission, Hrsg. (1991). *Europa 2000: Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft. Vorläufiger Überblick*. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Deutsch. Luxemburg: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. ISBN: 92-826-2089-1. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:51990DC0544&from=DE> (besucht am 02.11.2020).

- Europäische Kommission, Hrsg. (1999). *EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union*. Deutsch. Angenommen beim Informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister in Potsdam, Mai 1999. Potsdam. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. ISBN: 92-828-7656-X. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_de.pdf (besucht am 02.11.2020).
- Fassmann, Heinz und Peter Görgl (2010). „Wachsende Stadtregion–Modellrechnungen zum Bevölkerungswachstum in der Stadtregion Ost“. Deutsch. In: *Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft* 152. Jg. (Jahresband), S. 183–200. URL: https://www.austriaca.at/0xc1aa5576_0x002ac6c9.pdf (besucht am 02.11.2020).
- Fassmann, Heinz, Peter Görgl und Marco Helbich (2009). *Atlas der wachsenden Stadtregion. Materialienband zum Modul I des Projekts „Strategien zur räumlichen Entwicklung der Ostregion (SRO)“*. Deutsch. Forschungsber. Wien: Planungsgemeinschaft OST. URL: https://www.planungsgemeinschaft-ost.at/fileadmin/root_pgo/Studien/Raumordnung/Atlas_der_wachsenden_Stadtregion.pdf (besucht am 02.11.2020).
- Florida, Richard (2017). *The New Urban Crisis: How Our Cities Are Increasing Inequality, Deepening Segregation, and Failing the Middle Class—and What We Can Do About It*. Englisch. 1. Aufl. New York: Basic Books. ISBN: 978-0-465-09778-4.
- Foucault, Michel (1986). „Of Other Spaces“. Englisch. Französisch übers. von Jay Miskowiec. In: *Diacritics* 16.1, S. 22–27. ISSN: 03007162, 10806539. DOI: 10.2307/464648.
- Friedmann, John (2011). *Insurgencies: Essays in Planning Theory*. Englisch. 1. Aufl. RTPi Library Series. London: Taylor & Francis. 272 S. ISBN: 978-0-203-83211-0. DOI: 10.4324/9780203832110.
- Fry, Brian R. und Lloyd G. Nigro (März 1996). „Max Weber and US public administration: the administrator as neutral servant“. Englisch. In: *Journal of Management History (Archive)* 2.1, S. 37–46. DOI: 10.1108/13552529610105654.
- Furkert, Matthias (2008). *Interkommunale Kooperationen als strategische Gemeindealianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz*. Deutsch. Hrsg. von Ulrike Sailer. Trierer Arbeitsberichte zur Stadt- und Wirtschaftsgeographie 2. Universität Trier. URL: https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb6/prof/KUR/TASW_2_Interkommunale_Kooperation.pdf (besucht am 02.11.2020).
- Fürst, Dietrich (Dez. 2014). „Koordination und Führung in der Regionalplanung“. Deutsch. In: *Raumforschung und Raumordnung Spatial Research and Planning* 72.6, S. 451–462. DOI: 10.1007/s13147-014-0311-x.

- Gailing, Ludger und Alexander Hamedinger (2019). „Neoinstitutionalismus und Governance“. Deutsch. In: *ARL Reader Planungstheorie Band 1: Kommunikative Planung - Neoinstitutionalismus und Governance*. Hrsg. von Thorsten Wiechmann. Berlin, Heidelberg: Springer. Kap. 3, S. 167–354. ISBN: 978-3-662-57630-4. DOI: 10.1007/978-3-662-57630-4_3.
- Giffinger, Rudolf und Alexander Hamedinger (Nov. 2013). „Borders in Metropolitan Development: The Case of Vienna“. Englisch. In: *Journal of Borderlands Studies* 28.2, S. 205–219. DOI: 10.1080/08865655.2013.854655.
- Gläser, Jochen und Grit Laudel (2009). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. Deutsch. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. ISBN: 978-3-531-15684-2.
- Görgl, Peter (Jan. 2008). *Die Amerikanisierung der Wiener Suburbia?: Der Wohnpark Fontana. Eine sozialgeographische Studie*. Deutsch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH. 265 S. ISBN: 978-3-531-15775-7. DOI: 10.1007/978-3-531-90965-3.
- Görgl, Peter, Stefanie Döringer und Johannes Herburger (Juni 2020). „Miteinander statt nebeneinander! Strategien für die Weiterentwicklung interkommunaler Kooperationsstrukturen in der 'Wiener Stadtregion+'“. Deutsch. In: *Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning* 78.3. CC-BY-NC-ND 4.0, S. 1–19. DOI: 10.2478/rara-2020-0018.
- Görgl, Peter, Stefanie Döringer, Johannes Herburger und Isabel Heiß (Dez. 2018a). *Gemeinsam wachsen, gemeinsam handeln? Ein Forschungsprojekt der Universität Wien im Auftrag der Magistratsabteilung 50, Wohnbauforschung Wien*. Deutsch. Forschungsber. Wien: Universität Wien. URL: <https://www.wohnbauforschung.at/index.php?inc=download&id=5917> (besucht am 02.11.2020).
- (2018b). „Gemeinsam wachsen, gemeinsam handeln? Perspektiven für eine verstärkte stadregionale Kooperation in der Stadtregion+“. Deutsch. In: *Die Zukunft des Wohnens im digitalen Zeitalter. Strategien für den sozialen Wohnbau Wiens und die Metropolregion*. Wiener Wohnbauforschungstag am 27. November 2018 Tagungsband (27. Nov. 2018). Hrsg. von Magistrat der Stadt Wien – Magistratsabteilung 50, Referat Wohnbauforschung und internationale Beziehungen. Bd. 6. Wohnbauforschungshefte 6. Wiener Wohnbau Forschung. Wien, S. 10–16. URL: <https://www.wohnbauforschung.at/index.php?inc=download&id=5918> (besucht am 02.11.2020).
- Görgl, Peter, Jakob Eder u. a. (2017). *Monitoring der Siedlungsentwicklung in der Stadtregion+. Strategien zur räumlichen Entwicklung der Ostregion*. Deutsch. Forschungsber. Wien: Planungsgemeinschaft OST. 190 S. URL: https://www.planungsgemeinschaft-ost.at/fileadmin/root_pgo/Studien/Raumordnung/Monitoring_der_Siedlungsentwicklung_Endbericht.pdf (besucht am 02.11.2020).

- Görgl, Peter und Elisabeth Gruber (2015). „Die kooperative Stadt der Zukunft? Stadt-Umland-Zusammenarbeit am Beispiel der Stadtregion Wien“. Deutsch. In: *Die Stadt der Zukunft: aktuelle Trends und zukünftige Herausforderungen*. Hrsg. von Judith Fritz und Nino Tomaschek. University, Society, Industry 4. Münster, New York: Waxmann, S. 267–280. ISBN: 978-3-830-93276-5.
- Gruber, Markus und Simon Pohn-Weidinger (Sep. 2018). „Regionalpolitik und -entwicklung in Österreich“. Deutsch. In: *Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik*. Hrsg. von ÖROK. ÖROK-Schriftenreihe 202. Wien. Kap. 3, S. 40–52. ISBN: 978-3-9504146-2-2. URL: https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/5_Reiter-Publikationen/_%C3%96ROK_202_dt._klein_HP.pdf (besucht am 02.11.2020).
- Hacker, Andreas und Renate Zuckerstätter-Semela, Hrsg. (Jan. 2008). *Stadt-Umland-Management. Jahresbericht 2007*. Deutsch. URL: https://www.stadt-umland.at/fileadmin/sum_admin/uploads/taetigkeitsberichte/jahresbericht07_140308_druckvorlage.pdf (besucht am 02.11.2020).
- Hrsg. (Jan. 2011). *Tätigkeitsbericht SUM 2010*. Deutsch. URL: https://www.stadt-umland.at/fileadmin/sum_admin/uploads/taetigkeitsberichte/sum_jahresbericht10_formal.pdf (besucht am 02.11.2020).
- Hall, Stuart, Doreen Massey und Michael Rustin (Apr. 2013). „After Neoliberalism: Analysing the Present“. Englisch. In: *Soundings* 53. DOI: 10.3898/136266213806045656. URL: <https://www.questia.com/magazine/1P3-2985771341/after-neoliberalism-analysing-the-present> (besucht am 02.11.2020).
- Harvey, David (1973). *Social Justice and the City*. Englisch. Ann Arbor: University of Michigan, Edward Arnold. 336 S. ISBN: 978-0-801-81524-9. URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46nm9v> (besucht am 02.11.2020).
- (1982). *The Limits to Capital*. Englisch. Oxford: Blackwell Publishers. ISBN: 978-0631129684.
- Heineberg, Heinz (2006). *Stadtgeographie*. Deutsch. 3. Aufl. Grundriss Allgemeine Geographie. Paderborn: UTB GmbH. ISBN: 978-3-8252-2166-9.
- Heinelt, Hubert (1993). „Policy und Politics. Überlegungen zum Verhältnis von Politikinhalt und Politikprozessen“. Deutsch. In: *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Hrsg. von Adrienne Héritier. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 307–327. ISBN: 978-3-663-01473-7. DOI: 10.1007/978-3-663-01473-7_14.
- Heinz, Werner (2007). „Inter-Municipal Cooperation in Germany: The Mismatch Between Existing Necessities and Suboptimal Solutions“. Englisch. In: *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Hrsg. von Rudie Hulst und André van Montfort. Dordrecht: Springer Netherlands, S. 91–115. ISBN: 978-1-4020-5379-5. DOI: 10.1007/1-4020-5379-7_5.

- Helbich, Marco (Juni 2012). „Beyond Postsuburbia? Multifunctional service agglomeration in Vienna’s urban fringe.“ Englisch. In: *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 103.1, S. 39–52. DOI: 10.1111/j.1467-9663.2011.00673.x.
- Helbich, Marco und Peter Görgl (Apr. 2010). „Räumliche Regressionsmodelle als leistungsfähige Methoden zur Erklärung der Driving Forces von Zuzügen in der Stadtregion Wien?“ Deutsch. In: *Raumforschung und Raumordnung* 68.2, S. 103–113. DOI: 10.1007/s13147-010-0012-z.
- Helbich, Marco, Peter Görgl u. a. (Jan. 2011). „Spatial and Social Development Trends of Metropolitan Vienna: An Overview.“ Englisch. In: *Urban Sprawl in Europe - Similarities or differences?* Hrsg. von Viktória Szirmai. Budapest: Aula Kiadó. Kap. 5, S. 107–140. ISBN: 978-963-339-015-3. URL: https://www.researchgate.net/publication/259272442_Spatial_and_Social_Development_Trends_of_Metropolitan_Vienna_An_Overview (besucht am 02.11.2020).
- Helfferich, Cornelia (2011). *Die Qualität qualitativer Daten: Manual für die Durchführung qualitativer Interviews*. Deutsch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. ISBN: 978-3-531-92076-4. DOI: 10.1007/978-3-531-92076-4.
- (2014). „Leitfaden- und Experteninterviews“. Deutsch. In: *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Hrsg. von Nina Baur und Jörg Blasius. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. Kap. 39, S. 559–574. ISBN: 978-3-531-18939-0. DOI: 10.1007/978-3-531-18939-0_39.
- Herweg, Nicole (2015). „Multiple Streams Ansatz“. Deutsch. In: *Handbuch Policy-Forschung*. Hrsg. von Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 325–353. ISBN: 978-3-658-01968-6. DOI: 10.1007/978-3-658-01968-6_13.
- Herzog, Hanna (Aug. 2012). „Interview Location and its Social Meaning. How Many and Whom“. Englisch. In: *The SAGE Handbook of Interview Research. The Complexity of the Craft*. Hrsg. von Jaber F. Gubrium u. a. 2. Aufl. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications, Inc. Kap. 13, S. 207–218. ISBN: 978-1-412-98164-4. DOI: 10.4135/9781452218403.n14.
- Hitzler, Ronald (1994). „Wissen und Wesen des Experten“. Deutsch. In: *Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit*. Hrsg. von Ronald Hitzler, Anne Honer und Christoph Maeder. Wiesbaden: Vieweg+Teubner Verlag, S. 13–30. ISBN: 978-3-322-90633-5. DOI: 10.1007/978-3-322-90633-5_1.
- Humer, Alois (Nov. 2018). „Linking polycentricity concepts to periphery: implications for an integrative Austrian strategic spatial planning practice“. Englisch. In: *European Planning Studies* 26.4, S. 635–652. DOI: 10.1080/09654313.2017.1403570.
- Jacobsen, Dag Ingvar (März 2006). „The Relationship between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography, and

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Time“. Englisch. In: *Governance* 19.2, S. 303–323. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2006.00316.x.
- John, Peter (2012). *Analyzing Public Policy*. Englisch. 2. Aufl. Routledge Textbooks in Policy Studies. Oxon, New York: Routledge. 224 S. ISBN: 978-0-203-13621-8. DOI: 10.4324/9780203136218.
- Kaiser, Robert (2014). *Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung*. Deutsch. Wiesbaden: Springer Fachmedien. ISBN: 978-3-658-02479-6. DOI: 10.1007/978-3-658-02479-6.
- Kanonier, Arthur und Arthur Schindelegger (Sep. 2018). „Kompetenzverteilung und Planungsebenen“. Deutsch. In: *Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik*. Hrsg. von ÖROK. ÖROK-Schriftenreihe 202. Wien. Kap. 5, S. 61–67. ISBN: 978-3-9504146-2-2. URL: https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/5.Reiter-Publikationen/_%C3%96ROK_202_dt._klein_HP.pdf (besucht am 02.11.2020).
- Kingdon, John Wells (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Englisch. Boston: Little, Brown. 250 S. ISBN: 978-0-316-49391-8.
- Klinger, Alberich (1987). „Anachronismus oder Kristallisationspunkt für ein neues Landesbewußtsein? Die Diskussion um die niederösterreichische Landeshauptstadt“. Deutsch. In: *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1986*. Hrsg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann. Wien, München: R. Oldenbourg Verlag / Verlag für Geschichte und Politik, S. 557–582. ISBN: 978-3-2050-5192-3. URL: https://bildungsraum.politische-akademie.at/pluginfile.php/1053/mod_datalynx/content/86351/Alberich-Klinger_Anachronismus-oder-Kristallisationspunkt-fu%CC%88r-ein-neues-Landesbewu%C3%9Ftsein.-Die-Diskussion-um-die-niedero%CC%88sterreichische-Landeshauptstadt.pdf (besucht am 02.11.2020).
- Knieling, Jörg, Dietrich Fürst und Rainer Danielzyk (1999). „Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung“. Deutsch. In: *Raumforschung und Raumordnung Spatial Research and Planning* 57.2-3, S. 195–201. DOI: 10.1007/bf03184490.
- Konrath, Christoph (2005). „Dann bleibt es eben so. Föderalismus und Kompetenzverteilung als Themen des Österreich-Konvents“. Deutsch. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)* 34.4, S. 351–365. ISSN: 2313-5433. URL: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-63480> (besucht am 02.11.2020).
- Koß, Michael (2008). „Die Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung aus der Perspektive des neuen Institutionalismus“. Deutsch. In: *Staatliche Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Die Entwicklung der Finanzierungsregimes in Deutschland, Schweden, Großbritannien und Frankreich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Kap. 3, S. 45–59. ISBN: 978-3-531-91185-4. DOI: 10.1007/978-3-531-91185-4_3.

- Kübler, Daniel (2003). „Metropolitan Governance' oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen“. Deutsch. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 8/9.2003: *Aktionsraum Region – Regional Governance*. Hrsg. von Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 535–541. URL: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2003/Downloads/8_9Kuebler.pdf (besucht am 02.11.2020).
- Kuckartz, Udo (2018). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. Deutsch. Grundlagentexte Methoden. Weinheim: Juventa Verlag GmbH. 241 S. ISBN: 978-3-7799-4683-0.
- Kühn, Manfred (Mai 2008). „Strategische Stadt- und Regionalplanung“. Deutsch. In: *Raumforschung und Raumordnung* 66.3, S. 230–243. ISSN: 1869-4179. DOI: 10.1007/bf03183159.
- Land Niederösterreich (29. Dez. 1921). *Landesgesetzblatt für das Land Niederösterreich-Land. Verfassungsgesetz vom 29. Dezember 1921, womit ein selbstständiges Land Wien gebildet wird (Trennungsgesetz)*. Deutsch. Hrsg. von Österreichische Nationalbibliothek (ALEX). Wien. URL: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=lgn&datum=19210004&seite=00000347> (besucht am 02.11.2020).
- Lefebvre, Henri (1991). *The Production of Space*. Englisch. Französisch übers. von Donald Nicholson-Smith. Oxford: Blackwell. ISBN: 0-631-14048-4.
- Lefèvre, Christian (Dez. 1998). „Metropolitan government and governance in western countries: a critical review“. Englisch. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 22.1, S. 9–25. DOI: 10.1111/1468-2427.00120.
- Lindblom, Charles Edward (1959). „The Science of "Muddling Through"“. Englisch. In: *Public Administration Review* 19.2, S. 79–88. ISSN: 00333352, 15406210. DOI: 10.2307/973677.
- Lowi, Theodore J. (1972). „Four Systems of Policy, Politics, and Choice“. Englisch. In: *Public Administration Review* 32.4, S. 298–310. ISSN: 00333352, 15406210. DOI: 10.2307/974990.
- MA 18 - Stadtentwicklung und Stadtplanung, Hrsg. (2014). *STEP 2025 – Stadtentwicklungsplan Wien. Mut zur Stadt*. Deutsch. Stadtentwicklungspläne des Magistrats der Stadt Wien. Wien: Magistrat der Stadt Wien. 143 S. URL: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008379a.pdf> (besucht am 02.11.2020).
- Massey, Doreen (1985). *Spatial Divisions of Labour: Social Structures and the Geography of Production*. Englisch. London: Macmillan Education UK.
- Mattisek, Annika, Carmella Pfaffenbach und Paul Reuber (2013). *Methode der empirischen Humangeographie*. Deutsch. Das Geographische Seminar. Berlin: Westermann Schulbuch. 316 S. ISBN: 978-3-14-160366-8.

- Mayntz, Renate und Fritz Wilhelm Scharpf (1995). „Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus“. Deutsch. In: *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Hrsg. von Renate Mayntz und Fritz Wilhelm Scharpf. Bd. 23. Frankfurt/Main: Campus Verlag. Kap. 2, S. 39–72. ISBN: 3-593-35426-8. URL: <https://hdl.handle.net/10419/69280> (besucht am 02. 11. 2020).
- Mayring, Philipp (2000). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 7. Aufl. Weinheim: Beltz: Deutscher Studien Verlag. ISBN: 978-3-892-71083-7.
- (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 12. Aufl. Weinheim, Basel: Beltz: Deutscher Studien Verlag. ISBN: 978-3-407-25730-7.
- Meuser, Michael und Ulrike Nagel (1991). „ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht: ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion“. Deutsch. In: *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*. Hrsg. von Detlef Garz und Klaus Kraimer. Opladen: Westdt. Verl., S. 441–471. ISBN: 3-531-12289-4. URL: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-24025> (besucht am 02. 11. 2020).
- (2009). „Das Experteninterview — konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage“. Deutsch. In: *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Hrsg. von Susanne Pickel u. a. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Kap. 23, S. 465–479. ISBN: 978-3-531-91826-6. DOI: 10.1007/978-3-531-91826-6_23.
- Mieg, Harald A. und Matthias Näf (2005). *Experteninterviews in den Umwelt- und Planungswissenschaften*. Eine Einführung und Anleitung. Deutsch. 2. Aufl. Zürich: Institut für Mensch-Umwelt-Systeme (HES), ETH Zürich. URL: https://www.metropolenforschung.de/download/Mieg_Experteninterviews.pdf (besucht am 02. 11. 2020).
- Miles, Matthew B. und A. Michael Huberman (1994). *Qualitative data analysis. An expanded sourcebook*. Englisch. 2. Aufl. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, Inc. ISBN: 978-0-803-94653-8.
- Mishler, Elliot (Apr. 1979). „Meaning in Context: Is There Any Other Kind?“ Englisch. In: *Harvard Educational Review* 49.1, S. 1–19. DOI: 10.17763/haer.49.1.b748n4133677245p.
- Musil, Robert und Peter Pindur (Jan. 2008). „Nachhaltig trotz suburbanen Nutzungsdrucks? Siedlungsentwicklung im Biosphärenpark Wienerwald“. Deutsch. In: *Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft* 150, S. 99–122. URL: https://www.researchgate.net/publication/287196971_Nachhaltig_trotz_suburbanen_Nutzungsdrucks_Siedlungsentwicklung_im_Biospharenpark_Wienerwald (besucht am 02. 11. 2020).
- (2012). „Baulandpotenzialanalyse als Instrument zur Umsetzung nachhaltiger Siedlungsentwicklung – das Fallbeispiel Biosphärenpark Wienerwald“. In: *Raumforschung*

- und Raumordnung Spatial Research and Planning* 70.5, S. 393–409. DOI: 10.1007/s13147-012-0173-z.
- Obinger, Herbert (Juni 2002). „Föderalismus und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung. Österreich und die Schweiz im Vergleich“. Deutsch. In: *Politische Vierteljahresschrift* 43.2, S. 235–271. ISSN: 1862-2860. DOI: 10.1007/s11615-002-0032-6.
- Pierson, Paul (Okt. 1995). „Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy“. Englisch. In: *Governance* 8.4, S. 449–478. DOI: 10.1111/j.1468-0491.1995.tb00223.x.
- Planungsgemeinschaft Ost (2011). *Zwischenbericht Stadtregion+. Planungs Kooperation zur räumlichen Entwicklung der Stadtregion Wien, Niederösterreich und Burgenland*. Deutsch. Forschungsber. Wien. 70 S. URL: https://www.planungsgemeinschaft-ost.at/fileadmin/root_pgo/Studien/Raumordnung/Zwischenbericht_Stadtregion.pdf (besucht am 02.11.2020).
- Prenner, Peter, Hrsg. (Nov. 2015). *Wien wächst - Verkehr. Ostregion zwischen Konkurrenz und Kooperation*. Stadtpunkte 17. Deutsch. URL: <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/resolver?urn=urn:nbn:at:at-akw:g-732530> (besucht am 02.11.2020).
- Priebs, Axel (2019). *Die Stadtregion. Planung-Politik-Management*. Deutsch. 1. Aufl. UTB 4952. Stuttgart: Ulmer. 329 S. ISBN: 978-3-825-24952-6.
- (2. Mai 2020). „Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg: Eine organisatorische Innovation“. Deutsch. In: *100 Jahre Groß-Berlin*. Hrsg. von Harald Bodenschatz und Harald Kegler. 1. Aufl. Bd. 4. Edition Gegenstand und Raum. Lukas Verlag, S. 206–215. ISBN: 978-3-86732-349-9. URL: [https://ucris.univie.ac.at/portal/de/publications/gemeinsame-landesplanungsabteilung-berlinbrandenburg-eine-organisatorische-innovation\(790ef800-77fe-43dd-8adb-64e5ce548e49\).html](https://ucris.univie.ac.at/portal/de/publications/gemeinsame-landesplanungsabteilung-berlinbrandenburg-eine-organisatorische-innovation(790ef800-77fe-43dd-8adb-64e5ce548e49).html) (besucht am 02.11.2020).
- Raschke, Joachim und Ralf Tils (2010). „Ausgangspunkte der Analyse politischer Strategie“. Deutsch. In: *Strategie in der Politikwissenschaft: Konturen eines neuen Forschungsfelds*. Hrsg. von Joachim Raschke und Ralf Tils. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11–18. ISBN: 978-3-531-92209-6. DOI: 10.1007/978-3-531-92209-6_1.
- Reuber, Paul (1993). *Heimat in der Großstadt. Eine sozialgeographische Studie zu Raumbezug und Entstehung von Ortsbindung am Beispiel Kölns und seiner Stadtviertel*. Deutsch. Kölner Geographische Arbeiten 58. Geographisches Institut der Univ. zu Köln.
- Riepl, Hermann (1974). „Niederösterreich — Die Hauptstadtproblematik in der Sicht des Niederösterreichischen Landtags“. Deutsch. In: *Jahrbuch für Landeskunde von Niederösterreich*. Hrsg. von Verein für Landeskunde von Niederösterreich und Wien.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Neue Folge 40. Wien, S. 209–224. URL: <https://bibliothekskatalog.noel.gv.at/!Jahrbuch!1974.pdf> (besucht am 02.11.2020).
- Ritter, Ernst-Hasso (1998). „Stellenwert der Planung in Staat und Gesellschaft“. Deutsch. In: *Methoden und Instrumente räumlicher Planung*. Handbuch. Hrsg. von Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover: ARL. Kap. I.1, S. 6–22. ISBN: 3-88838-525-3. URL: https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/1998_Methoden.pdf (besucht am 02.11.2020).
- Rumley, Pierre-Alain (März 2003). „Agglomerationspolitik der Schweiz - dem städtischen Raum Impulse geben“. In: *STANDORT* 27.1, S. 2–4. ISSN: 0174-3635. DOI: 10.1007/s00548-003-0111-y.
- Saunders, Doug (Apr. 2013). *Die neue Völkerwanderung. Arrival City*. Deutsch. München: Pantheon-Verlag. ISBN: 978-3-570-55211-7.
- Schaffer, Hannes und Renate Zuckerstätter (2012). „SUM: Informal cooperation in the Vienna metropolitan Region“. Englisch. In: *Regions Magazine* 285.1, S. 14–15. DOI: 10.1080/13673882.2012.10515097.
- Scharpf, Fritz Wilhelm (1973). *Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Deutsch. Theorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 178 S. ISBN: 978-3-518-06382-8.
- (1993). „Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen“. Deutsch. In: *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Hrsg. von Adrienne Héritier. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Kap. 3, S. 57–83. ISBN: 978-3-663-01473-7. DOI: 10.1007/978-3-663-01473-7_3.
 - (2000). *Interaktionsformen: akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Deutsch. Opladen: Leske+ Budrich. 474 S. ISBN: 3-8252-2136-9. URL: <https://hdl.handle.net/11858/00-001M-0000-0012-5564-8> (besucht am 02.11.2020).
- Schedler, Kuno und Angela Eicher (2013). „Das Verhältnis von Verwaltung und Politik“. Deutsch. In: *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Hrsg. von Andreas Ladner. NZZ Libro. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. Kap. 19, S. 369–384. DOI: 10.13140/2.1.2312.6724.
- Schedler, Kuno und Isabella Proeller (2000). *New Public Management*. UTB für Wissenschaft : Uni-Taschenbücher 2132. Bern: Haupt. ISBN: 978-3-258-06018-7.
- Scheiner, Joachim (Jan. 2003). „Akteure in der Verkehrsplanung“. Deutsch. In: *Raum und Mobilität – Arbeitspapiere des Fachgebiets Verkehrswesen und Verkehrsplanung* 6. URL: https://www.vpl.tu-dortmund.de/cms/Medienpool/PDF_Dokumente/Arbeitspapiere/AP06_von_Joachim_Scheiner.pdf (besucht am 02.11.2020).

- Schindegger, Friedrich (1999). *Raum. Planung. Politik. Ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich*. Deutsch. Hrsg. von Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖRI). Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag. ISBN: 3-205-99024-2.
- Schmidt, Manfred G. und Tobias Ostheim (2007). „Die Lehre von der Parteiendifferenz“. Deutsch. In: *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Hrsg. von Manfred G. Schmidt u. a. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Kap. 4, S. 51–62. ISBN: 978-3-531-90708-6. DOI: 10.1007/978-3-531-90708-6_4.
- Schmidt, Volker (2005). „Strategische Planung für Parteien“. Deutsch. In: *Zwischen Anarchie und Strategie: Der Erfolg von Parteiorganisationen*. Hrsg. von Josef Schmid und Udo Zolleis. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 143–157. ISBN: 978-3-322-80720-5. DOI: 10.1007/978-3-322-80720-5_10.
- Schneider, Volker und Frank Janning (2006). *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. Deutsch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. ISBN: 978-3-531-90267-8. DOI: 10.1007/978-3-531-90267-8.
- Seidman, Irving (2006). *Interviewing as qualitative research. A guide for researchers in education and the social sciences*. Englisch. 3. Aufl. New York: Teachers College Press. ISBN: 978-0-8077-4666-0.
- Seliger, Maren (1995). „Groß- oder Klein-Wien? Politische Auseinandersetzungen um die Nachkriegsgrenzen und Stadtentwicklungsziele“. Deutsch. In: *Jahrbuch des Vereins für Geschichte der Stadt Wien*. Hrsg. von Ferdinand Opll und Karl Fischer. Studien zur Wiener Geschichte 51. Wien, S. 209–241.
- Selting, Margret u. a. (1998). „Gesprächsanalytisches transkriptionssystem (GAT)“. Deutsch. In: *Linguistische Berichte*, S. 91–122. URL: <https://www.mediensprache.net/archiv/pubs/4153.pdf> (besucht am 02.11.2020).
- Smith, Neil (1984). *Uneven Development. Nature, Capital, and the Production of Space*. Englisch. 1. Aufl. Oxford: Blackwell. 198 S. ISBN: 978-0-631-13685-9.
- Sohn, Christophe und Rudolf Giffinger (Jan. 2015). „A Policy Network Approach to Cross-Border Metropolitan Governance: The Cases of Vienna and Bratislava“. Englisch. In: *European Planning Studies* 23.6, S. 1187–1208. DOI: 10.1080/09654313.2014.994089.
- Soja, Edward W. (Juni 1985). „Regions in Context: Spatiality, Periodicity, and the Historical Geography of the Regional Question“. Englisch. In: *Environment and Planning D: Society and Space* 3.2, S. 175–190. DOI: 10.1068/d030175.
- (2010). „Building a Spatial Theory of Justice“. Englisch. In: *Seeking Spatial Justice. Globalization and Community Series*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press. Kap. 3, S. 67–110. ISBN: 978-0-816-66667-6. DOI: 10.5749/minnesota/9780816666676.003.0004.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Stadt Wien, Hrsg. (3. Feb. 1930). *Landesgesetzblatt für Wien. Gesetz vom 25. November 1929, womit eine Bauordnung für Wien erlassen wird*. Deutsch. Wien. URL: <https://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/landesgesetzblatt/jahrgang/1954ua/pdf/lg1930003.pdf> (besucht am 02. 11. 2020).
- Hrsg. (1948). *Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 1943-1945*. Mitteilungen aus Statistik und Verwaltung der Stadt Wien 7. Deutsch. URL: <https://www.digital.wienbibliothek.at/download/pdf/2178314?name=Bd.%25201943-1945> (besucht am 02. 11. 2020).
- Stone, Clarence N. (Jan. 2005). „Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis“. Englisch. In: *Urban Affairs Review* 40.3, S. 309–341. DOI: 10.1177/1078087404270646.
- Taleb, Nassim Nicholas (2007). *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. Incerto Series. New York: Random House. ISBN: 978-1-400-06351-2.
- Tils, Ralf und Joachim Raschke (Nov. 2013). „Strategie zählt. Die Bundestagswahl 2013“. Deutsch. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 63.48-49, S. 20–27. URL: https://politischestrategie.de/wp-content/uploads/2016/01/Tils_Raschke_Strategie-zaehlt-BTW2013.pdf (besucht am 02. 11. 2020).
- Treib, Oliver (2015). „Akteurzentrierter Institutionalismus“. Deutsch. In: *Handbuch Policy-Forschung*. Hrsg. von Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 277–303. ISBN: 978-3-658-01968-6. DOI: 10.1007/978-3-658-01968-6_11.
- Trenkamp, Oliver (2008). „Sagen Sie jetzt nichts! Die Freiheit der Presse in den Hinterzimmern der Macht: Wie Politiker, Pressesprecher und Journalisten aushandeln, was in der Zeitung steht“. Deutsch. In: *Freiheit* 2. Hrsg. von Freie Universität Berlin, S. 71–76. URL: https://www.fu-berlin.de/presse/publikationen/fundiert/archiv/2008_02/media/fundiert_2-2008_freiheit.pdf (besucht am 02. 11. 2020).
- Tufte, Edward R. (1978). *Political Control of the Economy*. Englisch. Princeton paperbacks. Princeton: Princeton University Press. ISBN: 978-0-691-02180-5.
- Walter, Wolfgang (1994). „Strategien der Politikberatung“. Deutsch. In: *Expertenwissen: Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit*. Hrsg. von Ronald Hitzler, Anne Honer und Christoph Maeder. Wiesbaden: Vieweg+Teubner Verlag, S. 268–284. ISBN: 978-3-322-90633-5. DOI: 10.1007/978-3-322-90633-5_17.
- Warren, Carol A. B. (Aug. 2001). „Qualitative Interviewing“. Englisch. In: *Handbook of Interview Research*. Hrsg. von Jaber F. Gubrium und James A. Holstein. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications, Inc., S. 83–102. ISBN: 978-1-412-97358-8. DOI: 10.4135/9781412973588.n7.

- Weber, Anton (2. Nov. 1945). *Denkschrift zur neuen Grenzziehung um Wien*. Deutsch. Hrsg. von Stadt Wien - Magistratsdirektion. MD 2016/46. Wien.
- Weber, Max (1985). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der Verstehenden Soziologie*. Deutsch. 5. Aufl. Tübingen: Mohr, S. 945. ISBN: 978-3-165-38521-2.
- Wenzelburger, Georg (2015). „Parteien“. Deutsch. In: *Handbuch Policy-Forschung*. Hrsg. von Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 81–112. ISBN: 978-3-658-01968-6. DOI: 10.1007/978-3-658-01968-6_4.
- Wenzelburger, Georg und Reimut Zohlnhöfer (2015). „Konzepte und Begriffe in der Vergleichenden Policy-Forschung“. Deutsch. In: *Handbuch Policy-Forschung*. Hrsg. von Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 15–32. ISBN: 978-3-658-01968-6. DOI: 10.1007/978-3-658-01968-6_1.
- Wiechmann, Thorsten (2018). „Planungstheorie“. Deutsch. In: *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hrsg. von ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung. CC-BY-ND 3.0 Deutschland. Hannover, S. 1771–1784. ISBN: 978-3-88838-559-9. URL: <https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Planungstheorie.pdf> (besucht am 02.11.2020).
- (2019). „Einleitung – Zum Stand der deutschsprachigen Planungstheorie“. Deutsch. In: *ARL Reader Planungstheorie Band 1. Kommunikative Planung - Neoinstitutionalismus und Governance*. Hrsg. von Thorsten Wiechmann. Berlin, Heidelberg: Springer. Kap. 1, S. 1–11. ISBN: 978-3-662-57630-4. DOI: 10.1007/978-3-662-57630-4_1.
- Wiesendahl, Elmar (2010). „Rationalitätsgrenzen politischer Strategie“. Deutsch. In: *Strategie in der Politikwissenschaft: Konturen eines neuen Forschungsfelds*. Hrsg. von Joachim Raschke und Ralf Tils. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 21–44. ISBN: 978-3-531-92209-6. DOI: 10.1007/978-3-531-92209-6_2.
- Wiesenthal, Helmut (2010). „Emergente Strategien im Entstehungsprozess des Sozialstaats“. Deutsch. In: *Strategie in der Politikwissenschaft: Konturen eines neuen Forschungsfelds*. Hrsg. von Joachim Raschke und Ralf Tils. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 75–97. ISBN: 978-3-531-92209-6. DOI: 10.1007/978-3-531-92209-6_4.
- Wilson, Woodrow (Juni 1887). „The Study of Administration“. In: *Political Science Quarterly* 2.2, S. 197–222. ISSN: 00323195. DOI: 10.2307/2139277.
- Wissen, Markus und Matthias Naumann (2008). „Die Dialektik von räumlicher Angleichung und Differenzierung: Zum uneven-development-Konzept in der radical geography“. Deutsch. In: *ACME: An International Journal for Critical Geographies* 7.3. CC-BY-NC-ND, S. 377–406. URL: <https://acme-journal.org/index.php/acme/article/download/812/670/0> (besucht am 02.11.2020).

Literatur- und Quellenverzeichnis

Zech, Sibylla und Stefan Klingler, Hrsg. (Aug. 2017). *Für eine Stadtregionpolitik in Österreich. Ausgangslage, Empfehlungen und Beispiele*. ÖROK-Empfehlung 55. Deutsch. URL: https://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/5.Empfehlungen/OEROK-Empfehlung_Nr._55_angenommen_HP.pdf (besucht am 02.11.2020).

Zimmermann, Karsten (2019). „Kommunikative Planung“. Deutsch. In: *ARL Reader Planungstheorie Band 1. Kommunikative Planung - Neoinstitutionalismus und Governance*. Hrsg. von Thorsten Wiechmann. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. Kap. 2, S. 13–165. ISBN: 978-3-662-57630-4. DOI: 10.1007/978-3-662-57630-4_2.

Zipf, George Kingsley (1949). *Human Behaviour and the Principle of Least Effort*. Cambridge, MA: Addison-Wesley Press. 573 S.

Medienquellenverzeichnis

APA-OTS (28. Juni 1999a). *LiF-Hack: Zusammenarbeit in der Ostregion muß verbessert werden! Einführung gewählter Regionalparlamente mit überregionalen Aufgaben zur Koordination der Länder*. Deutsch. Hrsg. von Liberales Forum - Landtagsklub Wien. URL: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_19990628_OTS0112/lif-hack-zusammenarbeit-in-der-ostregion-muss-verbessert-werden (besucht am 02.11.2020).

– (14. Mai 1999b). *LIF-Pöschl: Zusammenarbeit Wien-Niederösterreich-Burgenland verbessern! Wiener Liberale fordern Einführung gewählter Regionalparlamente mit überregionalen Aufgaben zur Koordination der Länder*. Deutsch. Hrsg. von Liberales Forum - Landtagsklub Wien. URL: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_19990514_OTS0030/lif-poeschl-zusammenarbeit-wien-niederosterreich-burgenland-verbessern (besucht am 02.11.2020).

– (7. Juli 2020). *ORF-Premiere für „Dein Land, mein Land“ mit Michael Häupl und Erwin Pröll am 9. Juli in ORF 2. Fortsetzung der Bezirksdokureihe mit einem Ländersporträt von Niederösterreich*. Deutsch. Hrsg. von ORF. URL: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200707_OTS0083/orf-premiere-fuer-dein-land-mein-land-mit-michael-haeupl-und-erwin-proell-am-9-juli-in-orf-2 (besucht am 02.11.2020).

Durchdenwald, Thomas (26. Okt. 2018). *Warum sich Städte und Umland vernetzen müssen. Internationale Bauausstellung 2027*. Stuttgarter Nachrichten. URL: <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.internationale-bauausstellung-2027-warum-sich-staedte-und-umland-vernetzen-muessen.36edf72e-867a-4eaa-904d-44a62cac8b53.html> (besucht am 02.11.2020).

Ennser-Jedenastik, Laurenz (1. Nov. 2016). *Österreich: Echter Föderalismus geht anders. Formal ist die Republik ein Bundesstaat, in der Praxis aber stark zentralisiert*. Deutsch.

- Blog: Standardabweichung. Der Standard. URL: <https://www.derstandard.at/story/2000046700617/oesterreich-echter-foederalismus-geht-anders> (besucht am 02. 11. 2020).
- Gaul, Bernhard (8. Juni 2020). *Ab 2021: Klimaticket startet für ganz Österreich*. Deutsch. Kurier. URL: <https://kurier.at/politik/inland/ab-2021-klimaticket-startet-fuer-ganz-oesterreich/400935065> (besucht am 02. 11. 2020).
- Helmer, Oskar (21. Okt. 1945). *Wien und Niederösterreich*. Deutsch. Hrsg. von Arbeiter-Zeitung. S. 2. URL: <http://www.arbeiter-zeitung.at/cgi-bin/archiv/flash.pl?year=1945&month=10&day=21&page=02&html=1> (besucht am 02. 11. 2020).
- Renner, Georg u. a. (27. Jan. 2018). *Das seltsame Verhältnis von Niederösterreich und Wien*. Deutsch. Hrsg. von addendum.org. URL: <https://www.addendum.org/niederosterreich/wien-noe/> (besucht am 25. 10. 2020).
- Schwarz, Christoph, Stefanie Rachbauer und Martin Gebhart (29. Mai 2020). *Erstes konkretes Konzept: Bim-Linien bis Niederösterreich verlängern*. Deutsch. Kurier. URL: <https://kurier.at/chronik/oesterreich/erstes-konkretes-konzept-bim-linien-bis-niederosterreich-verlaengern/400926830> (besucht am 02. 11. 2020).
- Wiener Zeitung, Hrsg. (25. Okt. 2020). *Vösendorf: Mängel beim Hochhaus?* Deutsch. URL: https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/chronik/oesterreich/276063_Voesendorf-Maengel-beim-Hochhaus.html (besucht am 02. 11. 2020).

Onlinequellenverzeichnis

- Biosphärenpark Wienerwald, Hrsg. (2020). *Das Blatt. In Ihrer Hand*. Zeitung des Biosphärenpark Wienerwald. Deutsch. URL: https://www.bpww.at/sites/default/files/download_files/DasBlatt_Heft_1_2020_stand_28-4_screen_DS_2.pdf (besucht am 02. 11. 2020).
- GEGENBLICK Multimedia & Kommunikation (2015). *Interviews "Gemeinsam für die Stadtregion"*. Deutsch. Hrsg. von MA 18 - Stadtentwicklung und Stadtplanung. URL: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/b008451.html> (besucht am 02. 11. 2020).
- Jabloner, Clemens (1. Okt. 2020). *Interview mit Verfassungsjurist Clemens Jabloner*. Langfassung. Deutsch. Hrsg. von ORF. Im Rahmen einer ZIB 2 History sprach Armin Wolf mit dem Verfassungsjurist Clemens Jabloner zu "100 Jahre Bundesverfassung". URL: <https://tvthek.orf.at/profile/ZIB-2-History/13886311/Langfassung-Interview-mit-Verfassungsjurist-Clemens-Jabloner/14066771> (besucht am 02. 11. 2020).

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Klimabündnis Österreich, Hrsg. (2020). *Betriebsgesellschaft Marchfeldkanal*. Deutsch. URL: <https://www.klimabuendnis.at/betriebsgesellschaft-marchfeldkanal> (besucht am 02.11.2020).
- Land Niederösterreich (7. März 2019). *Katalog Politische Gemeindegrenzen NÖ 1:50000 (Open Government Data)*. Deutsch. Hrsg. von Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort. Version 31.08.2020, 05:06:29. CC-by 4.0. URL: <https://www.data.gv.at/katalog/dataset/politische-gemeindegrenzen-no-1-50000-open-government-data> (besucht am 02.11.2020).
- oesterreich.gv.at, Hrsg. (2020). *Bund-Länder-Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG*. Begrifflexikon. Deutsch. Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort. URL: <https://www.oesterreich.gv.at/lexicon/B/Seite.991408.html> (besucht am 02.11.2020).
- Österreichisches Parlament, Hrsg. (2008). *Österreich-Konvent*. Deutsch. URL: http://www.konvent.gv.at/K/Willkommen_Portal.shtml (besucht am 02.11.2020).
- Stadt-Umland-Management, Hrsg. (2020). *Aufgabe des SUM ist die Koordination der Raumentwicklung in der Stadtregion Wien/Niederösterreich*. Deutsch. Stadt-Umland-Management (SUM). URL: <https://www.stadt-umland.at/sum/aufgabe.html> (besucht am 02.11.2020).
- Statistik Austria, Hrsg. (31. Okt. 2019). *Bevölkerungsstand. Statistik des Bevölkerungsstandes gemäß Finanzausgleichsgesetz*. Deutsch. Statistik des Bevölkerungsstandes gemäß §10 Abs. 7 FAG 2017 (Stichtag: 31.10.). Erstellt am 23.9.2020. URL: https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/volkszaehlungen_registerzaehlungen_abgestimmte_erwerbsstatistik/bevoelkerungsstand/index.html (besucht am 02.11.2020).
- Verkehrsverbund Ostregion, Hrsg. (30. Juli 2020). *2019 in Zahlen*. Deutsch. URL: https://www.vor.at/fileadmin/CONTENT/Downloads/Folder/Zahlenspiegel/VOR_Zahlenspiegel_2019.pdf (besucht am 02.11.2020).

A. Anhang

A.1. DI Thomas Madreiter

A.1.1. Interview

Interview-Partner:	DI Thomas Madreiter
Rolle des Interview-Partners:	Planungsdirektor der Stadt Wien
Ort der Aufnahme:	Planungsdirektion im Wiener Rathaus, 1082 Wien
Aufnahmezeitpunkt:	13. Juni 2020, 16.00 Uhr
Dauer der gesamten Aufnahme:	41min 50sek
Name des Aufnehmenden:	David Neuber
Name des Transkriberenden:	David Neuber

1 **Neuber:** Vielen Dank, dass Sie sich Zeit für ein Interview genommen haben! Dürfte ich sei einladen, sich
2 zu Beginn des Interviews vorzustellen und einen Blick zurück auf ihre Karriere als Abteilungsleiter
3 der MA 18 - Stadtentwicklung und Stadtplanung und als Planungsdirektor der Stadt Wien zu werfen,
4 mit besonderem Augenmerk auf die Meilensteine und Highlights der Stadt-Umland-Kooperation?

5 **Madreiter:** Mein Name ist Thomas Madreiter und ich bin insofern ein typischer Wiener, als dass ich nicht
6 aus Wien komme, sondern aus dem Bundesland Salzburg. Mit 20 Jahren bin ich gekommen um zu
7 bleiben und habe an der TU Wien Raumplanung studiert. Die Stadt-Umland-Kooperation ist mir v. a.
8 auch deshalb ein großes Anliegen, weil ich aus einer 5.000 Einwohner-Gemeinde komme und mir
9 die Sichtweisen und Befindlichkeiten von Kleingemeinden daher verständlich und naheliegend sind.
10 Mittlerweile habe ich mir einen durchaus positiven Blick auf unsere Stadt-Umland-Kooperationen in
11 der Region Wien angeeignet.

Biographie,
Karriere

12 **Neuber:** Bleiben wir gleich bei den Stadt-Umland-Kooperationen in Wien. Die Planungsgemeinschaft Ost
13 (PGO) oder das Stadt-Umland-Management (SUM) sind Instrumente der Zusammenarbeit die v. a.
14 auf der informellen Ebene wirken, wäre eine stärker verfasste Kooperation nicht zielführender?

15 **Madreiter:** Ich möchte voraus schicken, dass es für das Verständnis wichtig ist, in die Geschichte zu bli-
16 cken und sich anzusehen, wie sich das Verhältnis von Wien und Niederösterreich entwickelt hat.
17 Hervorzuheben ist hier die Geschichte der NS-Zeit mit Groß-Wien und auf welchen Überlegungen
18 dieses Konstrukt aufgebaut war. Außerdem auf welchen Grundlagen die Abgrenzungsentscheidung
19 nach der Besatzungszeit erfolgt ist, nämlich nicht hin auf den Zustand vor 1938.

Geschichte

20 Ja, wir haben selbstverständlich eine Kooperation, mit Instrumenten, die Kinder ihrer Zeit sind! Die
21 PGO atmet natürlich in gewisser Weise den Geist der Zeit von vor ca. 40-45 Jahren, als sie etabliert
22 wurde. Das SUM ist erheblich jünger und ihre Fokussierung auf eine Kooperation auf kommunaler
23 Ebene – im Gegensatz zur PGO auf Länderebene – zeigt auch einen Wandel vom Kooperations-
24 verständnis im Laufe der Zeit, nämlich weg von einer strategischen, hin zu einer stärker umset-
25 zungsorientierten Ebene.

Instrumente und
ihre Geschichte

26 Ihre Frage nach der Verbindlichkeit scheint mir am Wesenskern vorbei zu gehen, denn am Ende
27 des Tages ist der Outcome entscheidend. Verbindlichkeit kann Bedeutung haben, muss es aber

Fomalisierung

A. Anhang

28 nicht. Sie sind hier gefragt dort genauer hinzusehen, wo der Outcome nicht passt und ob es mit
29 einer nicht vorhandenen vierten Verwaltungsebene zusammenhängt, die eine stärkere Verbindlich-
30 keit sichert. Des weiteren kommen dabei alle Fragen der demokratischen Legitimierung, die diese
31 vierte Ebene sichert, ins Spiel.

32 **Neuber:** *In unserer aktuellen Verfasstheit spielt der politische Wille, das Interesse und Engagement der*
33 *handelnden Akteur*innen eine große Rolle. Wahlkämpfe, regionale Dynamiken usw. üben ständig*
34 *Einfluss auf die Kooperationsbereitschaft. Wie ist dazu ihre Wahrnehmung in ihrer täglichen Arbeit?*

Machtstrukturen,
Koordination und
Kooperation
35 **Madreiter:** Ja, das merkt man, aber nicht wesentlich anders als in jeder anderen demokratiepolitischen
36 Zusammensetzung im Ringen um Kompromisse und Zustimmung. Ich finde das ist systemimma-
37 nent und ich habe auch überhaupt kein Problem damit, dass wir bei diesem Thema geschärfte
38 Rollendiskurse haben. Etwas holzschnittartig gesagt, nehmen die Kolleg*innen aus Niederöster-
39 reich und dem Burgenland die Anwaltsrolle für Positionen aus dem ruralen Bereich und wir für
40 Themen aus dem städtischen Bereich wahr. Besonders im Bereich der Mobilität werden diese un-
41 terschiedlichen Zugänge und Sichtweisen bemerkbar. Aber natürlich sind auch hier die Grenzen
42 verschwimmend und mit einem Blick auf die funktionale Stadtregion, merkt man, dass die Verwal-
43 tungsgrenzen nicht mehr die zentrale Bedeutung haben.
44 Besonders im Kontext von ganz Österreich würde ich sagen, dass wir das im Großen und Ganzen
45 gut meistern. Im Tiroler Inntal oder im Steirischen oberen Mürztal bilden sich bandstadtartige Agglo-
46 merationszonen aus und im Gegensatz zur funktionalen Region Wien, sehe ich das Bewusstsein,
47 dass eigentliche stadträumliche Fragestellungen zu lösen, sind dort viel geringer ausgebildet.

48 **Neuber:** *Wenn wir diese Herausforderungen in einem gesamtösterreichischen Kontext sehen, könnten*
49 *nicht auch Initiativen von Bundesebene – wie aktuell das 1-2-3 Ticket eines ist¹ – zu Verbesserun-*
50 *gen der Kooperation führen?*

Gesetzlicher Rahmen
51 **Madreiter:** Grundsätzlich, ja. Das 1-2-3 Ticket ist eine Initiative, wo man weiterarbeiten kann, der Weg
52 zum Ziel ist allerdings noch ein weiter. Jenseits des begrüßenswerten Umstands, dass es zu einer
53 starken Vereinfachung der Tarifstruktur sowie in der Mehrzahl zu erheblichen Preisreduktionen für
54 die Pendler*innen führt, stellt sich natürlich die Frage, ob dieses Konzept hinreichend differenziert
55 ist. Zusätzlich müssen wir festhalten, dass vielfach nicht der Tarif, sondern das mangelnde Angebot
56 das Problem ist, von der oft problematischen Siedlungsstruktur einmal ganz abgesehen.

57 **Neuber:** *Gäbe es Ihrer Meinung nach andere Initiativen von Seiten der Bundesebene, die sich unterstüt-*
58 *zend auf die Stadt-Umland-Kooperation auswirken könnten?*

Instrumente,
Gesetzlicher
Rahmen
59 **Madreiter:** Ja, absolut und das halte ich für sehr viel sinnvoller als den Ruf nach einer weiteren verbind-
60 lichen regionalen Planungsebene: Man könnte nach Schweizerischem Vorbild wesentliche Finanz-
61 ausgleichsübertragungen auf die anderen Ebenen an reale Kooperationserfolge knüpfen. In diesem
62 Zusammenhang wäre es sehr sinnvoll nachzudenken, wie wir zu einem aufgabenorientierteren Fi-
63 nanzausgleich kommen. Denn die Herausforderungen enden nicht bei der Raumordnung, sondern
64 gehen über beispielsweise zu den Themen Gesundheit oder Bildung. Hier wäre es gut, wenn von
65 Bundesebene aus sinnvolle Kooperationsanreize gesetzt und Mittelvergaben kompetitiv gestaltet
66 werden. Letztendlich, dass jene belohnt werden, die kooperativ handeln und gemeinsam agieren,
67 von der Betriebsflächenausweisung über gemeinsame Infrastrukturen wie Hallenbad oder Sport-
68 platz, bis zur Bündelung von Know-how in der Verwaltung und Planung, wäre hier vieles denkbar,
69 das dadurch angestoßen werden könnte.

70 Eines muss man zu der Thematik noch ergänzen und das sieht man besonders beim ÖPNV: Ös-

¹vgl. Gaul, 2020

71 terreich ist in etwa so groß wie Bayern, hat aber dennoch neun Bundesländer und damit neun
 72 unterschiedliche Bestellregime – Es herrscht eine starke Kleinteiligkeit, die bei aller Wertschätzung
 73 des Föderalismus, nicht immer nur Vorteile bringt.

74 **Neuber:** Ein Thema, das in diesem Zusammenhang oft angesprochen wird ist die Schwierigkeit Augen-
 75 höhe herzustellen, z. B. zwischen der 2 Millionen Stadt Wien und einer 200 Einwohner Umland-
 76 Gemeinde. Welche Ansätze gibt es da von Seiten der Stadt Wien um diese herzustellen?

77 **Madreiter:** Ganz simpel und da werde ich jetzt sehr Hands-on: Persönlicher Respekt! In meinen 15 Jah-
 78 ren, in denen ich hier in Leitungsverantwortung bin, habe ich – hoffentlich - keinen einzigen Termin
 79 mit Bürgermeistern von Umlandgemeinden ausfallen lassen. Ich nehme alle Anliegen ernst und
 80 kümmere mich darum, auch wenn sie manchmal gar nicht in meinen engeren Einflussbereich fal-
 81 len. Das ist eine Frage von Respekt und Wertschätzung. Ich finde es z. B. sehr wichtig, dass wir
 82 uns alle zwei Jahre in einen Bus setzten und durch das Umland fahren, um uns erklären zu las-
 83 sen, welche neuen Entwicklungen es gibt. Es ist eine Frage des Mindsets, dass beispielsweise
 84 selbstverständlich nicht jede Besprechung zu diesem Thema hier in Wien statt zu finden hat. Das
 85 halte ich für viel wichtiger, als Fragen nach weiteren formellen Ausdifferenzierungen. Klar, kann ich
 86 nicht im Umkehrschluss auf alle Strukturen und jede Governance verzichten, weil ich es im Gefühl
 87 habe, aber nach meiner Erfahrung der letzten Jahre, kann im Raum Wien mit dieser Organisati-
 88 onslandschaft und den Verantwortlichen damit sehr gutes Auslangen gefunden werden. Wir sind
 89 gefordert das Vorhandene mit Leben zu erfüllen und dort wo es Verbesserungsbedarf gibt, den
 90 Werkzeugkasten auch zu erweitern.

Formalisierung,
Machtstrukturen

Instrumente,
Formalisierung

91 **Neuber:** Aufbauend darauf: Wie wird die Region Wien im Hinblick auf die Stadt-Umland-Kooperation in
 92 20 Jahren, also 2040, aussehen?

93 **Madreiter:** Also was die Grundverfasstheit anbelangt, glaube ich, dass es gleich wie heute aussehen
 94 wird. Was die Kooperation anbelangt, kann ich es in Wahrheit nicht sagen. Es kann natürlich sein,
 95 dass es zu Veränderungen kommen wird. Man könnte andenken, die PGO, die heute eine Artikel-
 96 15a-Vereinbarungsorganisation ist, in Form einer GmbH zu organisieren und sie dann in weiterer
 97 Folge mit mehr Außenwirkung zu versehen, ähnlich dem VOR heute. Das müsste aber politisch
 98 gewollt sein.

Instrumente

99 Ganz grundsätzlich glaube ich, dass die nächsten Jahrzehnte ganz massiv vom Kampf gegen den
 100 Klimawandel geprägt sein werden. Dazu wird man Strukturen benötigen, die kompakter und schlag-
 101 fertiger sind sowie stärker kommunikative Aufgaben übernehmen können, als dies bisher der Fall
 102 ist. Rein inhaltlich sehe ich im Bezug auf die Verkehrssituation massive Veränderungen auf uns
 103 zukommen. Also, der derzeitige Zustand, dass der Modal Split, der die Stadtgrenzen überschreitet
 104 in etwa umgekehrt ist, wie jener innerhalb der Stadtgrenze, wird nicht zu halten sein. Bereits jetzt
 105 erkennen wir einen gesamtgesellschaftlichen Trend zu urbanen Siedlungsstrukturen, sprich, das
 106 freistehende Einfamilienhaus wird es in Zukunft immer weniger geben. In diesem Zusammenhang
 107 sehe ich einen hohen Reparaturbedarf der Siedlungsentwicklung der 1970er- und 1980er-Jahre,
 108 gerade auch im Hinblick auf den Klimawandel. Weiters bin ich davon überzeugt, dass in 20 Jahren
 109 die spürbaren Unterschiede zwischen Wien und den Gemeinden in Niederösterreich abnehmen
 110 werden, da die Angebote, die wir der Bevölkerung machen müssen weniger damit zu tun haben
 111 werden auf welcher Seite der Grenze jemand wohnt. Gerade auch im Hinblick auf die Corona Pan-
 112 demie, werden wir in 20 Jahren andere Arbeitsformen haben und weniger Menschen werden fünf
 113 Mal die Woche in die Arbeit pendeln. All diese Dinge werden aber nicht zwangsweise deshalb pas-
 114 sieren, weil wir eine weitere Verwaltungsebene haben werden, sondern intelligent unsere Kanäle
 115 bedienen.

Leidensdruck,
Geschichte

A. Anhang

116 **Neuber:** Herr DI Madreiter, ich danke Ihnen für das Interview!

A.1.2. Kategorisierte Zusammenfassung

Kategorie	Zusammenfassung	Zeilennr.
Politische Prioritätensetzung (Raumordnungspolitik)		
Machtstrukturen		
Koordination und Kooperation	Auf Governance-Strukturen kann man nicht ganz verzichten, zentral sind aber Respekt und Wertschätzung.	77-90
	Geschärfte Rollendiskurse sind wichtig um weiter zu kommen	35-43
Geschichte	Für das Verständnis des Heute ist ein Blick in die Geschichte wichtig. Besonders wichtig ist die Entstehung Wien nach dem 2. Weltkrieg. Die heutigen Instrumente wie PGO und SUM sind Kinder ihrer Zeit.	15-25
	In der Zukunft: Reperaturbedarf der Siedlungsentwicklung der 1970er und 1980er Jahre	100-115
Gesetzlicher Rahmen	Initiativen zu mehr inter-Bundesländlicher Zusammenarbeit vom Bund sind sinnvoll, besonders finanzielle Anreize wie in der Schweiz.	51-69
	Grundverfasstheit wird sich nicht ändern in absehbarer Zukunft.	93-98
Politikfeld RO / RP	Raumordnung ist ein demokratiepolitischer Prozess, wie jeder andere auch.	35-43
	Wien nimmt eher städtische Position, Burgenland und Niederösterreich eher eine rurale Position ein.	35-43
	Föderalismus: Österreich ist sehr kleinteilig, merk man besonders beim ÖPNV.	70-73
Formalisierung	Frage nach Verbindlichkeit geht am Wesenskern vorbei, der Outcome ist entscheidend.	26-31
	Kooperatives Mindset ist wichtiger als formalisierte Strukturen	81-90
Instrumente	Die heutigen Instrumente wie PGO und SUM sind Kinder ihrer Zeit → Wandel von strategischer Kooperation hin zu konkreter Umsetzung	15-25
	Instrumente sollen verändert werden, bspw. PGO zu einer GmbH	93-98
Leidensdruck / Notwendigkeit	Klimawandel und Autoverkehr in die Stadt sind die größten Herausforderungen	93-98

A.2. Dipl. Päd.ⁱⁿ Monika Obereigner-Sivec

A.2.1. Interview

Interview-Partnerin:	Dipl. Päd. ⁱⁿ Monika Obereigner-Sivec
Rolle der Interview-Partnerin:	Bürgermeisterin von Groß-Enzersdorf (SPÖ)
Ort der Aufnahme:	Rathaus, Rathausstraße 5, 2301 Groß-Enzersdorf
Aufnahmezeitpunkt:	22. Juni 2020, 9.05 Uhr
Dauer der gesamten Aufnahme:	56min 27sek
Name des Aufnehmenden:	David Neuber
Name des Transkripiierenden:	David Neuber
Anmerkungen:	Nur die folgenden Passagen des Interview wurden zur Veröffentlichung autorisiert!

„Mit der Stadt Wien habe ich keine Augenhöhe.“ (Zeile: 66)

„Bei den Gemeindekooperationen muss man vorab wissen, dass wir als Gemeinden nach Bezirkszugehörigkeit organisiert sind. Innerhalb eines Bezirks funktioniert die Kommunikation vergleichsweise gut, bezirksübergreifend wird es allerdings schon wieder schwierig. Am Beispiel von Groß-Enzersdorf ist dies v. a. bei der Flughafenthematik sichtbar. Wir sind die einzige Flughafenanrainergemeinde im Bezirk Gänserndorf, alle anderen Gemeinden sind im Bezirk Bruck/Leitha. Da kann es durchaus vorkommen, dass auf uns bei der Übermittlung der einen oder anderen Information vergessen wird, weil sich die anderen Gemeindevertreter*innen ohnehin in ihrem Bezirk öfter austauschen. [...] Auf Bezirksebene gibt es bereits eine vergleichsweise gute gegenseitige parteiübergreifende Abstimmung zwischen den Gemeinden, das haben wir jetzt auch während Corona gesehen, wo wir uns beispielsweise bezüglich der Öffnungszeiten der Kindergärten abgesprochen haben.“ (Zeilen: 147-154 und 55-58)

„Auf Landesebene haben wir zu unseren Landesrät*innen einen guten Draht, besonders hervorzuheben ist es beim Thema Gesundheit zu Landesrätin Ulrike Königsberger-Ludwig. Seit Kurzem und Corona-bedingt haben wir auch eine SPÖ-Bürgermeister*innen-Konferenz via Zoom, wo wir uns zu thematischen Schwerpunkten mit unserem Parteivorsitzenden, Landesrät*innen und im Verband sozialdemokratischer GemeindevertreterInnen (GVV) austauschen und abstimmen.“ (Zeilen: 51-55)

„Aber ganz grundsätzlich glaube ich, dass diesbezüglich noch viel Potential und Luft nach Oben da wäre. Aber viele der Dinge gibt es nicht, weil die Leute nicht wollen, sondern weil Kooperation auch einen zusätzlichen Arbeitsaufwand und eine zusätzliche Arbeitsbelastung bedeutet. Insofern hat sich eingebürgert, dass der Kontakt dann gesucht wird, wenn ein konkretes Thema aufpoppt und nicht laufend und regelmäßig.“ (Zeilen: 58-63)

„Im Stadt-Umland-Management werden da viele Themen andiskutiert und besprochen, aber da wäre noch viel mehr möglich.“ (Zeilen: 99-100)

„Aus der Geschichte heraus haben wir die günstige Lage, dass die Zone 100 bis Groß-Enzersdorf gültig ist. Früher fuhr die Straßenbahn, heute die Buslinie 26A bis nach Groß-Enzersdorf Stadt. Eine Ausweitung der Zone 100 bzw. Verlängerung des 26A in Richtung Katastralgemeinden ist für uns schon seit Langem ein wichtiges Thema, weil die Gemeinde wächst, speziell die Katastralgemeinde Oberhausen. Rein technisch wäre eine Verlängerung

A. Anhang

der Buslinie eine simple Lösung und der öffentliche Verkehr wäre stark verbessert, aber die Überwindung der Zonengrenze scheint unmöglich zu sein, da die Wiener Linien, die den 26A betreiben, nur innerhalb der Zone 100 verkehren und außerhalb der Zonengrenze sind wir im Bereich des Verkehrsverbunds Ostregion (VOR), wo wiederum ganz andere Rahmenbedingungen gelten. Hier eine Kooperation bei diesem speziellem Thema zu finden ist ganz schwierig. Hinzu kommt, dass bei uns vom VOR ganz viele Bus-Kilometer weggefallen sind und Linien eingestellt wurden: Der Postbus fährt nicht mehr so oft wie früher und der letzte Bus des VORs in Richtung Osten fährt um etwa 20.30 Uhr, während der letzte Wiener Linien Bus um etwa 1.00 Uhr fährt.“ (Zeilen: 16-29)

A.3. DI Walter Pozarek

A.3.1. Interview

Interview-Partner: DI Walter Pozarek
Rolle des Interview-Partners: Geschäftsstelle der PGO für NÖ (a.D.)
Ort der Aufnahme: Café Eiles, Josefstädter Straße 2, 1080 Wien
Aufnahmezeitpunkt: 9. Juni 2020, 14.00 Uhr
Dauer der gesamten Aufnahme: 01h 07min
Name des Aufnehmenden: David Neuber
Name des Transkripiierenden: David Neuber

1 **Neuber:** Vielen Dank, dass Sie sich Zeit für ein Interview genommen haben! Ich steige gleich direkt
 2 ins Thema ein und stelle fest, dass der große Wurf bei einer raumplanerischen Kooperation zwi-
 3 schen Wien und Niederösterreich in der Region Wien noch nicht passiert ist. Woran liegt das? An
 4 parteipolitisch-strategischen Differenzen der beiden Länder, am Willen der handelnden Personen
 5 oder an einem ganz anderen Grund?

6 **Pozarek:** Sehr gerne! Ich stelle fest: Die Region Wien gibt es und zwar in einer sehr engen und starken
 7 funktionellen Verflechtung. Auch die Planungsgemeinschaft Ost (PGO) gibt es seit etwa 40 Jahren,
 8 das Stadt-Umland-Management (SUM) seit 15 Jahren, es gibt Wirtschaftsagenturen in Wien und
 9 Niederösterreich, die mit einander kooperieren. Und wenn Sie heute über die Stadtgrenze fahren,
 10 werden sie nicht genau definieren können wo Wien aufhört und NÖ anfängt, trotz unterschiedli-
 11 cher Bauordnungen und anderer Gesetze. Was es nicht gibt, ist eine Organisation, die man als
 12 *Planungsverband* bezeichnen kann.

Instrumente

13 Politisch ist eine Kooperation manchmal gewünscht und manchmal nicht. Wenn man vom Anderen
 14 etwas braucht, dann kooperiert man gerne, umgekehrt überlegt man sich das genau. Die parteipol-
 15 itische Situation in Wien und NÖ ist seit Jahrzehnten wie sie ist, gesetzt mit Schwarz und Rot. Je
 16 nachdem wie die Chemie zwischen den handelnden Akteuren ist, findet Kooperation statt oder auch
 17 nicht. Zwischen Michael Häupl und Erwin Pröll hat es natürlich auch geknirscht, aber grundsätz-
 18 lich war immer eine Basis und ein guter Umgang miteinander da. Die jeweilige politische Situation
 19 schlägt dann in weiterer Folge über die hohe Beamenschaft bis in die Verwaltungsstrukturen durch.

Politische
 Prioritätensetzung

20 **Neuber:** Dazu kommt ja dann noch die Gemeinde-Ebene...

21 **Pozarek:** Die Gemeinden sind einer Kooperation alles andere als abgeneigt, sie wollen nur nicht jeman-
 22 den, der ihnen sagt wie und wobei sie kooperieren sollen. Jährliche Treffen mit Schulterklopfen und
 23 betonter Wertschätzung kann man machen, aber meiner Erfahrung nach sind die Gemeinden dann
 24 umso kooperativer, desto konkreter die Projekte oder Anliegen sind. Ein Beispiel eines solchen kon-
 25 kreten Projektes war das Aktionsprogramm Raum Wien Simmering – Schwechat, wo in der PGO
 26 ein Masterplan für ein interkommunales Entwicklungsgebiet Ailecgasse – Liesingtal unter Einbe-
 27 ziehung der Gemeinden, Bezirke und der Wirtschaftsagenturen der beiden Länder erstellt wurde.
 28 Sobald der Masterplan aber fertig war, erlosch das politische Interesse für das Projekt und gebaut
 29 wurde nie. Eine Begründung für diese Entscheidung blieb ebenfalls aus.

Institutioneller
 Kontext,
 Machtstrukturen,
 Kooperation und
 Koordination

30 **Neuber:** Bleiben wir doch gleich bei der PGO, die wäre doch eigentlich ein mächtiges Instrument für
 31 wirksame Kooperation, mit einem Gesetz in Verfassungsrang als Basis oder wie sehen sie das?

32 **Pozarek:** Die PGO ist weder institutionell, noch finanziell, schon gar nicht personell mächtig. Sie ist kei-
 33 ne eigene Rechtspersönlichkeit und die wenigen Bediensteten, die dort arbeiten, sind jeweils von
 34 beteiligten Ländern (Wien, NÖ und Burgenland) dafür abgestellt. Ja, man könnte mit der PGO viel

Instrumente (PGO),
 Formalisierung

A. Anhang

35 machen, aber man könnte ihr jedenfalls nach derzeitiger Rechtslage kaum hoheitliche Aufgaben
36 übertragen. Daher haben wir uns auf konzeptionelle Arbeit beschränkt, die länder- und fachüber-
37 greifend war. Man kann auch sagen, dass es ein wunderbarer Freiraum zum gemeinsamen Nach-
38 denken abseits des täglichen Trubels war. Mit – wie ich glaube – herzeigbaren Ergebnissen.
39 Auch der Name und seine Geschichte ist interessant und sagt viel aus. Die PGO hat sich um ge-
40 meinsame räumliche Anliegen der Ost-region (also der Bundesländer Wien, NÖ) und Burgenland
41 zu kümmern.
42 Im Zuge der Erstellung der *Strategien zur räumlichen Entwicklung der Ostregion* (SRO) kam es zu
43 Diskussionen darüber, wie das Werk den benannt werden soll. *Stadtregion Wien* wurde abgelehnt.
44 Auch *Stadtregion Ost*. Dann einigte man sich letztlich auf *SRO+*....

45 **Neuber:** *Außerdem gibt es ja mit Niederösterreich ein Bundesland, dass auch dabei war und ist sich eine*
46 *eigene Identität zu finden und aufzubauen, mit eigener Landeshauptstadt z. B.!*

47 **Pozarek:** Ja nicht nur das, auch die einzelnen Regionen im Wiener Umland haben ihr Selbstbewusst-
48 sein entwickelt. Die Unterschiede werden oft nicht aufgrund der räumlichen Lage der Region sicht-
49 bar, sondern eher dort, wo die Regionen ihre Schwerpunkte setzen: Fremdenverkehr, Industrie,
50 Landwirtschaft, etc.! Letztendlich haben wir in der PGO versucht Grundprinzipien der räumlichen
51 Entwicklung zu formulieren, die für alle Gültigkeit haben. Diese sollten dann in der gesamten Stadt-
52 region in Wien, NÖ und Burgenland Anwendung finden. Heute beispielsweise in den regionalen
53 Leitplanungen in NÖ.

54 **Neuber:** *Gut, es gibt also Grundprinzipien und ein Grundkonsens ist da. Es gibt, wie Sie gesagt haben,*
55 *sehr enge und starke Verflechtungen. Man könnte auch sagen, ein Mehr an Kooperation braucht*
56 *es dann gar nicht?*

57 **Pozarek:** Nein, da gibt es einen Unterschied! Es braucht vor allem konkrete Projekte, die ein gemeinsa-
58 mes Interesse oder Betroffenheit auf beiden Seiten der Grenze hervorrufen. Da kann es nicht genug
59 davon geben! Der Fehler, der meiner Meinung nach bisher bei Überlegungen zu neuen Koopera-
60 tionsstrukturen gemacht wurde war, dass das Pferd von hinten aufgezäumt wurde: Man will eine
61 möglichst makellose Institution mit Management für die Stadtregion schaffen, ohne eine konkrete
62 Idee davon zu haben, wie und zu welchen Themen eine Kooperation auf dieser Ebene aussehen
63 könnte.

64 **Neuber:** *Mit der Konzentration auf konkrete Projekte habe ich aber noch nicht das Problem der Verbind-*
65 *lichkeit gelöst. Letztendlich können sich beide Seiten auf eine Vorgehensweise einigen, aber nie*
66 *etwas davon umsetzen und es gibt auch kein gegenseitiges Druckmittel um dies beim jeweils ande-*
67 *ren durchzusetzen. Da wäre doch eine Ebene sinnvoll, wo man sich verbindlich etwas ausmachen*
68 *kann oder?*

69 **Pozarek:** Ein Projekt, das sehr konkret und abgegrenzt war und auch gut funktioniert hat, war die Errich-
70 tung des Marchfeldkanals. Auch da gab es eine 15a Vereinbarung zwischen Wien, NÖ und dem
71 Bund. Es wurde eine Planungsgesellschaft gegründet, die einen Wettbewerb ausgeschrieben hat.
72 Später wurde diese in eine Errichtungsgesellschaft und dann in eine Betriebsgesellschaft umge-
73 wandelt. Alles nur für dieses konkrete Projekt, für dieses abgegrenzte gemeinsame Vorhaben. Ich
74 will gar nicht bewerten, ob da immer so perfekt zusammengearbeitet wurde oder ob es das beste
75 Ergebnis ist. Den Kanal gibt es jetzt jedenfalls, das ist ein gemeinsames Projekt über die Landes-
76 grenzen hinweg, das umgesetzt wurde. Da können die Menschen mit dem Rad entlang fahren, die
77 Bauern Wasser entnehmen usw. Konkrete Vorhaben, die zu einer Arbeitsgemeinschaft führen und
78 umgesetzt werden: Das sind für mich der Wert und Nutzen einer Kooperation.
79 Solche Kooperationsprojekte sollte man visionär und ohne Scheuklappen denken und sie bedürfen

80 oft einer Verschränkung von unterschiedlichsten Fachbereichen, wie Gesundheit oder Bildung. Es
 81 gibt durchaus Ideen, die über eine Straßenbahnverlängerung hinaus gehen. Diese Kooperationen
 82 müssen zwar einerseits konkret sein, aber bei den Ideen muss man offen, kreativ, visionär und
 83 ganzheitlich im Sinne der Lebensgestaltung und Lebensformen der Menschen sein.

84 **Neuber:** *Könnte eine Austauschplattform bzw. ein Ort wo man sich regelmäßig treffen muss, nicht auch*
 85 *dazu führen, dass man gegenseitige Interessen entdeckt?*

86 **Pozarek:** Diese Plattformen gibt es ja bereits: Auf Landesebene ist das die PGO und auf Gemeindeebe-
 87 ne das SUM. Diese Instrumente können und sollen ja gerade bei der Umsetzung und Vorbereitung
 88 gemeinsamer Projekte unterstützend aktiv sein und die entscheidenden Stakeholder zusammen-
 89 bringen. Eine engere Vernetzung der beiden Instrumente könnte man jedenfalls andenken, obwohl
 90 es hier bereits schon gute Voraussetzungen gibt. Die Chefs von PGO und der SUM sind ja die
 91 gleichen.

Instrumente
Föderalismus

92 Die Voraussetzungen sind für beide Bundesländer allerdings sehr unterschiedlich. Wien hat die
 93 charmante Situation Kommune und Bundesland gleichzeitig zu sein. Bau- und Aufsichtsbehörde in
 94 Personalunion. Das trifft in weiterer Folge auch für die Magistratsmitarbeiter*innen zu. In Nieder-
 95 österreich gibt es 573 Bürgermeister*innen und dann gibt es noch die Landesebene als Aufsichts-
 96 behörde. Zusätzlich besitzt Wien im Gegensatz zu NÖ eine signifikante Anzahl an Grundstücken.
 97 Wenn ich also als Stadt Wien Grundeigentümer bin, über alle Instanzen der Projektgenehmigung
 98 verfüge und zusätzlich eine starke Verwaltung habe, kann ich vergleichsweise schnell und sicher
 99 planen.

Institutioneller
Kontext,
Politikfeld (RO)

100 **Neuber:** *Wenn ich mir all diese komplexen Rahmenbedingungen ansehe, kann ich mir gut vorstellen,*
 101 *dass der Wille zur Kooperation von den handelnden politischen Akteurinnen und Akteuren eher*
 102 *enden wollend ist, v. a. weil die Notwendigkeit (noch nicht) besteht.*

103 **Pozarek:** Sie werden vermutlich keinen Politiker treffen, der Ihnen sagt ‚Ich will nicht kooperieren!‘, nur
 104 probieren Sie das einmal anhand eines konkreten Projekts. Lippenbekenntnisse haben wir genug
 105 und das ganze Jahr hören wir Ansprachen, die einer Umarmung des Nachbarn gleichkommen,
 106 doch bei den konkreten Projekten und deren Umsetzung trennt sich die Spreu vom Weizen.

Politische
Prioritätensetzung

107 **Neuber:** *Mein Eindruck ist Weiters, dass jene gemeinsamen Projekte, wo es wirklich ums Geld geht, wie*
 108 *Siedlungsentwicklung oder Betriebsansiedlungen nur sehr schwer umsetzbar sind und Projekte die*
 109 *den Grünraum betreffen oft leichter einen Anklang finden.*

110 **Pozarek:** Da gebe ich ihnen grundsätzlich recht, aber ich denke auch hier geht es um eine fehlende
 111 Konkretisierung! Es muss von Anfang an klar sein, wer welchen Part übernimmt. Außerdem muss
 112 auch die Chemie zwischen den fachlichen Projektpartnern stimmen, damit etwas zustande kommt,
 113 Gdenn auf Basis deren Meinung fällen die Politiker*innen ihre Entscheidungen. Ja, und oft weiß
 114 man am Anfang gar nicht wohin die Reise geht und welche Projekte erfolgreich werden oder einen
 115 Einfluss haben. Etwas, wobei Kooperation auch auf Programmebene in der PGO sehr gut funktio-
 116 niert hat, war die Wienerwald Deklaration, die von den Landeshauptleuten unterschrieben wurde
 117 und der die meisten Wienerwaldgemeinden beigetreten sind. Kein verbindliches Papier, aber et-
 118 was das bis heute Einfluss auf Entscheidungen hat. Auch die Initiative der SRO und SRO+ hatte
 119 einen Einfluss, z. B. sind die regionalen Leitplanungen in NÖ daraus entstanden. Ein sehr sinnvoller
 120 Ansatz, weil es die Grundprinzipien auf Gemeindeebene herunter bricht.

Koordination und
Kooperation,
Instrumente

121 **Neuber:** *Wenn Sie jetzt noch einmal Ihre Karriere Revue passieren lassen, was waren die Meilensteine*
 122 *in der Stadt-Umland-Kooperation zu ihrer Zeit?*

A. Anhang

Biographie, Karriere	123	Pozarek: Das erste war der Landschaftsrahmenplan Wien-Umland. Damals war es noch so, dass Wien ein weißer Fleck in mitten NÖs auf der Landkarte war. Das nächste war der Marchfeldkanal, wo ich als junger Beamter in der Jury sitzen durfte. Danach kam die Abfallwirtschaft, wo ich als Geschäftsführer einer gemeinsamen GesmbH von NÖ und Wien Sonderabfalldeponien in NÖ geplant habe. Hier war die Kooperation gut, solange nicht ein politisches Problemfeld in einem anderen Bereich aufgebrochen ist, weil dann ist einer auf dem Gas und der andere auf der Bremse gestanden. Wir haben mit intensiver Bürgerbeteiligung geplant und sind bis zu positiven UVPs gekommen. Gebaut wurde aber dann aber nicht. Kooperation gab es dann auch im Eisenbahnwesen, wo ich vom Verkehrsministerium zu Koordinator der UVP-Verfahren für die Güterzugumfahrung St. Pölten und die Strecke Wien - St. Pölten bestellt wurde. Besonders spannend war da der Austausch und die Kooperation mit den Sachverständigen u. a. der Länder. Ja und dann kam die PGO mit vielen gemeinsamen Projekten und Konzepten.
Politische Prioritätensetzung	124 125 126 127 128 129 130 131 132 133 134	
	135	Neuber: <i>Ist es eine Schwierigkeit der Raumordnung / Raumplanung, dass man sehr oft keine sichtbaren Ergebnisse hat?</i>
Politikfeld RO, Politische Prioritätensetzung	136 137 138 139 140 141 142 143 144 145 146	Pozarek: Mit Raumordnung kann kein Politiker etwas gewinnen. Der Grund dafür ist, dass die Raumordnung – zumindest in NÖ – so ausgelegt ist, dass es Sachverständige und Aufsichtsbehörde gibt, die zulassen oder nicht. In der Raumplanung passiert auf Länderebene kaum aktives Bodenmanagement. Wir sind hauptsächlich reaktiv tätig, v. a. dann, wenn jemand dort widmen und bauen will, wo es nicht zulässig ist. Aktive Standortsicherung und -planung passiert aber wenig, da müsste sich auch etwas im Verständnis verändern. In der Regel passiert das also so, dass wir warten, bis jemand einen Antrag einbringt und wir dann zu prüfen beginnen, ob dieses Vorhaben allen (gesetzlichen) Anforderungen entspricht. Wenn wir diese Logik umdrehen würden und vorgeprüfte Standorte den Interessenten vorlegen könnten, dann könnten wir aktiv planen und Angebote machen und ein Interessent könnte sein Vorhaben vielleicht um zwei Jahre schneller umsetzen. Die regionale Leitplanung macht jetzt so etwas in Ansätzen in dem die Gemeinden kooperieren, aber so lange solche Flächen nicht gesichert und Verfügbar gemacht sind, wird es schwierig. Noch in jedem Landesentwicklungskonzept wurde ein Baulandfonds bzw. Grundstücksfonds erwähnt, es gibt ihn aber bis heute leider nicht. Die ecoplus kann das in gewissen Maße für Industrieflächen, aber für Wohnbau gibt es so etwas in NÖ nicht.
Instrumente (Regionale Leit- planung)	147 148 149 150 151	
	152	Neuber: <i>Dass es so etwas nicht für Wohnbau gibt, könnte ja auch an einer weltanschaulichen Überzeugung der handelnden politischen Akteur*innen liegen?</i>
Politische Prioritätensetzung Geschichte	153 154 155 156 157 158 159 160 161 162 163 164 165	Pozarek: Ja, natürlich könnte das sein. Dann darf ich mich aber nicht wundern, wenn ich auf die Entwicklung des Wohnbaus wenig Einfluss habe. In den 1980er Jahren gab es Überlegungen einen Wohnbaufonds gemeinsam mit Wien zu gründen. Prinzipiell hat die Idee Anklang gefunden, nur gab es dann die Angst vor der <i>Zuweisungspolitik</i> , wie man es damals nannte. In den niederösterreichischen Gemeinden herrschte die Angst vor dem Zuzug von bildungsfernen Schichten und in Wien fürchtete man den Abzug der zahlungskräftigeren Bevölkerung. Der schwarze Bürgermeister will natürlich wieder gewählt werden, hat aber Angst davor, dass in seine geplanten neuen Genossenschaftswohnungen viele Menschen mit anderen Wahlabsichten kommen. Diese und ähnliche Gedankengänge stecken hinter den Entscheidungen, welche die Raumordnung betreffen. Natürlich wäre es charmant wenn es da eine gemeinsame Initiative gäbe, aber wenn man ins Detail schaut, weiß man woran es scheitert. Hier geht es viel um Befindlichkeiten und um Vertrauensbildung.

- 166 **Neuber:** Ein Thema, bei dem meiner Meinung nach die Stadt-Umland-Kooperation einigermaßen gut
 167 funktioniert, ist die der ÖPNV. Da gibt es mit dem Verkehrs Verbund Ostregion (VOR) eine eigene
 168 Rechtsperson, die das über hat, wie sehen sie das?
- 169 **Pozarek:** Ja, das sehe ich ähnlich. Mit dem VOR gibt es eine Institution, die sich aufgerufen fühlt und Instrumente (VOR)
 170 zuständig ist, die Themen politisch aufs Tapet zu bringen und voranzutreiben.
- 171 **Neuber:** *Blicken wir in die Zukunft: Wie wird die Region Wien 2035 bzw. 2040 aussehen?*
- 172 **Pozarek:** Wien, NÖ und die Region Wien wird komplett anderes aussehen, aber das wird nicht an der Föderalismus,
 173 Raumordnung liegen. Der Unterschied wird v. a. beim Verkehr sein, wenn z. B. Home-Office ein Zukunft
 174 relevantes Arbeitsmodell sein wird. Die Platzknappheit von Wien ist heute schon ein Thema, dass
 175 sich in 20 Jahren verschärft haben wird. Es wird Ihnen in Wien niemand sagen, aber der heuti-
 176 ge Kooperationswille kommt vermutlich von dieser zunehmenden Platzknappheit. Der Klimawandel
 177 wird ein großes Thema sein, nicht umsonst boomen auch heute wieder die Sommerfrische-Orte.
 178 *Hitzeflucht* und *Dichteflucht* könnten zum Thema werden. Aber am Ende ist es Kaffeesudlesen,
 179 denn als ich als Kind auf der Brünner Straße Autos nach Typen gezählt habe, hätte ich mir nicht
 180 vorstellen können, dass ich das heute nicht mehr schaffen würde. Jedenfalls wird der Drang und
 181 Zwang zum Zusammenarbeiten größer werden, denn woher soll der Schotter kommen, der in Wien
 182 verbetoniert wird oder woher das Wasser, wo wird der Müll hingeführt? Und umgekehrt, wo und wie
 183 werden die Menschen arbeiten?
 184 Abschließend noch ein Wort zu den deutschen Stadtregionen, die oftmals als gut funktionieren-
 185 de Beispiele herangezogen werden. Ich glaube, dass einerseits auch dort nicht alles reibungslos
 186 läuft und andererseits sind die Strukturen komplett andere. In diesen Stadtregionen gibt es oftmals
 187 sehr große Städte im Umland, die als adäquate Gegengewichte funktionieren. Im Wiener Umland,
 188 besonders im Osten der Stadt, gibt es diese Gegengewichte nicht. Die Gemeinden fühlen sich er-
 189 drückt. Die Augenhöhe ist nicht gegeben. Außerdem ist auch ein Blick in die Geschichte wichtig.
 190 *Groß-Wien* hat eine unrühmliche Geschichte und die Gemeinden wollen so etwas nicht nochmal.
 191 Die Angst vor dem Abgeben von Kompetenzen hat auch damit etwas zu tun.
- 192 **Neuber:** *Vielleicht noch anschließend daran: Gibt es ihrer Wahrnehmung nach Bürgermeister*innen, die*
 193 *eine Multiplikator*innen-Rolle in ihrer Region einnehmen, was das Thema Stadt-Umland-Kooperationen*
 194 *anbelangt?*
- 195 **Pozarek:** Ja, die Regionen in NÖ wählen eine Art Komitee, in dem sich Bürgermeister*innen, die sich Instrumente
 196 dafür interessieren, engagieren. Diese sprechen dann auch für die Region gegenüber dem Land, (SUM, PGO)
 197 das ist eine gute Sache. Solche regionalen Multiplikatoren können schon etwas bewirken, wenn sie
 198 sich etwas trauen.
 199 In diesem Sinne halte ich das SUM für ein gutes Service und die PGO für eine leider Gottes viel
 200 zu wenig genutzte Plattform etwas zu bewegen, der auch die entsprechenden Mittel fehlen. Ich
 201 halte wenig davon einfach etwas völlig Neues und Schöneres zu installieren. Vielleicht ist es dafür
 202 auch noch zu früh, weil die Vorstellungen darüber noch weit auseinanderliegen. Vielleicht ist es
 203 auch utopisch, denn ich sehe es nicht, dass einerseits Gemeinden und das Land NÖ auf einen Teil
 204 ihrer verfassungsmäßigen Rechte verzichten und andererseits Wien etwa ihre Planungsagenda ei-
 205 ner neuen regionalen Institution übergeben wollen, also de facto die MA 18 auflöst. Ein Ort zum Instrumente,
 206 Treffen, der ohne Kompetenzen ausgestattet ist, nur zum Quatschen, ist aber auch nicht zielfüh- Formalisierung
 207 rend. Es sollte derzeit also eher daran gedacht werden, für einzelne, konkrete Kooperationsprojekte
 208 gemeinsame Organisationen oder Arbeitsgemeinschaften zu schaffen die ihre Aufgaben privatwirt-
 209 schaftlich erledigen.
- 210 **Neuber:** *Vielen Dank für das Gespräch!*

A.3.2. Kategorisierte Zusammenfassung

Kategorie	Zusammenfassung	Zeilennr.
Politische Prioritätensetzung (Raumordnungspolitik)	Politisch ist eine Kooperation manchmal gewünscht und manchmal nicht. Wenn man vom Anderen etwas braucht, dann kooperiert man gerne, umgekehrt überlegt man sich das genau.	13-17
	Diskussion über den Namen hat hohe Priorität.	43-45
	Lippenbekenntnisse gibt es genügend aus der Politik, bei der konkreten Umsetzung trennt sich die Spreu vom Weizen.	104-107
	Mit Raumordnung kann kein*e Politiker*in etwas gewinnen.	138
	Ideologische Prioritätensetzung der politischen Parteien haben einen Einfluss auf die Tagespolitik, auch in der Raumordnung	155-156
Machtstrukturen	Zwischen Michael Häupl und Erwin Pröll hat es natürlich auch geknirscht, aber grundsätzlich war immer eine Basis und ein guter Umgang miteinander da. Die jeweilige politische Situation schlägt dann in weiterer Folge über die Hohe Beamtenschaft bis in die Verwaltungsstrukturen durch.	17-20
Koordination und Kooperation	Die Gemeinden sind einer Kooperation alles andere als abgeneigt, sie wollen nur nicht jemanden, der ihnen sagt wie und wobei sie kooperieren sollen.	22-23
	Es braucht konkrete Projekte, kein jährliches Schulterklopfen	23-26
	Es braucht vor allem konkrete Projekte, die ein gemeinsames Interesse oder Betroffenheit auf beiden Seiten der Grenze hervorrufen.	58-60
	Wenn keine Kooperation zustande kommt fehlt es oft an der Konkretisierung	11-121
Geschichte	Die einzelnen Regionen im Wiener Umland haben ihr Selbstbewusstsein entwickelt. Die Unterschiede werden oft eher dort sichtbar, wo Regionen ihre Schwerpunkte setzen: Fremdenverkehr, Industrie, Landwirtschaft, etc.	48-51
	In den 1980er Jahren Absicht einer Gründung eines Wohnbaufonds gemeinsam mit Wien, ist an der Autonomie der Gemeinden gescheitert.	157-166
	Unrühmliche Geschichte von Groß-Wien will niemand mehr	189-192
Gesetzlicher Rahmen		
	Ungleichgewicht bei den Voraussetzungen in der Raumordnung für Wien und Niederösterreich. NÖ: Gemeinden+Land getrennt, Wien: Gemeinde+Land ist vereint.	93-100

Politikfeld RO / RP	Proaktive Raumplanung ist das Ziel, braucht aber Kooperation & Koordination	144-152
Formalisierung	Multiplikator*innen sind beim Vorantreiben der Themen entscheidend.	196-199
	Vorstellungen über ein Mehr an Formalisierung ist utopisch	200-210
Instrumente	Die Region Wien gibt es und zwar in einer sehr engen und starken funktionellen Verflechtung. Auch die Planungsgemeinschaft Ost (PGO) gibt es seit etwa 40 Jahren, das Stadt-Umland-Management (SUM) seit 15 Jahren, es gibt Wirtschaftsagenturen in Wien und Niederösterreich, die mit einander kooperieren.	6-12
	Die PGO ist weder institutionell, noch finanziell, schon gar nicht personell mächtig. Sie ist keine eigene Rechtspersönlichkeit und die wenigen Bediensteten die dort arbeiten, sind jeweils von beteiligten Ländern abgestellt.	33-35
	Mit PGO + SUM gibt es bereits gute Instrumente, die man mehr verbinden könnte, aber es braucht nichts Neues.	87-92
	Eine makellose institutionalisierte Stadtregion ohne konkrete Idee kann nicht Funktionieren	62-64
	VOR ist eine Institution für ein Thema, die sich auch aufgerufen fühlt sein Thema voranzutreiben.	
	Best-Practice-Beispiele aus Deutschland sind nicht anwendbar auf Wien, andere Voraussetzungen, Österreich ist kleinteiliger.	185-192
Leidensdruck / Notwendigkeit	Die Platzknappheit von Wien ist heute schon ein Thema, dass sich in 20 Jahren verschärft haben wird.	175-176
	Klimawandel mit Themen wie Hitze- und Dichteflucht werden wichtig. Stichwort: Sommerfrischeorte	173-184

A.4. DI Rudolf Schicker

A.4.1. Interview

Interview-Partner:	DI Rudolf Schicker
Rolle des Interview-Partners:	ehem. Wiener Stadtrat für Stadtentwicklung (SPÖ, 2001–2010)
Ort der Aufnahme:	Café Engländer, Postgasse 2, 1010 Wien
Aufnahmezeitpunkt:	25. Juni 2020, 11.00 Uhr
Dauer der gesamten Aufnahme:	01h 14min 22sek
Name des Aufnehmenden:	David Neuber
Name des Transkriberenden:	David Neuber

1 **Neuber:** Vielen Dank, dass Sie sich Zeit für ein Interview mit mir genommen haben! Welche Faktoren
2 sind in der politischen Arbeit im Bezug auf Raumordnung im Allgemeinen und auf Stadt-Umland-
3 Kooperationen im Speziellen wichtig?

4 **Schicker:** Der entscheidende Punkt ist, dass es eine solide, durchgearbeitete und faktenbasierte Grund-
5 lagenarbeit gibt, sonst kommt es wie hier zu politischen Hau-Ruck-Aktionen. In der Ostregion gibt
6 es eine gute faktenbasierte Arbeit: Es gibt die Planungsgemeinschaft Ost (PGO), die sogar mit
7 einer 15a-Vereinbarung zwischen den Ländern geschaffen wurde, es gibt eine gute kooperative
8 Arbeit in der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), wo auch der Bund dabei ist und
9 somit gibt es eine Chance etwas umzusetzen, wenn man das möchte. Letzteres ist das große
10 Thema. Normalerweise sind die Herausforderungen zwischen einem städtischen Bundesland oder
11 einer verstädterten Region und einem eher ländlichen Bundesland sehr unterschiedlich und bei
12 Kooperation sind Konflikte systemimmanent. Der springende Punkt ist, dass willige Kooperations-
13 partner*innen vorhanden sein müssen.

14 Ich kann mich noch sehr gut erinnern, wie Fritz Schindegger, der damals das Zentrale-Orte-Konzept
15 für die Ostregion gemacht hat, dieses solange umformulieren musste, bis es so abgerundet war,
16 dass die Politik dem zustimmen konnte. – Das ist schlecht! Wir hatten das Glück Ende der 1990er
17 Jahre ein Zeitfenster gehabt zu haben, während der rot-schwarzen-Koalition in Wien und dem
18 schwarz-roten Pendant in Niederösterreich. Als Basis hatten wir eine hervorragende Grundlagenar-
19 beit von ÖROK und PGO, auch gerade im Verkehrssektor. Maria Hampel-Fuchs, die Landtagsprä-
20 sidentin in Wien, war damals von der ÖVP und sie wollte zeigen, dass sie etwas machen kann und
21 hat 1998 Landtage-Arbeitsgruppen zwischen Wien und Niederösterreich eingerichtet. Thematisch
22 war sie nicht vom Fach, aber sie wusste, dass die Konstellation von einer schwarzen Landtags-
23 präsidentin in Wien und einem schwarzer Landtagspräsidenten in Niederösterreich Möglichkeiten
24 eröffnet. Beide Landeshauptleute haben das zugelassen. Die Burgenländer*innen waren auch da-
25 bei und dann sind zwei Landtage-Arbeitsgruppen geschaffen worden, die eine war Verkehr und
26 Raumentwicklung und die andere war Wirtschaft. Im Bereich Wirtschaft ist gar nichts gegangen.
27 Die haben sich einmal getroffen und sind wieder auseinander gegangen. Das lag auch an den
28 Personen, die sich nicht wirklich Arbeit antun wollten. Bei Verkehr und Raumentwicklung habe ich
29 damals noch als Gemeinderat den Vorsitz übernommen. Von Niederösterreich war u. a. ein Bür-
30 germeister aus Laa/Thaya und wir haben uns Beamte dazu genommen. Aus dem Burgenland war
31 der jetzige Landesrat Christian Illedits, der damals noch Landtagsabgeordneter war sowie Thomas
32 Perlaki, ein Raumplaner, der ein Büromitarbeiter von Landeshauptmann Hans Niessl war, dabei.
33 Ich war damals noch ÖROK-Geschäftsführer und habe mich auch mit dem niederösterreichischen
34 Verkehrsplaner Friedrich Zibuschka gut verstanden, der fachlich sehr versiert war. Mit Zibuschka
35 und Perlaki waren gute Kontakte zu den Landeshauptleuten da, damit war ein Fenster für Koope-
36 rationen offen. Somit haben wir uns zusammengesetzt und das Thema durchgearbeitet. Zu dieser

37 Zeit ist u. a. der Umfahrungsring um Wien, die S8 ins Marchfeld, Bahnausbau und die Stabilisierung
 38 des VORs, mit Tarifstrukturreform entstanden. Wir haben uns gut verstanden und sind zu Ergeb-
 39 nissen gekommen, die dann als schönes Paket in allen drei Landtagen beschlossen wurden und
 40 der Auftrag an die Exekutive formuliert. Der Hauptbahnhof war damals allerdings noch nicht The-
 41 ma. So ein Fenster kann auch aufgehen, wenn man den Wahlkalender gut im Auge hat. Jedes Mal
 42 wenn in Niederösterreich Wahlen sind, egal ob Gemeinde oder Landtag, kommt es zu Beschlüs-
 43 sen über die Verlängerung von Straßenbahnen über die Stadtgrenze. Als es wieder einmal einen
 44 einstimmigen Landtagsbeschluss dazu gab und Schwechat mitzahlen wollte, habe ich damals als
 45 Stadtrat Landesrat Johann Heuras angefragt, wie wir konkret weiter tun sollen: ‚Geh vergiss das,
 46 ist ja nur ein Landtagsbeschluss!‘, war dazu seine Antwort. Andere Themen, wo Zibuschka und ich
 47 einer Meinung waren, wie das Reservieren der vierten Spur der Südautobahn für mehrfach besetz-
 48 te PKWs und Busse, konnten nicht realisiert werden, weil Erwin Pröll dagegen war, das muss man
 49 dann auch zur Kenntnis nehmen.

50 Eine weitere Erfolgsgeschichte der Zusammenarbeit ist der Verein Wien - Niederösterreich, der
 51 damals entstanden ist, als am Bisamberg auf der niederösterreichischen Seite, Bauland gewidmet
 52 wurde und von Wien aus der Aufstand dagegen kam. Die Kronen Zeitung hat das damals über-
 53 nommen. Daraufhin wurde der Verein *Niederösterreich-Wien – Gemeinsame Entwicklungsräume*
 54 gegründet. Die Idee war, dass dieser Verein die Zahlungen übernimmt, welche die Gemeinden den
 55 Grundstückseigentümer*innen wegen der Rückwidmung in Grünland nach NÖ ROG geben müs-
 56 sen. Das war zunächst die Hauptaufgabe des Vereins für 30 Jahre. Das ist mittlerweile erledigt.
 57 Der Verein arbeitet aber weiter und wird weiterhin für Maßnahmen zur Pflege und Erhalt des Erho-
 58 lungsrums in der Region eingesetzt.

Geschichte,
Instrumente

59 **Neuber:** *An diesen Verein ist ja auch das Stadt-Umland-Management angebunden, an dessen Erfindung*
 60 *Sie ja auch stark beteiligt gewesen sind.*

61 **Schicker:** Das war ein Herzensprojekt von mir. Auf der Landesebene hat der Austausch mit den Landtags-
 62 Arbeitsgruppen bereits gut funktioniert, aber auf Gemeindeebene noch nicht so ganz. Die Psycho-
 63 logie in der Politik ist so, dass Bürgermeister*in mit Bürgermeister*in spricht und nicht mit einem
 64 Ortsvorsteher, aber gleichzeitig sagt der Bezirksvorsteher im 10. Bezirk: ‚*Mein Gemeindebau hat*
 65 *mehr Einwohner*innen als deine Gemeinde*‘. Das Ziel war also, eine Einrichtung zu schaffen, wo
 66 Austausch auf dieser Ebene gut möglich ist und eine fachliche Begleitung stattfindet. Von der po-
 67 litischen Landesebene in Niederösterreich gab es ein Commitment und somit konnte das auf den
 68 Weg gebracht werden. U. a. hat auch die ÖROK diese Initiative immer wieder als Beispiel hervor-
 69 gehoben und das zeigt, dass das eine gute Sache war und auf dieser Ebene eine Gesprächsbasis
 70 entstanden ist.

Instrumente (SUM),
Politische
Prioritätensetzung
Gesetzliche Grundlage

71 **Neuber:** *Ein wichtiges Thema in diesem Zusammenhang ist die mangelnde Augenhöhe zwischen den*
 72 *Partner*innen. Welche Möglichkeiten haben Sie in Ihrer Zeit als Stadtrat gesehen um dem entgegen*
 73 *zu wirken?*

74 **Schicker:** Im SUM war es da wichtig, dass beispielsweise die beiden zuständigen Landesräte anwesend
 75 waren. Es braucht da denke ich auch das Verständnis der kleinen Umlandgemeinden, dass der
 76 Wiener Bürgermeister nicht aus Ignoranz schwer greifbar ist, sondern das passiert auch deshalb,
 77 weil er ja auch noch zusätzlich Landeshauptmann ist.

Machtstrukturen,
Instrumente

78 **Neuber:** *Ein weiteres Projekt, wo Kooperation auf Bundeslandebene gut funktioniert hat, war der Bio-*
 79 *sphärenpark Wienerwald. Wieso hat war das hier auf beiden Seiten der Grenze ein wichtiges An-*
 80 *liegen?*

A. Anhang

81 **Schicker:** Das war eines der Projekte, wo Wien auf niederösterreichischer Seite des Wienerwaldes eine
82 weitere Zersiedelung einbremsen wollte. LH Pröll, der – so wie BGM Häupl - zuvor Umweltlandesrat
83 war, hat diesen Schutz für den Wienerwald ebenfalls gewollt. Den internationalen Schutz sahen
84 beide als geeignetes Instrument für ihr Anliegen. Herausgekommen ist eine sanfte Einschränkung,
85 aber immerhin eine Einschränkung.

Politikfeld RO
Instrumente,
Politische
Prioritätensetz

86 Grundsätzlich ist wichtig zu verstehen, dass – wenn Projekte auf politischer Ebene realisiert werden
87 wollen – am Beginn eine vorbereitende Analyse und Prognose der Entwicklungschancen stehen
88 muss. Die Ideen muss man dann *auf Halde* haben und dann, wenn sich ein Fenster öffnet, weil
89 Politiker*innen da sind, die vernetzt sind und über den Tellerrand blicken, rasch umgesetzt werden
90 können.

91 **Neuber:** *Spielt es da für die Stadt Wien eine Rolle ob Bürgermeister*innen in den Umlandgemeinden von*
92 *der SPÖ sind oder sind da die Hoheitsinteressen im Vordergrund?*

93 **Schicker:** Natürlich bringt es Vorteile, wenn die Person von derselben Partei ist, das macht einen Unter-
94 schied, da redet man anders. Aber wie Sie richtig ansprechen: Es kann auch kontraproduktiv sein
95 und die persönliche Gesprächsbasis wiegt die unterschiedliche Parteizugehörigkeit auf.

96 **Neuber:** *Wenn wir in die Zukunft blicken, welche Rolle könnte das SUM oder die PGO in der Region*
97 *spielen?*

98 **Schicker:** Das Paradoxe ist, dass die ÖROK keine Rechtsbasis hat und funktioniert und die PGO nicht so
99 gut, obwohl sie eine Rechtsbasis hat. Wie ich 1988, bei meiner Bestellung als ÖROK Geschäfts-
100 führer, bei Franz Vranitzky einen Vorstellungstermin hatte, hat er mich gefragt: ‚*Warum willst du*
101 *das übernehmen, das sind eineinhalb Beschäftigte und sag mir bitte welchen Sinn das ergeben*
102 *soll?*‘ Für mich war klar, dass alle planenden Einrichtungen in Österreich Daten brauchen, auf die
103 man sich verlassen kann und diese gemeinsame Datenbasis herzustellen. Das heißt, wir konnten
104 die ÖROK unentbehrlich machen und das ist etwas, was man der PGO auch nahelegen würde.
105 Eine Möglichkeit wäre beispielsweise, dass die drei Landesplanungsabteilungen jeweils einen Pro-
106 zentsatz ihres Budgets der PGO übertragen, damit diese für die drei Länder die gemeinsamen
107 Planungsgrundlagen liefert, z. B. das Verkehrsmodell, die Statistik heruntergebrochen auf die Re-
108 gionen, die Pendlerstromanalysen, etc... . Dann würde die PGO Bedeutung bekommen und dann
109 hätte ihre Existenz einen Sinn. Darauf muss man hinarbeiten und wenn man das über kurz oder
110 lang nicht zusammenbringt, dann ist es vielleicht besser, dass man sich einigt, die PGO aufzulösen.
111 Der andere Ansatz wäre natürlich jenen Weg zu gehen, den Berlin gegangen ist, mit der gemeinsa-
112 men Landesplanung mit Brandenburg, aber wie sich das auswirkt, wird man in Wahrheit frühestens
113 in 15 Jahren sehen, wenn Berlin sich eine Zeit lang so entwickelt hat, wie man sich das von einer
114 Hauptstadtregion eines 80 Millionen-Staates erwartet.

115 **Neuber:** *Wie sehr spielt da die unterschiedliche Geschichte von Wien und Niederösterreich im Gegensatz*
116 *zu Berlin und Brandenburg für die Umsetzung solcher Ideen eine Rolle?*

117 **Schicker:** Ja, das spielt sicherlich eine große Rolle. Es spielt stark herein, dass Wien sich als Gemeinde
118 versteht, dass sich als Land gleichzeitig die Gesetze selbst macht. In Niederösterreich hat man so-
119 wohl starke Gemeinden, als auch ein starkes Land. Außerdem hat Wien den Vorteil, dass durch den
120 starken Magistrat, die Beamtenschaft die Politik vielfach freispielt, dh. bei uns wird kein*e Politiker*in
121 angepatzt, wenn beispielsweise eine Baubewilligung nicht passt. Das ist ein riesiger Unterschied.
122 Ein weiterer großer Unterschied ist die Geschichte beim Raumordnungsgesetz. 1929 wurde die
123 Bauordnung für Wien beschlossen, wo im Planungsteil stand, dass alle vorlaufenden Pläne ab nun
124 als Flächenwidmungsplan gelten. Dadurch sind in Wien Flächenwidmungs- und Bebauungsplan

125 zu einem Planungsinstrument zusammengewachsen. Das hat letztendlich auch dazu geführt, dass
 126 bei uns der Stadtentwicklungsplan (STEP) ein so wichtiges Instrument der Planung wurde.

127 **Neuber:** Der Flächenwidmungsplan in Wien unterscheidet sich ja vom Flächenwidmungsplan einer Um-
 128 landgemeinde. Führen diese Unterschiede auch zu Konflikten?

129 **Schicker:** Da muss man sicher das Verständnis erzeugen, dass Instrument nicht gleich Instrument ist.
 130 Man kann im Wiener Stadtentwicklungsplan Siedlungsaußengrenzen und solche Dinge festlegen
 131 und diesen damit eher mit einem Flächenwidmungsplan einer Gemeinde vergleichen, während der
 132 Bebauungsplan einer Umlandgemeinde eher mit dem Wiener Flächenwidmungs- und Bebauungs-
 133 plan verglichen werden kann. Diese Unterschiede sind gravierend und müssen erklärt werden, um
 134 im Detail Missverständnisse zu vermeiden.

Politikfeld RO,
 Gesetzlicher Rahmen

135 **Neuber:** Meine abschließende Frage lautet: Wie wird die Region Wien 2040 aussehen?

136 **Schicker:** Das wird sicherlich mit der Entwicklung der Klimakrise einerseits und mit den Auswirkungen
 137 der Corona-Krise andererseits zusammenhängen. Themen die sich sicherlich auch auf die Ver-
 138 kehrsplanung auswirken werden, ist die stärkere Digitalisierung bzw. eine anstehende Arbeitszeit-
 139 verkürzung, die bis dahin kommen muss. Letzteres würde den regionalen Freizeitbedarf erhöhen.
 140 In jedem Fall sehe ich wieder eine kleinräumigere Vernetztheit auf uns zukommen, inklusive ge-
 141 nossenschaftlichen Initiativen, die unsere Versorgung sichern. Das wird nicht nur das Problem des
 142 hinteren Waldviertels sein, sondern auch von angrenzenden Wienerwaldgemeinden. Beim Verkehr
 143 wird man darauf angewiesen sein, dass der öffentliche Verkehr sich massiv besser entwickelt, auch
 144 wenn das jetzt in Corona-Zeiten eher wieder in eine andere Richtung ausschlägt: Die Eisenbahn
 145 wird wieder zu einer bevorzugten Infrastruktur gemacht werden. Auch die Gestaltung der Woh-
 146 nungen wird mehr Rücksicht auf Homeoffice und u.U. auch auf größeren Lagerungsbedarf von
 147 Lebensmitteln und damit größere Küchen nehmen müssen.
 148 Es wird jedenfalls einen intensiven Austausch und Kooperation zwischen Gemeinden der Region
 149 mit Unterstützung durch Bund und Länder brauchen. Ob das in Form der vorhandenen oder mit
 150 neuen Instrumenten erfolgt, ist dabei zweitrangig.

Zukunft,
 Instrumente,
 Leidensdruck

151 **Neuber:** Vielen herzlichen Dank für das Interview!

A.4.2. Kategorisierte Zusammenfassung

Kategorie	Zusammenfassung	Zeilennr.
	Biosphärenpark Wienerwald war den Landeshauptleuten wichtig, deshalb wurde das rasch und erfolgreich umgesetzt.	61-85
	Grundsätzlich ist wichtig zu verstehen, dass - wenn Projekte auf politischer Ebene realisiert werden wollen - am Beginn eine vorbereitende Analyse und Prognose der Entwicklungschancen stehen muss. Die Ideen muss man dann auf Halde haben und dann, wenn sich ein Fenster öffnet, weil Politiker*innen da sind, die vernetzt sind und über den Tellerrand blicken, rasch umgesetzt werden können.	86-90

A. Anhang

Politische Prioritätensetzung (Raumordnungspolitik)	Selbe Parteizugehörigkeit von politischen Akteur*innen bringt Vorteile, da redet man anders. Ist aber kein Garant für gute Kooperation.	93-96
Machtstrukturen	Ich kann mich noch sehr gut erinnern, wie Fritz Schindegger, der damals das Zentrale-Orte-Konzept für die Ostregion gemacht hat, dieses solange umformulieren musste, bis es so abgerundet war, dass die Politik dem Zustimmung konnte. – Das ist schlecht!	14-16
	,Geh vergiss das, ist ja nur ein Landtagsbeschluss; Politischer Wille der Landesregierung ist wichtiger als Landtagsbeschlüsse.	45-47
	Politisches Gewicht erzeugt Verbindlichkeit, Kommittent der Landesräte beim SUM war wichtig.	74-77
Koordination und Kooperation	Die Herausforderungen zwischen einem städtischen Bundesland und einem eher ländlichen Bundesland sehr unterschiedlich und bei Kooperation sind Konflikte systemimmanent. Der springende Punkt ist, dass willige Kooperationspartner*innen vorhanden sein müssen.	10-13
Geschichte	Kooperationen zwischen Wien und Niederösterreich in den späten 1990er Jahren kamen zu Stande, weil die parteipolitischen Rahmenbedingungen passten. Gemeinsame Landtags-Arbeitsgruppen haben den Weg für viele Projekte geebnet.	19-38
	Wien versteht sich als Gemeinde und macht sich als Land gleichzeitig die Gesetze selbst. Niederösterreich hat sowohl starke Gemeinden, als auch ein starkes Land.	117-119
Gesetzlicher Rahmen	Ungleichgewicht von politischen Akteur*innen, Bezirksvorsteher mit großen, Einwohner*innen starken Bezirken haben laut Verfassung kaum ein politisches Gewicht im Gegensatz zu Bürgermeister*innen.	62-70
	1929 wurde die Bauordnung für Wien beschlossen, wo im Planungsteil stand, dass alle vorlaufenden Pläne ab nun als Flächenwidmungsplan gelten. Dadurch sind in Wien Flächenwidmungs- und Bebauungsplan zu einem Planungsinstrument zusammengewachsen. Das hat letztendlich auch dazugeführt, dass in Wien der Stadtentwicklungsplan (STEP) ein so wichtiges Instrument der Planung wurde.	122-126
Politikfeld RO / RP	Wichtigster Punkt: Es braucht eine solide, durchgearbeitete und faktenbasierte Grundlagenarbeit, sonst kommt es zu politischen Hau-Ruck-Aktionen.	4-6
	Wien den Vorteil, dass durch den starken Magistrat, die Beamtenschaft die Politik vielfach freispielt, d.h. kein*e Politiker*in angepatzt, wenn beispielsweise eine Baubewilligung nicht passt.	119-121
	Flächenwidmungsplan in Wien ist nicht gleich Flächenwidmungsplan in NÖ	129-134

Formalisierung	Es wird ein mehr an Kooperation brauchen, welche Instrumente dasBewerkstelligen werden ist zweitrangig.	148-150
Instrumente	Verein Wien – Niederösterreich der zur Rückwidmung von Bau- in Grünland gegründet wurde, spielt heute eine zentrale Rolle in der Kooperation von Wien und Niederösterreich.	50-58
	SUM war ein Herzensprojekt, Austausch auf Landtageebene hat gut funktioniert, SUM sollte dann auf Gemeindeebene ansetzen.	61-70
	Die verwendeten Instrumente müssen sich durch irgendetwas unentbehrlichMachen, damit sie an Bedeutung gewinnen. Besonders die PGO hat das derzeit nicht.	98-110
	Gemeinsame Landesplanung, wie in Berlin könnte ein interessanter Ansatz sein.	111-114
Leidensdruck / Notwendigkeit	Klimakrise und Corona-Krise werden den Leidensdruck für mehr Kooperation erhöhen	136-147

A.5. Mag. Josef Taucher

A.5.1. Interview

Interview-Partner:	Mag. Josef Taucher
Rolle des Interview-Partners:	Klubvorsitzender der SPÖ Wien
Ort der Aufnahme:	SPÖ-Klub im Wiener Rathaus, 1082 Wien
Aufnahmezeitpunkt:	28. Mai 2020, 11.12 Uhr
Dauer der gesamten Aufnahme:	32min 35sek
Name des Aufnehmenden:	David Neuber
Name des Transkriplierenden:	David Neuber
Weitere anwesende Personen:	Mag. ^a Iris Simsa

1 **Neuber:** Vielen Dank für das Interview, ich freue mich sehr. Dürfte ich sie zu Beginn bitten, dass sie
2 sich kurz vorstellen und besonders im Bezug auf Stadt- Umland-Themen ihre langjährige politische
3 Laufbahn kurz Revue passieren lassen?

Biographie, Karriere 4 **Taucher:** Josef Taucher elf oder zwölf Jahre in der Bezirkspolitik in der Donaustadt. Ich war viele Jahre
5 Vorsitzender der Bezirksentwicklungskommission für Bürgerbeteiligung, Integration, lokale Agenda
6 und habe dadurch auch das Stadt-Umland-Management für den Nordosten mitbetreut und mit Re-
7 nate Zuckerstätter viel zusammengearbeitet.

Politikfeld RO,
Geschichte,
Instrumente
Formalisierung 8 Das Stadt-Umland-Management hat Rudi Schicker damals als Planungsstadtrat ins Leben gerufen,
9 um die Zusammenarbeit besser zu machen und besser zu gestalten als sie zum Teil gelaufen ist,
10 weil wir gesehen haben, dass die Verwaltungsgrenzen, oft die Grenzen des Handelns sind. Damit
11 hat man versucht auf diese informelle nicht verfasste Zusammenarbeit zu setzen. Auf dieser Ebene
12 geht einiges, wenn es gut vorbereitet ist, das hat uns auch Renate Zuckerstätter gezeigt, die viel
13 herum gefahren ist und mit den Bürgermeistern und Bezirksvorstehern geredet hat um Projekte
14 einzuhängen.

15 Obwohl die Stadt Wien den größeren Teil des Stadt-Umland-Managements zahlt, das über den
16 Verein Wien-Niederösterreich abgewickelt wird, ist es ein Problem, dass die kleinen Stadt-Umland-
17 Gemeinden Wien als den mächtigen Partner wahrnehmen, wodurch es zu einem gewissen Miss-
18 trauen und einer Asymmetrie kommt. Wobei ich das schwer beurteilen kann, denn ich habe immer
19 das Gefühl gehabt, dass wir versucht haben Verhandlungen auf Augenhöhe zu führen, aber ein
20 bisschen ein Vorbehalt gegen das große Wien, die Millionenstadt mit dem riesigen Budget war
21 da. Oft gab es auch ein Unverständnis, dass ein Bezirksvorsteher für 120.000 Einwohner keinen
22 Vertrag mit einem Bürgermeister mit 1.200 Einwohnern - auch für sehr kleine Projekte wie eine
23 Lagerwiese oder ein Bankerl - unterschreiben kann, denn letzterer ist von der Verfassung her eine
24 zeichnungsberechtigte und vertragsfähige Rechtsperson und ersterer ist eine Wiener Sonderform
25 und so in der Verfassung nicht vorhanden.

Machtstrukturen,
Gesetzliche
Rahmenbedingungen 17
18
19
20
21
22
23
24
25
Politikfeld RO,
Kooperation und
Koordination,
Politische
Prioritätensetzung 26 Natürlich gibt es auch klassische Interessenskonflikte. Ein Beispiel ist der Radweg ‚Dampfross und
27 Drahtesel‘, der entlang von Schienen und Bahnhöfen nach Strasshof hinaus führt, wo ein Heiz-
28 haus und Eisenbahnmuseum steht. Damals sind die Bürgermeister der Umlandgemeinden zu mir
29 gekommen und wollten, dass Wien diesen touristischen Freizeitradweg, der kein Alltagsradweg ist,
30 mitfinanziert. Als ich mir das angeschaut habe, habe ich gesehen, dass sie Wien in Süßenbrunn
31 beim Golfclub bei einen Acker streifen, während er in Niederösterreich an den Heurigen und Gast-
32 häusern entlang führt. Kurz: Wir hätten gar nichts davon gehabt und 120.000€ gezahlt. Bei den
33 Verhandlungen habe ich klar gemacht, dass ich mir schwer tue meinem Bezirksvorsteher 120.000€
34 herauszuverhandeln, wo wir in Wien und der Donaustadt nichts davon haben, wo nicht mal der Wirt
35 in Süßenbrunn etwas davon gehabt hätte, weil der Radweg 1,2 km von ihm entfernt vorbei führt. Da

36 waren die Bürgermeister der Umlandgemeinden stinksauer, weil sie meinten, dass das wichtig für
 37 sie ist. Bei ihnen fördert er die regionale Wirtschaft, ist in einem Folder *Radland Niederösterreich*
 38 und bei mir führt er nicht mal durch irgendein Ortsgebiet, sondern über einen Acker. Ja und so
 39 entstehen dann manchmal auch die erwähnten Animositäten.

40 Viele Jahre später haben wir gemeinsam an dem EU-Projekt ‚LOS_DAMMA‘ gearbeitet, wo einige
 41 Städte wie Wien und München dabei sind. Da ging es darum einen Aktionsplan und ein Konzept für
 42 neue Grünräume auszuarbeiten und bei uns war der Schwerpunkt auf die Spange vom Bisamberg,
 43 über Gerasdorf bis Süßenbrunn rüber. In diesem Rahmen war der Radweg wichtig als Verbindung
 44 zwischen Gerasdorf und Wien und da waren wir dann dabei, weil wir im Sinne des Regionalparks
 45 ‚DreiAnger‘ etwas davon gehabt haben. Also es gibt dann schon immer wieder Wege um etwas zu
 46 gestalten und umzusetzen, wenn man dran bleibt und es für beide Seiten dann passt.

Instrumente (EU)

47 Ein weiterer Punkt ist, dass wenn es um Kooperationen geht, es zwischen den Umland-Gemeinden
 48 vieles gibt - beispielsweise ‚10 vor Wien‘ - und mit Wien nichts bzw. wenig, obwohl die Menschen
 49 in Wien arbeiten und ihre Freizeit verbringen. Da gibt es eine schöne Grafik des Stadt-Umland-
 50 Managements dazu. Da gibt es beispielsweise gemeinsame Partybusse der Gemeinden, der die
 51 Menschen zur U-Bahn Station oder auf die Donauinsel bringt und wieder abholt, aber eine gemein-
 52 same Busverbindung, welche die Menschen auch z. B. nach Hagenbrunn zum Heurigen bringt gibt
 53 es nicht. Wir sehen, dass es nicht nur am *großen Wien* liegt, sondern, dass die kleinen Umland-
 54 Gemeinden auch viel lieber miteinander und untereinander kooperieren.

Politikfeld RO,
 Formalisierung

55 Diese Diskussion hatten wir auch, als wir ein Anrufsammeltaxi-Dienst von Essling in Richtung Hain-
 56 burg hinaus machen wollten, damit die Kids nicht mit dem Auto hinein fahren müssen und wo auch
 57 Wien glaube ich zwei Drittel gezahlt hätte. Es war nicht möglich eine gemeinsame Finanzierung
 58 dafür aufstellen. Da hören wir dann auch immer wieder von den Bürgermeistern: ‚*Dann parken wir*
 59 *euch zu, wenn ihr das nicht zahlts!*‘

60 Ein weiteres Kooperationsprojekt war um 2010, als wir auf der Breitenleer Straße den Kanal und
 61 die Straße neu gebaut haben und dann den benötigten Wirtschaftsweg für die Baufahrzeuge zu
 62 einem Zweirichtungsrادweg bis zur Siedlungsgrenze in Essling bauen. Auch da haben wir mit dem
 63 Stadt-Umland-Management geschaut ihn bis nach Raasdorf zu verängern, eine Gemeinde mit viel
 64 Zuzug. In Wien war es ein großer Kampf, weil der Radweg ins Nichts geführt hat. Wir haben ihn
 65 bis zur Stadtgrenze umgesetzt, aber auf Raasdorfer Seite ist bis heute nicht gebaut worden. Das
 66 ist schade, denn die Idee war, dass die Raasdorfer mit dem Rad nach Neu-Essling hinein fahren
 67 können und umsteigen, wo einige Busse ihre Schleife machen - Stichwort: Bike + Ride.

Formalisierung,
 Politikfeld RO

68 **Neuber:** *Interessant! Würden Sie sagen, dass diese Schwierigkeiten auch etwas mit der Parteizugehö-*
 69 *rigkeit der handelnden Personen zu tun haben?*

70 **Taucher:** Das ist nicht nur eine Geschichte zwischen unterschiedlichen politischen Parteien, das habe ich
 71 mit dem roten Bürgermeister in Groß Enzersdorf genau so. Der hat direkt an der Stadtgrenze einen
 72 Acker umgewidmet und dort haben sich ein Transportunternehmen, eine Fliesenfirma und Weitere
 73 ins neue Gewerbegebiet angesiedelt. Die Gemeinde hat dadurch über Millionen Euro Kommunal-
 74 steuereinnahmen, aber keine Straße dort hin gebaut. Das heißt, dass das Gewerbegebiet nur über
 75 Wiener Siedlungsgebiet erreichbar ist und alle 40 t LKWs ab 5.00 Uhr in der Früh durch Esslinger
 76 Siedlungsgebiet fahren. Er hat seit 10 Jahren keine Straße gebaut, obwohl wir angeboten haben
 77 bei der Aufschließung seines Gewerbegebiets, aus dem wir keine Einnahmen haben, gemeinsam
 78 mit der ASFINAG mitzuzahlen. Bei der Umsetzung war es seine Aufgabe die Grundstückseigentü-
 79 mer zu kontaktieren, was er nie gemacht hat. Danach war ich dann so sauer, dass ich mit einem
 80 LKW-Fahrverbot in diesem Grätzl gedroht und gleichzeitig dem Unternehmen angeboten habe in
 81 die Seestadt zu ziehen. Das ganze Siedlungsgebiet ist dort mittlerweile mehrheitlich Blau, weil die
 82 auf uns so angefressen sind, weil wir das nicht lösen können.

Politikfeld RO,
 Geschichte,
 Formalisierung

A. Anhang

83 An solchen Dingen hakt die Stadt-Umland-Kooperation dann, denn die haben Millionen Euro an
84 Steuereinnahmen dadurch und wir haben die kaputten Straßen und verärgerten Bürger*innen.

85 **Neuber:** Wenn ich das so höre, würde es ja aus meiner Sicht Sinn machen, eine Plattform oder Instru-
86 ment zu haben, bei dem alle an einem Tisch sitzen und verbindliche Regionspolitik gemacht wird,
87 über heutige Systemgrenzen hinweg.

88 **Taucher:** Da sind wir einer Meinung. Ich glaube wir brauchen Governance-Strukturen, die in der Verfas-
89 sung verankert sind. Es müsste verfasste politische Gremien geben, die gewählt werden, die etwas
90 Entscheiden können und ein Budget haben. Da gäbe es auf Regionsebene einen Parlamentaris-
91 mus, mit Mehrheiten und einem Budget, wo Projekte abgestimmt und verbindlich umgesetzt werden
92 können.

Formalisierung 93 Derzeit ist es ein informelles Reden, ein Wollen, ein Nicht-Wollen, ein Überlegen. Da gibt es Vor-
94 haben, die teilweise sogar vereinbart und protokolliert sind, aber gegenseitig gibt es derzeit keine
95 Mittel, um das Vorhaben auf der jeweilig anderen Seite voranzutreiben. Ja, ich könnte mich mit
96 Vorwürfen in die Zeitung stellen, aber das wird die Zusammenarbeit auch nicht verbessern.

97 **Neuber:** Diese Situation scheint ja für keine Seite zufriedenstellend zu sein und da stellt sich dann die
98 Frage, warum es noch nicht zu solchen oder anderen Verbesserungen der Situation, die ein ver-
99 bindlicheres Miteinander zur Folge haben, gekommen ist? Was ist ihre Meinung dazu?

Gesetzlicher Rahmen 100 **Taucher:** Ich denke, dass es auf Bundesebene eine Verfassungsänderung geben müsste, doch für die
Föderalismus 101 Bundesebene und die Parlamentarier sind solche Fragen kaum ein Thema, da sie auf einer ande-
102 ren Flughöhe sind. Die Probleme haben die Kommunen und zwar alle, v. a. die Landeshauptstädte.
103 Das Speckgürtelphänomen ist keines alleine von Wien. Überall konkurrieren Kommunen mitein-
104 ander um Betriebsansiedelungen. Dadurch entsteht eine unstrukturierte hässliche Landschaft, die
105 überall gleich aussieht. Ich bin Oststeirer und habe das selbst beobachtet. Wie ich als Kind durch
106 die Städte gefahren bin, waren Leoben, Judenburg, Kapfenberg, Gleisdorf, etc... Gemeinden mit
107 einer eigenen Charakteristik, heute sehen alle gleich aus: Gewerbeparks am Stadtrand, autoaffin,
108 überall die gleichen Geschäfte, während die Ortskerne sterben. In Graz beispielsweise, wächst
109 der Speckgürtel über Hausmannsstätten und Gratkorn bis Gleisdorf hinaus immens und ist eine
110 Herausforderung und Problem für die Raumordnung. Mein Gefühl und Hypothese ist, dass die Par-
111 lamentarier für diese Herausforderungen nicht die geeignete Flughöhe haben und das daher dort
112 kein Thema ist und wir Kommunalpolitiker*innen können das Problem nicht ändern.

Instrumente, 113 Es sind viele der Meinung, dass wir entsprechende Governance-Strukturen brauchen. Streiten wer-
Formalisierung 114 den wir dann über die Ausgestaltung, wie das beschickt wird, ob es ein Delegationssystem oder ein
115 Wahlsystem ist. Das wird sicherlich nicht einfach als schwarzes Niederösterreich und rotes Wien
116 auf einen Nenner zu kommen, aber dass es so etwas braucht, da wird man einen Raumplaner,
117 einen Bürgermeister oder Landesrat in Niederösterreich genauso fragen können, wie die entspre-
118 chenden Leute in Wien, da gibt es großen Konsens. Aber irgendwie geht es niemand wirklich an.

Politische 119 Man muss noch dazu sagen, dass wir nicht zum ersten Mal in den Stadtentwicklungsplan hinein
Prioritätensetzung 120 geschrieben haben, dass genau diese Governance-Strukturen gewünscht und notwendig sind. So-
121 wohl Wien, als auch Niederösterreich sind dafür, aber es kam nie zu einem Punkt wo konkret etwas
122 entworfen und daran gearbeitet wurde und sich dann die Länder um eine Beschickung kümmern.

Instrumente, 123 Der Wille ist da, aber es scheitert offensichtlich am Endprodukt. Uns fehlt auch einfach die Struktur
Politische 124 dafür, welche die Arbeit dazu - auch politisch - weiter treibt. Es gibt auch keinen wirklichen Stadtrat
Priorisierung 125 der für das grenzüberschreitende zuständig ist. Wer hat wirklich die Kompetenz das zusammen
126 zu bringen. Es bräuchte wohl dafür eine Abteilung, die Gesetzestexte dazu ausarbeitet und einen
127 politische Zuständigkeit in Form eines Stadtrats.

128 **Neuber:** *Es gibt ja noch weitere Kooperationsformen, die mehr oder weniger gut funktionieren, wie die*
 129 *PGO oder den VOR zum Beispiel. Könnten diese ein Ausgangspunkt für eine verstärkte Koopera-*
 130 *tion sein?*

131 **Taucher:** Ja, aber beim VOR ist die Lage eine andere, denn das ist eine GmbH und somit eine juristische
 132 Person, da gibt es Verträge und es herrscht Klarheit.

Instrumente (VOR)

133 **Neuber:** *Gibt es innerhalb der SPÖ zu diesem Thema eine Position. Beispielsweise als Beschlüsse bei*
 134 *Parteitag oder in Form von Strategiepapieren?*

135 **Taucher:** Als Stadt Wien haben wir in den Stadtentwicklungsplan als Strategiepapier diese Absichten und
 136 Pläne klar formuliert. Als SPÖ-Klub der Mandatare haben wir ein Strategiepapier zu Stadtentwick-
 137 lung, aber auf Parteiebene fällt mir ad-hoc kein Beschluss ein.

138 Andere Player, wie die Arbeiterkammer, haben sich mit dem Thema auch viel beschäftigt und aus-
 139 gearbeitet, besonders im Bezug auf Mobilität. Der Blick der Arbeiterkammer auf das Thema ist
 140 wieder ein anderer und interessant. Für die sind alle Menschen, die in Niederösterreich wohnen,
 141 aber nach Wien zum Arbeiten pendeln, Mitglieder. Da gibt es als gesetzliche Vertretung eine andere
 142 Handlungsmotivation. Das ist bei der SPÖ anders, da gehören die Mitglieder aus Groß Enzersdorf
 143 beispielsweise der SPÖ Niederösterreich.

Politischer Kontext

144 **Neuber:** *Spannend! Meine abschließende Frage: Mit welchen Personen sollte ich Ihrer Meinung nach zu*
 145 *diesem Thema unbedingt noch reden?*

146 **Taucher:** Ich würde an Ihrer Stelle auf alle Fälle mit Renate Zuckerstätter vom Stadt-Umland-Management
 147 reden. Dann mit MA 18-Abteilungsleiter Andreas Trisko bzw. Planungsdirektor Thomas Madreiter.
 148 Christof Schremmer von der ÖROK und Peter Biwald vom KDZ, die viel mit den Gemeinden zu-
 149 sammenarbeiten, haben auch einen guten Überblick. Wenn Sie mit einer Stadt-Umland-Gemeinde
 150 reden wollen, ist sicherlich der Bürgermeister von Gerasdorf Andreas Vojta ein geeigneter Ge-
 151 sprächspartner, der sehr an diesem Thema interessiert ist und mit dem Regionalpark ‚DreiAnger‘
 152 viel macht. Zuletzt hat er mit seiner Wirtschaft einen Konflikt durchgestanden, weil die Schotterba-
 153 rone im Regionalpark-Gebiet nach Steinen schürfen wollten und er sich vehement für das Naher-
 154 holungsgebiet eingesetzt hat.

155 Generell habe ich das Gefühl, dass die Kooperationen beim Kapitel Umwelt und Klima gut funk-
 156 tioniert und beim Thema Mobilität sowie Flächenwidmung, also da wo es um die Kohle geht, sehr
 157 schwierig ist. Es bräuchte dazu einen Lastenausgleich, denn die Menschen nutzen bei uns die
 158 Krankenhäuser, Unternehmen nutzen unsere Straßen und verursachen Verkehr und Kosten und
 159 Steuern zahlen sie aber in Niederösterreich.

Instrumente,
 Formalisierung

160 Abschließend möchte ich noch den Gedanken mitgeben, dass ich auch für die Umland-Gemeinden
 161 Verständnis habe, denn die sind auch oft in einem Sandwich. Da habe ich beispielsweise einmal
 162 länger mit einem Bürgermeister geredet, der mir erzählt hat, dass er einerseits Druck von seinen
 163 Bauern, die im Gemeinderat sitzen, bekommt, dass ihre Felder zu Bauland umgewidmet werden
 164 und andererseits von den oft neu zugezogenen Menschen aus der Stadt, die sich eine bessere
 165 Infrastruktur, sanfte Mobilität, öffentlichen Verkehr und einen neuen Kindergarten wünschen. Auch
 166 für die Gemeinden ändern sich die Mehrheitsverhältnisse und Rahmenbedingungen mit dem Be-
 167 völkerungsdruck durch den Zuzug. Ich möchte betonen, dass ich großes Verständnis für diese
 168 schwierige Position habe.

Politische
 Prioritätensetzung

169 **Neuber:** *Ich denke, dass das ein schöner Schlusssatz ist. Vielen Dank, dass sie sich Zeit genommen*
 170 *haben für ein Interview mit mir!*

A.5.2. Kategorisierte Zusammenfassung

Kategorie	Zusammenfassung	Zeilennr.
Politische Prioritätensetzung (Raumordnungspolitik)	Politische Parteizugehörigkeit ist ein Thema, aber das ist bei weitem nicht alles. Konflikte beginnen und enden nicht bei der Parteizugehörigkeit.	70-84
	Soweit kein Parteitagsbeschluss da, es fehlt auch ein Stadtrat für die Stadtregion	135-138
	SPO Niederösterreich und SPO Wien sind unterschiedliche Strukturen, die sich gegenseitig strukturell nur wenig berühren.	138-143
Machtstrukturen	Wien wird als größerer Partner wahrgenommen, führt zu Misstrauen und einer Asymmetrie.	15-19
Koordination und Kooperation	Asymmetrie ist schwer beurteilbar, denn das Gefühl war, dass die Verhandlungen auf Augenhöhe geführt werden.	18-20
	Projekte werden oft einseitig konzipiert und Partner*innen erst spät eingebunden, das führt zu Frustration und wenig Kommitment	26-39
	Anstoß von Außen, z. B. durch EÜ-Projekte, bringen Steine ins Rollen.	40-46
	Kooperationen finden oft unter den Umlandgemeinden statt und weniger mit Wien	47-54
Geschichte		
Gesetzlicher Rahmen	Verwaltungsgrenzen sind Grenzen des Handelns	9-11
	Unverständnis bei Bezirksvorstehern mit vielen Einwohner*innen, dass sie Nicht der*die richtige Ansprechpartner*in für Bürgermeister*innen sind.	19-22
Politikfeld RO / RP	Es bräuchte auf Bundesebene eine Verfassungsänderung, doch für die Bundesebene und die Parlamentarier sind solche Fragen kaum ein Thema.	100-104
	Schwierige Position der Bürgermeister*innen von Stadt-Umland-Gemeinden. Druck von Bauern, die im Gemeinderat sitzen, dass ihre Felder zu Baulandum gewidmet werden und Druck von den neu zugezogenen Menschen aus der Stadt, die sich eine bessere Infrastruktur, sanfte Mobilität, öffentlichen Verkehr und einen neuen Kindergarten wünschen.	160-168
	Projekte werden konkret abgestimmt und ausgemacht, es gibt aber keine Handhabe, wenn ein*e Partner*in dann nicht will oder kann	60-67
	Derzeit ist es ein informelles Reden, ein Wollen, ein Nicht-Wollen, ein Überlegen.	88-92
	Bei GmbHs wie dem VOR herrscht Klarheit, das ist einfacher	131-132

Formalisierung	Bei Themen wo es weniger ums Geld geht, funktioniert Kooperation besser.	155-159
Instrumente	SUM wurde gegründet um die Zusammenarbeit besser zu verbessern.	8-10
	Es braucht Governance-Strukturen, die in der Verfassung verankert sind. Wie diese beschickt werden und ausgestaltet sind ist eine andere Frage, die es politisch zu lösen gilt. Wird nicht einfach beim roten Wien und schwarzen Niederösterreich.	93-96 113-116
Leidensdruck / Notwendigkeit		

A.6. DIⁱⁿ Ilse Wollansky

A.6.1. Interview

Interview-Partnerin:	DI ⁱⁿ Ilse Wollansky
Rolle der Interview-Partnerin:	chem. Abteilungsleiterin Raumordnung und Regionalpolitik (NÖ, bis 2019)
Ort der Aufnahme:	Café Eiles, Josefstädter Straße 2, 1080 Wien
Aufnahmezeitpunkt:	2. Juli 2020, 11.30 Uhr
Dauer der gesamten Aufnahme:	1h 11min 39sek
Name des Aufnehmenden:	David Neuber
Name des Transkriberenden:	David Neuber

1 **Neuber:** Vielen Dank, dass Sie sich Zeit für ein Interview genommen haben! Dürfte ich Sie einladen sich
2 kurz vorzustellen und auf ihre Karriere zurückzublicken. Was waren die Highlights und Meilensteine,
3 auch besonders in der Stadt-Umland- Kooperation in der Region Wien?

Biographie, Karriere 4 **Wollansky:** Ich habe auf der BOKU *Grünraumgestaltung* – wie das damals hieß – studiert. Wir waren
5 glaube ich der zweite Jahrgang, der das zum Regelstudium machen konnte. Danach habe ich noch
6 ein Jahr in den USA Landschaftsarchitektur studiert und bin dann zurück gekommen, wo ich dann
7 in Niederösterreich in der *Gesellschaft für Regionalforschung* begonnen habe zu arbeiten. Das
8 war ein privates Unternehmen, das von zwei Beamten geführt wurde, die das als Nebenbeschäftigung
9 betrieben haben. Dort haben wir uns im Wesentlichen mit Regionalplanung beschäftigt. Ende
10 der 1970er und Anfang der 1980er Jahre haben wir v. a. für Oberösterreich umfangreiche Regional-
11 planungen gemacht, besonders für die an Niederösterreich angrenzenden Bezirke. Während
12 des Studiums habe ich auch Übungen an der TU gemacht und dort habe ich den Walter Pozarek
13 kennengelernt, der dort Assistent war. Später habe ich ihn dann im Land Niederösterreich wieder
14 getroffen, da wir natürlich als Büro viele Kontakte und Termine mit den Beamten hatten. Als sich
15 Walter Pozarek krenziert hat lassen um anderweitig tätig zu sein, hat er mich gefragt ob ich den
16 Job nicht gerne machen würde und so bin ich in die Landesregierung hinein gerutscht, wo ich seine
17 Aufgaben übernommen hatte.
18 Das Kooperationsthema war von Anfang an da, besonders auch mit den regionalen Raumord-
19 nungsprogrammen. Besonders nachdem Walter Pozarek das erste regionale Raumordnungspro-
20 gramm für Wiener Neustadt und Neunkirchen gemacht hat, war klar, dass das Wiener Umland sich
21 so dynamisch entwickelt, dass es eine übergeordnete Raumplanung braucht und nicht alles auf
22 Gemeindeebene passieren kann. Also lange bevor Brigitte Jilka und ich zur Überzeugung kamen,
23 dass es ein Stadt-Umland-Management bräuchte, hat man sich mit Stadt-Umland-Kooperationen
24 auseinander gesetzt, v. a. mit Deutschen Beispielen. Die ersten Studien, wie die Anderen das ma-
25 chen, hat es aus der PGO in den 1990er Jahren gegeben. Bei diesen Beispielen war es aber nie
26 so, dass sich zwei Bundesländer organisieren mussten, es war immer eine Stadt und ihr Umland in
27 einem Bundesland. Dieser Umstand war dann letztendlich auch immer die Hürde, warum es nie for-
28 male Konstruktionen gegeben hat. Die Einstellung der Politik dazu war: ‚*Wasch mir den Pelz, aber
29 mach mich nicht nass!*‘ und wichtig war die Devise ‚*Nur keine Brösel!*‘. Folglich hat es v. a. dort gut
30 funktioniert, wo es klar themenspezifisch war, wie z. B. der Verkehrsverbund Ostregion (VOR), wo
31 die drei Bundesländer eine GmbH gegründet haben oder beim Marchfeldkanal oder beim Biosphä-
32 renpark Wienerwald: Ein Thema, wo ich eine GmbH gründen kann! Aber bei einer umfassenden
33 Planung, da ist einem einfach das Hemd näher als der Rock. Weiters wichtig bei Kooperationen
34 ist sicher, dass es für alle Beteiligten einen erkennbaren Vorteil geben muss. Dass jemand etwas
35 bezahlt, wovon er Nichts hat, kann nicht lange gut gehen, weil dann die Politik nachfragt, was wir

36 davon haben und wir Beamten uns rechtfertigen müssen.
 37 Angesichts der Hürden, die es gab, ist es jedenfalls ein Erfolg, dass es das SUM gibt und das
 38 dieses auch für das Bratislava-Umland-Management (BAUM) Modell gestanden hat.

39 **Neuber:** *Wenn man auf der administrativen Ebene oftmals nicht weiter kommt, weil beispielsweise die*
 40 *Politik bei manchen Themen auf der Bremse steht, hört man dann irgendwann auf visionär zu*
 41 *denken und arrangiert sich mit dem System?*

42 **Wollansky:** Einerseits ja, sicherlich, andererseits probiert man doch auch immer wieder etwas Neues.
 43 Das SUM ist sicherlich ein solches Beispiel. Dass ein Vehikel geschaffen wird, wohin beide Bun-
 44 desländer Kompetenzen abgeben ist unrealistisch, somit versuchte man mit der Gründung des
 45 SUMs das Beste aus der Situation zu machen und schaut, dass man dort gute Leute hat, die das
 46 Vertrauen der handelnden Personen in Gemeinde und Bezirk haben. Mit dem Vertrauen der Politik,
 47 steht und fällt so etwas. Wenn die Bürgermeister*innen merken, dass das Nichts bringt und man
 48 selbst nicht mehr das machen kann, was man will, weil einem ständig wer auf die Finger schaut,
 49 dann wird so etwas wie das SUM keine Akzeptanz finden. Aber wenn sie den Mehrwert erkennen,
 50 weil Kooperationen, ohne denen die Probleme nicht lösbar sind, viel schneller hergestellt sind mit
 51 Hilfe des SUMs beispielsweise, dann wird das funktionieren. Klar, zwischen Wien und den Gemein-
 52 den gibt es immer eine schiefe Ebene, weil die Ansprechpartner*innen der Bürgermeister*innen in
 53 der Stadt Wien immer Beamt*innen, in seltenen Fällen Bezirksvorsteher*innen, sind. Aber selbst
 54 Letztere sind – auch wenn sie 300.000 Einwohner*innen haben – verfassungsrechtlich, planerisch
 55 aber auch budgetär weniger mächtig, als beispielsweise der Bürgermeister von Großhofen mit 98
 56 Einwohner*innen. Andererseits ist es auch klar, dass sich der Bürgermeister oder die Vizebürger-
 57 meisterin von Wien nicht regelmäßig mit den Bürgermeister*innen der Umlandgemeinden trifft um
 58 irgendwelche Probleme zu besprechen, weil das einfach unter deren Wahrnehmungsschwelle liegt.
 59 Die reden eher auf Landeshauptleuteebene: Häupl und Pröll haben sich ja relativ gut verstanden,
 60 wo auch einiges weiter gegangen ist, wie das bei den aktuellen Akteur*innen ist, kann ich nicht
 61 beurteilen.

Instrumente (SUM)
Politikfeld RO

Formalisierung

Gesetz-
liche Grundlage

Formalisierung

62 **Neuber:** *Das heißt, wenn es da auch auf persönlicher Ebene gut läuft, sozusagen ein Fenster offen ist,*
 63 *dann geht mehr voran?*

64 **Wollansky:** Ja, mit diesem Prinzip leben Beamt*innen. Das heißt wir überlegen uns auf der Fachebene,
 65 was wir für die Zukunft für sinnvoll erachten und wenn die politische Konstellation so ist, dass uns
 66 jemand zuhört, dann bringen wir das vor. Aber wenn man genau weiß, dass das Interesse gegen
 67 Null tendiert, dann hat es auch keinen Sinn, weil es verlorene Liebesmüh ist und der Aufwand
 68 wirklich nicht lohnt. Das kann ich rückblickend sagen, weil wenn mir jemand nicht zuhört und bei
 69 den Besprechungen ständig telefoniert und aus dem Raum geht, dann weiß ich, dass das Interesse
 70 vielleicht nicht ganz so groß ist.

(Politische Strategie
Politics)

71 **Neuber:** *Sie haben das Problem der mangelnden Augenhöhe zuvor angesprochen, welche Möglichkeiten*
 72 *gäbe es denn um dieses Problem aufzulösen?*

73 **Wollansky:** Ich glaube nicht, dass es dazu so viele neue Vehikel bräuchte, weil davon gibt es genug. Und
 74 noch eine neue GmbH zu gründen, wo ich eigentlich nicht genau weiß, was ich mit der machen
 75 will – weil das gab es ja auch vor nicht allzu langer Zeit – bringt nicht viel, denn wenn ich keine
 76 Inhalte habe, brauche ich keine Form. Ich muss zuerst immer wissen was ich tun möchte und dann
 77 suche ich mir das passende Vehikel dafür, weil sonst ist es nach dem Motto: *„Ich weiß zwar nicht*
 78 *wo ich hin will, aber ich bin schneller dort!“*. In den letzten Jahren sind einige gute Instrumente
 79 dazu gekommen, wie beispielsweise der Prozess der regionalen Leitplanung in Niederösterreich,
 80 der eine neue Herangehensweise der überörtlichen Raumordnung und unter Einbindung der SUM

Instrumente,
Formalisierung

A. Anhang

81 Manager*innen auch ein Instrument zur Verbesserung der Kooperation darstellt. Die existierenden
82 Vehikel können natürlich umstrukturiert und umgestaltet oder mit neuen Ebenen versehen werden.
83 Ich könnte mir gut vorstellen, dass wenn der politische Wille bei den drei Landeshauptleuten da
84 wäre und es eine regelmäßige Mini-LH-Konferenz auf PGO-Ebene gäbe, dann wäre schon viel
85 gewonnen. Theoretisch ist ja diese politische Ebene vorgesehen, genauso wie in der ÖROK, aber
86 ich glaube das letzte Mal von Bruno Kreisky wahrgenommen wurde. Insofern hat es sicherlich auch
87 mit einem gewissen Selbstverständnis der Politik zu tun, ob solche Gelegenheiten erkannt und
88 genutzt werden. Wenn man sich die ganzen Kooperationen ansieht, die es zwischen Wien und
89 Niederösterreich gibt, wie den *Verein Niederösterreich-Wien* und PGO, dann sind die in der Ära
90 der Landeshauptleute Siegfried Ludwig und Helmut Zilk entstanden bzw. dann der Biosphärenpark
91 Wienerwald zwischen Erwin Pröll und Michael Häupl. Jetzt kann man nur hoffen, dass es wieder
92 eine Kooperationsbereitschaft gibt, um andere Dinge anzugehen, denn Themen wie Klimawandel
93 oder Demographie, wie ich mit einer alternden Bevölkerung umgehe, würden das meiner Meinung
94 nach notwendig machen.

95 **Neuber:** *Jetzt könnte man das Problem der mangelnden Augenhöhe meiner Meinung nach auch mit*
96 *einem höheren Grad an Verbindlichkeit herstellen. Ist eine solche Verbindlichkeit unbedingt an eine*
97 *weitere, dann vierte, Verwaltungsebene gekoppelt, die ja, wie von Ihnen auch schon angesprochen,*
98 *immer wieder aufs Tapet gebracht wird?*

99 **Wollansky:** Rein legislativ ist das schon miteinander verbunden, besonders für ein Thema wie Planung.
100 Um beim Beispiel des Biosphärenparks Wienerwald zu bleiben, da gibt es ein gleichlautendes Lan-
101 desgesetz in Niederösterreich und eines Wien. Das ist ein sehr konkretes Thema, aber Planung
102 betrifft eine Vielzahl an Aspekten und da kann ich mir nicht vorstellen, dass man die Gesetzge-
103 ber*innen dazu bringt, sich ein doch recht unbestimmtes Gesetz zu geben, mit dem sie zur Zusam-
104 menarbeit verpflichtet werden. Konkrete und punktuelle Übereinkommen mit Gesetzeskraft gäbe
105 es noch einige, die ich mir vorstellen könnte, wie z. B. zum Thema Logistik, wo gemeinsam Stand-
106 orte ausgesucht und ausgebaut werden, aber da sind wir dann wieder bei den schon erwähnten
107 gemeinsamen Planungs- und Errichtungs-GmbHs, die einen Gesellschaftsvertrag haben, den sie
108 abarbeiten. Sonst bin ich einfach schon in einer neuen Planungsebene, wo ich Kompetenzen aus
109 den Bundesländern herauslösen und in das neue Gesetz hineinstellen müsste. Da stünde dann,
110 dass die Planung in der Ostregion XY macht und da sind wir dann schon wieder sehr nahe an der
111 vierten Verwaltungsebene, die keiner will.
112 Oder man schafft die Bundesländer ab, was ja auch kein Schaden wäre meiner Meinung nach bei
113 einem 8 Millionen-Einwohner-Land. Niederösterreich nimmt sich ja gerne Bayern als Vorbild her,
114 das 8 Millionen Einwohner hat. Das auf 1,5 Millionen Niederösterreicher herunter zu brechen ist
115 kühn meiner Meinung nach, aber in der Politik geht das.

116 **Neuber:** *In Anknüpfung an die erwähnte Mini-Landeshauptleutekonferenz: Die LH-Konferenz hat auch*
117 *kein eigenes Gesetz, dass diese vorsieht. Die müssten sich also nicht treffen, tun es aber trotzdem,*
118 *obwohl sie unterschiedlicher Parteien angehören. Da gibt es also einen Mehrwert, warum gibt es*
119 *diesen für die drei LHs in der Ostregion (noch) nicht?*

120 **Wollansky:** Ich muss gestehen: Das weiß ich nicht! Denn in Wahrheit sind Wien und Niederösterreich
121 von der Bevölkerungszahl her die beiden Player in Österreich. Aber ich glaube da geht es stark um
122 die Thematik ‚*Alle gegen Wien*‘. Also nach dem Motto: ‚*Wir lassen uns vom Bund in den Ländern*
123 *nix anschaffen, weil da sind wir die Kaiser.*‘ ...und die EU gibt es auch noch. Ich denke da steht
124 Wien oftmals stellvertretend für die Bundespolitik, denn wenn wir uns über die Zeit die Mehrheits-
125 verhältnisse ansehen, dann waren es tendenziell die schwarzen Länder und der rote Bund.

126 **Neuber:** *Aber auch bei der Gründung der beiden Bundesländer spielte die Parteipolitik eine große Rolle!*

127 **Wollansky:** Ja, das Trennungsgesetz 1921, wo sowohl Wien, als auch Niederösterreich geschaut haben,
 128 dass ihre Mehrheitsverhältnisse nicht durcheinander kommen. Das spielt mit Sicherheit noch bis
 129 heute eine gewisse Rolle. Um das zu sehen, muss man sich ja nur die Aussagen von Landespoliti-
 130 ker*innen anhören: Wenn eine Wirtschaftslandesrätin in Niederösterreich stolz verkündet, dass ein
 131 Betrieb aus XY nach NÖ geholt werden konnte, dann spricht das Bände. Man müsste so ehrlich
 132 sein und sagen, dass wenn das ein gut gehender Betrieb ist, der Arbeitsplätze schafft, dann kommt
 133 das mit den eingenommenen Steuern durch den Finanzausgleich sowieso wieder allen zu Gute.
 134 Somit ist es eigentlich egal, ob der Betrieb beispielsweise in der Ketzergasse auf der einen oder
 135 anderen Straßenseite angesiedelt ist.

Geschichte

136 **Neuber:** *Der angesprochene Finanzausgleich, ist auch ein beliebtes Thema, wenn es um Stadt-Umland-*
 137 *Kooperationen geht. Könnte eine Reform des Finanzausgleichs eine Möglichkeit sein, wodurch eine*
 138 *Initiative von Bundesebene Anreize für mehr Kooperation geschaffen werden könnten?*

139 **Wollansky:** In einer der letzten Novellen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG), wurden Gemeindekooper-
 140 ationen ja schon verankert. Das ist allerdings relativ kompliziert und wird meines Wissens von
 141 den Gemeinden kaum genützt. Also wenn beispielsweise die Gemeinden an der S8 im Marchfeld
 142 kooperieren wollen, dann gründen sie eher eine eigene Sache, wie einen Gemeindeverband oder
 143 eine GmbH, als dass sie eine Kooperation nach FAG eingehen würden. Ich vermute, dass sie sich
 144 da rechtlich und auch politisch-argumentativ leichter tun. Also rein prinzipiell gäbe das FAG da ei-
 145 niges her, aber es ist auch klar, dass da noch viel Luft nach oben besteht. Und eine tiefgreifende
 146 Reform, kann ich mir gegen den Willen der Länder nicht vorstellen.

Gesetzliche
Grundlage

147 **Neuber:** *Welche Umstände könnten da ein Grund für ein Veto der Länder diesbezüglich sein?*

148 **Wollansky:** Ich glaube, dass das schlichtweg das Beharrungsvermögen der Länder ist. Jeder weiß wor-
 149 an man ist und was man bekommt. Wenn ich den Schlüssel für den Finanzausgleich ändere, dann
 150 muss ich auch die Kriterien ändern und wenn der Bevölkerungsschlüssel beispielsweise nicht mehr
 151 zählt, dann gibt es zwangsweise Verlierer und Gewinner. Meine Erfahrung war aber, wenn immer
 152 wir versucht haben irgendwelche Förderungen an die Realitäten anzupassen, dann war die politi-
 153 sche Aussage: *„Es darf niemandem etwas weggenommen werden“*. Da beißt sich die Katze in den
 154 Schwanz, denn wenn ich etwas wirklich neu denken möchte, dann gibt es welche die weniger und
 155 andere die mehr bekommen werden. In Niederösterreich ist es einmal klar, dass eine schwarze
 156 Gemeinde nicht weniger bekommen darf, aber eine Rote vielleicht schon. So kann man aber keine
 157 Förderrichtlinien gestalten. Also wählt man den Weg, dass alle die bisher was bekommen haben,
 158 weiter etwas Bekommen und vielleicht ein paar neue dazu kommen.
 159 Dass der Bevölkerungsschlüssel unsinnig ist, ist wohl mittlerweile ohnehin jedem klar, der Nach-
 160 denken kann.

Gesetzliche
Grundlage,
Politische Prioritä-
tensetzung

161 **Neuber:** *Beim Stichwort Beharrungsvermögen, kommt für mich auch das Stichwort des Leidensdrucks*
 162 *ins Spiel. Ist Ihrer Meinung nach der Leidensdruck für einen mutigeren Schritt bei Stadt-Umland-*
 163 *Kooperationen in der Region Wien noch nicht groß genug?*

164 **Wollansky:** Ich denke, dass der finanzielle Leidensdruck noch nicht so groß ist, dass es Kooperationen
 165 braucht. Vielleicht ändert sich das jetzt mit den vielen Schulden die Corona-bedingt gemacht wer-
 166 den.
 167 Natürlich muss man die Politik auch insofern verstehen, als dass sie ja ihren potenzielle Wäh-
 168 ller*innen Erfolge verkaufen müssen – glauben sie zumindest. Und ein Erfolg ist eigentlich immer
 169 etwas Monetäres, dh., dass es für irgendetwas mehr Geld gibt. Ich weiß nicht, bei wie vielen Men-

Leidensdruck,
externe Faktoren

A. Anhang

	170	schen man es als Erfolg verkaufen kann, wenn XX Prozent weniger CO ₂ ausgestoßen wird, weil es
	171	ja auch bedeutet, dass irgendetwas beschränkt werden muss. In meiner Wahrnehmung sind jene
Politische	172	Maßnahmen beliebt, mit denen ich Geld verteilen kann und solange das irgendwie geht, wird es
Prioritätensetzung	173	mit der Kooperation schwierig.
	174	Dass der Leidensdruck ein Anlass für Kooperationen ist, sieht man bei den Wiener Umlandgemein-
Leidensdruck,	175	den an der Südachse. Für die ist klar, dass sie das Verkehrsproblem wenn, dann nur gemeinsam
externe Faktoren	176	bewältigen können und nicht jede Gemeinde für sich. Auch wenn sie das gesamte Verkehrspro-
	177	blem auch kooperativ nicht gemeinsam lösen können, ist das ein großer Fortschritt und auch
	178	über vergleichsweise kleine kooperative Initiativen zwischen den Gemeinden freut man sich, wie
	179	einen gemeinsamen Nachtbus oder eine gemeinsame Radwegplanung. Auch Kooperationen bei
	180	den Betriebsflächen sind notwendig, denn ohne diesen wird die Bevölkerung aufbegehren, weil sie
	181	beispielsweise jeden Morgen bei den Kreuzungen mit der B17 mindestens zehn Minuten im Stau
	182	stehen. Aber so lange die Kooperation nicht so großzügig sind, wie es bei der Wirtschaftskoope-
	183	ration im Marchfeld der Fall ist, wo es egal ist, in welcher Gemeinde sich der Betrieb letztendlich
	184	ansiedelt, wird weiterhin jede Gemeinde darum buhlen, dass sich möglichst viele Betriebe in der
	185	eigenen Gemeinde ansiedeln.
	186	Ich glaube bundeslandübergreifend ist für Wien Kooperation dann interessant, wenn es um Verkehr
Politikfeld RO	187	geht, Stichwort: Pendler*innenproblematik. Das sieht man jetzt auch am Vorstoß der Stadträtin Si-
	188	ma zu den Straßenbahnverlängerungen in die niederösterreichischen Umlandgemeinden. Wobei
	189	ich sagen muss, dass ich da schon erstaunt war, denn bisher waren Straßen- oder U-Bahnen ins
	190	Wiener Umland undenkbar, denn bisher hat noch jeder Verkehrsstadtrat gesagt: <i>„Ich lass mir doch</i>
	191	<i>die U-Bahn Garnitur in Niederösterreich nicht voll machen, wenn dann die Wiener*innen nicht mehr</i>
	192	<i>einsteigen können!“</i> .
Kooperation,	193	Derzeit wächst Wien, aber das müsste ja als Dogma nicht immer so weiter getragen werden, son-
Koordination,	194	dern könnte ja auch ins Umland verlagert werden. Aber auch die Umland-Gemeinden steigen auf
Instrumente	195	die Bremse beim Wachstum, das ist sicherlich ein wichtiges Thema für die Zukunft wo kooperiert
	196	werden könnte. Um hier Möglichkeiten zu schaffen, haben wir von niederösterreichischer Seite
	197	immer wieder Ideen vorgebracht, dass sich die Stadt Wien wohnbaumäßig im Umland engagiert,
	198	spricht besonders in den Haltestellenbereichen des ÖPNVs gezielt Flächen entwickelt. Womit einer-
	199	seits der Verkehr kanalisiert werden könnte und andererseits in Wien nicht alles noch dichter und
	200	noch höher verbaut werden müsste. Nachverdichtung ist gut und schön, aber irgendwann habe ich
	201	auch da eine Grenze erreicht.
	202	Neuber: <i>Die Nicht-Umsetzung solcher Ideen von fachlicher Ebene hat vielfach ja mit dem Nicht-Wollen</i>
	203	<i>der politischen Ebene zu tun. Was sind da Ihrer Erfahrung nach die Ängste der politischen Ak-</i>
	204	<i>teur*innen?</i>
	205	Wollansky: Da geht es natürlich um die Lufthoheit. Um bei dem Beispiel des Wohnbauengagements
politische	206	Wiens in Niederösterreich zu bleiben: Da bräuchte es schon sehr weit blickende Bürgermeis-
Prioritätensetzung	207	ter*innen, die gemeinsam mit der Stadt Wien gemeinsam Wohnbauflächen entwickelt, in Halte-
Machtstrukturen	208	stellennähe und autofrei, etc.. Besonders auch deshalb, weil natürlich die Angst der Bürgermeis-
	209	ter*innen besteht, dass dann Menschen zuziehen, die ich tendenziell eher nicht in der Gemeinde
	210	haben will, weil sie anders wählen oder aus anderen Gründen. Auch jetzt haben die Gemeinden
	211	oft ein Mitspracherecht, wer die genossenschaftlichen Wohnungen in ihrer Gemeinde bekommt.
	212	Da gibt es durchaus Menschengruppen, wo man will, dass die eher in Wien bleiben, weil sie v. a.
	213	Kosten verursachen.
	214	Neuber: <i>Ich würde gerne noch einmal konkret auf das SUM zurück kommen, ich denke, dass dort viel</i>
	215	<i>und wichtige Lobbyarbeit für Stadt-Umland-Kooperation gemacht wird und wurde, die oftmals am</i>
	216	<i>Papier gar nicht zu erkennen ist. Wie ist da Ihre Einschätzung zum SUM?</i>

A. Anhang

262 Auch hier geht es immer um die Zeitfenster die für bestimmte Dinge manchmal offen sind. Und
263 grundsätzlich ist bei Kooperationen wichtig, dass ein Vorteil für beide Seiten entsteht.

264 **Neuber:** Eine vorletzte Frage zu einem anderen Thema: Die Raumordnung und auch die Politik ist 2020
265 noch sehr männlich dominiert; Sie werden in vielen Runden und Arbeitsgruppen die einzige Frau
266 gewesen sein, besonders da Sie in leitender Funktion waren. Hat Ihrer Erfahrung nach dieser Um-
267 stand, der männlichen Dominanz einen Einfluss auf die Kooperationsbereitschaft ausgeübt?

268 **Wollansky:** Nein, das wäre mir nie aufgefallen. Ich halte Kooperation weder für ein spezifisch männliches,
269 noch für ein spezifisch weibliches Thema. Prinzipiell würde ich aus meiner Erfahrung heraus sagen,
270 dass Frauen etwas uneitler sind als Männer, die gelegentlich etwas mehr mit den Flügeln schlagen
271 müssen – aber das ist vielleicht auch ein Klischee. Beispielsweise im SUM-Beirat habe ich die
272 handelnden Personen durchwegs so erlebt, dass sie zwar Alpha-Tiere sind – weil sonst wird man
273 nicht Bürgermeister*in – aber gut mit einander umgehen konnten. Aber vielleicht waren sie auch
274 gerade deshalb in diesen Steuerungsgruppen präsent.

275 **Neuber:** Schauen wir am Ende in die Zukunft: Wie wird die Region Wien und die Stadt- Umland-Kooperation
276 darin in 20 Jahren aussehen?

Zukunft,
Formalisierung der
Instrumente

277 **Wollansky:** Ich hoffe, dass es bis dahin gelungen sein wird eine tatsächliche Kooperationskultur zu fin-
278 den, vielleicht auch etwas formaler als es jetzt der Fall ist. Nichts gegen die informelle Ebene, die
279 ist gut und richtig und die hat ihre Zeit und sie ist sicherlich besonders am Anfang eine gute Sa-
280 che, aber irgendwann muss es dann ein System geben, das möglichst personen- und besonders
281 politiker*innenunabhängig wird. Dass die Realisierung von Kooperationen nicht vom Good-Will einzel-
282 ner Politiker*innen bzw. Beamt*innen bzw. wie gut diese miteinander können, abhängt. Wichtig
283 wird auch sein, dass das Ganze auf gescheite finanzielle Beine gestellt wird. Manche Entwicklun-
284 gen kann man nur erahnen, aber die Hoffnung besteht, dass die Menschen mit stärker werdendem
285 Umweltbewusstsein die Gegebenheiten auch stärker hinterfragen und kritischer werden. Wir sehen
286 gerade, dass Home-office für viele gut möglich ist und nicht jeden Tag muss gependelt werden. Mit
287 der Digitalisierung ist sicherlich auch viel Veränderungspotenzial gegeben und somit werden sich
288 manche Probleme und Gegebenheiten in der Zukunft anders darstellen als heutzutage.
289 Und man soll die Hoffnung nicht aufgeben, vielleicht gibt es wirklich einmal eine Planungsgemein-
290 schaft, welche die gemeinsame Landesplanung für Wien, Niederösterreich und das Burgenland
291 macht. Auch die internationale Vernetzung der PGO hat noch Potenzial und Luft nach oben.

292 **Neuber:** Vielen herzlichen Dank für das Interview!

A.6.2. Kategorisierte Zusammenfassung

Kategorie	Zusammenfassung	Zeilennr.
	Mottos der Politik: ‚Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass, ‚Nur keine Bröselj und ‚Das Hemd ist mir näher als der Rock‘	28-33
	Abgrenzung als politisches Stilmittel ist wichtig, z. B. wenn ein Betrieb in einen Ort geholt wurde.	130-135
	Eine Priorität ist, dass es bei neuen Maßnahmen keine Verlierer*innen geben darf. Deshalb sind Neuerungen so schwer (Stichwort: Finanzausgleich)	148-160

Politische Prioritätensetzung (Raumordnungspolitik)	Politik will den Wähler*innen Erfolge verkaufen und Geld verteilen, das ist beliebt.	167-173
	Luftthoheit als wichtiges Priorisierungsmerkmal. Wo ich entscheiden kann, entscheide ich!	206-213
	Besetzung von Gremien (Proporz) ist oft wichtiger als der Inhalt (SUM-Beirat)	228-243
Machtstrukturen	Einerseits gehört es zum Alltag sich mit dem System zu arrangieren und Andererseits wird doch immer wieder was Neues probiert	42-44
	Die Machtstrukturen sind wichtig. Projekte auf Gemeindeebene, die keinen Anklang auf der übergeordneten Ebene finden, sind dann gelaufen, aus unterschiedlichen Gründen	257-263
Koordination und Kooperation	Kooperation war immer schon Thema, besonders in den regionalen Raumordnungsprogrammen.	18-19
	Bei Kooperationen ist es wichtig, dass es für alle Beteiligten einen Erkennbaren Vorteil geben muss.	34-36
Geschichte	„Wien“ steht oftmals stellvertretend für die Bundespolitik. Über die Zeit Gesehen, waren die Mehrheitsverhältnisse so, dass es tendenziell die schwarzen Länder und der rote Bund waren.	124-125
	Das Trennungsgesetz 1921, wo sowohl Wien, als auch Niederösterreich geschaut haben, dass ihre Mehrheitsverhältnisse nicht durcheinander kommen, spielt mit Sicherheit noch bis heute eine gewisse Rolle.	127-135
Gesetzlicher Rahmen	Zwischen Wien und den Gemeinden gibt es immer eine schiefe Ebene, weil die Verfassung diese schafft.	50-58
	Gesetze wie Finanzausgleichsgesetz werden nicht komplett ausgeschöpft, weil sie oft kompliziert sind	139-146
Politikfeld RO / RP	Ich glaube bundeslandübergreifend ist für Wien Kooperation dann interessant, wenn es um Verkehr geht, Stichwort: Pendler*innen-problematik.	186-192
	Wohnbauengagement Wiens im Umland war von administrativer Seite gewünscht, von politischer Seite nicht so sehr.	193-201
	Mit dem Vertrauen der Politik, steht und fallen Vorhaben.	46-47
	Häupl und Pröll haben sich ja relativ gut verstanden, da ist auch einiges weiter gegangen	60-61
	Das Prinzip der offenen politischen Fenster ist wichtig für Beamt*innen, d.h. auf der Fachebene wird etwas vorbereitet, was für die Zukunft für sinnvoll erachtet wird und wenn die politische Konstellation so ist, dass jemandzuhört, dann wird etwas vorgebracht.	64-70

A. Anhang

Formalisierung	Existierende Instrumente könnten umstrukturiert werden bzw. ihr komplettes Potenzial ausgeschöpft werden. Die PGO hätte eine politische Ebene, die bis jetzt nicht wahrgenommen wird. (regelmäßige Mini-LH-Konferenz)	120-125
	Mehr Verbindlichkeit ist eng mit einer weiteren Verwaltungsebene verbunden, da Raumordnung ein komplexes Thema ist	99-111
	Das SUM ist nicht ständig im Hinterkopf der Bürgermeister*innen	226-228
	Formalisierung ist in Zukunft wünschenswert, Strukturen die Personen-Unabhängig funktionieren.	277-281
Instrumente	Das Studium von best practices v. a. aus Deutschland war wichtig	20-30
	Ein Instrument, wohin beide Bundesländer Kompetenzen abgeben ist Unrealistisch, somit versuchte man mit der Gründung des SUMs das Beste aus der Situation zu machen und hat Leute eingesetzt, die das Vertrauen der handelnden Personen in Gemeinde und Bezirk haben.	43-46
	Instrumente dürfen nicht Mittel zum Zweck sein, sondern brauchen Inhalte	73-81
	Das SUM hat eine andere Qualität in der gegenseitigen Wahrnehmung gebracht.	217-218
	SUM-Konferenzen waren als Austauschplattform sehr wichtig	244-251
Leidensdruck / Notwendigkeit	Der finanzielle Leidensdruck ist noch nicht groß genug, Corona-Schulden könnte diese Situation verschärfen.	164-166
	Leidensdruck kann ein Gamechanger sein, wie man es im Süden Wiens sieht, Wo der steigende Verkehr ein mehr an Kooperation veranlasst hat.	174-185

A.7. Manfred Wurm

A.7.1. Interview

Interview-Partner:	Manfred Wurm
Rolle des Interview-Partners:	ehem. Bezirksvorsteher von Wien-Liesing (SPÖ, 1995–2012)
Ort der Aufnahme:	Pizza Plus, Anton-Baumgartner-Straße 44, 1230 Wien
Aufnahmezeitpunkt:	10. Juni 2020, 11.30 Uhr
Dauer der gesamten Aufnahme:	1h 1min 13sek
Name des Aufnehmenden:	David Neuber
Name des Transkribierenden:	David Neuber

1 **Neuber:** Vielen Dank, dass Sie sich Zeit für ein Interview genommen haben. Ich würde Sie zu Beginn
 2 einladen Ihre 17 Jahre als Bezirksvorsteher Revue passieren zu lassen und ein paar Meilensteine
 3 und Highlights in der Stadt-Umland-Kooperation aus dieser Zeit zu nennen.

Biographie, Karriere

4 **Wurm:** Mein Name ist Manfred Wurm, geboren bin ich in Ybbstal in Niederösterreich, bin dann nach
 5 Perchtoldsdorf übersiedelt und dann weiter nach Wien gekommen. Ich habe zehn Jahre als Lehrer
 6 für Deutsch und Geographie gearbeitet und bin dann durch Zufall eigentlich in die Politik gekommen.
 7 Unter Bruno Kreisky habe ich im Zentralsekretariat der SPÖ gearbeitet und 1983, als er abgetreten
 8 ist, wurde ich SPÖ-Bezirkssekretär in Wien-Liesing. Später wurde ich Wiener Gemeinderat und
 9 1995 Bezirksvorsteher in Liesing. Das Amt habe ich bis 2012, also bis zur Pensionierung ausgeübt.
 10 Als Bezirksvorsteher von Liesing ist man ständig mit der unsichtbaren Stadtgrenze konfrontiert, die
 11 eigentlich nur in Köpfen – v. a. in der Verwaltung – zu finden ist. In den Köpfen der Bevölkerung gibt
 12 es zwar schon Niederösterreich und Wien, aber die Menschen arbeiten und verbringen ihre Freizeit
 13 ganz selbstverständlich auf beiden Seiten der Grenze, der Raum ist zusammengewachsen. Als ich
 14 als Bezirksvorsteher begonnen habe, waren die Pendlerströme vorwiegend noch von Niederöster-
 15 reich nach Wien gerichtet, aber mittlerweile ist die umgekehrte Richtung ähnlich stark. Auch die
 16 Shopping-City-Süd (SCS) war immer schon ein beliebtes Ziel der Liesinger Bevölkerung. Die Gren-
 17 ze ist also eine virtuelle Grenze, die sich allerdings verwaltungstechnisch noch immer sehr stark
 18 auswirkt und meiner Wahrnehmung nach manchmal stärker als irgendwelche EU-Binnengrenzen
 19 war.

Biographie, Karriere,
 Geschichte,
 Politikfeld RO

20 Ich habe von Anfang an versucht mit den Umlandgemeinden Kontakt aufzunehmen und zu halten,
 21 um Probleme gemeinsam durchzubesprechen. Als das Stadt-Umland-Management (SUM) mit Ma-
 22 nager Andreas Hacker auf eine Initiative von Häupl und Pröll gegründet wurde, ist das bei mir sofort
 23 auf Akzeptanz gestoßen. Auf der Ebene von Häupl und Pröll gab es eine freundschaftliche Basis,
 24 auf der Probleme gut besprochen und Lösungen gefunden werden konnten. Andreas Hacker war
 25 vor der Gründung des SUMs Regionsmanager des Industrieviertels. Das hat Niederösterreich cle-
 26 ver gemacht, auf Regionsebene Kooperationen anstoßen zu wollen, weil auch in Niederösterreich
 27 nicht alles eitel Wonne ist, was die Gemeindegrenzen überschreitende Zusammenarbeit anbelangt.
 28 Diese Ausdehnung auf Wien mit der Gründung des SUMs habe ich für einen großen Fortschritt
 29 gehalten. Auf höchster Verwaltungsebene waren die treibenden Kräfte Madreiter in Wien und Zi-
 30 buschka in Niederösterreich.

Geschichte,
 Kooperation und
 Koordination

31 Schwierig wurde es v. a. dann, wenn es darum ging Dinge konkret umzusetzen, auch wenn die
 32 Projekte, was den finanziellen Aufwand betrifft, nicht allzu groß waren. Da kamen dann oft – auch
 33 von Wiener Seite, muss ich dazu sagen – sofort die Reflexe ‚Das wollen wir eigentlich nicht!‘ oder
 34 ‚Das sollen die Anderen zahlen!‘, wie z. B. bei der Breitenfurter Straße auf Wiener Gebiet, als ein
 35 Beschleunigungsprogramm für Autobusse umgesetzt werden sollte. Da haben wir unter Koordina-

Machtstrukturen,
 Kooperation und
 Koordination,
 Formalisierung

A. Anhang

36 tion des SUMs schon Pläne ausgearbeitet gehabt, wie man Beschleunigungsmaßnahmen setzen
37 hätte können und sind damit zur Stadt Wien gegangen, die uns gesagt haben ‚Wenn Niederöster-
38 reich das will, dann soll Niederösterreich das zahlen!‘, wohl wissend, dass weder Niederösterreich
39 in Wien, noch Wien in Niederösterreich etwas Zahlen kann. Solche Geschichten haben immer wie-
40 der Kooperationen mühsam gemacht und torpediert.

41 Ganz generell hatte ich manchmal das Gefühl, dass man das SUM eher als eine Spielwiese für
42 Bezirksvorsteher auf Wiener Seite und Bürgermeister von Umlandgemeinden auf niederösterreichi-
43 scher Seite gesehen hat, um sich gegenseitig den Frust abzubauen, nach dem Motto: ‚Die sollen
44 sich dort was überlegen, die sollen was zum Tun haben und was dann konkret umgesetzt wird,
45 entscheiden dann sowieso wir!‘ Diese Erfahrungen haben sich zu der an sich guten Kooperation
46 hinzugemischt, aber wir konnten dann immer wieder den einen oder anderen positiven Erfolg feiern:
47 Die Busspur haben wir beispielsweise letztendlich doch noch umsetzen können.

48 **Neuber:** *Vielleicht könnten Sie beim SUM noch etwas in die Tiefe gehen, was wurde da zu Ihrer Zeit*
49 *gemacht?*

50 **Wurm:** Insgesamt war die Arbeit im SUM sehr interessant, weil der Kontakt zu den niederösterreichischen
51 Gemeinden, aber auch zur Beamt*innenschaft auf höherer Ebene oder auch zu Landesrät*innen
52 viel enger wurde. Dennoch kam immer wieder Sand ins Getriebe. Mit dem SUM haben wir auch
53 immer wieder Exkursionen gemacht, beispielsweise nach Deutschland oder in die Schweiz. Das
54 waren gemischte Gruppen von Planungsleuten von den Ländern Wien und Niederösterreich, Nie-
55 derösterreichische Bürgermeister*innen, ich als Bezirksvorsteher, manchmal Planungsbüros mit
56 denen wir zusammengearbeitet haben und SUM-Manager Andreas Hacker. Der Outcome war zwei-
57 erlei, einerseits haben wir viel Interessantes und Neues kennengelernt, mit welchen Zugangswei-
58 sen die gleichen Herausforderungen wo anders gehandhabt werden und andererseits hat natürlich
59 die Reisegruppe eine ganz andere Art der Beziehung bekommen, weil man sich auch privat ken-
60 nenlernen konnte. Inhaltlich konnten wir sehen, dass es von totaler Verschmelzung bis zu einer
61 losen Zusammenarbeit viele Möglichkeiten gibt. Das Thema der Verschmelzung haben wir für die
62 Region Wien recht schnell abgehakt und die lose Zusammenarbeit favorisiert. Ich konnte dort auch
63 Einblicke in die Arbeit der Bürgermeister*innen der Niederösterreichischen Umlandgemeinden be-
64 kommen und sehen, dass die teilweise ähnliche Probleme mit den übergeordneten Stellen hatten,
65 nämlich, dass diese nicht immer unterstützend waren und Entscheidungen ob kooperiert wird oder
66 nicht, als höchst politische – v. a. auch parteipolitische – Entscheidungen angesehen wurden. Rot
67 und Schwarz war in vielen Bereichen nicht kompatibel und ich denke da wird sich bis heute nicht
68 sehr viel geändert haben, auch wenn ich nicht mehr den genauen Einblick habe.

69 Eine zweite erfolgreiche Kooperation und ein Lieblingsprojekt von mir war der *Biosphärenpark Wie-*
70 *nerwald*, wo ich im Leitungsgremium war. Das war eine sinnvolle Sache, wo auch die Kooperation
71 sehr gut gelaufen ist. Da war zwar die Zusammensetzung anders als im SUM, aber ähnlich: Die
72 Schirmherrschaft hat die Stadträtin und der Landesrat übernommen, es waren Menschen aus den
73 Verwaltungen, wie aus Wien von der MA 49 dabei, es waren Bürgermeister*innen der Wienerwald-
74 gemeinden dabei und ich für die Wiener Bezirksvorsteher*innen. Das war eine schöne und gute
75 Zusammenarbeit, wo etwas rausgekommen ist, auch weil der politische Wille da war, dass da et-
76 was am Ende als herzeigbares Ergebnis da sein musste. Dieser politische Wille, der von Anfang
77 an ersichtlich war, hat einen spürbaren Unterschied zum SUM gemacht, wo der Ansatz von Lan-
78 desebene verfolgt wurde: ‚Was habt ihr für Probleme, sucht Lösungen und wir schauen, dass wir
79 es dann umsetzen!‘, wobei es dann gerade in der Umsetzungsphase immer wieder zu Problemen
80 gekommen ist.

81 In diesem Zusammenhang ist auch die aktuell durch die Wiener Stadträtin Sima vorgeschlagene

82 Errichtung der Bahnverbindung nach Kaltenleutgeben zu erwähnen². Dieses Thema wurde in den
 83 vergangenen 25 Jahren immer wieder, v. a. vor Wahlen – sowohl in Wien, als auch in Niederöster-
 84 reich – hervorgeholt und dann wegen der hohen Kosten immer wieder fallen gelassen. Ich vermute,
 85 dass es auch dieses Mal wieder sterben wird, weil es nicht finanzierbar und auch technisch kaum
 86 mehr umsetzbar ist, da man sinnvollerweise die bestehende Bahntrasse bis Kaltenleutgeben ver-
 87 längern müsste und dafür die Grundstücke aber fehlen.

88 **Neuber:** *Wenn wir schon bei einem Blick zurück sind, welche geschichtlichen Ereignisse halten Sie im*
 89 *Zusammenhang mit der Stadt-Umland-Kooperation in der Region Wien für wichtig?*

90 **Wurm:** Da ist sicherlich das Abtretungsgesetz 1954 und die Entwicklungen um und nach *Groß-Wien* zu
 91 nennen. Die Alliierten haben darauf bestanden, dass Groß- Wien wieder aufgelöst wird. Gerade im
 92 damaligen Bezirk sind die Diskussionen dazu intensiv gelaufen, welche Gemeinden wieder nach
 93 Niederösterreich wollen und welche nicht. Liesing selbst, der heutige 23. Bezirk wurde erst 1938
 94 eingemeindet und so hätte Liesing auch wieder zu Niederösterreich kommen müssen, wenn es
 95 nach den Alliierten gegangen wäre. Letztendlich war es den Amerikanern und Russen aber nicht
 96 so wichtig und so kam es 1954 zu Volksbefragungen, die dann die Basis für die aktuellen Grenzen
 97 gebildet haben. Wobei auch Gemeinden mitten in Liesing, wie z. B. Mauer, nach Niederösterreich
 98 wollten, sind dann aber mit den anderen Liesinger Gemeinden nach Wien gekommen, weil das
 99 als Einheit betrachtet worden ist. Besonders die Liesinger SPÖ-Mandatäre haben sich stark für
 100 einen Verbleib bei Wien ausgesprochen, hervorzuheben ist dabei Johann Radfux, der auch erster
 101 Liesinger Bezirksvorsteher wurde und Eduard Weikhart, der Abgeordneter zum Nationalrat und
 102 Bezirksparteivorsitzender der SPÖ Wien-Liesing war.

Geschichte

103 **Neuber:** *Inwieweit haben diese Gegebenheiten Ihrer Meinung nach Auswirkung auf die heutige Situati-*
 104 *on?*

105 **Wurm:** Ich denke, dass wir schon beobachten können, dass es an einem regionalen Verständnis bzw.
 106 Bewusstsein bei den Menschen in Wien und Umgebung mangelt. Auch das Mapping war jahrelang
 107 so, dass Karten von Niederösterreich mit einem Loch und Pläne von Wien als Inselkarte dargestellt
 108 wurden. Das führt letztendlich auch dazu, dass nur kooperiert wird, wenn es wirklich notwendig ist.

Geschichte

109 **Neuber:** *Jetzt gibt es mit dem SUM und der PGO zwei Instrumente, wo man diesbezüglich ansetzen*
 110 *könnte. Besonders die PGO hat eine verfassungsrechtliche Basis, auf der etwas bewegt werden*
 111 *könnte. Woran scheitert es?*

112 **Wurm:** Sowohl die Planungsgemeinschaft Ost, als auch das SUM sind zahnlos und mehr Verbindlichkeit
 113 ist letztendlich nicht gewünscht, obwohl in jedem Stadtentwicklungsplan und Landesentwicklungs-
 114 konzept die Wichtigkeit von Kooperation betont wird. Letztendlich möchte jede*r Politiker*in nicht
 115 auf das Recht verzichten je nach Lage entweder *Nein* oder *Ja* zu sagen. Das heißt, dass diese Din-
 116 ge nicht ausschließlich Planungstool, sondern auch Machtinstrumente sind und da immer wieder
 117 Wahlen sind, die auf einer Politik des ‚*Wir sind die Stärkeren, wir bestimmen!*‘ aufbaut, stockt das
 118 Ganze immer wieder. Das gibt es natürlich auch im Kleinen, aber da sind die Auswirkungen dann
 119 nicht so gravierend.

Instrumente,
 Formalisierung

120 **Neuber:** *Daran anknüpfend, wie war es für Sie in diesem Spiel der Kräfte als Bezirksvorsteher? Verfas-*
 121 *sungsrechtlich haben sie nicht die gleiche Stellung wie ein*e Bürgermeister*in im Umland, war die*
 122 *Kooperation gut möglich?*

²vgl. Schwarz, Rachbauer und Gebhart, 2020

A. Anhang

	123	Wurm: Da gab es keine Probleme und das Auskommen war sehr gut. Den Bürgermeister*innen muss ich
Gesetzlicher	124	zu Gute halten, dass sie für Kooperationen total offen waren und die Zusammenarbeit hat sowohl
Rahmen,	125	auf persönlicher, als auch auf sachlicher Ebene hervorragend funktioniert. Was Sie richtig anspre-
Kooperation und	126	chen ist, dass die Bezirksvorsteher*innen kaum Kompetenzen haben und für jede Entscheidung
Koordination	127	den Magistrat brauchen. In grenzüberschreitenden Fragen wurde der Magistrat aber nur auf Wei-
	128	sung von Stadtratsebene aktiv, wo dann natürlich das erwähnte politische Spiel wieder begonnen
	129	hat. Mir ist schon klar, dass dann weitere Gesichtspunkte und finanzielle Überlegungen mit einbe-
	130	zogen werden müssen, aber Kooperationen sind so nicht erleichtert worden.
Politikfeld RO,	131	Grundsätzlich gilt, dass man sich in der Politik immer Verbündete suchen muss um etwas Bewegen
Politische	132	zu können und das habe ich in meiner Zeit als Bezirksvorsteher auch oft versucht und mit den Nie-
Prioritätensetzung,	133	derösterreichischen Bürgermeister*innen ist mir das auch mehrmals gelungen, wir sind oft einer
Formalisierung	134	Meinung gewesen. Dennoch waren uns immer wieder Grenzen gesetzt mit den übergeordneten
	135	Stellen. Wir haben uns im SUM oft und stundenlang zu gemeinsamen Vorhaben und Herausforde-
	136	rungen getroffen und diskutiert. Parteipolitische Differenzen sind in den Hintergrund getreten und
	137	wir haben auf sachlicher Ebene Lösungen ausarbeiten können, dann war aber meistens Schluss.
	138	Wir hatten gute Fachleute, die wertvolle Inputs gegeben haben, wie auch beispielsweise Friedrich
	139	Zibuschka, den obersten Verkehrsplaner Niederösterreichs. Wenn wir ihn dann gefragt haben, beim
	140	Landesrat zu dieser oder jener Thematik vorzufühlen, dann haben wir oft gehört: <i>„Naja, probieren</i>
	141	<i>kann ich es ja!</i> . Deshalb war für uns eben oft das Gefühl da, dass das SUM ein Beschäftigungs-
	142	programm für uns Bezirksvorsteher*innen und Bürgermeister*innen war, um die Oberen nicht zu
	143	sekkieren.
	144	Trotz allem hatte es für mich einen Sinn mich in diese Prozesse einzubringen und zu engagie-
	145	ren, ich habe es jedenfalls nicht als verlorenen Aufwand gesehen. Das Problembewusstsein wurde
	146	geschärft, wir konnten doch einiges an kleinen Projekten realisieren, die sich nachhaltig positiv
	147	auswirken. Es lohnt sich jedenfalls sich zu engagieren. Letztendlich war es auch spannend mein
	148	gewohntes Umfeld zu verlassen und mich mit übergeordneten Stellen auseinanderzusetzen, wo ich
	149	auch die Grenzen des Möglichen ausloten konnte.
	150	Neuber: <i>Das klingt für mich nach einer verzwickten Situation. Wie könnte dieses Dilemma – wenn ich es</i>
	151	<i>so nennen darf – Ihrer Meinung nach aufgelöst werden?</i>
Instrumente,	152	Wurm: Ich denke, dass wir genug Planungsinstrumente haben und es viele Möglichkeiten gäbe Koope-
Leidensdruck,	153	rationen umzusetzen, aber der Leidensdruck scheint mir noch nicht groß genug zu sein. Man wird
Formalisierung	154	erst umdrehen, wenn man kurz vor der Wand steht. Um beim konkreten Projekt der Bahnlinie nach
	155	Kaltenleutgeben zu bleiben: St. Pölten ist weit weg, das Wiener Rathaus ist auch weit weg. Die
	156	Notwendigkeit ist offensichtlich nicht spürbar und man verwendet das Projekt lieber um sich gegen-
	157	seitig das Bummerl zuzuschieben.
Gesetzlicher Rahmen	158	Ein anderes anschauliches Beispiel ist, dass die Wiener Seite den Niederösterreichischen Ge-
Kooperation und	159	meinden immer wieder vorgeworfen hat auf Teufel komm' raus zu bauen, um ihre Einwohnerzahl
Koordinierung,	160	zu erhöhen, da unser Österreichischer Finanzausgleich so intelligent ist, dass man pro Kopf Geld
Formalisierung	161	bekommt und das noch dazu in Sprüngen. Bei 2.000 Einwohner*innen ist beispielsweise ein so ein
	162	Sprung, das heißt, dass es finanziell einen großen Unterschied macht, ob man 1.900 oder 2.001
	163	Einwohner*innen hat. Das bedeutet, dass jede*r Bürgermeister*in daran interessiert ist mehr Köpfe
	164	zu haben, damit die Infrastruktur finanzierbar ist. Ein Kindergarten kostet einiges an Geld, aber es
	165	ist nicht mehr ein so ein großer Unterschied, ob er zweigruppig oder dreigruppig ist. Die Vorwürfe
	166	waren zum Teil gerechtfertigt und zum Teil auch nicht, da die Gemeinden in Niederösterreich zum
	167	Teil schon ziemlich gebremst haben bei den Flächenwidmungen für Wohnbau, da auch von der
	168	Gemeindebevölkerung ein Wunsch zum Siedlungsstopp bzw. zur Siedlungsverlangsamung da war.
	169	Als dann ein Projekt auf Wiener Seite, knapp an der Stadtgrenze kam, wollte ich nicht die Maxi-

malanzahl von Wohnungen widmen, damit wir unseren Beitrag zur Reduktion des Verkehrschaos leisten. Gewidmet wurde dann die maximale Größe, gegen meinen Wunsch und Willen. Das Argument war dann: *„Wenn es die Niederösterreicher machen, dann machen wir es auch so!“* Wir haben die Instrumente, wie das SUM oder die Planungsgemeinschaft Ost, die gute Projekte macht, aber solange eine gesetzliche Verbindlichkeit nicht gegeben ist, wird es weiterhin nicht wirklich funktionieren.

Neuber: *Wie könnte eine solche Verbindlichkeit beispielsweise aussehen?*

Wurm: Die Verbindlichkeit müsste gesetzlich sein: Burgenland, Wien und Niederösterreich müssten beispielsweise sagen, dass das was in der Planungsgemeinschaft Ost ausgearbeitet wird, zwar von den Landtagen politisch abzusegnen, aber dann verbindlich ist. Das passiert aber derzeit nicht, denn das was die PGO ausarbeitet hat empfehlenden Charakter und wenn die Empfehlungen gerade ins politische Konzept passen, hebt man sie hervor und wenn nicht, dann finden sie keine Berücksichtigung. Meistens ist es halt so, dass es mindestens einer Seite gerade nicht ins Konzept passt. Somit ist und bleibt die Einigkeit sehr fragil, weil es vom Willen der jeweils aktiven politischen Akteur*innen abhängt und es keine gesetzlich-verbindliche Grundlage gibt.

Formalisierung,
Gesetzlicher Rahmen

Neuber: *Sie haben ja gesagt, dass sie mit dem SUM auch Exkursionen nach Deutschland und und die Schweiz gemacht haben, wieso funktioniert Regionspolitik dort besser?*

Wurm: Die Beispiele, die wir in Deutschland gesehen haben, haben uns gezeigt, dass dort natürlich auch nur mit Wasser gekocht wird, dass es sich dort auch spießt und auch nicht alles glatt läuft. Die Verbände, die es dort gibt, sind teilweise schon Jahrzehnte alt und damit ist auch mehr Erfahrung und auch schon einige Erfolge im Spiel. Bei uns ist die ganze Thematik, eine vergleichsweise junge und wenn man optimistisch ist, kann man sagen, dass das in 20-30 Jahren vielleicht auch bei uns gang und gebe ist. Wenn die Probleme größer werden, wird auch die Bereitschaft zur Kooperation wachsen. Wenn Regionen gemeinsame Pläne machen und zusätzlich noch ein finanzieller Abgleich gemacht wird, wie wir es teilweise in Deutschland gesehen haben, ist das natürlich eine gute Sache. So etwas ist aber in der Region noch nicht in Sicht. Wie schon angesprochen, wäre eine andere Lösung beim Finanzausgleich, aber auch bei den Gewerbesteuerereinnahmen sinnvoll. Gerade bei den Gewerbeeinnahmen wäre wichtig: Derzeit baut jede Gemeinde ein eigenes Gewerbegebiet, mit teurer Infrastruktur, anstatt, dass sich Gemeinden zusammen tun und nur eine Infrastruktur errichten und sich dann die Einnahmen aufteilen. Aber da es das noch nicht gibt, bauen wir nach wie vor Einkaufszentren knapp an der Stadtgrenze.

Instrumente, Zukunft

Neuber: *Kommen wir zu einem Thema, das auch in Liesing immer wichtig war und ist: der Verkehr. Könnte eine stärkere Zusammenarbeit auch über das Thema Mobilität kommen, beispielsweise über den VOR?*

Wurm: Ja, der Verkehr war in Liesing eigentlich immer Thema Nummer eins. Auch im Stadt-Umland-Management war es natürlich ein heiß diskutiertes Thema, auch oft gemeinsam mit dem VOR. Besonders die Erweiterung der Zone100-Grenze war ein häufiges Thema. Auch wenn mit der letzten VOR-Tarifreform viele Übergänge fließender gemacht wurden, bleibt die Thematik natürlich trotzdem relevant. Die aktuelle Initiative des *1-2-3-Tickets* der Ministerin Leonore Gewessler für ein flächendeckendes Ticketsystem scheint mir ein guter Ansatz zu sein, weil es die leidige Diskussion mit den Zonengrenzen wegbringen könnte und es wäre ein gutes Instrumentarium um den öffentlichen Verkehr zu fördern.

Gesetzlicher Rahmen,

Neuber: *Quasi ein 365€ für den gesamten VOR?*

A. Anhang

214 **Wurm:** Ja, ein leistbares flächendeckendes Ticket für den VOR halte ich absolut für eine Zukunftslösung!

215 **Neuber:** Eine abschließende Frage: Wie wird die Region Wien 2035 bzw. 2040 aussehen?

216 **Wurm:** Die Region wird weiter wachsen und ich denke, dass es doch zu Lösungen kommen wird, die
 217 eine starke Verbindlichkeit der Regionalplanung mit sich bringen, weil sonst das Ganze nicht mehr
 218 funktionieren wird. Ich würde flächendeckende Initiativen von Bundesebene gut finden, weil sich die
 219 dann entstehende Region Wien auch nicht von einem neuen Umland abgrenzen dürfte. Auch inter-
 220 national wird sich die Frage stellen, wie sehr die Region Bratislava herein in Richtung Österreich
 221 wachsen wird. Das wird aber auch eng mit den politischen Entwicklungen zusammenhängen.

222 **Neuber:** Herr Manfred Wurm, vielen herzlichen Dank für das Interview!

A.7.2. Kategorisierte Zusammenfassung

Kategorie	Zusammenfassung	Zeilennr.
Politische Prioritätensetzung (Raumordnungspolitik)	Gefühl ist da, dass das SUM eher als eine Spielwiese für Bezirksvorsteher auf Wiener Seite und Bürgermeister*innen von Umlandgemeinden auf niederösterreichischer Seite gesehen wurde, um sich gegenseitig den Frust abzubauen	41-47
	Kooperationsprojekte wie Straßenbahn über die Stadtgrenze werden oft vor Wahlen hervor geholt, scheitern dann aber am Geld und tatsächlichem politischen Willen	81-87
	Engagement war eine Priorität, da es das Problembewusstsein geschärft hat und weil es spannend war das gewohnte Umfeld zu verlassen.	144-149
Machtstrukturen	Die höhere Landesebene hat oft kleine Projekte verunmöglicht, auf beiden Seiten	31-40
	Bürgermeister*innen der Niederösterreichischen Umlandgemeinden hatten teilweise ähnliche Probleme mit den übergeordneten Stellen, nämlich, dass diese nicht immer unterstützend waren und Entscheidungen ob kooperiert wird oder nicht, als höchst politische – v. a. auch parteipolitische – Entscheidungen angesehen wurden.	63-66
	Kooperationsinstrumente sind nicht ausschließlich Planungstool, sondern auch Machtinstrumente und da immer wieder Wahlen sind, die auf einer Politik des ‚Wir sind die Stärkeren, wir bestimmen; aufbaut, stockt das Ganze immer wieder.	116-119
	Auf hoher Ebene war Kooperation möglich, das war hilfreich für Kooperationen.	20-30
	Biosphärenpark Wienerwald war von oberster Stelle gewünscht, deshalb hat Kooperation auch auf Gemeindeebene gut funktioniert.	70-80

Koordination und Kooperation	Finanzausgleich und Konkurrenz um Betriebsansiedelungen bzw. Einwohner*innen sind oft ein Hindernis bei Kooperation	158-175
Geschichte	Das SUM geht aus einer Initiative von Niederösterreich hervor, die im Süden von Wien versucht haben auf Regionsebene Kooperationen anzustoßen.	20-30
	Das Abtretungsgesetz 1954 und die Entwicklungen um und nach Groß-Wien zunennen. Die Alliierten haben darauf bestanden, dass Groß- Wien wieder aufgelöst wird. Gerade im damaligen Bezirk sind die Diskussionen dazu intensiv gelaufen, welche Gemeinden wieder nach Niederösterreich wollen und welche nicht. Liesing selbst, der heutige 23. Bezirk wurde erst 1938 eingemeindet und so hätte Liesing auch wieder zu Niederösterreich kommen müssen, wenn es nach den Alliierten gegangen wäre.	90-102
	Es fehlt am regionalen Verständnis bzw. Bewusstsein bei den Menschen in Wien und Umgebung. Auch das Mapping war jahrelang so, dass Karten von Niederösterreich mit einem Loch und Pläne von Wien als Inselkarte dargestellt wurden.	105-108
Gesetzlicher Rahmen	Wille zur Kooperation war bei Bürgermeister*innen da, obwohl gesetzlich eine Schiefelage herrscht (Bürgermeister*innen zu Bezirksvorsteher*innen), eher oft Probleme, weil für jede Entscheidung der Magistrat gebraucht wird.	123-130
Politikfeld RO / RP	In den Köpfen der Bevölkerung gibt es zwar schon Niederösterreich und Wien, aber die Menschen arbeiten und verbringen ihre Freizeit ganz selbstverständlich auf beiden Seiten der Grenze, der Raum ist zusammengewachsen. Diese Grenze wirkt sich verwaltungstechnisch noch immer sehr stark aus und manchmal stärker als EU-Binnengrenzen	11-19
	Um bei Kooperationen etwas voranzubringen, braucht man Verbündete	131-133
	Initiativen vom Bund wie das 1-2-3 Ticket sind sehr wünschenswert.	205-214
	Verschmelzung haben wir für die Region Wien recht schnell abgehakt und die Lose Zusammenarbeit favorisiert.	61-62
	Sowohl die Planungsgemeinschaft Ost, als auch das SUM sind zahnlos und mehr Verbindlichkeit ist letztendlich nicht gewünscht, obwohl in jedem Stadtentwicklungsplan und Landesentwicklungskonzept die Wichtigkeit von Kooperation betont wird. Letztendlich möchte jede*r Politiker*in nicht auf das Recht verzichten je nach Lage entweder Nein oder Ja zu sagen.	112-115

A. Anhang

Formalisierung	Die Verbindlichkeit müsste gesetzlich sein: Burgenland, Wien und Niederösterreich müssten beispielsweise sagen, dass das was in der Planungsgemeinschaft Ost ausgearbeitet wird, zwar von den Landtagen politisch abzusegnet, aber dann verbindlich ist.	177-184
Instrumente	SUM hat Türen zu niederösterreichischen Bürgermeister*innen und der hohen Beamten*innenschaft und Landesräten*innen geöffnet und bei Exkursionen gab es zum Teil auch ein privates Kennenlernen	50-60
	Gefühl war da, dass SUM ein Beschäftigungsprogramm für Bezirksvorsteher*innen und Bürgermeister*innen war, um die Oberen nicht zu sekkieren.	140-143
	Deutsche best-practice Regionen kochen auch nur mit Wasser, haben aber tlw. Viel mehr Erfahrung und deshalb läuft vieles runder.	187-201
Leidensdruck / Notwendigkeit	Kooperiert wird nur, wenn es wirklich notwendig ist.	108
	Planungsinstrumente und Möglichkeiten zur Kooperationen gibt es genug, aber der Leidensdruck scheint noch nicht groß genug zu sein.	152-157

A.8. DIⁱⁿ Renate Zuckerstätter

A.8.1. Interview

Interview-Partnerin:	DI ⁱⁿ Renate Zuckerstätter
Rolle der Interview-Partnerin:	Managerin im Stadt-Umland-Management (SUM), zuständig für den nördlichen Teil der Region
Ort der Aufnahme:	SUM-Nord, Zschokkegasse 91 Lokal 1, 1220 Wien
Aufnahmezeitpunkt:	9. Juni 2020, 11.10 Uhr
Dauer der gesamten Aufnahme:	01h 15min 35sek
Name des Aufnehmenden:	David Neuber
Name des Transkriberenden:	David Neuber

1 **Neuber:** Vielen Dank für das Interview, ich freue mich sehr. Ich möchte Sie zu Beginn bitten, dass Sie
2 sich kurz vorstellen und besonders im Bezug auf Stadt-Umland-Themen ihre langjährige Laufbahn
3 kurz Revue passieren lassen?

4 **Zuckerstätter:** Mein Name ist Renate Zuckerstätter. Ich bin von meiner Ausbildung her Raumplanerin
5 und habe auf der TU Wien Raumplanung studiert. Danach habe ich viele Jahre auf der generel-
6 len Ebene Verkehrsplanung gemacht. Zwischendurch war ich bei einer Wiener Gebietsbetreuung
7 im 17. und 18. Bezirk und war danach drei Jahre lang in der Stadt- und Regionalentwicklung tä-
8 tig. Parallel dazu habe ich eine Mediationsausbildung gemacht und war dann selbstständige In-
9 genieurkonsultantin für Raumplanung und Raumordnung. Zu dieser Zeit wurde das Stadt-Umland-
10 Management (SUM) im freien Dienstvertrag ausgeschrieben, ehe es nach einem Jahr, Ende 2006,
11 institutionalisiert wurde. Bei dieser Stelle hat es sich dann so ergeben, dass die verschiedenen
12 Richtungen meiner Laufbahn, mit Mediation, Verkehrsplanung, Raumentwicklung, Stadtteilarbeit
13 perfekt zusammengepasst haben.

Biographie, Karriere

14 Andreas Hacker, zuständig für das südliche SUM, hat diese Tätigkeit seit den 1990er Jahren als
15 Regionalmanager für das Land Niederösterreich ausgeübt. Daran sieht man auch, dass die Stadt-
16 Umland-Agenden von der niederösterreichischen Seite ausgegangen sind. Er war dort aktiv, wo
17 das niederösterreichische Raumordnungsprogramm fürs südliche Wiener Umland wirkt. Dort war
18 und ist es so, dass die Stadtgrenze überhaupt nicht mehr wahrnehmbar ist, z. B. die Ketzergas-
19 se in Wien-Liesing: Eine Straße, aber eine Seite gehört zu Wien, die andere zu Niederösterreich.
20 Unterschiedliche Schulsprengel, unterschiedliche Bauordnungen, etc..., aber kein Unterschied in
21 der Lebenswelt der Menschen, die dort wohnen. Somit hat Andreas Hacker immer wieder versucht
22 Wien in seine Planungen miteinzubeziehen und daraus erwuchs für die Stadt Wien das Interesse
23 da mitzuziehen und auch im Norden aktiv zu werden. Angefangen hat damit meine Vorgängerin
24 Ulla Kremsmayer, die das drei Jahre lang Mitte der 2000er Jahre gemacht hat. Dass zu diesem
25 Zeitpunkt Bewegung in die Stadt-Umland-Kooperation gekommen ist, ist kein Zufall, denn bis zum
26 Fall des Eisernen Vorhangs bzw. zum EU-Beitritt Mitte der 1990er Jahre war Wien eine stagnieren-
27 de Stadt und erst um die Jahrtausendwende kam hier mit Bürogroßimmobilien, Infrastruktur und
28 starkem Zuzug Bewegung in die Region Wien.

Biographie, Karriere,
Geschichte

29 Unsere Zusammensetzung und Struktur des SUMs ist komplex. Wir sind Angestellte des Vereins
30 *Niederösterreich/Wien – Gemeinsame Entwicklungsräume*, der mit dem Land Wien und dem Land
31 Niederösterreich zwei Mitglieder hat. Diesem Verein sitzen Landes- bzw. Stadträt*innen aus Wi-
32 en und Niederösterreich vor. Ansprechpartner*innen sind aber jeweils die Mitarbeiter*innen in der
33 Verwaltung.

34 **Neuber:** Wenn sie nun 15 Jahre zurückblicken, hat sich die Arbeit als SUM-Managerin letztendlich so
35 dargestellt, wie es am Anfang gedacht war?

A. Anhang

Biographie, Karriere, Geschichte	36	Zuckerstätter: ‚ <i>Wie es am Anfang gedacht war</i> ‘ ist eine sehr treffende Formulierung, weil es ein bisschen unklar ist ‚ <i>Wie es am Anfang gedacht war</i> ‘! Wir haben uns größtenteils die Themen selbst gesucht, aber der Grund, warum das SUM in dieser Form gegründet wurde, war Konfliktmanagement. Denn zu dieser Zeit sind Probleme gerne auch gleich in den Medien thematisiert worden und die Politik hasst nichts mehr als Medienberichte, die sie nicht selbst lanciert hat. Insofern war und ist Konfliktmanagement von Anfang an sehr wichtig und ich wende Techniken der Mediation täglich an. Ich sehe mich selbst keinesfalls als Politikerin. Meine Rolle ist eine allparteiliche und ich muss mich keiner Wahl stellen. Aber es gibt in meinem Tun zweifelsohne eine starke Nähe zur Politik. Ich merke in vielen Gesprächen mit Studierenden, aber auch in Fachkreisen, dass eine gewisse Politikferne da ist. Auch für mich war es am Anfang schwer zu verstehen, wieso man mit einer wissenschaftlich und fachlich fundierten Sichtweise und mit Tatsachen, die auf der Hand liegen nicht durchdringt. Mit der Zeit wird dann klar, dass es doch sehr verschiedene Kontexte gibt, nämlich zumindest den fachlichen, den ökonomisch-finanziellen und den politischen Kontext. Erfolg im Planer*innen-Dasein hat man, wenn man alle drei Kontexte im Blick hat, der Handlungsspielraum ist entscheidend.
Geschichte	50	Gerade im Kontext Ihrer Thematik ist diese Erkenntnis entscheidend, denn man kann schon sagen, dass hier unterschiedliche Welten aufeinander treffen. Die Raumplanungswelt in Wien ist eine ganz andere als jene in Niederösterreich und das ist der Verfassung und der Geschichte geschuldet. Auch wenn der Zerfall des Habsburgermonarchie mehr als 100 Jahre zurück liegt, muss man verstehen, dass Wien und seine Verwaltung als Reichshauptstadt für eine vier Millionen-Stadt konstruiert war und wir letztendlich noch heute davon profitieren – Wien ist wohl eine der am besten verwalteten Städte der Welt. Das heißt es gibt mit dem Magistrat einen großen Apparat, der sich um alles kümmert, die Politik trifft die Entscheidungen und teilt die Gelder und Budgetmittel zu. In Niederösterreich ist das ganz anders, auch dort sind die Bürgermeister*innen bzw. der Gemeinderat die Baubehörde erster Instanz, aber da gibt es in der Regel keinen großen Magistrat. Hinzu kommt, dass die Wiener Umlandgemeinden im mitteleuropäischen Vergleich höchstens Kleinst-Städte sind, die größten sind Baden und Klosterneuburg mit rund 25.000 Einwohner*innen und die kleinste mit der ich zu tun habe hat aktuell 98 Einwohner*innen. Der Bürgermeister der 98 Einwohner*innen-Gemeinde ist aber genauso Baubehörde erster Instanz, für die örtliche Raumordnung zuständig und soll im Prinzip die gleiche Art von Entscheidungen treffen wie der Wiener Gemeinderat, der einen ganzen Magistrat zur Entscheidungsvorbereitung hinter sich hat. Das sind schon sehr unterschiedliche Kontexte und eine der Aufgaben von Andreas Hacker und mir ist es für ein bisschen Augenhöhe zu sorgen. Von der Verfassung her wäre zwischen dem Wiener Bürgermeister und dem Bürgermeister der 98 Einwohner*innen-Gemeinde Augenhöhe gegeben, aber in der Realität käme es nie zu einem solchen Treffen wo beispielsweise Infrastrukturmaßnahmen besprochen werden würden. Meiner Erfahrung nach ist es in anderen Staaten oft die Bundesebene, die eine Kooperation befördert oder will, wie beispielsweise in der Schweizer Agglomerationspolitik, wo ein Bundesraumordnungsgesetz den Rahmen und Ziele vorgibt und Geld ausschüttet, wenn ein möglichst gutes Agglomerationskonzept vorgelegt wird. Die Bundesebene gibt es aber in Österreich in der Raumordnung nicht, die ist laut Verfassung Gemeindegeschichte mit dem Land als Aufsichtsbehörde.
Gesetzlicher Rahmen, Politikfeld RO	56	
Gesetzlicher Rahmen, Machtstrukturen	68	
Kooperation und Koordination, Instrumente	76	Um bei der Thematik wieder konkret auf die Region Wien zu kommen, mein Gefühl ist, dass sich Niederösterreich gar nicht so leicht tut mit der Zusammenarbeit der Gemeinde Wien mit ihren Umlandgemeinden, was ja eigentlich unser Auftrag ist. Das Stadt-Umland-Management soll in der Raumordnung die Zusammenarbeit über die Stadtgrenze hinweg befördern, was aber notwendiger Weise eine Zusammenarbeit auf Gemeindeebene ist. Die Zusammenarbeit auf Landesebene findet ja über die Planungsgemeinschaft Ost (PGO) oder den Verkehrsverbund Ostregion (VOR) statt. Und wenn dann die Zusammenarbeit zwischen Gemeinde Wien und den Umlandgemeinden gut funktioniert, welche Rolle hat dann das Land Niederösterreich, das ja unser Auftraggeber ist?

84 Das Land Niederösterreich gibt als Aufsichtsbehörde und Gesetzgeber natürlich durch das Raum-
 85 ordnungsgesetz vieles vor, das die Gemeinden umsetzen müssen. Dieses Gesetz muss aber so
 86 formuliert sein, dass es für den Bezirk Gmünd genauso gültig ist, wie für den Bezirk Mödling... und
 87 dieser Spagat ist fast nicht zu schaffen.

88 **Neuber:** Wenn ich da einhaken darf, ganz naiv und utopisch gefragt: Wäre es für Niederösterreich nicht
 89 auch entlastend eine eigene Verwaltungsebene in der Region Wien zu haben, die sich auch um die
 90 Raumordnung kümmert?

91 **Zuckerstätter:** Auf fachlicher Ebene passiert das schon teilweise in der PGO mit Projekten wie der Stadt-
 92 region+ (einem Projekt, wo ich glaube, dass das Land Niederösterreich nie die ganz große Freude
 93 hatte) und dem Gegenstück PGO peripher. Aber natürlich, wenn man ein Projekt zur Förderung der
 94 Stadtregion macht, braucht man jedenfalls ein Spiegelprojekt für die peripheren Räume.
 95 Diese Stadt-Land-Disparitäten haben eine sehr lange Tradition. Wenn ich ganz persönlich an mei-
 96 ne Geschichte denke: Ich bin ein Kind von Wien, aber meine Familie kommt aus dem Weinviertel,
 97 daher kenne ich beide Kontexte sehr gut. Das Gefühl, dass Wien alles bekommt und die anderen
 98 nur zuliefern dürfen ist meiner Meinung nach Jahrhunderte alt und spielt noch immer eine Rolle,
 99 nicht offen ausgesprochen, sondern tradiert und unterschwellig. Die Bilder voneinander sind auch
 100 geprägt von (Boulevard)Medien und Erzählungen. Auch wenn sich die beiden Bundesländer seit
 101 der Gründung 1922 vom Roten Wien und christlichsozialen Niederösterreich bis heute stark verän-
 102 dert haben, sind all diese erwähnten Dinge im Hintergrund da und haben Einfluss auf das große
 103 Ganze. Der Grundkonflikt scheint mir weiterhin ungelöst.

Instrumente

Geschichte

104 **Neuber:** Wenn ich die Problematik des Zusammenarbeitens von einer anderen Seite betrachte, könnte
 105 auch gesagt werden, dass der Leidensdruck für eine verstärkte Kooperation noch nicht hoch genug
 106 ist, stimmen sie dem zu?

107 **Zuckerstätter:** Ja, durchaus. Der *Leidensdruck* ist für mich immer konnotiert mit dem Wort *Notwendig-*
 108 *keit*. Wenn wir es wirklich wörtlich nehmen, geht es ums *Not wenden* und die Not ist in vielen
 109 Bereichen nicht akut spürbar. Da wir unsere Tätigkeit und Schwerpunkte sehr frei wählen kön-
 110 nen, wissen wir ganz gut, wo die Not am größten ist und das ist am ehesten bei der Mobilität der
 111 Fall. Ich sage einmal so, wenn es das Verkehrsproblem nicht gäbe, dann wäre der Stadt Wien die
 112 Ausgestaltung der Siedlungsentwicklung im Umland weit weniger wichtig. Die Zersiedelung, die im
 113 Wiener Umland in den 1970er und 1980er Jahren eingesetzt hat, führt bis heute zu einer großen
 114 Verkehrsbelastung in Wien, Stichwort autoorientierter Verkehr.

Leidensdruck,
Geschichte

115 Aber letztendlich kann man das nicht so genau sagen, denn im Bezug auf Leidensdruck und Not-
 116 wendigkeit wäre es hilfreich eine übergeordnete Instanz zu haben, eine die das volkswirtschaftliche
 117 Gesamtinteresse und übergeordnete Themenbereiche wie den Klimawandel im Blick hat. Wenn
 118 es so eine übergeordnete Instanz (wie in der Schweiz) gibt, dann wäre ein Ausgleich viel leichter
 119 möglich und man wäre gezwungen zu kooperieren. Die haben wir aber nicht. Somit bleibt es beim
 120 *Good-Will* und einer losen Zusammenarbeit. Deshalb wehre ich mich auch gegen die pauschali-
 121 sierenden Ausdrücke und Stehsätze wie ‚*man müsste*‘ und ‚*wir sollten*‘, denn wer ist ‚*Wir*‘? Somit
 122 bleibt es auch dabei, dass Menschen in der Politik, sowohl in Wien als auch in Niederösterreich, die
 123 Kooperationen im Blick haben und andere nicht. ‚*Die Politik interessiert das nicht*‘, kann man daher
 124 nicht sagen und auch nicht alle über einen Kamm scheren. Es hängt auch sicher damit zusammen,
 125 dass die Raumordnung in der Prioritätenliste von Politiker*innen sehr weit unten angesiedelt ist,
 126 auch weil die Thematik vielen fremd ist. Das habe ich auch beispielsweise daran gemerkt, dass ich
 127 es schwer hatte zu erklären, was ich denn eigentlich arbeite.

Leidensdruck,
Instrumente

Politische
Prioritätensetzung,
Formalisierung

A. Anhang

128 **Neuber:** *Das heißt, dass es schwer ist Menschen in der Politik von der Wichtigkeit von Raumordnung zu*
129 *überzeugen?*

Politikfeld RO,
Politische
Prioritätensetzung

130 **Zuckerstätter:** Bei spezifischen Themen und Politikfeldern wie Siedlungspolitik, Verkehrspolitik oder Stand-
131 ortpolitik ist auf fachlicher und auch fach-politischer Ebene viel möglich und auch viel Verständnis
132 und Know-How da, doch wenn es zu Wahlen kommt, dann ist es oft schnell vorbei mit der sachori-
133 entierten Vernunft. Denn dann wird die Wähler*innenstimme plötzlich zur entscheidenden Währung
134 und die Raumordnung hat selten direkten Einfluss auf diese Währung. Letztendlich muss man es
135 herunterbrechen und sagen, die Wähler*innen wählen den*die Bürgermeister*in in ihrer Heimatge-
136 meinde und sie wählen sie*ihn dafür, dass sie*er das Beste für ihre Gemeinde herausholt und es ist
137 oft schwer zu erklären, dass das Beste für die Gemeinde eine Kooperation mit den Nachbargemein-
138 den ist. Das kann man schwer, v. a. auch medial und mit einfachen Worten, vermitteln und deshalb
139 ist es eher lästig und eher schwierig und spielt letztendlich kaum eine Rolle. Hinzu kommt, dass wir
140 nach meinem Gefühl ununterbrochen Wahlen haben und selbst die Bundespräsidentenwahl spielt
141 eine Rolle, wenn es um die Zusammenarbeit beispielsweise zwischen Wien und Niederösterreich
142 bzw. den Gemeinden geht. Im politischen Spiel kann man leider noch immer viel in der Abgrenzung
143 zum Anderen und im Erzeugen eines ‚Wir‘-Gefühls gewinnen.

Politikfeld RO,
Politische
Prioritätensetzung

144 Mein Verständnis darüber wie Politiker*innen agieren hat sich auch geändert. Ursprünglich dachte
145 ich, dass man in die Politik geht, um etwas verändern zu wollen, doch so ist es gar nicht gedacht
146 in unserer Demokratie, denn Politiker*innen repräsentieren Parteien und müssen eine Vielzahl von
147 Interessen vertreten, sind also eher wie ein Softball, der in der Mitte ist und von allen Seiten Druck
148 und Bewegung bekommt. Die Währung ist hier die Macht. Sie brauchen die Macht, um etwas tun zu
149 können, müssen aber das tun, was Macht bringt und erhält, um weiterhin aktiv bleiben zu können.
150 In diesem Kreislauf bleibt dann oft liegen, was gesamtgesellschaftlich und fachlich vernünftig und
151 notwendig wäre.

152 **Neuber:** *Ich nehme den Ball auf und stelle fest, dass in vielen anderen Stadtregionen, wo diese Kreisläufe*
153 *vielleicht genauso wirken, dennoch eine starke Regionspolitik gemacht wird: Stuttgart zum Beispiel!*
154 *Sie haben in den Stuttgarter Nachrichten einmal die Zusammenarbeit im Ballungsraum Stuttgart*
155 *mit der direkt gewählten Regionalversammlung und den Kompetenzen des Regionalverbands bei*
156 *Planung, Wirtschaftsförderung und Nahverkehr für beispielhaft erklärt³. Kurz: Ist das was es in*
157 *Stuttgart gibt auch einmal für Wien möglich?*

Instrumente,
Formalisierung,
Politische
Prioritätensetzung,
Politikfeld RO

158 **Zuckerstätter:** Ich glaube nicht. Ich kann natürlich nicht in die Zukunft blicken und weiß nicht, wel-
159 cher ‚schwarze Schwan‘, also unvorhersagbare Dinge mit großer Veränderungsmacht, wie jetzt
160 die Corona-Krise, noch kommen wird bzw. welche krisenhaften Situationen der Klimawandel noch
161 erzeugen wird. Natürlich könnte es auch zu einer Mittelknappheit der Haushalte kommen, die dann
162 eine andere Form der Mittelverteilung einfordert. Aber ohne diese massiven Einflüsse sehe ich es
163 nicht kommen. Wenn man sich die Geschichte der Region Stuttgart ansieht, wird man feststellen,
164 dass es diese Regionspolitik nicht geben würde, wenn es nicht in den 1980er Jahren zu einem mas-
165 siven Einbruch bei der Industrie gekommen wäre. Dort wollte einerseits die Wirtschaft ganz stark
166 diese Zusammenarbeit und andererseits das Land Baden-Württemberg, dass ihre Hauptstadt gut
167 da steht. In der Region Wien gibt es aber diese Industrie in der Form nicht und Wien ist auch nicht
168 die Hauptstadt von Niederösterreich. Letzteres ist sicherlich auch nicht ganz unwichtig, denn man
169 hat in den letzten 30 Jahren versucht, sich selbst eine Identität zu geben und vom *Drumherum von*
170 *Wien* zu einem eigenen Bundesland mit eigener Hauptstadt zu werden. Somit war es wohl in dieser
171 Zeit der Identitätsfindung und des Aufbaus einer eigenen Landeshauptstadt strategisch auch nicht
172 förderlich, Mittel in die Region einer Millionenstadt zu geben.

³vgl. Durchdenwald, 2018

173 **Neuber:** Im Jahr 2015 wurden Videobeiträge zum Stadt-Umland-Management gedreht und u. a. Inter-
 174 views unter dem Titel ‚Gemeinsam für die Stadtregion‘ mit handelnden Akteur*innen aus Politik und
 175 Verwaltung in Wien und Niederösterreich geführt⁴. Am Ende wird dort die Frage gestellt ‚Reise in
 176 die Zukunft: 2035. Wien und die Umgebung. Was sehen sie?‘ Jetzt, fünf Jahre später: Gibt es 2035
 177 ein mehr an verbindlicher Kooperation in der Region Wien?

178 **Zuckerstätter:** Ich sehe es nicht, denn wir bekommen keine Signale dafür. Aber wir würden uns das
 179 schon die längste Zeit sehr wünschen. Für uns wäre es schon ein Fortschritt wenn wir für Stadt-
 180 Umland-Projekte so etwas wie ein Projektbudget hätten, dann könnten wir investierend tätig sein.
 181 Aus den Gemeinden heraus sehe ich es nicht kommen. Wobei, da bin ich vielleicht schon zu lange
 182 dabei und ich bin zu abgeklärt, sodass mir die neuen Zugänge und Ideen fehlen. Denn man muss
 183 dazu sagen, dass das, was wir tun, ein Bohren harter Bretter ist und manches dauert wirklich Jahre,
 184 aber dann eröffnet sich oft plötzlich ein Zeitfenster und es ist sehr schnell etwas möglich. Somit,
 185 vielleicht kann es dann plötzlich auch sehr schnell gehen. Ich könnte nicht einmal sicher sagen, wer
 186 eher der Treiber dafür sein müsste, also ob eher Top-down oder Bottom-up. Letztendlich ist auch ein
 187 Regionsmodell wie es Stuttgart hat noch nicht ganz vom Tisch, aber ein Punkt der zusätzlich noch
 188 sehr dagegen spricht ist, dass wir noch eine Verwaltungsebene einziehen. Wir wählen auf Bezirk-
 189 ebene (in Wien), Gemeindeebene, Landesebene, Bundesebene, sind aber als Österreich in etwa
 190 nur so groß wie Bayern. Um die Zusammenhänge in der regionalen Zusammenarbeit verstehen zu
 191 können, braucht man eine Anleitung: Es gibt die nö. Hauptregionen, Leader-Regionen, die Klein-
 192 Regionen, es gibt den Verkehrsverbund, etc... Als ich mich am Anfang meiner Tätigkeit bei den
 193 Gemeinden vorgestellt habe, war ich neben dem Kleinregionsmanagement und dem Weinviertel-
 194 Regionsmanagement, das dritte Regionsmanagement, das sich für ungefähr das gleiche Gebiet
 195 vorgestellt hat und es war sehr schwer zu vermitteln, warum es mich jetzt auch zusätzlich noch
 196 braucht. Hier noch eine politische Ebene einzuziehen macht es glaube ich nicht unbedingt einfa-
 197 cher. Weiters wäre es ja nur sinnvoll so eine Ebene zu haben, wenn auch Kompetenzen auf diese
 198 Ebene abgegeben werden und das sehe ich letztendlich nicht, ohne dass eine - wie schon erwähn-
 199 te - dringende Notwendigkeit bestünde. Ich glaube, dass die Gemeindeautonomie etwas Heiliges
 200 und in der Geschichte bzw. im Denken stark Verankertes ist und niemand von sich aus daran etwas
 201 verändern würde. Wir hatten ja einen Verfassungskonvent⁵, wo letztendlich auch nichts herausge-
 202 kommen ist. Ich glaube evolutionär wird sich diese Situation nicht grundlegend ändern.

203 **Neuber:** Aktuelle Forschungen, wie jene von Görgl, Döringer, Herburger und Heiß, 2018b: 13 zeigen ja,
 204 dass es v. a. Kooperationsformen zwischen den Umlandgemeinden und weniger zwischen Wien
 205 und den Gemeinden stattfinden. Könnte ein immer stärkeres Kooperieren im Umland nicht auch
 206 evolutionär zu einem Verschieben der Kräfte führen?

207 **Zuckerstätter:** Wenn gegenüber dem großen Wien nicht lauter Einzelgemeinden sprechen sondern ver-
 208 stärkt mit einer oder zumindest weniger Stimmen gesprochen wird, kann natürlich etwas bewirken
 209 und die aktuelle regionale Leitplanung des Landes Niederösterreich geht ja schon in diese Rich-
 210 tung. Denn wenn 60 Umland-Gemeinden mit Einzelmeinungen im freien Spiel der Kräfte in Ver-
 211 handlungen mit Wien treten, werden wohl v. a. deren Interessen berücksichtigt werden. In diesem
 212 Kontext ist folgendes Beispiel, das ich mit begleiten durfte, ein positives: Die Wirtschaftskooperation
 213 Marchfeld. Hier hat mich das Land Niederösterreich ersucht, ob wir hier nicht eine Gemeindeko-
 214 operation Zustande bringen könnten. Das hat dann Ende 2018, Anfang 2019 zur Gründung eines

Politikfeld RO,
 Politische
 Prioritätensetzung

Politikfeld RO,
 Machtstrukturen,
 Instrumente

Politikfeld RO,
 Politische
 Prioritätensetzung

Politikfeld RO,
 Instrumente,
 Machtstrukturen

⁴vgl. GEGENBLICK Multimedia & Kommunikation, 2015

⁵Anmerkung: Der Österreich-Konvent hat von 30. Juni 2003 bis 31. Jänner 2005 über Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform beraten. (vgl. Österreichisches Parlament, 2008)

A. Anhang

- 215 Gemeindeverbandes geführt, bei dem sich die Gemeinden bei Neuansiedlungen die Kommunal-
216 steuer aufteilen. In einem weiteren Schritt führt es vielleicht auch dazu, dass gemeinsam Standorte
217 entwickelt werden. Auch hier war Anfangs die Frage warum ich als SUM-Managerin hier aktiv bin,
218 weil ich ja zur Hälfte von der Stadt Wien finanziert bin. Aber hier war schon meine Hintergrundagen-
219 da, dass der Standort der Ostregion langfristig gestärkt werden soll, wovon ja auch Wien profitiert.
220 Denn wenn sich Unternehmen in Zukunft ansiedeln wollen, wird man ihnen ein Standortportfolio
221 anbieten können müssen und den Unternehmen ist es prinzipiell egal ob das in Wien oder Nieder-
222 österreich ist und die Wertschöpfung passiert so und so in der Region. Ich sehe es nicht als Erfolg
223 wenn eine Gemeinde aus Niederösterreich ein Unternehmen aus Wien abzieht und umgekehrt. Im
224 kleinen Spiel der Kräfte ist das vielleicht ganz lustig, aber volkswirtschaftlich gesehen ändert das
225 Nichts, denn wir brauchen Investitionen von Außen. Sollten einmal in Wien wirklich die Flächen
226 knapp werden, wo ich schätze, dass das 2030 bis 2035 der Fall sein wird, dann wird man in der
227 Standortfrage zusammenarbeiten müssen und es wird für die Wirtschaftsagentur Wien in Zukunft
228 leichter sein auf einen Gemeindeverband zuzugehen, als mit jeder Gemeinde extra in Verhandlung-
229 gen zu treten.
- Kooperation und
Koordinat ion 230 Vielleicht noch einmal kurz zu den politischen Dynamiken, denn das konnte ich auch bei dieser Wirt-
231 schaftskooperation bzw. Gemeindeverband gut beobachten. Denn mit den Bürgermeister*innen
232 kann man sehr oft und sehr gut fachlich reden, nur in den jeweiligen Gemeinderäten herrschen dann
233 andere Dynamiken. Deshalb haben wir gleich zu Beginn versucht alle Fraktionen in den Gemein-
234 den ins Boot zu holen, da es auch im Gemeinderat für eine solche Kooperation einer $\frac{2}{3}$ -Mehrheit
235 bedarf. Insofern könnte man schon auch sagen, dass es mit der richtigen Strategie im Kleinen geht
236 und vielleicht ginge es auch im Großen, wenn man einen mutigeren Schritt nach Vorne geht. Es
237 bleibt aber die Frage offen, wer diesen tun könnte oder sollte?
- 238 **Neuber:** *Diese Frage kommt dem Kern meines Forschungsinteresses schon sehr nahe, nämlich: Welche*
239 *Rolle spielen einzelne (politische) Akteur*innen und was können sie bewegen?*
- Geschichte,
Politische
Prioritätensetzung 240 **Zuckerstätter:** Ja, klar, ich arbeite nicht mit Repräsentanzen oder Institutionen, sondern mit Menschen
241 und da gibt es wie überall engagiertere und weniger engagierte bei der Thematik. Insofern muss
242 man auch sagen, dass es das SUM ohne das Engagement von Stadtrat Rudi Schicker und Fritz
243 Zibuschka und noch einiger anderer nicht geben würde. Letzter war Gruppenleiter in der Raumord-
244 nung und sehr eng mit Landeshauptmann Pröll, wo er auch sehr viel durchsetzen und mitsprechen
245 konnte. Der wollte auch. Und die Anregung dafür haben sie sich in Hannover geholt. Insofern waren
246 es schon Einzelpersonen die das initiiert haben.
- 247 **Neuber:** *Welche Rolle könnte das SUM bei der Bewusstseinsbildung und beim Neudenken der Strukturen*
248 *spielen?*
- Politikfeld RO,
Intstrumente 249 **Zuckerstätter:** Ich denke, da dürfen wir unsere Rolle nicht überschätzen, das wird wo anders entschie-
250 den. Da spielt in Wien auch der Planungsdirektor und die Baudirektorin eine Rolle, aber letztendlich
251 müssen das die Landeshauptleute und die Bürgermeister*innen entscheiden. Die Vorteile müssen
252 die Ressourceninanspruchnahme überwiegen, denn man darf nicht vergessen: Zusammenarbeit
253 braucht Ressourcen, v. a. Zeitressourcen und das ist in der Politik und auch in der Wirtschaft so
254 ziemlich die knappste die es gibt.
255 Ganz konkret nochmals auf meine Rolle angesprochen, würde ich jedenfalls sagen, dass ich das
256 für die Leute mache, aber in der täglichen Arbeit sehr wenig mit den Leuten wirklich zu tun habe.
257 Ich habe auch die Dame aus Horn, die jeden Tag zur Arbeit nach Wien pendelt, nicht gefragt, ob sie
258 das so will. Die würde wahrscheinlich lieber in ihrer Umgebung arbeiten. Da müssen wir dann schon
259 gut aufpassen, dass wir unsere Arbeit und unser Anliegen nicht zu wichtig nehmen. Letztendlich
260 muss das ganze Werkl funktionieren und das erwarten sich die Leute!

261 **Neuber:** *Das nehme ich gerne als Schlusssatz! Vielen herzlichen Dank für Ihre Zeit und das spannende*
 262 *Interview!*

A.8.2. Kategorisierte Zusammenfassung

Kategorie	Zusammenfassung	Zeilennr.
Politische Prioritätensetzung (Raumordnungspolitik)	Mitgrund der Gründung von SUM waren Zeitungsberichte von Konflikten und Politik hasst nichts mehr als Medienberichte, die sie nicht selbst lanciert hat.	40-43
	Bei spezifischen Themen und Politikfeldern, wie Siedlungspolitik, Verkehrspolitik oder Standortpolitik ist auf fachlicher und auch fach-politischer Ebene viel möglich und auch viel Verständnis und Know-How da, doch wenn es zu Wahlen kommt, dann ist es oft schnell vorbei mit der sachorientierten Vernunft. → Erzeugen eines ‚Wir‘ -Gefühls ist wichtig.	130-143
	Machterhalt als politische Priorität	144-151
Machtstrukturen	Verfassung will eine gleiche Ebene von Bürgermeister*innen, aber die Realität sieht ein starkes Gefälle. Wiener Bürgermeister*in ist auch Landeshauptperson.	66-70
Koordination und Kooperation	Vorteil wäre, wenn SUM investierend tätig sein könnte und Projekte zur Kooperation fördern.	180-185
	Andreas Hacker, zuständig für das südliche SUM, hat diese Tätigkeit seit den 1990er Jahren als Regionalmanager für das Land Niederösterreich ausgeübt. Daran sieht man auch, dass die Stadt-Umland-Agenden von der nieder- österreichischen Seite ausgegangen sind.	14-16
	SUM hatte wenige Vorgaben zu Beginn seiner Existenz	36-49
	Auch wenn der Zerfall des Habsburgermonarchie mehr als 100 Jahre zurück liegt, muss man verstehen, dass Wien und seine Verwaltung als Reichshauptstadt für eine vier Millionen-Stadt konstruiert war und wir letztendlich noch heute davon profitieren – Wien ist wohl eine der am besten verwalteten Städte der Welt. Das heißt es gibt mit dem Magistrat einen großen Apparat, der sich um alles kümmert, die Politik trifft die Entscheidungen und teilt die Gelder und Budget- mittel zu. In Niederösterreich ist das ganz anders, auch dort sind die Bürgermeister*innen bzw. der Gemeinderat die Baubehörde erster Instanz, aber da gibt es in der Regel keinen großen Magistrat. Hinzu kommt, dass die Wiener Umlandgemeinden im mittel- europäischen Vergleich höchstens Kleinst-Städte sind.	53-62
	1922 vom Roten Wien und christlichsozialen Niederösterreich hat sich bis heute stark verändert. Aber der Grundkonflikt scheint weiterhin ungelöst.	100-103

A. Anhang

Geschichte	Spezielle Geschichte von Wien und Niederösterreich ist wichtig um den Ist-Zustand zu verstehen, keine Industrieregion die am Boden liegt wie in Stuttgart der 1980er Jahre. Außerdem: Identitätsfindungsprozess von Niederösterreich ab 1990er Jahre ohne Wien.	165-172
Gesetzlicher Rahmen	Stadtgrenze am Beispiel Ketzergasse in Wien-Liesing: Eine Straße, aber eine Seite gehört zu Wien, die andere zu Niederösterreich. Unterschiedliche Schulsprengel, unterschiedliche Bauordnungen, etc..., aber kein Unterschied in der Lebenswelt der Menschen, die dort wohnen.	18-21
	Der Bürgermeister der 98 Einwohner*innen-Gemeinde ist aber genauso Baubehörde erster Instanz, für die örtliche Raumordnung zuständig und soll im Prinzip die gleiche Art von Entscheidungen treffen wie der Wiener Gemeinderat, der einen ganzen Magistrat zur Entscheidungsvorbereitung hinter sich hat.	62-65
	In anderen Staaten oft die Bundesebene, die eine Kooperation befördert oder will, wie beispielsweise in der Schweizer Agglomerationspolitik, wo ein Bundesraumordnungsgesetz den Rahmen und Ziele vorgibt und Geld ausschüttet, wenn ein möglichst gutes Agglomerationskonzept vorgelegt wird. Die Bundesebene gibt es in Österreichischen Raumordnung nicht, die ist laut Verfassung Gemeindegache mit dem Land als Aufsichtsbehörde.	70-75
Politikfeld RO / RP	Gemeindeautonomie ist etwas Heiliges und in der Geschichte bzw. im Denken stark verankertes ist und niemand von sich aus daran etwas Verändern würde.	199-202
	Wenn 60 Umlandgemeinden geschlossen mit einer Stimme sprechen würden, wäre viel mehr möglich.	207-210
	Wirtschaftskooperation bzw. Gemeindeverband: Mit den Bürgermeister*innen kann man sehr oft und sehr gut fachlich reden, nur in den jeweiligen Gemeinderäten herrschen dann andere Dynamiken. Deshalb gleich zu Beginn der Versuch alle Fraktionen in den Gemeinden ins Boot zu holen, da es auch im Gemeinderat für eine solche Kooperation einer 2/3-Mehrheit bedarf. Insofern mit der richtigen Strategie im Kleinen geht es und vielleicht ginge es auch im Großen, wenn man einen mutigeren Schritt nach Vorne geht.	230-237
	Rahmenbedingungen sind so, dass es Menschen in der Politik gibt, sowohl in Wien als auch in Niederösterreich, die Kooperationen im Blick haben und andere nicht.	122-127

Formalisierung	Instrumente mit starker Verbindlichkeit sind nur denkbar, wenn Dinge mit großer Veränderungsmacht auf die Region zukommen (vielleicht Corona oder Klimawandel), sonst nicht in Sicht (Stadtregion).	158-172
	Keine Signale für ein mehr an Verbindlichkeit, wäre aber von Seiten des SUM sehr wünschenswert.	178-180
Instrumente	Unsere Zusammensetzung und Struktur des SUMs ist komplex. SUM-Manager. Sind Angestellte des Vereins Niederösterreich – Wien, gemeinsame Entwicklungsräume, der mit dem Land Wien und dem Land Niederösterreich zwei Mitglieder hat. Diesem Verein sitzen Landes- bzw. Stadträt*innen aus Wien und Niederösterreich vor. Ansprechpartner*innen sind aber jeweils die Mitarbeiter*innen in der Verwaltung.	29-33
	SUM: Gefühl ist, dass sich Niederösterreich gar nicht so leicht tut mit der Zusammenarbeit der Gemeinde Wien mit ihren Umlandgemeinden, weil welche Rolle spielt das Land dabei?	76-78
	Die Zusammenarbeit auf Landesebene findet ja über die Planungsgemeinschaft Ost (PGO) oder den Verkehrsverbund Ostregion (VOR) statt.	80-82
	Gegen eine Verwaltungsebene wie in Stuttgart z. B. spricht die Kleinteiligkeit in der Region → noch mehr Wahlen	187-195
Leidensdruck / Notwendigkeit	Notwendigkeit für Kooperation vielfach nicht da, am stärksten noch beim Thema Mobilität.	107-114

A.9. Muster der Zustimmungserklärung und Datenschutzmitteilung für die Interviewpartner*innen



Zustimmungserklärung / Datenschutzmitteilung

Sehr geehrte*r Interviewpartner*in,

Herzlichen Dank, dass Sie sich bereit erklärt haben, als Experte für ein Gespräch für die Abfassung meiner Masterarbeit mit dem Arbeitstitel „*Region Wien - Eine Utopie?*“ an der Universität Wien zur Verfügung zu stehen.

Gemäß Datenschutzgesetz (§ 7 Abs 2 Ziffer 2 DSGVO) muss für ein derartiges Interview Ihre Zustimmung eingeholt werden, da die Aussagen unter Nennung Ihres Namens in der Masterarbeit verwendet (zitiert) werden.

Die Inhalte des Interviews werden transkribiert. Sie erhalten die Abschrift vor der Verwendung zur Freigabe. Das Transkript des Interviews wird der Arbeit im Anhang beigelegt. Abschlussarbeiten müssen laut Universitätsgesetz veröffentlicht werden (durch Aufstellen in der National- und Universitätsbibliothek), sie sind üblicherweise auch online zugänglich.

Die Daten können von dem Betreuer (Univ.-Prof. Dr. Axel Prieb) bzw. den Begutachter*innen der wissenschaftlichen Arbeit für Zwecke der Leistungsbeurteilung eingesehen werden. Die erhobenen Daten dürfen gemäß Art 89 Abs 1 DSGVO grundsätzlich unbeschränkt gespeichert werden.

Sie können die Zustimmung zur Verwendung dieses Interviews jederzeit widerrufen, alle Aussagen, die bis zu diesem Zeitpunkt in der wissenschaftlichen Arbeit verwendet wurden, sind allerdings rechtskonform und müssen nicht aus der Arbeit entfernt werden.

Weiters besteht das Recht auf Auskunft durch den Verantwortlichen an dieser Studie über die erhobenen personenbezogenen Daten sowie das Recht auf Berichtigung, Löschung, Einschränkung der Verarbeitung der Daten sowie ein Widerspruchsrecht gegen die Verarbeitung sowie des Rechts auf Datenübertragbarkeit.

Wenn Sie Fragen zu dieser Erhebung haben, wenden Sie sich bitte gern an den Verantwortlichen dieser Untersuchung: **David NEUBER, BSc** (*~~ Kontaktdaten ~~*), Student der Studienrichtung *Raumforschung und Raumordnung* an der Universität Wien.

Für grundsätzliche juristische Fragen im Zusammenhang mit der DSGVO/FOG und studentischer Forschung wenden Sie sich an den Datenschutzbeauftragten der Universität Wien, Dr. Daniel Stanonik, LL.M. (verarbeitungsverzeichnis@univie.ac.at).

Zudem besteht das Recht der Beschwerde bei der Datenschutzbehörde (bspw. Über dsb@dsb.gv.at).

Ich stimme der Verwendung meiner personenbezogenen Daten im Rahmen der genannten wissenschaftlichen Arbeit hiermit zu.

Wien, 2020

Interviewpartner*in

A.10. Verwendete Software, Hardware und Standards

Tabelle 12.: Verwendete Software, Hardware und Standards zur Erstellung dieser Masterarbeit.

Formatierungsvorlage Masterarbeit inkl. Titelseite	Vorlage Latex (Zip Datei; 85 KB) (MSc) des StudienServiceCenters Mathematik der Universität Wien
Weblinks / URLs	Sofern möglich, wurden alle verlinkten URLs dieser Abschlussarbeit im Internet Archive gespeichert. (<i>nicht Permalinks wie DOI, URN, HDL</i>)
Formatierungsvorlage Interview-Transkripte	Transkription in L ^A T _E X (PDF; 390 KB) von Michael Rößner, www.rößner.de, 2011-04-11
Betriebssystem	Ubuntu 20.04 LTS (Kernel: 5.4.0-52-generic)
Textverarbeitung	TeXworks, Version 0.6.3 (Debian)
Textsatz	pdfTeX 3.14159265-2.6-1.40.20 (TeX Live 2019/Debian)
Literaturverwaltung	JabRef 3.8.2
Kommandozeileninterpreter	GNU bash, version 5.0.17(1)-release
Bildbearbeitung	Inkscape 0.92.5 (2060ec1f9f, 2020-04-08)
Geoinformationssystem	QGIS 3.10.4-A Coruña
PDF-Viewer	Document Viewer 3.36.7
Transkription	parlatype 1.6.2
Tonaufnahmegeräte	OnePlus 6 (Android 10) und Allreli USB voice recorder
Fotokamera	OnePlus 6 (20 MP)