



DIE WIENER STADTREGION⁺ – EIN „VERFLECHTUNGS- KOOPERATIONS-PARADOXON“?

STEFANIE DÖRINGER (ISR), PETER GÖRGL (UNIVERSITÄT WIEN)

Die Wiener Stadtregion⁺ zählt zu den dynamischsten Wachstumsregionen Europas. Das Management des Bevölkerungswachstums stellt die Akteure in der Stadt Wien und den Umlandgemeinden vor immense planungspolitische Herausforderungen, die eine gemeinsame und abgestimmte Vorgehensweise, insbesondere in Hinblick auf die Siedlungsentwicklung, erforderlich machen. Unter Berücksichtigung vorhandener stadtreionaler Ansätze analysiert diese Studie den Status quo der funktionalen Verflechtungen und der interkommunalen Kooperationen in der Stadtregion und lotet weiterführende flexible Planungsansätze im Umgang mit der bestehenden Wachstumsdynamik aus. Zentrale Ergebnisse der Studie sind das „Verflechtungs-Kooperations-Paradoxon“ sowie das strategische Planungsinstrument der sog. „stadtreionalen Fokusräume“.

KEYPOINTS

- Die funktionalen Verflechtungen und die interkommunalen Kooperationsstrukturen in der Stadtregion⁺ bilden sich in zwei gegensätzlichen räumlichen Mustern ab, die ein „Verflechtungs-Kooperations-Paradoxon“ ergeben.
- Räumliche Teilbereiche innerhalb der Stadtregion⁺, die einen gemeinsamen Entwicklungs- und Handlungsbedarf aufweisen, können durch einen dynamischen Verflechtungsindex ermittelt werden.
- In der Praxis können diese stadtreionalen Planungsherausforderungen durch das kooperativ-strategische Planungsinstrument der Fokusräume adressiert werden.

ZUR ENTWICKLUNG DER WIENER STADTREGION⁺

Die Stadtregion⁺, die sich aus 272 niederösterreichischen bzw. burgenländischen Gemeinden und der Stadt Wien zusammensetzt, verzeichnet seit Jahren ein kontinuierliches Bevölkerungswachstum und bietet derzeit Wohnraum für mehr als 2,8 Millionen Menschen. Eine Abschwächung dieser Dynamik ist in näherer Zukunft nicht zu erwarten. Der Planungs- und Verwertungsdruck auf noch vorhandene Flächenreserven für Wohnen und Wirtschaft, der Ausbau von Infrastrukturen und die Bewältigung des dadurch stetig steigenden Verkehrsaufkommens sind raumordnungspolitische Herausforderungen, die neben städtischen Lösungsansätzen auch stadtreional ausgelegte Konzepte benötigen. Diese Konzepte sollten sich nicht an Gemeinde- oder Ländergrenzen orientieren, sondern den Funktionalraum als Grundlage haben, in dem dieses Wachstum gemeinsam gemanagt werden muss.

Mit der Planungsgemeinschaft Ost (PGO) und dem Stadt-Umland-Management (SUM) gibt es in der Stadtregion⁺ zwei Institutionen, die bundesländerübergreifend agieren und fallweise auch in die projektbezogene Zusammenarbeit zwischen der Stadt Wien und den Umlandgemeinden eingebunden sind. Strategiepapiere, wie der Wiener STEP 2025, bilden zudem inhaltlich-konzeptionelle Ansätze für eine stadregionale Raumentwicklung. Bislang existiert jedoch noch keine gemeinsame Planungs- und Entwicklungsstrategie, die eine strategisch-steuernde Wirkung in der Wiener Stadtregion entfalten könnte. Stadt-Umland-Kooperationen existieren bisher nur auf einem weitgehend informellen und wenig institutionalisierten Niveau. Es liegt also nahe danach zu fragen, wie die derzeit vorhandenen Kooperationsstrukturen in Hinblick auf die gegenwärtigen und künftigen stadregionalen Herausforderungen aus räumlicher Perspektive weitergedacht werden können.

Das Projekt „Gemeinsam wachsen, gemeinsam handeln?“, das 2018 von der Wiener Wohnbauforschung (MA 50) in Auftrag gegeben wurde, widmete sich dieser Fragestellung und verfolgte dabei zwei Zielsetzungen:

- (1) Zunächst sollte geklärt werden, inwieweit den funktionalen Verflechtungen in der Stadtregion⁺ in Form von interkommunalen Kooperationen bereits Rechnung getragen wird.
- (2) Im nächsten Schritt sollten konkrete Handlungserfordernisse und -räume identifiziert werden, die eine kooperative und projektorientierte Planung ermöglichen.

Die zentralen Resultate dieser Analysen bilden das „Verflechtungs-Kooperations-Paradoxon“ und das flexible Planungsinstrument der Fokusräume, die nachfolgend vorgestellt werden.

DAS „VERFLECHTUNGS-KOOPERATIONS-PARADOXON“

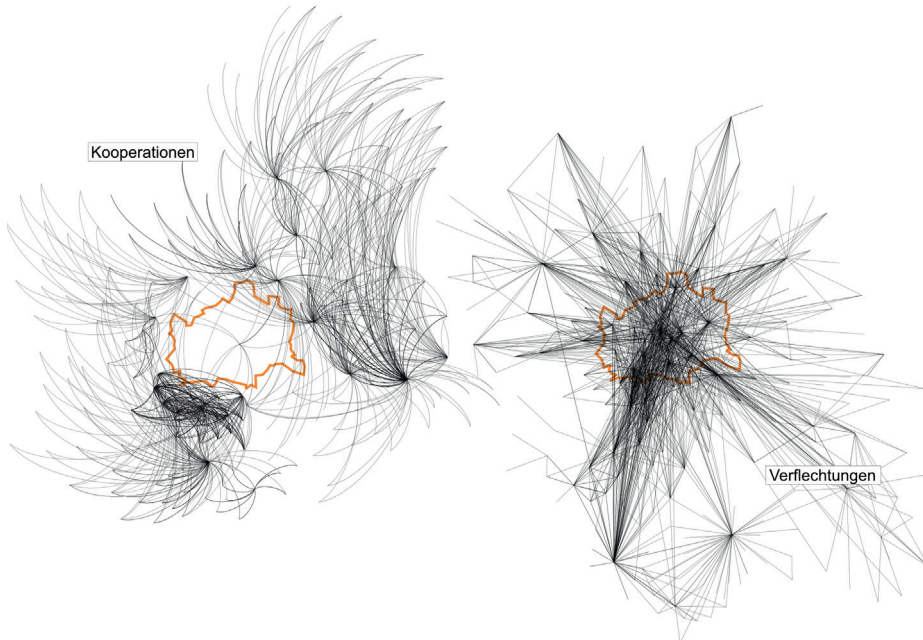
Um die erste Frage zu beantworten, wurden zwei methodische Zugänge kombiniert: eine funktionale Verflechtungsanalyse und eine Netzwerkanalyse. Die funktionale Verflechtungsanalyse der Pendlerströme ermöglicht es, grundsätzliche Aussagen über die Verflechtungsintensitäten und -muster zwischen der Stadt Wien und den Umlandgemeinden zu treffen. Ein- und Auspendlerströme gelten gemeinhin als ein gut geeigneter Indikator um stadregionale Arbeitsmarktbeziehungen zwischen mehreren Gemeinden abzubilden. Die Datengrundlage bilden die letztverfügbaren Daten der Pendlerstatistik der Statistik Austria aus dem Jahr 2015.

Inklusive aller Gemeinde- und Binnenpendler wurden im Jahr 2015 1,2 Millionen tägliche Arbeitspendler gezählt. Dabei zeigt sich, dass die Stadt Wien den zentralen Knoten im funktionalen Netzwerk der Stadtregion⁺ darstellt. Während die überwiegende Mehrheit der Pendlerbeziehungen aus dem Umland in Beziehung zu Wien steht, bildet sich für die Umlandgemeinden eine nachgeordnete polyzentrale Struktur heraus. Deutlich werden die intensiven Austauschbeziehungen zwischen Wien und den unmittelbar benachbarten Gemeinden, ebenso wie die stark ausgeprägte Verflechtung zwischen den Arbeitsplatzzentren des Umlands. Dieses Verflechtungsmuster charakterisiert die Wiener Stadtregion⁺ seit mehr als einem Jahrzehnt und hat sich in den letzten Jahren gleichsam verfestigt.

Um bereits bestehende interkommunale bzw. stadregionale Kooperationen zwischen der Stadt Wien und den Kommunen zu erheben, wurde eine Netzwerkanalyse durchgeführt. Die im Rahmen einer Onlinebefragung ermittelten formellen und informellen Kooperationsbeziehungen der Gemeinden wurden in Form einer Netzwerkdarstellung aufbereitet. Insgesamt konnten 29 Fragebögen ausgewertet und ebenso viele Netzwerke erstellt werden, die in der Gesamtschau dargestellt werden. Da der Rücklauf der Fragebögen relativ gering war, können lediglich Tendenzen der Kooperationsstrukturen in der Wiener Stadtregion⁺ ermittelt werden. Insgesamt wird jedoch deutlich, dass die Stadt Wien vergleichsweise wenige Kooperationsbeziehungen mit den Umlandgemeinden aufweist und eine strukturelle Lücke im Netzwerk bildet. Verstärkte Kooperationstätigkeiten hingegen finden sich zwischen den Gemeinden im nordöstlichen und südlichen Umland.

Stellt man nun die beiden Analyseergebnisse gegenüber, wird deutlich, dass sich das interkommunale Kooperationsnetzwerk genau entgegengesetzt zu den funktionalen Verflechtungen innerhalb der Stadtregion⁺ verhält. Die engen funktionalen Verflechtungen der Stadt Wien mit den Umlandgemeinden spiegeln sich nicht im Kooperationsverhalten der Umlandgemeinden wider. Die niederösterreichischen Gemeinden kooperieren vorrangig miteinander. Diese an sich widersprüchliche Diagnose wird anhand der schematischen Darstellung des „Verflechtungs-Kooperations-Paradoxon“ anschaulich illustriert. Die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen

in der Raumordnung in den betroffenen Ländern, die eine stadregionale Kooperation wesentlich erschweren, bilden einen möglichen Erklärungsansatz für dieses Paradoxon. Zudem kann auch eine bis heute schwach ausgeprägte stadregionale Planungskultur als mögliche Ursache angeführt werden.



„Verflechtungs-Kooperations-Paradoxon“ Stadtregion+ 2018
(Daten: Statistik Austria, Onlinebefragung; Bearbeiter: S. Döringer, P. Görgl)

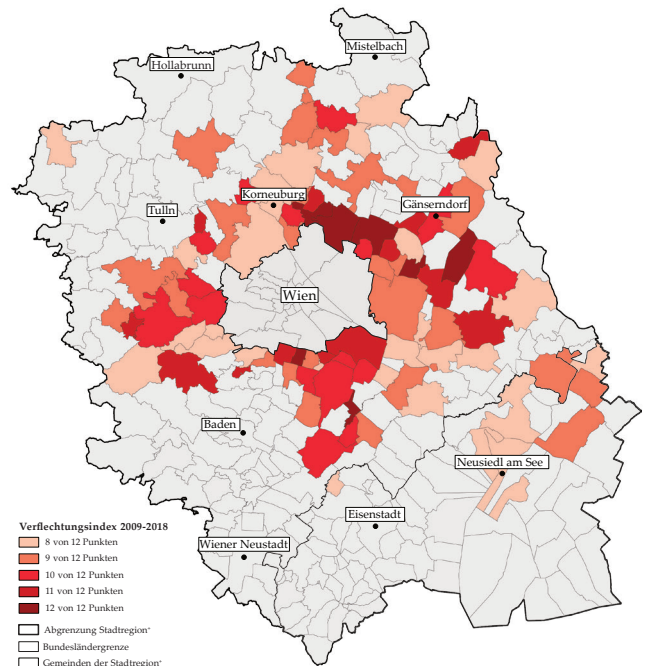
DER VERFLECHTUNGSINDEX UND DAS INSTRUMENT DER FOKUSRÄUME

In Hinblick auf dieses Ergebnis zielte die Studie auf eine Entwicklung von Planungsansätzen ab, die ein verstärktes Bewusstsein für eine stadregionale Zusammenarbeit schaffen und eine gemeinsame Planungskultur fördern. Ausgehend von der Hypothese, dass Verflechtungen einer räumlichen und zeitlichen Veränderlichkeit unterliegen und damit stadregionale Planungsräume flexibel definiert werden müssen, wurde ein Verflechtungsindex entwickelt. Der Index spiegelt die Dynamik und Intensität der funktionalen Verflechtungen in der Wiener Stadtregion+ wider und wurde auf Grundlage von Pendler- und Wanderungsdaten der Statistik Austria erstellt. Der Index beinhaltet vier Indikatoren, deren Analyse jeweils für die Zeiträume 2002 bis 2009 und 2009 bis 2018 erfolgte. Die 272 Gemeinden der Wiener Stadtregion+ erhielten je nach Ausprägung der Indikatoren Punkte, die schließlich aufsummiert wurden. Gemeinden, die mindestens 8 Indexpunkte erreichten, wurden als „stark mit Wien verflochtene Gemeinden“ definiert. Während im Zeitraum 2002 bis 2009 vor allem Gemeinden im nördlichen Umland eine intensive Pendler- und Wanderungsverflechtung mit Wien aufwiesen, haben

sich, wie in der Karte ersichtlich, in den Jahren 2009 bis 2018 vor allem die Verflechtungen mit den östlichen Gemeinden intensiviert.

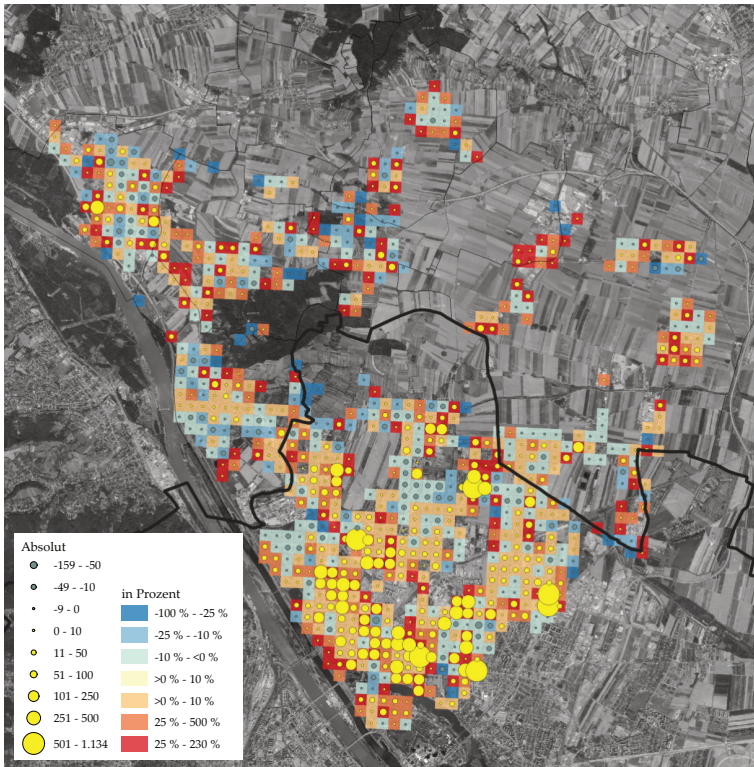
Mithilfe des Verflechtungsindex können Teilbereiche in der Stadtregion+ identifiziert werden, die gegenwärtig eine besondere Entwicklungsdynamik mit der Kernstadt Wien aufweisen. Für die Gemeinden in diesen Teilbereichen ergeben sich ähnliche Planungsherausforderungen, wie z.B. eine erhöhte Baulandnachfrage, steigender Pendlerverkehr oder eine zunehmende Flächenkonkurrenz. Dabei handelt es sich um Aufgabenfelder, die bislang vorrangig kommunal adressiert werden. Der Verflechtungsindex bietet demnach ein analytisches Instrument, um aufzeigen zu können, wo es räumliche Teilbereiche innerhalb der Stadtregion gibt, in denen ein überkommunaler planerischer Handlungs- und Abstimmungsbedarf gegeben ist.

Auf Basis der identifizierten Teilbereiche können nun Fokusräume abgeleitet werden, die als kleinräumige Planungs-, Umsetzungs- und Kooperationsebenen innerhalb der Stadtregion definiert werden. Zur Verdeutlichung wird der ausgewählte Fokusraum „Wiener Norden und nördliches Wiener Umland“ herangezogen. Um eine Raumanalyse jenseits von administrativen Grenzen auf kleinräumiger Ebene zu ermöglichen, wurde auf rasterbasierte Daten mit 250 m Kantenlänge zurückgegriffen. Die Abbildung zeigt die absolute und relative Bevölkerungsdynamik im Fokusraum. Während Wien-Flo-



Verflechtungsindex der Stadtregion+ 2009-2018
(Daten: data.gov.at, Statistik Austria; Bearbeiter: J. Herburger, P. Görgl)

ridsdorf wenig überraschend die höchsten Absolutwerte aufweist, zeigt sich in der relativen Darstellung, dass in einigen Rasterzellen des Umlands ein im Verhältnis ebenso starkes Wachstum stattgefunden hat. „Wachstumsmanagement“ ist also im Umland ebenso zu leisten wie in der Großstadt. Die kleinräumige Analyse von Fokusräumen eignet sich sehr gut, um solche gemeinsamen Dynamiken zu identifizieren und damit auch eine inhaltliche Grundlage für einen interkommunal-kooperativen Planungsdialog zu liefern.



Fokusräum Wiener Norden und nördliches Umland Bevölkerungsentwicklung 2011-2018

(Daten: data.gv.at, Statistik Austria; Bearbeiter: J. Herburger, P. Görgl)

FAZIT

Das „Verflechtungs-Kooperations-Paradoxon“ zeigt auf illustrative Weise den Handlungsbedarf, der sich aus der engen funktionalen Verflechtung und der gering ausgeprägten Kooperationskultur in der Wiener Stadtregion⁺ ergibt. Der Verflechtungsindex ermöglicht weiterführend die Identifikation von räumlichen Teilbereichen, die sich aktuell mit gemeinsamen Entwicklungen und Planungsherausforderungen konfrontiert sehen. Innerhalb solchermaßen identifizierter stadtreionaler Fokusräume kann mit den jeweils relevanten Stakeholdern kooperativ und interkommunal an der Lösung und Umsetzung der gemeinsamen Herausforderungen gearbeitet werden.

ECKDATEN

Projektteam: Peter Görgl [Leitung],
Stefanie Döringer (ISR), Isabel Heiß,
Johannes Herburger
Laufzeit: August bis Dezember 2018

ZUM WEITERLESEN

Görgl, P.; Döringer, S.; Herburger, J.
(2020): Miteinander statt nebeneinander!
Strategien für die Weiterentwicklung in-
terkommunaler Kooperationsstrukturen
in der Wiener Stadtregion⁺ in: Raum-
forschung und Raumordnung, 78 (4):
<https://doi.org/10.2478/rara-2020-0018>

KONTAKT

Stefanie Döringer MA
T: +43 1 51581-3542
stefanie.doeringer@oeaw.ac.at

Impressum

Medieninhaber: Österreichische Akademie der Wissenschaften, Dr. Ignaz Seipel-Platz 2, 1010 Wien. Herausgeber: Institut für Stadt- und Regionalforschung, Postgasse 7/4/2, 1010 Wien | Erscheinungsweise: halbjährlich | Satz: Mag. Florian Partl, Grafik, Design: ÖAW, ISR Verwendbarkeit/Copyright: ISR | ISSN: 2708-9282

DOI 10.1553/isr-bulletin20-07