



MASTERARBEIT | MASTER'S THESIS

Titel | Title

Wo ist unser Ortskern? Das Potential partizipativer Methoden bei der Ortskernabgrenzung.

verfasst von | submitted by

Matthias Neumeister BEd MEd

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

Master of Arts (MA)

Wien | Vienna, 2025

Studienkennzahl lt. Studienblatt |
Degree programme code as it appears on the
student record sheet:

UA 066 857

Studienrichtung lt. Studienblatt | Degree pro-
gramme as it appears on the student record
sheet:

Masterstudium Raumforschung und Raumordnung

Betreut von | Supervisor:

Univ.-Prof. Dr. Meike Levin-Keitel

Danksagung

Die vorliegende Masterarbeit hat mich durch das ganze Jahr 2025 begleitet, von Mittersill im Pinzgau (Disposition) bis St. Wolfgang im Salzkammergut (Abstract). Und während ich froh bin, dass ich mich mit dem Thema so lange und eingehend beschäftigen konnte, ist auch klar, dass ich vielen Personen danken muss, ohne die ich das nicht in dieser Form geschafft hätte. Zunächst möchte ich meiner Familie danken. Ohne Eure Unterstützung hätte ich mich wohl gar nicht erst für dieses neue Studium entscheiden können. Und auch bei dieser Masterarbeit habt Ihr mich stark unterstützt und mir Perspektiven mitgegeben, die ich vielleicht ansonsten übersehen hätte. Ähnliches gilt auch für meine Freundinnen und Freunde, denen ich ebenfalls zu großem Dank verpflichtet bin. Ich erspare mir jetzt eine Auflistung, ich könnte mich hier weder für eine Reihung noch für eine Auswahl entscheiden; würde ich das machen, müsste ich noch mindestens ein Jahr an die Masterarbeit anhängen. Danke für die gemeinsamen Reflexionen, für die gemeinsamen Schreibeinheiten, für den Austausch und die Ratschläge, aber auch für die oft so notwendige Ablenkung.

Auch den Personen, die sich dazu bereit erklärt haben, mit mir für diese Arbeit ein Interview zu führen, danke ich vielmals. Hier ist die Auflistung leichter, und ich reihe einfach nach dem Alphabet. Vielen Dank an Daniel Brüll, Thomas Frewein, Johann Grubinger, Robert Krasser, Lena Puchner, Harald Riemer, Rainer Rosegger, Stefan Spindler und Sarah Untner. Auch Wolfgang Gerlich möchte ich für das Gespräch danken; es findet sich zwar nicht in meiner Arbeit wieder, war aber unglaublich hilfreich, um den Stein meiner Arbeit ins Rollen zu bringen. Ohne Sie und Euch wäre die Masterarbeit in dieser Form tatsächlich nicht möglich gewesen.

Abschließend möchte ich noch meiner Betreuerin Meike Levin-Keitel danken. Danke, dass Du Dich dazu bereit erklärt hast, meine Masterarbeit zu begleiten. Ich habe von Dir unglaublich viel gelernt und durch Deine Betreuung bei dieser Masterarbeit wurde ich definitiv ein besserer Forscher. Vielen, vielen Dank für Deinen Rat und Dein Feedback, wenn ich wieder einmal zu kompliziert gedacht habe oder vor methodischen oder theoretischen Herausforderungen gestanden bin.

Mein tiefster Dank gilt Euch allen.

Inhaltsverzeichnis

Danksagung.....	i
Abbildungsverzeichnis.....	iv
Kurzfassung	vi
Abstract.....	vii
Kapitel 1 Einleitung	1
Kapitel 2 Krapfen statt Donut – Zum Konzept der Ortskernstärkung	4
2.1. An den Rand – Lebendige Ortskerne als bedrohtes Gut	5
2.2. Die Stärkung von Ortskernen in Österreich.....	7
2.3. Fördermöglichkeiten mit Auswirkungen auf Ortskernabgrenzungen	10
2.3.1. Fördermaßnahme 77-04 des nationalen GAP-Strategieplans.....	11
2.3.2. Fördermaßnahme 73-10 des nationalen GAP-Strategieplans.....	11
Kapitel 3 Theoretisches Grundgerüst: Räume und Beteiligung	12
3.1. Räume wahrnehmen, konstruieren und abgrenzen.....	13
3.2. Planen mit statt nur für die Bevölkerung – Kommunikative Planung.....	17
3.2.1. Räume der Kommunikativen Planung	19
3.2.2. Macht in Kommunikativer Planung	20
3.2.3. Konflikte in Planungsprozessen	22
3.2.4. Partizipation in der planerischen Praxis	23
3.2.5. Limitationen partizipativer Planungsprozesse	25
3.2.6. Frameworks zum Analysieren partizipativer (Planungs-)prozesse	27
3.3. Bedeutung der theoretischen Grundannahmen für das Thema	33
Kapitel 4 Methodologie	36
4.1. Expert:inneninterviews.....	37
4.1.1. Semi-strukturierte Leitfadeninterviews	38
4.1.2. Auswertung der Interviews	40
4.2. Straßenumfragen	41
4.2.1. Kartierung von subjektiven Ortskernabgrenzungen	42
4.2.2. Funktionszuschreibungen	43
Kapitel 5 Fallstudien.....	44
5.1. Case Report: Purgstall an der Erlauf, Niederösterreich	44
5.1.1. Ortskernstärkung und-abgrenzung in Niederösterreich	44
5.1.2. Beschreibung des Ortskerns von Purgstall an der Erlauf.....	45
5.1.3. Ortskernstärkung in Purgstall an der Erlauf	46
5.1.4. Expert:inneninterviews in Purgstall an der Erlauf	48
5.1.5. Straßenumfrage in Purgstall an der Erlauf	54

5.2.	Case Report: Thalgau, Salzburg	57
5.2.1.	Ortskernstärkung und-abgrenzung in Salzburg	58
5.2.2.	Beschreibung des Ortskerns von Thalgau	59
5.2.3.	Ortskernstärkung in Thalgau	60
5.2.4.	Expert:inneninterviews in Thalgau	62
5.2.5.	Straßenumfrage in Thalgau	67
5.3.	Case Report: Gratwein, Steiermark	71
5.3.1.	Ortskernstärkung und-abgrenzung in der Steiermark	72
5.3.2.	Beschreibung des Ortskerns von Gratwein	73
5.3.3.	Ortskernstärkung in Gratwein	74
5.3.4.	Expert:inneninterviews in Gratwein	77
5.3.5.	Straßenumfrage in Gratwein	83
Kapitel 6	Diskussion der Ergebnisse	87
6.1.	Konzipierte und wahrgenommene Grenzen des Ortskerns	89
6.2.	Potentiale partizipativer Methoden bei der Ortskernabgrenzung	92
Kapitel 7	Fazit & Handlungsempfehlungen	108
7.1.	Résumé	108
7.2.	Handlungsempfehlungen	112
7.3.	Limitationen & künftige Forschungsbedarfe	114
Kapitel 8	Bibliographie	116
Kapitel 9	Anhang	123
9.1.	Interviewleitfäden	123
9.1.1.	Expert:in auf Landesebene, Ortskernabgrenzung partizipativ	123
9.1.2.	Expert:in auf Landesebene, Ortskernabgrenzung nicht partizipativ	124
9.1.3.	Politische:r Expert:in auf Gemeindeebene, Ortskernabgrenzung partizipativ	126
9.1.4.	Politische:r Expert:in auf Gemeindeebene, Ortskernabgrenzung nicht partizipativ	127
9.1.5.	Prozessplanung, Ortskernabgrenzung partizipativ	128
9.1.6.	Prozessplanung, Ortskernabgrenzung nicht partizipativ	129
9.2.	Kurzfassungen der Interviews	130
9.2.1.	Niederösterreich: DI Daniel Brüll	130
9.2.2.	Niederösterreich: Bgm. Harald Riemer	132
9.2.3.	Niederösterreich: Lena Puchner, BSc.	134
9.2.4.	Salzburg: DI Robert Krasser	137
9.2.5.	Salzburg: Bgm. Johann Grubinger	139
9.2.6.	Salzburg: Mag. ^a Sarah Untner	142

9.2.7.	Steiermark: Dipl.-Ing. Stefan Spindler, BSc.	145
9.2.8.	Steiermark: DI Thomas Frewein.....	147
9.2.9.	Steiermark: Mag. Rainer Rosegger.....	149

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Analogie des Donuts und Krapfens zum Bedarf der Ortskernstärkung. Eigene Darstellung 2025 nach u.a. Nagel & BSBK 2018: 34, Grafik erstellt mit Microsoft Designer (KI).7	
Abbildung 2: Leiter der Partizipation. Eigene Darstellung 2025 nach Arnstein (1969: 217).	28
Abbildung 3: Split Ladder of Participation. Hurlbert & Gupta 2015: 104.	31
Abbildung 4: 3A3-Framework. Hofer & Kaufmann 2023: 361.....	32
Abbildung 5: Ablauf der GIS-Analyse. Basemap: (l. o. & r. o.) Geoland.at. Datenbasis (Straßen & Fluss): OSM. Eigene Darstellung 2025.....	43
Abbildung 6: Karte von Purgstall an der Erlauf. Datenbasis: OSM. Eigene Darstellung 2025. ...	45
Abbildung 7: Karte von Purgstall an der Erlauf aus dem Franziszeischen Kataster, 1822 (genordet). NÖ Landesarchiv, o.J.	46
Abbildung 8: Ortskernabgrenzung Purgstall an der Erlauf. Datenbasis: OSM & Dorf- und Stadterneuerung 2024. Eigene Darstellung 2025.	48
Abbildung 9: Der Kirchenplatz von Purgstall an der Erlauf mit einer mobilen Veranstaltungsbühne, an diesem Wochenende eine Fußgängerzone. Eigene Aufnahme 2025.	52
Abbildung 10: Visualisierung der gesammelten Ortskernabgrenzungen in den Straßenumfragen im Vergleich zur offiziellen Ortskernabgrenzung. Datenbasis: OSM 2025 & Dorf- und Stadterneuerung 2024. Eigene Darstellung 2025.	55
Abbildung 11: Die Erlauf trennt die beiden Teile des Ortskerns von Purgstall an der Erlauf. Eigene Aufnahme 2025.	56
Abbildung 12: Von Passant:innen formulierte Funktionen des Ortskerns von Purgstall an der Erlauf. Eigene Erhebung & Darstellung 2025.	56
Abbildung 13: Karte von Thalgau. Datenbasis: OSM. Eigene Darstellung 2025.	57
Abbildung 14: Karte von Thalgau aus dem Franziszeischen Kataster, 1829 (genordet). SAGIS o.J.	59
Abbildung 15: Die Begegnungszone im Ortskern von Thalgau. Erkennbar auch der gelbe Asphalt der Fahrbahn. Eigene Aufnahme 2025.	60
Abbildung 16: Ortskernabgrenzung Thalgau. Datenbasis: OSM & Regioplan Ingenieure 2010. Eigene Darstellung 2025.	61
Abbildung 17: Visualisierung der gesammelten Ortskernabgrenzungen in den Straßenumfragen im Vergleich zur offiziellen Ortskernabgrenzung. Datenbasis: OSM 2025 & Regioplan Ingenieure 2010. Eigene Darstellung 2025.	68
Abbildung 18: Blick auf das von der Bevölkerung als Ortskern wahrgenommene Gebiet - Marktplatz im Hintergrund mit provisorischer Bühne. Eigene Aufnahme 2025.	68
Abbildung 19: Der Ortskern von Thalgau - gastronomisches Angebot und Kirchenplatz im Hintergrund, aufgenommen von der gelb eingefärbten Landesstraße. Eigene Aufnahme 2025.	70

Abbildung 20: Von Passant:innen formulierte Funktionen des Ortskerns von Thalgau. Eigene Erhebung & Darstellung 2025.	70
Abbildung 21: Ortschaft Gratwein. Datenbasis OSM. Eigene Darstellung 2025.....	71
Abbildung 22: Die L316 im Zentrum des Orts Gratwein. Eigene Aufnahme 2025.	73
Abbildung 23: Eine leerstehende Konditorei im Zentrum von Gratwein. Eigene Aufnahme 2025.	73
Abbildung 24: Karte von Gratwein aus dem Franziszeischen Kataster, 1823 (genordet). GIS-Steiermark o.J.	74
Abbildung 25: Ortskernabgrenzung Gratwein. Datenbasis OSM & Marktgemeinde Gratwein-Straßengel 2024. Eigene Darstellung 2025.	76
Abbildung 26: Visualisierung der gesammelten Ortskernabgrenzungen in den Straßenumfragen im Vergleich zur offiziellen Ortskernabgrenzung. Datenbasis: OSM 2025 & Marktgemeinde Gratwein-Straßengel 2024. Eigene Darstellung 2025.	84
Abbildung 27: Zonen/Subortskerne des Ortskerns von Gratwein. SDB Architekten in: Marktgemeinde Gratwein-Straßengel 2024: 8.....	85
Abbildung 28: Von Passant:innen formulierte Funktionen des Ortskerns von Gratwein. Eigene Erhebung & Darstellung 2025.	86
Abbildung 29: Vergleich der kartierten (Cluster) und offiziellen Abgrenzungen in den drei Fallstudien. Datenbasis: OSM; Dorf- und Stadterneuerung 2024; Marktgemeinde Gratwein-Straßengel 2024; Regioplan Ingenieure 2010. Eigene Darstellung 2025.	90

Kurzfassung

Ortskerne besitzen das Potential, eine ökologisch, sozial und ökonomisch nachhaltige Raumentwicklung zu begünstigen. Raumplanerische, demographische und handelsbezogene Trends schwächen Ortskerne jedoch zunehmend. Um diesen Trends entgegenzuwirken, ist die Ortskernstärkung ein wesentliches Ziel der österreichischen Raumentwicklung. Ein Instrument zur Ortskernstärkung ist die Ortskernabgrenzung. Die vorliegende Masterarbeit analysiert das Potential partizipativer Methoden, das Anfertigen von Ortskernabgrenzungen zu unterstützen und so eine ortskernstärkende Wirkung zu erzielen. Dabei stützt sie sich auf drei Fallstudien in österreichischen Gemeinden, die partizipative Prozesse der Ortskernstärkung und/oder -abgrenzung durchgeführt haben. Mithilfe von Expert:inneninterviews und Straßenumfragen in den Gemeinden werden die planerisch-normativen Raumvorstellungen der Expert:innen sowie subjektiven Raumwahrnehmungen der Bewohner:innen bezüglich des Ortskerns, seiner Funktionen und Grenzen ermittelt und verglichen. Zusätzlich ermöglichen die Expert:inneninterviews eine vertiefte Analyse der Potentiale und Risiken partizipativer Methoden bei der Ortskernstärkung und -abgrenzung. Die Ergebnisse zeigen, dass zwischen den Expert:innen eine hohe Einigkeit bezüglich der intendierten Funktionen von Ortskernen sowie der Bedeutung ihrer Abgrenzung besteht. Der Vergleich offizieller Ortskernabgrenzungen aus Planungsdokumenten mit subjektiven Kartierungen der Bewohner:innen zeigt, dass technische Methoden der Ortskernabgrenzung zu ähnlichen Ergebnissen führen wie die Aggregation subjektiver Grenzziehungen. Letztere enthalten jedoch wesentliche zusätzliche Informationen, wenn sie in weiteren ortskernstärkenden Prozessen genutzt werden. Das Potential partizipativer Methoden bei der Ortskernabgrenzung hängt somit wesentlich von den Zielsetzungen des Prozesses ab. Wird lediglich eine parzellenscharfe Abgrenzung verfolgt, ist der Mehrwert einer Beteiligung breiter Zielgruppen limitiert. Werden die partizipativen Methoden mit breiten Zielgruppen hingegen als Teil eines umfassenden Ortskernstärkungsprozesses gesehen, ermöglichen die gesammelten Erkenntnisse eine zielgerichtete Ortskernentwicklung.

Abstract

Town centres are attributed a major role in facilitating ecologically, socially, and economically sustainable spatial development. However, trends attributed to spatial planning, demographics, and commerce weaken their potential significantly. Town centre revitalisation is an important measure to counteract these trends. An important instrument used in this context is town centre delineation. The purpose of this study is to analyse the potential of participatory methods in delineating town centres. Methodologically, this thesis is based on three case studies in Austrian municipalities which have already used participatory methods in processes regarding town centre revitalisation and/or delineation. Using expert interviews and street surveys, the experts' professional-normative understandings of town centre functions and borders were compared to the perceptions expressed by the street survey participants. Furthermore, the expert interviews allow examining the potentials and risks of using participatory methods in the contexts of town centre revitalisation and delineation. Results show that the experts' views on the intended functions of town centres and suitable criteria for their delineation align to a high degree. Comparing official delineations from planning documents to the subjective mappings of the survey participants shows that technologically generated delineations tend to encompass similar areas as an aggregation of subjective delineations; however, the latter include additional important information which may be beneficial to subsequent town centre revitalisation processes. Accordingly, the potential of participatory methods in this context is heavily dependent on the aims of the processes. If the goal is to solely generate precise town centre delineations, there is limited value in including broad target groups in the process. However, if one aims to incorporate participatory methods of town centre delineation in more comprehensive town centre revitalisation processes, insights generated by involving broad target groups may facilitate more targeted town centre development processes.

Kapitel 1 | Einleitung

Orts- und Stadtkerne waren seit Jahrhunderten die Zentren des sozialen Lebens, weil es diese Gebiete waren, an denen die Bevölkerung zum Wirtschaften, Konsumieren und Sozialisieren zusammenkommen konnte (vgl. Cheshire et al. 2018: 259). Diese „places to be“ (Dobson 2015: 271) haben auch in ländlichen Räumen ein entscheidendes Potential, wenn es um die Sicherung sozialer Strukturen, das räumliche Bündeln von Infrastrukturen und eine flächensparende Raumentwicklung geht (vgl. ÖROK 2019: 9f.). Der Hinweis auf den Begriff *Potential* ist hierbei jedoch grundlegend, da Orts- und Stadtkerne in Österreich und international mit ausgeprägten Funktionsverlusten konfrontiert sind (vgl. u.a. ÖROK 2019; Nagel & BSBK 2018; Jordan & Wright 2023). Die Gründe für diesen Trend sind vielfältig und reichen beispielsweise vom demographischen Wandel über Abwanderungstendenzen aus ländlichen Räumen (vgl. Ghio et al. 2022: 268f.; Damyanovic & Reinwald 2014: 19; Kühn & Milstrey 2015: 187) zu automobilzentrierten Raumplanungen mit Wohn- und Gewerbegebieten am Ortsrand (vgl. Nagel & BSBK 2018: 23ff.) sowie zur Filialisierung des Handels und seiner Verlagerung in das Internet (vgl. ÖROK 2019: 28).

Die Konsequenz wird in der Planung häufig mit der Metapher des *Donut-Effektes* (vgl. u.a. Nagel & BSBK 2018: 34) beschrieben. Während an den Ortsrändern zahlreiche neue Wohn- und Gewerbeflächen gewidmet und bebaut werden, erfährt der Ortskern einen Bedeutungs- und Funktionsverlust, was sich auch in ausgeprägtem Leerstand widerspiegelt (vgl. ebd.: 26). Ortskerne verlieren damit häufig ihren Status als „places to be“ (Dobson 2015: 271), was sich negativ auf Aspekte wie den Flächenverbrauch, Strukturen lokal erreichbarer Daseinsvorsorge und das Angebot an Räumen für soziale Treffpunkte auswirkt (vgl. ÖROK 2019: 7; 10; 26). Um positive Entwicklungen in diesen Bereichen zu ermöglichen, ist die Raumplanung gefragt, Maßnahmen zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen zu konzipieren und umzusetzen.

Ein wichtiges Dokument in diesem Zusammenhang ist die 2019 von der Österreichischen Raumordnungskonferenz (nachfolgend ÖROK) herausgegebene Broschüre *Fachempfehlungen zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen* (ÖROK 2019), welche zehn konkrete Maßnahmen zum Fördern von Ortskernen beinhaltet. Eine zentrale Maßnahme ist dabei die „parzellenscharfe“ (ebd.: 28) Erstellung von Orts- und Stadtkernabgrenzungen, die als zentrale Grundlage für etwaige weitere Schritte der Ortskernstärkung, beispielsweise durch Förderungen, dient (vgl. ebd.: 17;

28). An mehreren Stellen in diesem Dokument wird zudem darauf hingewiesen, dass diese Abgrenzungen nicht nur rein technisch, sondern durch die Einbindung von Bürger:innen erstellt werden sollen (vgl. ebd.: 7; 17; 29). Während Aussagen zum konkreten Ausmaß dieser Beteiligung in den Fachempfehlungen unterschiedlich formuliert werden (vgl. ebd.: 7; 29) und von einer Information und Konsultation bis zu einer Zusammenarbeit und Kooperation reichen, wird damit ein Punkt angesprochen, der auch im wissenschaftlichen Diskurs von großer Bedeutung ist.

Vor allem aus sozialgeographischen Perspektiven wird die Bedeutung von subjektiven Raumauffassungen thematisiert. Räume werden aus sozial-konstruktivistischer Perspektive von verschiedenen Personen unterschiedlich wahrgenommen, erlebt sowie genutzt, im Endeffekt gesellschaftlich konstruiert; es gibt also diverse sich unterscheidende Auffassungen davon, welche Eigenschaften und Bedeutungen ein untersuchter Raum haben kann (vgl. Weichhart 2018: 330f.). Gerade im Kontext von ortskernstärkenden Maßnahmen ist es daher wichtig, den Raum *Ortskern* auch als soziale Konstruktion zu verstehen, da die unterschiedlichen Bedeutungen, die Nutzer:innen diesem Raum zuschreiben, wichtig für die Potentiale einer möglichen Stärkung sind. Andere Studien haben in diesem Kontext beispielsweise bearbeitet, welche Rolle unterschiedliche Wahrnehmungen von Räumen für den sozialen Zusammenhalt spielen (vgl. Qi et al. 2024: 176f.) oder welchen Einfluss das eigene Erleben, Wahrnehmen und Gestalten der räumlichen Umgebung auf das Zugehörigkeitsgefühl von Jugendlichen hat (vgl. Gray & Manning 2022: 1413f.).

Für die Abgrenzung von Ortskernen legen diese Ansichten nahe, dass es auch hier nicht die eine, objektiv richtige, Lösung geben kann und, dass die von der Planung konzipierten Grenzen nicht notwendigerweise den subjektiven Wahrnehmungen der Bevölkerung entsprechen. Die genauen Grenzen eines Ortskerns sind dabei von den Perspektiven der jeweiligen Nutzer:innen abhängig (vgl. Cheshire et al. 2018: 250; Papaioannou et al. 2020: 25), was eine präzise Eingrenzung erschwert. Möglicherweise bietet eine Beteiligung der Bevölkerung hier die Chance, den unterschiedlichen Ansprüchen und Perspektiven auf den Ortskern gerecht zu werden; gleichzeitig kann hinterfragt werden, zu welchem Grad eine Integration diverser Perspektiven dem Ziel eines eindeutigen, parzellenscharfen Resultates dienlich ist.

Aus diesen Ausführungen ergeben sich für die vorliegende Masterarbeit zwei grundlegende Fragen:

- 1.) *Inwiefern unterscheiden sich die planerisch-normativen Raumvorstellungen von Ortskernen und ihren Grenzen von den subjektiven Raumwahrnehmungen der ansässigen Bevölkerung?*
- 2.) *Inwiefern könnten partizipative Methoden den Prozess der Ortskernabgrenzung unterstützen, um diese unterschiedlichen Auffassungen für eine treffsichere Ortskernentwicklung zu nutzen?*

Für die Bearbeitung dieser Fragen thematisiert diese Arbeit zunächst das Thema der Ortskernstärkung mit einem Fokus auf österreichische Maßnahmen, die diesem Ziel dienen. Danach wird ein theoretischer Rahmen präsentiert, der sich einerseits auf subjektive Raumauffassungen, andererseits stark auf theoretische Diskurse zu den Potentialen partizipativer beziehungsweise kommunikativer Planungen stützt. Die Auseinandersetzung mit diesen Aspekten dient der Analyse des Umgangs mit dem Thema der Ortskernabgrenzung in drei österreichischen Gemeinden. In diesen Fallstudien wird mithilfe von Expert:inneninterviews und Straßenumfragen erstens analysiert, wie unterschiedliche Akteur:innen den Raum des Ortskerns in der Konzeption und der Praxis wahrnehmen und wie sich das auf die Konstruktion des Konzeptes *Ortskern* sowie seine Grenzen auswirkt. Auf Basis der Expert:inneninterviews werden zweitens partizipative Prozesse der Ortskernstärkung und -abgrenzung analysiert, um den Umgang mit Partizipation in diesem Kontext zu verstehen und die Potentiale von Beteiligung zur Ortskernabgrenzung zu erörtern. Damit wird ein Beitrag dazu geleistet, die Bedeutung von Bevölkerungsbeteiligung im Prozess einer Ortskernabgrenzung besser einschätzen zu können und partizipative Formate zielgerichteter einzusetzen.

Kapitel 2 | Krapfen statt Donut – Zum Konzept der Ortskernstärkung

Attraktive, belebte und funktionsstarke zentrale Räume in Dörfern und Städten sind essentiell, um lokale Daseinsvorsorge zu sichern und erreichbar zu machen (vgl. ÖROK 2021: 93), sozialen Zusammenhalt zu fördern (vgl. ÖROK 2021: 94; Qi et al. 2024: 183) und die lokale und regionale Entwicklung des Raumes nachhaltig zu gestalten (vgl. Ritzinger 2018: 397). Und obwohl das Konzept des Orts- oder Stadtkerns als zentraler Treffpunkt für Menschen, als Raum für Austausch und Handel, schon seit Jahrhunderten gewachsen ist (vgl. Cheshire et al. 2018: 259), ist dieser Status derzeit vor allem in ländlichen Räumen international bedroht (vgl. Nagel & BSBK 2018: 26; ÖROK 2019: 7; Jordan & Wright 2023: 395). Die folgenden Passagen dienen zunächst als Problemaufriss, um dann aufzuzeigen, wie im österreichischen Kontext versucht wird, gestärkte, multifunktionale Stadt- und Ortskerne zu fördern.

Wichtig ist es zudem, an dieser Stelle anzumerken, dass sich diese Masterarbeit vor allem auf Ortskerne und Kleinstadtkerne in ländlichen Räumen konzentriert, da diese von den oben beschriebenen Trends wie Abwanderungsdynamiken (vgl. u.a. Ghio et al. 2022: 269; Camarero & Oliva 2019: 2f.), Funktionsverlusten und dezentralen Siedlungsstrukturen (vgl. Nagel & BSBK 2018: 21ff.) besonders stark betroffen sind. Zudem werden die Begriffe *Ortskern* und *Stadtkern* nicht als gegensätzliche Begriffe verstanden. Ein Ortskern kann in jeder Art Ortschaft zu finden sein, auch in Städten. Einerseits spiegelt dies die fehlende einheitliche Definition des Begriffes *Stadt* wider (vgl. Heineberg 2018: 2232), andererseits wird dies auch in der ortskernstärkenden Praxis so praktiziert, wie unter anderem dieses Dokument der Niederösterreichischen Dorf- und Stadterneuerung (o.J.a.: 1) am Beispiel der Stadt Waidhofen an der Ybbs zeigt, welche eine der 15 Städte Österreichs mit eigenem Stadtrecht ist (vgl. Österreichischer Städtebund 2023: 147). Prozesse der Ortskernstärkung und Ortskernabgrenzung können demnach auch in Städten durchgeführt werden, weswegen auf eine spezielle Ausweisung dieses Umstandes durch Konstruktionen wie ‚Orts- und Stadtkern(-stärkung/abgrenzung)‘ weitgehend verzichtet wird. Eine Trennung der Begriffe wird nur verwendet, wenn in dieser Arbeit auf Quellen verwiesen wird, die in diesem Zusammenhang explizit von beiden Begriffen sprechen, wie es beispielsweise in den Dokumenten der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) und unterschiedlichen Gesetzestexten oftmals der Fall ist.

2.1. An den Rand – Lebendige Ortskerne als bedrohtes Gut

Einfamilienhausgebiete in Randlagen, Einkaufszentren und Gewebeparks am Ortsrand und zunehmendes Einkaufen und Leben im digitalen Raum schwächen die Bedeutung von Ortskernen gravierend (vgl. Nagel & BSBK 2018: 26; ÖROK 2019: 28). Auch die steigende Verfügbarkeit von privaten PKWs trägt dazu bei, dass ein Wohnen außerhalb einer fußläufigen Distanz zu Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs deutlich leichter möglich ist (vgl. Camarero & Oliva 2019: 4) und die subjektive Bedeutung eines für alle zentral erreichbaren Ortskerns sinkt.

Der Abzug der Wohnbevölkerung und des Handels in mit dem Auto günstig erreichbare Lagen führt in Ortskernen zu einem Funktionsverlust (vgl. ÖROK 2019: 9). Die früher pulsierenden Zentren von vielen Orten verkommen zu einem Raum der gesellschaftlichen Leere und des Leerstands, umgeben von einem Ring an Wohngebieten aus Einfamilienhäusern und ausgelagerten Gewebeparks an Umfahrungsstraßen. In der Planung spricht man hier metaphorisch vom sogenannten „Donut-Effekt“ (Nagel & BSBK 2018: 34).

Grundsätzlich handelt es sich dabei aber nicht um ein Phänomen, das auf den deutschsprachigen Raum beschränkt ist. Auch im internationalen Diskurs wird der Funktionsverlust von Ortskernen thematisiert, wenngleich hier häufig primär der Handel im Vordergrund steht (vgl. u.a. Hibbard & Lurie 2023; Jordan & Wright 2023). Das britische *Town Centre Management* (TCM) ist dabei ein in der Literatur besonders prominenter strategischer Zugang, der dazu entwickelt wurde, durch öffentlich-private Partnerschaften den Handel in Stadt- und Ortskernen zu stärken (vgl. Otsuka & Reeve 2007; Jones et al. 2022; Jordan & Wright 2023). Während die ursprünglichen Definitionen des TCM Nutzer:innen von Ortskernen primär als Konsument:innen sahen (vgl. Otsuka & Reeve 2007: 225), entwickelten sich auf Basis dieses Zugangs Ansätze, die auch andere Nutzungsverhalten und -interessen berücksichtigen (vgl. Otsuka & Reeve 2007: 226f.; Powe 2020; Powe & Hart 2017). Hier wird beispielsweise auf die Bedeutung der Förderung multifunktionaler Strukturen in Zentren hingewiesen, um eine resilientere Entwicklung dieser Räume zu ermöglichen (vgl. Powe & Hart 2017: 219; Powe 2020: 249). Insgesamt ist die Stärkung von Ortskernen im ländlichen Raum, abseits der Beschäftigung mit dem Handel, im wissenschaftlichen Planungsdiskurs jedoch nur wenig repräsentiert.

Denn auch abseits des Handels führt die Schwächung von Ortskernen zu Dynamiken, die den bestehenden Entwicklungsbemühungen in der österreichischen Raumplanung

entgegenwirken. Das *Österreichische Raumentwicklungskonzept [ÖREK] 2030* formuliert vier Säulen als grundlegende Ziele für die österreichische Raumentwicklung, um eine „klimaverträglich[e] und nachhaltig[e], gemeinwohlorientiert[e] und gerecht[e]“ (ÖROK 2021: 4) Zukunft zu begünstigen. Konkret soll erstens ein sparsamer Umgang mit räumlichen Ressourcen forciert werden, zweitens der Zusammenhalt – sowohl sozial als auch räumlich – gestärkt werden, drittens eine nachhaltige Entwicklung von Wirtschaftsräumen gesichert werden und viertens ein Ausbau von Prozessen der vertikalen und horizontalen Governance durchgeführt werden (vgl. ÖROK 2021: 55). Die Ortskernstärkung ist hier im Kontext mehrerer Säulen von Relevanz.

Im Rahmen des sparsamen Umgangs mit Ressourcen ist neben der Energieversorgung und dem Ausbau nachhaltiger Mobilität der Schutz von Böden, als entscheidender Faktor für die Ernährungssicherheit, als Grundpfeiler von Klimaschutz und Klimawandelanpassung, sowie zur Sicherung der Biodiversität essentiell (vgl. ÖROK 2023: 6). Zeitgleich steigt die Flächeninanspruchnahme, also der Verlust von „biologisch produktiven Böden“ (Ennöckl et al. 2024: 4) in Österreich mit etwa 6,5 ha pro Tag sehr stark (vgl. ÖROK 2025: 10). Während quantitative Bodenschutzziele im Sinne einer Reduktion der Flächeninanspruchnahme auf 2,5 ha pro Tag bis 2030 diskutiert werden (vgl. ÖROK 2023: 13), bleiben verbindliche Ziele, zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Arbeit (Dezember 2025), aus. Für das Erreichen solcher Ziele ist jedoch eine Trendumkehr hinsichtlich der Entwicklung in Österreichs Dörfern und Städten notwendig; statt Leerständen in Ortskernen und neuen Siedlungen und Gewerbeflächen am Ortsrand benötigt es dafür kompakte Siedlungsstrukturen und multifunktionale Ortskerne.

Auch im Rahmen der zweiten Säule der von der Österreichischen Raumordnungskonferenz [ÖROK] empfohlenen künftigen österreichischen Raumentwicklung, der Stärkung des sozialen und räumlichen Zusammenhalts, sind Ortskerne maßgeblich von Bedeutung. Bestenfalls fußläufig erreichbare, qualitativ hochwertig gestaltete, multifunktionale öffentliche Räume und Orte der Begegnung ermöglichen jene Vernetzungsmöglichkeiten, die sozialen Zusammenhalt fördern (vgl. ÖROK 2021: 93; Arndt et al. 2020: 8; Qi et al. 2024: 156; Simões Aelbrecht 2016). In Zeiten schließender Wirtshäuser und der sinkenden Bedeutung von Vereinen als Kern des sozialen Zusammenhaltes in ländlichen Räumen (vgl. Renker 2018: 26) kommt „Sozialen Orten“ (Arndt et al. 2020: 2) im Zentrum der Ortschaft immer höhere Bedeutung zu, um Zusammenhalt und Sozialkapital auch in der Zukunft zu fördern.

Dezentrale Siedlungsstrukturen haben nicht nur einen negativen Einfluss auf die Herausbildung sozialer Orte und den im Ortskern beheimateten Einzelhandel, sondern fördern auch die Abhängigkeit von privaten PKWs (vgl. ÖROK 2019: 26), was negative Auswirkungen auf die Erreichbarkeit von regionalen Wirtschaftsstandorten haben kann (vgl. ÖROK 2021: 107ff.). Eine aktive Ortskernstärkung fördert demnach genau jene Bereiche, die in der Literatur zur Nachhaltigkeit als Dimensionen oder Säulen der Nachhaltigkeit diskutiert werden, nämlich ökologische, soziale und ökonomische Entwicklungen (vgl. u.a. Purvis et al. 2019). Dezentrale Siedlungsstrukturen und untergenutzte Ortskerne beeinflussen die nachhaltige Raumentwicklung Österreichs demnach auf mehreren Ebenen stark negativ, wodurch ein großer Handlungsdruck entsteht.

2.2. Die Stärkung von Ortskernen in Österreich

Es wird also klar, dass eine nachhaltige Raumentwicklung in Österreich unbedingt auch die Stärkung von Ortskernen berücksichtigen muss. Der eingangs zitierte „Donut-Effekt“ (Nagel & BSBK 2018: 34) muss aufgehoben und revidiert werden, die Ortskerne müssen belebt und gestärkt werden – statt der eines *Donuts* soll die Entwicklung von Kerngebieten einem *Krapfen* gleichen, der entstandene Hohlraum soll also wieder befüllt werden (vgl. Nagel & BSBK 2018: 34), und zwar durch eine „Verschränkung von Wohnen, Nahversorgung und Wirtschaft, sozialer Infrastruktur bzw. sozialen Einrichtungen sowie öffentlichen Freiräumen“ (ÖROK 2019: 9).

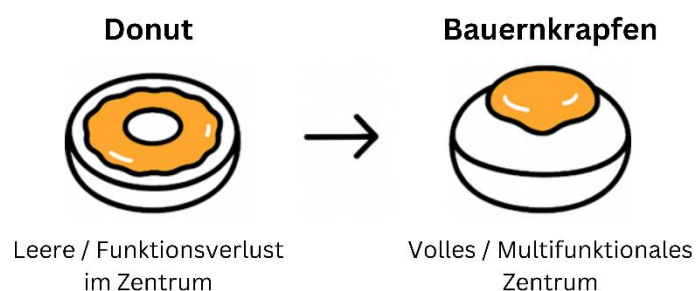


Abbildung 1: Analogie des Donuts und Krapfens zum Bedarf der Ortskernstärkung. Eigene Darstellung 2025 nach u.a. Nagel & BSBK 2018: 34, Grafik erstellt mit Microsoft Designer (KI).

Auf Basis dieser Problemstellungen hat die Österreichische Raumordnungskonferenz im Rahmen einer ÖREK-Partnerschaft *Fachempfehlungen zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen* (ÖROK 2019) herausgegeben. Diese Empfehlungen beinhalten:

- 1) Die „Verankerung der Orts- und Stadtkernstärkung in der Gesetzgebung“, beispielsweise durch Fördermaßnahmen auf Bundesebene oder raumordnungsrechtliche Maßnahmen auf Landesebene (vgl. ebd.: 13f.),

- 2) den „Auf- und Ausbau geeigneter Organisationsstrukturen zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne“, also beispielsweise eigene Anlauf-/Koordinationsstellen auf Bundes-, Landes-, oder Gemeindeebene (vgl. ebd. 15),
- 3) die „Erstellung von Orts- bzw. Stadtkernabgrenzungen“, möglichst nach bundesweit abgestimmten Kriterien und in Zusammenarbeit mit Expert:innen und der Bevölkerung (vgl. ebd. 17f.),
- 4) die „Erstellung Integrierter Städtebaulicher Entwicklungskonzepte“, die auch als Grundlage der Gemeinden für die Zuteilung von Fördermitteln dienen sollen (vgl. ebd. 19),
- 5) die „Betrachtung der Orts- und Stadtkernstärkung im regionalen Kontext“, um Instrumente wie Gewerbeflächenkonzepte, die die Ausweisung von zentrumsnahen Gewerbeflächen forcieren, interkommunal abzusprechen (vgl. ebd. 21f.),
- 6) die „Information und Beteiligung der Bevölkerung bei der Stärkung von Orts- und Stadtkernen“, um Bewusstsein für die Bedeutung von Ortskernen zu schaffen (vgl. ebd. 23),
- 7) die „Sensibilisierung und Aktivierung von privaten AkteurInnen als PartnerInnen für die Stärkung von Orts- und Stadtkernen“, um neben Förderungen der öffentlichen Hand auch private Investitionen zu gewinnen (vgl. ebd. 24),
- 8) das „Anstreben von erhöhten Förderungen für die Schaffung von Wohnraum in Orts- und Stadtkernen“, also die Anzahl an Wohnsitzen in Zentrumsgebieten wieder zu erhöhen, um auch Handels- und Gastronomiebetriebe zu einer Ansiedlung im Kern zu bewegen (vgl. ebd. 25),
- 9) die „Sicherung und [den] Ausbau von Betrieben und Einrichtungen in Stadt- und Ortskernen“, um Kerngebiete in ihrem Status als „Nahversorgungsstandort“ zu stärken (vgl. ebd. 26) und
- 10) die „Sicherstellung einer fachlichen Unterstützung in Fragen der Baukultur in den Orts- und Stadtkernen“, um die baukulturelle Qualität zu erhalten beziehungsweise auszubauen und Kerngebiete als identitätsstiftende Orte zu positionieren (vgl. ebd. 27).

Mit Hinblick auf das Thema dieser Arbeit soll im Folgenden auf zwei der Handlungsempfehlungen näher eingegangen werden, die Auswirkungen auf die Praxis des Abgrenzens von Ortskernen und die im weiteren Verlauf der vorliegenden Masterarbeit analysierten Fallbeispiele haben.

Empfehlung 3 sieht die Abgrenzung von Orts- und Stadtkernen vor (vgl. ÖROK 2019: 17). Diese Abgrenzung soll dabei vor allem für die Akquise von Fördermitteln der Ortskernstärkung von Relevanz sein und einen zentralen Raum definieren, in dem die Fördermittel eingesetzt werden können. Die Abgrenzung der Ortskerne soll dabei kein rein technischer Vorgang sein, sondern auch auf Bürger:innenbeteiligung setzen, sich außerdem auf bundesweit geltende Kriterien stützen. (vgl. ebd.) Zudem empfiehlt die Österreichische Raumordnungskonferenz hier die Ausweisung von zwei Ortskernzonen. Zone I beschreibt den inneren Ortskern gemäß den nachfolgend beschriebenen Kriterien, Zone II den erweiterten Ortskern, dessen äußere Grenze maximal 300 Meter fußläufiger Distanz vom Ortskern der Zone I entfernt ist, gut durch ÖPNV angeschlossen ist und dabei vorwiegend für (bei Bedarf künftige) Wohnfunktionen gedacht ist (vgl. ÖROK 2019: 18).

Für die Ausweisung des Ortskerns Zone I empfiehlt die ÖROK eine Reihe an Kriterien, die zuständige Planer:innen bei der Identifikation des Ortskerns unterstützen sollen: städtebauliche Kriterien, wie ortsbildprägende Gebäude, soziale und funktionelle Durchmischung oder Aufenthaltsqualität, die bauliche Nutzungsstruktur, also beispielsweise die Dichte von Einzelhandelsbetrieben, Gastronomien oder öffentlichen Gebäuden, verkehrsbezogene Überlegungen, also beispielsweise die Erreichbarkeit von außen, Fußgänger:innenfrequenzen, oder ÖPNV Güteklassen (vgl. ÖROK 2022), sowie Ausschlussgründe von analysierten Räumen, wie ein vollständiger Mangel an Wohnfunktion, neue Einzelhandelsgebiete in Randlagen, oder eine stark automobilkonzentrierte Straßengestaltung (vgl. ÖROK 2019: 29). In der Erstellung der Ortskernabgrenzung soll, so die ÖROK (2019: 17; 30) zudem die Bevölkerung mit einbezogen werden, um die „gefühlten Orts- und Stadtkerne“ (ÖROK 2019: 29) zu erheben. Neben der Erhebung dieser wahrgenommen Ortskerne spricht sich die ÖROK dabei vor allem für umfangreiche Information und bei Bedarf Konsultation aus (vgl. ebd.: 29).

Auch für Empfehlung 4, die Anfertigung von *Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepten (ISEK)* spielt die Ortskernabgrenzung eine Rolle. Ein ISEK soll als „integriertes Planungskonzept“ (ÖROK 2019: 19), demnach „soziale, städtebauliche, kulturelle, ökonomische und ökologische Faktoren“ (ebd.) in die Entwicklungsplanung einer Gemeinde integrieren. Mit Hinblick auf die zielgerichtete Nutzung von Fördermitteln haben ISEKs auch Ortskernabgrenzungen zu beinhalten (vgl. ebd.). Wie Ortskernabgrenzungen sollen auch ISEKs mithilfe partizipativer Methoden erstellt werden, als Zielgruppe für die Bevölkerungsbeteiligung wird seitens der ÖROK

eine Gruppe bestehend aus Stakeholder:innen wie Anrainer:innen oder Geschäftstreibenden empfohlen (vgl. ÖROK 2019: 20).

2.3. Fördermöglichkeiten mit Auswirkungen auf Ortskernabgrenzungen

Die beschriebenen Empfehlungen seitens der Österreichischen Raumordnungskonferenz sollen die Stärkung von österreichischen Orts- und Stadtkernen vorantreiben. Von zentraler Bedeutung ist hierbei jedoch die Frage, wie die Umsetzung dieser Empfehlungen in die Praxis finanziell unterstützt werden kann. Neben eigenen Fördermaßnahmen aus dem Budget der Länder kommt das wichtigste Förderinstrument der Orts- und Stadtkernrevitalisierung aus der Gemeinsamen Agrarpolitik 2023-2027 der Europäischen Union, beziehungsweise der Umsetzung dieser in Form des nationalen GAP-Strategieplans 2023-2027; dabei handelt es sich um eine Kofinanzierung durch die EU, den Bund und die Bundesländer (vgl. BMLUK 2025). Konkret sind hier die Maßnahmen 73-10 („Orts- & Stadtkernförderung, Investitionen zur Revitalisierung und Sanierung oder Um- und Weiterbau von leerstehenden, fehl- oder mindergenutzten Gebäuden oder öffentlichen Flächen“ (BMLUK 2025: 1105ff.)) sowie 77-04 („Reaktivierung des Leerstandes durch Bewusstseinsbildung & Beratung, Entwicklungskonzepte & Management zur Orts- und Stadtkernstärkung“ (BMLUK 2025: 1205ff.)) relevant. Anzumerken ist an dieser Stelle jedoch, dass das Initiieren und die konkrete Ausgestaltung dieser Maßnahmen eine Aufgabe der Landesverwaltungen ist; es ist also möglich, dass einzelne Bundesländer die jeweiligen Maßnahmen nicht, oder nur teilweise, in Förderaufrufen anbieten (vgl. Agrarmarkt Austria o.J.).

Auch über die Maßnahme 77-05, LEADER, können Prozesse der Orts- und Stadtkernentwicklung gefördert werden, vor allem, wenn es um partizipative Ansätze und die Einbindung verschiedener Akteur:innengruppen geht; hier kommt das Aktionsfeld 3, *Stärkung der für das Gemeinwohl wichtigen Strukturen und Funktionen* zum Zug, das auch partizipative Lokale Agenda 21 (LA 21) Prozesse beinhalten kann (vgl. BMLUK 2025: 1217; 1232). Sowohl LEADER als auch LA 21 zeichnen sich durch bottom-up Zugänge aus, bei denen die Bevölkerung eine aktive Rolle einnehmen soll (vgl. BMLUK 2025: 1214ff.; BMK 2019). Für LA-21 Prozesse wurden zudem Basisqualitäten festgelegt, die unter anderem eine „breite, aktive Bevölkerungsbeteiligung“ (BMK 2019: 9) fordern, welche auch die Selbstverantwortung und Mitentscheidungsfähigkeit der beteiligten Bürger:innen beinhaltet (vgl. ebd.: 13), also umfassende Partizipation verlangt. Nachfolgend sollen

die Fördermaßnahmen, die sich direkt mit der Orts- und Stadtkernstärkung beschäftigen, also 77-04 und 73-10, näher beschrieben werden, um deren Relevanz für das Thema dieser Masterarbeit aufzuzeigen.

2.3.1. Fördermaßnahme 77-04 des nationalen GAP-Strategieplans

Maßnahme 77-04 ist der Interventionsart *Zusammenarbeit* zugeordnet und soll dabei unterstützen, Entwicklungskonzepte, (Leerstands-)Managementstrukturen sowie bewusstseinsbildende Prozesse zur Orts- und Stadtkernförderung zu fördern (vgl. BMLUK 2025: 1205f.). Dabei wird auch explizit auf die Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft eingegangen; Instrumente, wie *Integrierte Städtebauliche Entwicklungskonzepte (ISEK)*, Leerstandserhebungen oder auch Orts- und Stadtkernabgrenzungen können somit unterstützt werden (vgl. ebd.). Die Interventionsart *Zusammenarbeit* spielt hier auf mehreren Ebenen eine Bedeutung: einerseits soll damit gefördert werden, dass in der Region bezüglich beispielsweise einem gemeindeübergreifenden Standortmanagement kooperiert wird (vgl. ebd.: 1206); andererseits wird auch die Beteiligung der Bevölkerung mit mehreren Fördergegenständen forciert, etwa im Bereich der Bewusstseinsbildung oder der Mitarbeit an Leitbildprozessen (vgl. ebd.).

2.3.2. Fördermaßnahme 73-10 des nationalen GAP-Strategieplans

Auch Maßnahme 73-10 des österreichischen nationalen GAP-Strategieplans unterstützt die Orts- sowie Stadtkernentwicklung, in diesem Fall durch Investitionen. Dabei ist sie auch für die in dieser Masterarbeit untersuchten Ortskernabgrenzungen von fundamentaler Bedeutung. Über Maßnahme 73-10 lassen sich Revitalisierungen, Sanierungen und Um- und Weiterbauten von leerstehenden oder mindergenutzten Gebäuden fördern, die in Ortskernlagen sind (vgl. BMLUK 2025: 1105). Weiters kann auch die Schaffung und Verbesserung von öffentlichen Räumen, beispielsweise in der Form von Begegnungszonen, über diese Maßnahme gefördert werden (vgl. ebd.).

Für diese Masterarbeit entscheidend sind dabei vor allem die Voraussetzungen für das Nutzen dieser Maßnahme. Förderobjekte müssen im Kontext dieser Maßnahme nämlich innerhalb einer Orts- oder Stadtkernabgrenzung liegen (vgl. BMLUK 2025: 1106). Des Weiteren müssen Projekte, die über diese Maßnahme gefördert werden, den Zielen eines *ISEKs* oder vergleichbarer Konzepte entsprechen (vgl. ebd.). Durch diese Voraussetzungen werden potentielle

Förderwerber:innen, also Gemeinden, dazu ermutigt, die in Maßnahme 77-04 diskutierten Prozesse, wie die Erstellung eines *ISEKs* und die Abgrenzung von Ortskernen, durchzuführen.

Auf diesem Weg fördern die vorgestellten Maßnahmen des österreichischen GAP-Strategieplans die Umsetzung jener Empfehlungen der *Fachempfehlungen zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen in Österreich* (ÖROK 2019), die im Fokus dieser Masterarbeit stehen. Damit wird die Frage, in welcher Form und unter Zuhilfenahme welcher Methoden Ortskerne in Österreich abgegrenzt werden, besonders bedeutsam. Um ein besseres Verständnis zu bekommen, wie Räume wie Ortskerne aufgefasst werden und welche Rolle Partizipation bei Planungsprozessen wie der Abgrenzung solcher Räume spielen kann, ist an dieser Stelle die Beschäftigung mit der wissenschaftlichen Literatur zu diesen Themen zentral. Die in der Literatur thematisierten theoretischen Annahmen, Ansichten und Erkenntnisse ermöglichen es, die Praxis der Ortskernabgrenzung zu analysieren und das Potential partizipativer Methoden in diesem Kontext zu diskutieren.

Kapitel 3 | Theoretisches Grundgerüst: Räume und Beteiligung

Ortskerne sollen also in ihrem Potential eines multifunktionalen Zentrums für soziales Leben gestärkt werden. Dabei grundlegend ist eine Ortskernabgrenzung, die diesen Raum definiert und es möglich macht, vorhandene und zukünftige Maßnahmen wie Förderinstrumente zielgerichtet einzusetzen. Für diese Abgrenzungen soll, so die Vorgabe aus den Fachempfehlungen der ÖROK (2019), die Bevölkerung miteingebunden werden. Doch wie kann das konkret aussehen, und auf Basis welcher theoretischen Überlegungen kann das begründet werden? Im Rahmen des nun folgenden Abschnittes wird zunächst die Rolle der Wahrnehmung und Konstruktion von Räumen sowie deren Grenzen diskutiert. Die Verbindung dieses Themas mit der *Kommunikativen Planungstheorie* ermöglicht die Erstellung eines theoretischen Rahmens, der grundlegend für die nachfolgenden empirischen Schritte dieser Arbeit ist, bei denen es um eine Analyse des Potentials partizipativer Methoden bei der Ortskernabgrenzung geht.

3.1. Räume wahrnehmen, konstruieren und abgrenzen

Für die Bevölkerung sind Ortskerne von Relevanz, weil diese neben Gütern und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge auch als zentraler Treffpunkt für soziale Aktivitäten, als *Third Place* (vgl. Oldenburg 2023: 22 [Originaltext 1989]; Qi et al. 2024: 159), dienen. Oldenburgs Konzept betrachtete ursprünglich vor allem Angebote, die in privater Hand sind (z.B. Cafés, Restaurants, Geschäfte) und für Menschen einen wichtigen dritten Ort zum Verweilen und Interagieren, neben dem eigenen Haushalt und dem Arbeitsplatz, darstellen (vgl. Oldenburg 2023: 23ff.), wobei der Fokus der Aktivitäten hier auf Interaktion mit anderen liegt (vgl. ebd.: 28). Dabei kann ein Ortskern auch Qualitäten eines *Fourth Place* aufweisen. Diese Idee baut auf Oldenburgs *Third Place* auf, stellt jedoch das Potential öffentlicher Flächen für diverse, spontane und fluide Arten der Begegnung, und auch nicht primär zum Zweck der Interaktion, in den Mittelpunkt (vgl. Simões Aelbrecht 2016: 134). Neben materiellen Maßnahmen wie einer attraktiven und barrierearmen Gestaltung des Raumes sowie Einrichtungen, die sozialen Austausch begünstigen, beispielsweise gastronomische Angebote, ist es auch die Wahrnehmung und Konstruktion des Raumes durch die Nutzer:innen, welche die Bedeutung eines Raumes für das soziale Miteinander und das Zugehörigkeitsgefühl erhöht (vgl. Qi et al. 2024: 172ff.; Gray & Manning 2022: 1413f.). Das bedeutet im Umkehrschluss, dass ein Gebiet, zum Beispiel der Ortskern einer Gemeinde, von verschiedenen Personen unterschiedlich wahrgenommen, bewertet und genutzt werden kann wodurch er Bedeutung(en) erhält und final gesellschaftlich konstruiert wird (vgl. Weichhart 2018: 330; Stephenson 2010: 15).

Prozesse der Ortskernstärkung, -attraktivierung und -gestaltung können daher von der Bezugnahme auf die unterschiedlichen Auffassungen des Raumes durch die Bevölkerung profitieren, um konsequent einen zukünftigen Raum zu entwickeln, der als zentraler, identitätsstiftender Ort genutzt wird. *Entwickeln* ist hierbei ein zentrales Wort, denn klar ist, dass in den meisten Fällen mit bestehenden Strukturen gearbeitet wird, die verbessert, aber nur in den seltensten Fällen gänzlich ersetzt werden sollen. Das Sichern und Stärken des historischen Ortskerns mitsamt seiner Bausubstanz ist schließlich ein Ziel der Ortskernentwicklung (vgl. ÖROK 2019: 10).

Diese bestehenden Strukturen und Räume im Zentrum beeinflussen die Verbindung der Bevölkerung zu ihrem Ort maßgeblich; gerade in ländlichen Räumen sind nicht-wirtschaftliche Beweggründe zentral für die Wohn- und Aufenthaltsentscheidung der Bewohner:innen (vgl.

Hibbard & Lurie 2023: 779). Die Verbundenheit einer Person zu ihrem Wohnort ist zentral für die Entscheidung, wo diese ihr Leben verbringen will, und hängt stark von den sozialen Verbindungen, Identitäten und Bedingungen vor Ort ab (vgl. ebd.: 779f.; Scannell & Gifford 2010: 4). In Prozessen der Ortsentwicklung ist also das Zusammenspiel von bestehenden sozialen und materiellen Strukturen, deren Verbindungen, Konstruktionen, Wahrnehmungen und resultierende Identitäten zentral, um neben der räumlichen Entwicklung und Stärkung des Ortes auch eine förderliche Entwicklung der Ortsgemeinschaft zu ermöglichen (vgl. Manzo & Perkins 2006: 336-340). Deswegen ist es hilfreich, zu beachten, auf welche Weisen bestehende Räume für unterschiedliche Teile der Bevölkerung an Bedeutung gewinnen.

In der internationalen Debatte um die Wahrnehmung und Konstruktion von Raum wird in diesem Kontext häufig von den Konzepten *space* und *place* gesprochen. Mit *space* ist hier ein Raum gemeint, dem keine Bedeutung zugemessen wird, der nur materielle Gegebenheiten widerspiegelt; durch das Beschäftigen mit diesem Raum, beispielsweise durch sein Benennen oder das Verwenden des Raumes für verschiedene Handlungen wird der Raum mit Bedeutung aufgeladen und zum *place* (vgl. Cresswell 2015: 18). Dieses Aufladen von Bedeutung wird als *place-making* bezeichnet (Liu & Zhang 2024: 2f.).

In den vergangenen Jahrzehnten haben sich verschiedene Theoretiker:innen mit der Frage auseinandergesetzt, wie Menschen *spaces* zu *places* machen oder, grundsätzlich, Räume konstruiert werden. Eine zentrale Frage dabei ist auch, wie gesellschaftliche Nutzungen und Ansprüche die Erscheinung des Raumes beeinflussen (vgl. Cresswell 2015: 47). Für Lefebvres einflussreiche Auffassung des *Produzierten Raumes* sind es dabei drei unterschiedliche Raumtypen, die den Raum als soziales Produkt ausmachen:

- der Typ des *wahrgenommenen Raumes*, ein Produkt der räumlichen Praxis, beeinflusst dadurch, wie alltägliche Tätigkeiten von Nutzer:innen des Raumes wahrgenommen werden (vgl. Lefebvre 1991: 38);
- der Typ des *konzipierten Raumes*, also das Produkt der Planung des Raumes inklusive seiner geplanten Nutzungen und beabsichtigten Raumaufteilungen (vgl. ebd.: 38f.)
- der Typ des *gelebten Raumes*, beeinflusst dadurch, wie der Raum durch Nutzer:innen subjektiv erlebt und erfahren wird (vgl. ebd.: 39).

Lefebvres Konzept ist im Kontext der Ortskerne besonders spannend, weil ein Übertragen dieser Raumtypen auf den Ortskern sehr gut zeigt, wie hilfreich es ist, diesen nicht nur als einen Container neben vielen anderen zu sehen, in dem unterschiedliche Arten von Infrastrukturen stehen müssen, sondern – im Sinne sozialgeographischer Zugänge – als Produkt menschlicher Vorstellungen, Auffassungen und Handlungen. Der Raumtyp des *konzipierten Raumes* legt so den Fokus auf den geplanten Raum; der Ortskern wird als Raum gesehen, den bestimmte Verkehrsachsen und intendierte Nutzungen ausmachen. Der *wahrgenommene Raum* des Ortskerns ist für eine Beschäftigung mit ihm jedoch ebenfalls relevant, beachtet er doch die tatsächlichen Aktivitäten, die beeinflussen, wie der Raum auf Nutzer:innen wirkt. Das sichtbare Nutzen des Ortskerns für soziale Aktivitäten, als Ort zum Verweilen, oder auch nur als Verkehrsachse beeinflusst, wie der Raum von seinen Nutzer:innen wahrgenommen wird, was nicht notwendigerweise mit seinen geplanten Funktionen übereinstimmt. Als dritte Dimension hilft der Raumtyp des *gelebten Raumes* dabei, zu analysieren, wie sich Nutzer:innen des Ortskerns diesen Raum aneignen, wie sie ihn gestalten und dadurch eine Verbindung damit aufbauen; wichtig hierbei ist es, zu bedenken, dass auch diese Betrachtungsweise wieder andere Merkmale aufzeigt: ein Dorfplatz kann beispielsweise Sitzmobiliar haben (*konzipiert* also zum Verweilen), was jedoch untertags so nicht wahrgenommen wird, weil auf dem Dorfplatz auch mehrere Fahrspuren sind (*wahrgenommen* wird der Raum also als Durchfahrtsort). Nach der Hauptverkehrszeit kann der gleiche Raum jedoch beispielsweise vom lokalen Blasmusikverein als Aufführungsort genutzt werden, wobei die Straße und auch das Sitzmobiliar genutzt oder sogar zweckentfremdet werden, *gelebt* wird der Raum also teils wieder anders. Ortskernstärkungsprozesse müssen also, um effektiv auch als zentraler Ort für verschiedene Aktivitäten geeignet zu sein, unterschiedliche Wahrnehmungen und Konstruktionen des Raumes beachten.

Eine grundlegende Frage, die auch der zentrale Anlass dieser Arbeit ist, bleibt hier jedoch ebenfalls bestehen: von welchem Raum, oder welchen Räumen, wird konkret gesprochen? Wenn wir im Kontext eines Ortskernstärkungsprozesses von *materiellen, sozialen, gelebten, wahrgenommenen* oder *konzipierten* Räumen sprechen und analysieren, welche Vorstellungen an den Raum gerichtet werden oder welche Wechselwirkungen zwischen dem Raum und den Personen bestehen, so ist die Frage nach der (konstruierten) Abgrenzung dieses Untersuchungsobjektes wichtig. Im Fall des Raumes einer bestimmten Gasse und eines bestimmten Platzes ist die Frage der räumlichen Abgrenzung wohl wenig Anlass zur Diskussion, sprechen wir jedoch von einem

Ortskern oder einem *Stadtkern*, dann lässt sich die Frage der Abgrenzung nicht so einfach beantworten.

Zahlreiche Autor:innen beschäftigten sich mit ebendieser Frage, die „challenging“ (Wurm et al. 2015: 1) und „surprisingly difficult“ (Cheshire et al. 2018: 255) ist, oder ein „controversial issue“ (Papaioannou et al. 2020: 25) darstellt. Mögliche Zugänge fokussieren sich beispielsweise auf den morphologischen Aufbau eines Ortskerns, also präsenste physische Infrastrukturen (vgl. Montero et al. 2021: 920), soziologische und kulturelle Bedeutungen beziehungsweise Identitäten (vgl. Nieścioruk 2019: 355), oder quantitative Daten (vgl. Soares et al. 2022: 6), wenn es um die Abgrenzung dieses Raumes geht. In den vorhergehenden Ausführungen wurde aufgezeigt, wieso es aus sozialgeographischer Sicht wichtig ist, die Ansichten unterschiedlicher Stakeholder:innen im Umgang mit einem Raum wie dem Ortskern zu berücksichtigen.

Wenn man nun davon ausgeht, dass die Definition eines Ortskerns von der Perspektive der jeweils beteiligten Person abhängt (vgl. Cheshire et al. 2018: 260), die Grenzen eines solchen jedoch von jeder Person anders wahrgenommen werden (vgl. Papaioannou et al. 2020: 25), so wird klar, dass die Grenze(n) von Ortskernen „vage“ (vgl. Montello et al. 2003: 188) räumliche Informationen sind, die eine vermeintlich objektive Festlegung problematisch erscheinen lassen. Das Abgrenzen eines Ortskerns auf Basis historischer Kartierungen (vgl. Ebenstreit 2021), bestimmter Statistiken (vgl. Cheshire et al. 2018), Kriterien (vgl. ÖROK 2019) und Berechnungen (vgl. Land Salzburg 2004; Land Steiermark 2025) sind Optionen, einer möglichst objektiven Abgrenzung zumindest nahe zu kommen. Der zuvor beschriebene Stellenwert der Beachtung subjektiver Raumauffassungen wird durch diese Methoden jedoch nicht oder nur maximal indirekt (beispielsweise über die Berechnung der Aufenthaltsdauer oder -frequenz von Passant:innen) beachtet. Eine Alternative oder Ergänzung technischer Methoden wäre es, subjektive Raumauffassungen in die Planungsschritte miteinzubeziehen, wenngleich diese eine technische Abgrenzung in ihrer Prägnanz schwächen könnten.

Aus diesem Konfliktfeld entwickelten sich die grundlegenden Forschungsfragen der vorliegenden Arbeit. Nach einer Erörterung der Bedeutung subjektiver Raumauffassungen für das Beschäftigen mit Ortskernen steht nun die Frage im Fokus, wie zuvor beschriebene subjektive Ansichten in Planungsprozesse integriert werden können, welchen Wert das Planen mit (Teilen) der Bevölkerung also für Planungsprozesse hat.

3.2. Planen mit statt nur für die Bevölkerung – Kommunikative Planung

Die Idee, dass Planung nicht lediglich eine Sache von Planer:innen wie konkreten Raumplaner:innen oder Mitarbeiter:innen der einschlägigen Verwaltungsabteilungen, also Fachexpert:innen, sei, ist primär ein Produkt der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Die Idee eines rationalistischen Planungsverständnisses, also der Auffassung, dass „Planung rationalen, sachlichen, objektiven und wissenschaftlichen Kriterien genügen soll“ (Levin-Keitel & Behrend 2022: 64) und Planer:innen, befähigt durch ihr Expert:innenwissen, gewährleisten können, dass sie mit diesen Kriterien abseits persönlicher Empfindlichkeiten erfolgreich eine vermeintlich objektiv positive Gestaltung der Zukunft vorantreiben können, kam hier zunehmend unter Druck (vgl. ebd.). Diesem Planungsverständnis wurde vorgeworfen, es hätte seine intendierten Ziele nicht erreicht (vgl. Healey 1992: 143) und durch seine normativen Grundauffassungen, wie der angenommenen Existenz klar objektiver Kriterien, auch den damals populär werdenden Ansprüchen einer demokratischen Gesellschaft nicht entsprochen (vgl. ebd.).

Bedenken hinsichtlich der Machtverteilung in Planungsprozessen wurden unter anderem im deutschsprachigen Raum bereits in den 1970ern geäußert (vgl. Zimmermann 2019: 16ff.). Zudem erschienen rationalistische Planungsansätze zunehmend als ungeeignet, die Komplexität planerischer Problemstellungen zu behandeln (vgl. Rittel & Webber 2013: 21 [Originaltext aus 1973]). Diese Planungsprobleme bezeichnen Rittel & Webber als „böseartig“ (2013: 26), *wicked problems*. Sie seien schwierig zu definieren und in komplexen sozialen Situationen verortet, besäßen zusätzlich keine simplen Lösungswege ohne Nebenwirkungen und könnten so auch nie tatsächlich gelöst werden; nur ein, möglicherweise gesellschaftlich getragener, Lösungsbeschluss kann gefunden werden (vgl. Rittel & Webber 2013: 26-35). Das aktive Involvieren von unterschiedlichen Arten von Wissen aus der Bevölkerung, so die Idee, könnte es ermöglichen, diesen Problemen ganzheitlicher entgegenzutreten, sich von top-down verordneten Planungsroutinen zu lösen und eine demokratischere, inklusivere Planungspraxis forcieren (vgl. Legacy 2024: 348), mit denen solch komplexe Probleme effektiver bearbeitet werden könnten.

Dieser Diskurs, der sich mit der Rolle von Macht in der Planung (Forester 1982), der Existenz unterschiedlicher Wahrheitsansprüche (vgl. Healey 1992: 150) und heterogener werdender Gesellschaften (vgl. Rittel & Webber 2013: 35) auseinandersetzte und „living together but

differently“ (Healey 1992: 150) als Ziel ausformulierte, gewann spätestens mit der Thematisierung in den angloamerikanischen planungstheoretischen Diskursen der 1980er und frühen 1990er auch international stark an Bedeutung (vgl. Zimmermann 2019: 14). Neben John Forsters Buch *Planning in the Face of Power* (Forester 1982) war es vor allem Patsy Healeys bedeutender Essay *Planning through debate: the communicative turn in planning theory* (Healey 1992), der eine ‚kommunikative Wende‘ ausrief.

Darunter versteht man also die Auffassung, dass (Planungs-)wissen und -realitäten nicht objektiv vorgegeben werden, sondern erst in der Kommunikation durch Akteur:innen gewonnen werden (vgl. Zimmermann 2019: 17). Effektiv bedeutet das, dass in Planungsprozessen auch das Wissen und die Realitäten von Bürger:innen Einhalt bekommen sollten (vgl. Legacy 2023: 125). Unterschiedliche Zugänge zu dieser Auffassung, wie *deliberative planning* (Forester 1999)¹ oder *collaborative planning* (u.a. Healey 1997; Innes & Booher 2003)² werden so unter dem Begriff der *Kommunikativen Planungstheorie* zusammengefasst (vgl. Calderon & Westin 2021: 14).

Grundlegend ist bei Ansätzen der *Kommunikativen Planungstheorie* der Fokus auf das Ziel einer *kommunikativen Rationalität* in den Planungsdiskursen (vgl. Sager 2018: 93), bei der man sich auf Jürgen Habermas’ *Diskurstheorie* bezieht (vgl. Healey 1992: 150; Levin-Keitel & Behrend 2022: 64). Für Planungsentscheidungen grundlegende Wissensansprüche werden dabei von unterschiedlichen Stakeholder:innen hinsichtlich ihrer Verständlichkeit und Legitimität diskutiert und in dieser Diskussion validiert (vgl. Healey 1992: 159f.), was sich auch positiv auf die Vertrauensbildung zwischen den Akteur:innen auswirkt (vgl. Healey 2012: 30). *Lokales* Wissen von Betroffenen, wie Leienwissen, wird also Expert:innenwissen nicht mehr untergeordnet; ein zentraler Auftrag für die Planer:innen ist es daher, mit unterschiedlichen Wissensarten umzugehen (vgl. Rydin 2007: 55), um gemeinsames Wissen zu generieren (vgl. ebd.: 58). Dafür wichtig ist im Sinne *Kommunikativer Planung* eine *nicht verzerrte* Kommunikation, die „comprehensible, factually true, sincere, and appropriate within the normative context of planning“ (Sager 2018: 93) ist. Diese trägt zum Streben nach einer machtfreien „idealen Sprechsituation“ (Habermas 1973: 152, zit. n. Zimmermann 2019: 15) bei, bei der in der Kommunikation

¹ Hier diskutiert Forester die Rolle von Planer:innen als Expert:innen in partizipativen Planungsprozessen und den argumentativen und diskursiven Lernprozessen, die in diesen Situationen zu Erkenntnissen führen (vgl. Forester 1999; Healey 2001: 685ff.).

² Im Fokus steht hier die Optimierung jener Governance- und Machtstrukturen, in die Planungsprozesse eingebettet sind. Ziel ist es, offene, kollaborative und partizipative Diskurse zu ermöglichen, welche Planungsergebnisse verbessern (vgl. Tewdr-Jones 1998: 269f.; Healey 1997; Innes & Booher 2003).

gemeinsam nach einer in der Situation gültigen Wahrheit gesucht wird, wenngleich diese Situation eben ‚ideal‘ und als Orientierungshilfe gedacht sei (vgl. Zimmermann 2019: 15). Kurzgefasst soll ein Ausweiten der in die Planung involvierten Akteur:innengruppen im Sinne *Kommunikativer Planung* dazu beitragen, gemeinsam die Realität(en) von Planungssituationen ausdiskutieren (vgl. Zimmermann 2019: 17) und dadurch dazu führen, dass dem öffentlichen Interesse der Bürger:innen besser entsprochen wird (vgl. Sager 2018: 97). Das gelinge, solange dies in nicht verzerrten Kommunikationsprozessen geschieht, in denen ehrlich und faktenbezogen diskutiert wird (vgl. Sager 2018: 93; Zimmermann 2019: 17).

3.2.1. Räume der Kommunikativen Planung

Diese Diskussionsprozesse, bei denen es nicht nur um einen Austausch von Informationen, sondern um weitreichendere Diskussionen mit einer Zielorientierung geht, die über Entscheidungen nicht nur informieren, sondern diese Entscheidungen tatsächlich fällen, sind der Kern *Kommunikativer Planung* (vgl. Sager 2018: 95). Wichtig dabei sind die Strukturen und Räume, die genutzt werden, um die unterschiedlichen Akteur:innen in die Prozesse miteinzubinden. Das Konzept der *Spaces of Participation* erscheint an dieser Stelle hilfreich, um zu illustrieren, wie im Bereich der *Kommunikativen Planungstheorie* überlegt wird, wie Personen von außerhalb eines formellen Planungsprozesses von Planungsexpert:innen in diesen eingebunden werden können (vgl. Sager 2018: 95). Verschiedene Autor:innen verwenden an dieser Stelle unterschiedliche Typologien dieser Räume, um zu beschreiben, in welcher Form welche Akteur:innengruppen in Planungsprozesse eingeladen oder ausgeschlossen werden (vgl. Cornwall 2017 [Originaltext 2004]; Gaventa 2006; Miraftab 2004). Neben *closed spaces* in der Typologie von Gaventa (2006: 26), deren Eigenschaft es ist, dass sie eben keine externen Personen außerhalb eines technischen und politischen Planungsprozesses zulassen (vgl. ebd.) gibt es andere Typen, die Arten der Inklusion räumlich beschreiben.

Invited spaces (vgl. Cornwall 2017: 2) beschreiben jene Räume, die beispielsweise von der Politik geöffnet werden, um Externe zur Kommunikation über die Planung einzuladen (vgl. ebd.), beispielsweise im Rahmen eines Workshops, der von einer Gemeindeverwaltung angesetzt wurde. Weiters gibt es Arten von Räumen, die ihre Wurzeln gänzlich außerhalb eines von der Politik gesteuerten Planungsprozesses haben, die ein Produkt der Mobilisierung externer Akteur:innengruppen sind. Mit teils unterschiedlichen Fokussierungen werden sie als *popular spaces* (vgl.

Cornwall 2017: 6), *invented spaces* (vgl. Miraftab 2004: 1) oder *claimed spaces* (vgl. Gaventa 2006: 27) bezeichnet.

Wichtig ist hier jedoch anzumerken, dass diese Räume nicht in Isolation betrachtet werden dürfen, da ihre Existenzen und darin manifestierte Machtkonstellationen sich gegenseitig beeinflussen (vgl. Gaventa 2006: 26). Die Existenz von *closed spaces*, das Schließen von *invited spaces* vor dem Ende eines Planungsprozesses, oder das Ausschließen von gewissen Akteur:innengruppen kann beispielsweise neue (z.B. *invented*) *spaces* hervorbringen, weil sich Akteur:innengruppen möglicherweise dadurch erst gefunden haben und so ein Kollektiv erschaffen. Auch können *invited spaces* von einer Planung gegenüber kritisch eingestellten Bewegung genutzt werden, um darin Aufstände zu organisieren, oder überhaupt auf die Idee zu kommen, dies zu tun, dabei also die Wurzeln für wieder neue, externe *spaces* zu legen, wie Hilbrandt (2017) in ihrer Untersuchung von Planungsprozessen im Kontext des Flughafens Berlin-Tempelhof zeigte. Zentral für die Argumentation aus der Sicht von Vertreter:innen der *Kommunikativen Planung* ist, dass Planer:innen eines kommunikativen Planungsverständnisses auch auf Räume außerhalb kreierter *invited spaces* zugehen (vgl. Sager 2018: 95).

3.2.2. Macht in Kommunikativer Planung

Die Frage des Umgangs mit dem Thema der *Macht* ist in der Diskussion um die *Kommunikative Planungstheorie* jedoch zentral. Kritiker:innen argumentieren nämlich, dass die Proponent:innen dieser nicht genug Fokus auf die komplexen Machtstrukturen in Planungsprozessen gelegt hätten (vgl. u.a. Calderon & Westin 2021: 14; Fainstein & Fainstein 2013: 40). Wie soll repressiver Machtausübung in kommunikativen Planungsprozessen also entgegengewirkt werden? Genau hier käme aus der Sicht der Vertreter:innen *Kommunikativer Planungstheorie* der:die Planer:in ins Spiel, da diese:r hier im Bereich der Reflexion, Moderation, Mediation und Verhandlung zwischen den Akteur:innengruppen dafür sorgen soll, dass der Planungsprozess von herbeigeführten Verzerrungen in der Kommunikation befreit wird, und Drohungen und Manipulation bekämpft werden (vgl. Kühn 2021: 149; Sager 2018: 101).

Ziel dieser Moderation durch den:die Planer:in ist es, einen machtfrei erzielten Konsens zu finden; doch genau dieses formulierte Ziel könne auch dazu führen, dass Machtstrukturen nicht erfolgreich aufgezeigt werden können, so Kritiker:innen (vgl. Legacy 2023: 136). Legacy (ebd.) illustriert dieses Argument am Beispiel der Verbindung mit Neoliberalismus und der

Automobilnutzung: die beiden Konzepte seien in westlichen Gesellschaften so zentral, dass (vollständige) Alternativen zu den beiden Konzepten schwer bis kaum durchsetzbar seien; und gleichzeitig verstärke ihre hegemoniale Wirkung bestehende Ungleichheiten teils gravierend. Die Gefahr für die Effektivität *Kommunikativer Planung* liegt, der Argumentation folgend, also in den Strukturen, in denen sie eingebettet ist. Nachdem die Planungsprozesse in der Regel politisch gewollt oder zumindest geduldet sind, dadurch mit den jeweils vorherrschenden Machtstrukturen verbunden sind (vgl. Legacy 2023: 144), üben sie Druck auf alle *spaces* aus, in denen es zu kommunikativen Planungsprozessen kommt (vgl. ebd.: 137).

Zusätzlich würden die neoliberalen Strukturen in westlichen Gesellschafts- und Wirtschaftssystemen dazu führen, dass auch ein Einbeziehen von Personen mit weniger Macht nicht bedeutet, dass diese mit den gleichen Kapazitäten in der Diskussion stehen und sich beispielsweise Investmentfirmen oder Großgrundbesitzer:innen nicht leichter durchsetzen können; dabei ermöglicht man ihnen sogar den Anschein der Legitimität ihrer Interessen – das Ergebnis sei immerhin Produkt eines inklusiven Prozesses (vgl. Fainstein & Fainstein 2013: 40f.). Machtblindheit und das Fördern neoliberaler Strukturen sind also die größten Kritikpunkte an *Kommunikativer Planung*, und das, obwohl diese Eigenschaften eigentlich entgegen den eigentlichen Intentionen und Werte *Kommunikativer Planung*, wie dem Fokus auf die Bedarfe von Betroffenen oder der Inklusion breiter, auch vulnerabler, Bevölkerungsschichten, stehen (vgl. Sager 2018: 100).

Die Diskussion um den Nutzen von Ansätzen, die der *Kommunikativen Planungstheorie* zugeordnet werden können, ist also stark davon abhängig, wie die Rolle der planenden Personen gesehen wird und wie groß der Einfluss politischer und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen auf die Machtverhältnisse und damit die Kommunikation in den Planungsprozessen eingeschätzt wird. Sind Planungsprozesse im Sinne *Kommunikativer Planung* nun „formal, state-led [...] and with boundaries set upon it“ (Legacy 2023: 137) oder befinden sich *kommunikative* Planer:innen auch „in invented spaces external to the planning framework of the authorities“ (Sager 2018: 95)? Je nachdem, welche Ansicht vertreten wird, unterscheidet sich der Nutzen, die Wirkungen und auch die wahrgenommenen Nachteile von Ansätzen, die der *Kommunikativen Planungstheorie* zugerechnet werden. Klar ist jedoch, und zwar unabhängig von den Diskutant:innen, dass das Ziel *kommunikativer Planung* die Suche nach der Möglichkeit der Bildung eines (vorläufigen) Konsenses unter den Beteiligten ist (vgl. u.a. Legacy 2023: 136; Kühn 2021: 149; Sager 2018: 93; Healey 1992: 152), bei dem die Macht des besseren Argumentes

schlussendlich überwiegt, kurz „[to] liv[e] together differently through struggling to make sense together“ (Healey 1992: 152).

3.2.3. Konflikte in Planungsprozessen

Konflikte werden im Sinne *Kommunikativer Planung* also durch die gemeinsame Konsenssuche und die machtfreie Diskussion um das bessere Argument gemeinschaftlich gelöst, um einen Konsens zu erreichen (vgl. Kühn 2021: 144). Die pluralistischer werdenden Gesellschaften, von denen schon Rittel & Webber (2013: 35 [Originaltext 1973]) geschrieben haben, führten aber auch zum Aufstreben anderer Zugänge zu partizipativen Planungsprozessen, die sich an einem agonistischen Modell orientieren, demnach Konflikte akzeptieren und deren Präsenz als grundlegendes Merkmal pluralistischer Demokratien und daher auch partizipativer Planung sehen (vgl. u.a. Kühn 2021: 144; Pløger 2021: 426). Am populärsten ist hierbei Mouffes Ausfassung des Agonismus, die schreibt: „Conflict in liberal democratic societies cannot and should not be eradicated, since the specificity of pluralist democracy is precisely the recognition and legitimation of conflict“ (Mouffe 2013: 7, zit. n. Kühn 2021: 144).

Was bedeutet dies nun konkret für (kommunikative beziehungsweise partizipative) Planungsprozesse? Bei Konflikten könne nicht immer das bessere Argument zu einem Konsens führen, stattdessen können unterschiedliche konkurrierende Interessen aus verschiedenen Sichtweisen durchaus legitim sein (vgl. Mäntysalo et al. 2011: 2122). Anstatt das Offenbaren von Konflikten der Beteiligten zu scheuen, wäre es das Ziel, dass Planer:innen, im Sinne einer *agonistischen Reflexivität*, gemeinsam mit den Beteiligten danach streben, durch offene Diskussionen Planungsergebnisse hervorzubringen, die es ermöglichen, dass konkurrierende Interessen koexistieren können (vgl. ebd.: 2122f.). Entscheidend ist es dabei, auch die Gründe für diese konkurrierenden Interessen zu erörtern und zu analysieren, inwiefern negative Auswirkungen von Planungsprozessen minimiert werden können (vgl. Hillier 2003: 54).

Wie bereits zuvor angemerkt wurde, ist die Aufgabe der planenden Personen in einem *kommunikativen* Planungsmodell vor allem die Moderation und Mediation zwischen den in die Planung involvierten Personen, um durch die Kommunikation gemeinsam an einem Konsens zu arbeiten; die hier beachteten Machtstrukturen befinden sich also zwischen den Akteur:innen in den Prozessen (vgl. Kühn 2021: 149). *Agonistische* Zugänge betrachten Macht meist im Sinne einer diskursiven Hegemonie, bei der die gesellschaftlichen Normen auf Basis derer Macht ausgeübt

wird, stets politisch umkämpft sind (vgl. Pløger 2018: 266f.; Kühn 2021: 151). Planer:innen, die Konflikte daher aus *agonistischer* Sicht als erwünschten Katalysator für Wandel sehen, begnügen sich dann nicht mit Moderation, sondern versuchen, aktiv Räume und Arenen zu erstellen, in denen Konflikte ausgetragen werden, um diesen Platz zu geben; sie reagieren also nicht darauf, sondern stellen sich proaktiv auf sie ein und zeigen damit Alternativen zu ursprünglich gedachten Planungsergebnissen auf (vgl. Kühn 2021: 149; 154).

Unabhängig davon, ob man Konflikte nun versucht zu moderieren, um Konsens zu schaffen, oder zu fördern, um Alternativen aufzuzeigen, ist beiden Zugängen zu partizipativen Planungsprozessen gemein, dass man auf eine Diskussionskultur setzt, die sich mit den Grundwerten liberaler Demokratien identifiziert (vgl. Inch 2015: 407). Nachdem (partizipative) Planung jedoch nicht in Isolation geschieht und stattdessen sehr stark an die politischen Rahmenstrukturen gebunden ist (vgl. Hofer & Kaufmann 2023: 361) geraten *kommunikative* und *agonistische* Auffassungen von Planungsprozessen in Zeiten von weltweit zunehmenden autoritär-populistischen Strömungen zunehmend unter Druck (vgl. Sager 2020: 97). Die Existenz machtfreier Diskussionsräume und eines freien Kampfes der besseren Argumente im Sinne *kommunikativer* Planung widerstrebt autoritär-populistischen Strömungen zutiefst, bei denen „the outcome of public discussions [...] determined by the leader’s will and not by the ‚better‘ argument“ (Sager 2020: 94) ist. Ähnliches ist wahr für agonistische Zugänge, die für konsequente, aber respektvolle Diskussionen plädieren (vgl. Inch 2015: 407f.), während autoritär-populistische Strömungen mittels dualistischer Tropen dazu beitragen, ein ‚wir gegen sie‘ Gefühl zu kreieren und respektvolle Diskussionskulturen erschweren (vgl. Sager 2020: 83f.; 95). Partizipative Prozesse, die auf *kommunikativen* oder *agonistischen* Überlegungen basieren, sind also mit gesellschaftlichen Dynamiken konfrontiert, die etwaige den Theorien zugrundeliegende Überlegungen stets vor Herausforderungen stellen. Dieses theoretische Gerüst ist demnach entscheidend dafür, wie man mit diesen Veränderungen umgeht und partizipative Planungsprozesse (neu) aufsetzt.

3.2.4. Partizipation in der planerischen Praxis

Nach diesem Überblick über die wohl wichtigsten theoretischen Grundsatzüberlegungen für partizipative Planungsprozesse widmet sich dieser Teil der Arbeit den politischen Rahmenbedingungen von Partizipation sowie der Bedeutung der planerisch-partizipativen Praxis für die (nicht) teilnehmende Bevölkerung. *Partizipation* kann hierbei als die Zusammenfassung unterschiedlicher Zugänge zum Involvieren der Bevölkerung in Planungsprozesse gesehen werden,

die jedoch von den zuvor beschriebenen theoretischen Überlegungen sowie daraus entstandenen Diskussionen stark beeinflusst wurden (vgl. Zimmermann 2019: 19). Das bedeutet, dass unter dem Konzept sowohl institutionalisierte und politisch gesteuerte Verfahren zum Erfassen und Zusammentragen von Wissen aus der Bevölkerung als auch informellere bottom-up Prozesse, deren Ursprünge in der Bevölkerung selbst liegen, verstanden werden (vgl. Hofer & Kaufmann 2023: 358). Dabei werden im Verlauf dieser Arbeit die Begriffe *Partizipation* und *Beteiligung* synonym verwendet, was in vielen raumplanerischen Diskursen der Fall ist (vgl. Sinning 2018: 208).

Die Vorteile von Partizipation lassen sich direkt aus den Argumenten für *kommunikative Planung* ableiten, sie soll also dabei helfen, Einschränkungen, die sich aus einem top-down, technokratischen und expert:innenbetonten Planungsverständnis bilden, zu überwinden und dadurch inklusivere und gerechtere Entscheidungen ermöglichen (vgl. Legacy 2024: 348), dabei außerdem zu einer Kompetenzsteigerung von Bürger:innen und insgesamt besseren Planungsprozessen führen (vgl. Cornwall 2017: 1). Außerdem könne ein kommunikativer Planungsprozess auch zu neuen Partnerschaften und fortlaufender Zusammenarbeit zwischen den Akteur:innen führen (vgl. Innes & Booher 1999: 413f.).

Um erfolgreiche partizipative Verfahren zu ermöglichen, ist es zudem wichtig, nicht nur zu fragen, wer involviert wird, sondern auch, warum man wen mit einbezieht (vgl. Thorpe 2017: 567), immerhin sind Partizipationsprozesse, wenn sie ‚eingesetzt‘, also als Methoden in formellen Planungsprozessen gewollt sind, nur dort sinnvoll, wo sie auch eine klar anvisierte Wirkung haben können (vgl. Seebacher et al. 2018: 102; Selle 2011: 13). Hinsichtlich der Umsetzung in die Praxis schlussfolgern Anggraeni et al. (2019: 365) im Rahmen eines Systematic Reviews, dass die Beteiligung von Stakeholder:innen an Planungsprozessen die Legitimität von Konzepten erhöhen könne, durch Inklusion gerechtere Planungen herbeiführen könne, die Transparenz der Planung erhöhe, soziales Lernen und gemeinsame Reflexion ermögliche, die Effektivität von Maßnahmen verstärken könne und zur Demokratisierung der Planung beitrage.

Dass sich die Forschung zu partizipativen Planungsprozessen häufig auf urbane Räume fokussiert, spiegelt dabei den generellen Fokus der Planungswissenschaft auf urbane Räume wider (vgl. Hibbard & Frank 2019: 341f.). Doch auch in ländlichen Gebieten kann umfassende Partizipation hilfreich sein, weil Planungsthemen stark kontextspezifisch sind und an die jeweiligen Bedarfe angepasst sein sollten (vgl. Hibbard & Lurie 2023: 780; Zachrisson et al. 2021: 1ff.).

Bevor auf kritischere Stimmen zur Effektivität partizipativer Planungsprozesse eingegangen wird, stellt sich die wichtige Frage, wie stark diese bereits in unterschiedliche Planungssysteme integriert sind. Grundsätzlich zeigt eine ESPON³ Studie, unter anderem zur Frage der Beteiligung von Bürger:innen in europäischen Planungsprozessen, dass in fast allen ESPON-zugehörigen Staaten ein Trend der Zunahme an Beteiligung zu verzeichnen ist (vgl. Nadin et al. 2021: 798). Die Autor:innen unterscheiden hier die Stufen *full & effective* (aktive Beteiligung in allen Phasen des Planungsprozesses), *partial* (aktive Beteiligung in gewissen Phasen des Planungsprozesses) und *weak engagement* (Bürger:innenbeteiligung in Form von primär konsultierenden Prozessen) sowie *access to information only* und *no engagement* (vgl. ebd. 797f.). Im Vergleich der Staaten befindet sich Österreich hier eher am unteren Ende des Grades an Beteiligung, der Trend zeigt von *access to information only* zu *weak engagement* (vgl. ebd.). Staaten wie die Niederlande, Schweiz, Island, Litauen oder Zypern zeigen einen Trend zu *full & effective engagement* (vgl. ebd.). Dennoch merken die Autor:innen an, dass sich die Umsetzung von Partizipationsprozessen grundsätzlich noch immer als schwierig gestaltet und die Beteiligung der Bevölkerung teils sehr selektiv in der Auswahl der involvierten Akteur:innen ist (vgl. Nadin et al. 2021: 799).

3.2.5. Limitationen partizipativer Planungsprozesse

Diese letztgenannten Schlussfolgerungen, hinsichtlich der Auswahl von Beteiligten durch jene, die Partizipationsprozesse aufsetzen, in der Regel haben diese Akteur:innen einen zumindest indirekten politischen Hintergrund, führen zur Kritik an und Limitation von partizipativen Prozessen in der planerischen Praxis. Legacy (2024: 346) fasst diese folgendermaßen zusammen: „When participation is used to empower communities, it is a virtue; when it is used a figleaf for an alliance of corporate and state power it can be a vice“ (Legacy 2024: 346). Die bereits im Kontext der *Kommunikativen Planungstheorie* angesprochenen Machtbeziehungen in partizipativen Prozessen können die grundlegenden Ideale der Methode stark bedrohen; nicht zuletzt, weil Planungsprozesse meist im Einflussbereich der Politik stattfinden und zwischen der Politik und den potentiell Beteiligten möglicherweise wenig Vertrauen herrscht (vgl. Pløger 2018: 434).

³ European Observation Network for Territorial Development and Cohesion, Programm zum Aufbau von Wissen bezüglich der territorialen Entwicklung der Mitgliedsstaaten (EU + Island, Lichtenstein, Schweiz, Norwegen) (vgl. Böhme 2016)

Insofern können sie auch genutzt werden, um unerwünschten Gegenstimmen früh entgegenzutreten und diese zu unterdrücken (vgl. Legacy 2017: 426ff.)

Die Frage nach der anvisierten Wirkung eines Partizipationsprozesses, beziehungsweise seiner Begründung, (vgl. Seebacher et al. 2018: 102; Selle 2011: 13) ist hierbei grundlegend. Wofür wird die partizipative Komponente in dem Planungsprozess eingesetzt? Wird sie genutzt, um das Wissen der lokalen Bevölkerung zu nutzen, um das Wissen der Planungsexpert:innen zu stärken (vgl. u.a. Rydin 2007: 55) und das Ergebnis der Planung transparenter, effektiver, reflektierter und fairer zu machen (vgl. u.a. Anggraeni et al. 2019: 365)? Oder wird die partizipative Komponente lediglich genutzt, um bereits entschiedene Planungsergebnisse zu legitimieren und deren Akzeptanz zu erhöhen, wie viele Autor:innen in einigen Fällen vermuten (vgl. u.a. Pløger 2021: 426; Fainstein & Fainstein 2013: 41; Selle 2011: 5)?

In letzterem Fall verkommt die Partizipation womöglich zu einer Methode ohne wahren Mehrwert für die Beteiligten, zu einer „box to be checked, rather than a driver of planning outcome“ (Thorpe 2017: 569). Selle (2011: 2-5) argumentiert, dass diese Art der Integration partizipativer Methoden in Planungsprozesse häufig anzutreffen ist, was er „Participation“ (ebd.: 3) nennt, also eine Methode, die den Stakeholder:innen Teilhabe suggeriert, tatsächlich aber keine wirkliche Berücksichtigung im Planungsprozess findet (vgl. ebd.: 5). Sie wirken progressiv, lassen sich gut vermarkten (vgl. Selle 2011: 10), schaffen den Anschein von Legitimität, gefährden bestehende Planungen aber nicht. Solche Prozesse, die also falsche Erwartungen wecken, gefährden die Etablierung tatsächlich partizipativer Prozesse im Sinne *kommunikativer Planung*, in dem sie die „Politik- und Planungsverdrossenheit befördern“ (Selle 2011: 3).

Eine weitere Limitation der Effektivität partizipativer Methoden in der planerischen Praxis betrifft die in den Prozess eingebundenen Stakeholder:innen selbst. Viele partizipative Prozesse involvieren nicht unbedingt auch jene Stimmen, die es benötigen würde, um wirklich inklusive Ergebnisse zu ermöglichen, also beispielsweise weniger privilegierte Personen, die zudem vielleicht auch gar nicht die nötigen zeitlichen und materiellen Ressourcen zur Teilhabe besitzen (vgl. u.a. Cornwall 2017: 3; Selle 2011: 7). Die involvierten Stakeholder:innen sind damit oft nur für das Projekt erforderliche Akteur:innen und besonders interessierte Bürger:innen, die jedoch nicht unbedingt repräsentativ für ‚die Bevölkerung‘ sind (vgl. Selle 2011: 7). Dazu kommt, dass zu viele oder zu fordernde Partizipationsprozesse auch zu einer Überforderung der

Teilnehmenden führen kann (vgl. Eckert et al. 2018: 129), was ebenso einen negativen Einfluss auf eine mögliche Repräsentativität der eingebundenen Akteur:innen haben kann.

Hierin liegt jedoch eine ganz fundamentale Problematik hinsichtlich der Übersetzung des Ideales der *Kommunikativen Planungstheorie* in die planerische Praxis: ein machtfreier Diskurs um ein planerisches Problem, der die Pluralität der Gesellschaft widerspiegelt und eine Situation ermöglicht, bei der gemeinsam versucht wird, Lösungswege zu finden, die besser und gerechter sind, als jene, die Expert:innen selbst definiert hätten, sollte auch eine möglichst repräsentative Akteur:innenkonstellation bieten, die gleichberechtigt mitwirken kann. Ansonsten befindet man sich schnell bei einer Diskussion, die entweder stark von der politischen Macht gesteuert wird, oder von einer Minderheit geprägt wird, die lediglich unterschiedliche Partikularinteressen verteidigen will (vgl. Inch 2015: 413; Kühn 2021: 153).

Entscheidend sind hierbei jedoch die Erwartungen, die an die Beteiligten gerichtet werden und der Aufwand, der ein solcher Prozess für sie bedeutet. So sind in partizipativen Planungsprozessen Beteiligte hilfreich, die auch selbst informiert genug sind, um zu dem Thema etwas konstruktiv beitragen zu können (vgl. Legacy 2024: 348) und zudem auch dazu bereit sind, konstruktiv und reflexiv in Diskussionen einzusteigen, also auch selbst willig sind, ihre eigenen Standpunkte zu hinterfragen (vgl. Inch 2015: 409). Gleichzeitig verlangt die Teilnahme an Partizipationsprozessen auch gewisse finanzielle (z. B. etwaige Reisekosten), persönliche (z. B. Umgang mit etwaigen Konflikten, Möglichkeit zur Repräsentation) und zeitliche Ressourcen (vgl. Anggräni et al. 2019: 370). Teilnehmer:innen können so zu gewissen Zeiten keiner Arbeit nachgehen (und einen etwaigen Arbeitsverlust kompensieren) (vgl. ebd.), was besonders bei umfangreichen Prozessen, die sich vielleicht über viele Monate oder Jahre erstrecken können (vgl. Hofer & Kaufmann 2023: 367), schwierig sein kann. Diese Druckpunkte müssen beachtet werden, wenn man davon spricht, man wollte einen diversen und inklusiven partizipativen Planungsprozess starten.

3.2.6. Frameworks zum Analysieren partizipativer (Planungs-)prozesse

Neben den bereits diskutierten Überlegungen dazu, wieso das Involvieren breiterer Akteur:innengruppen in Planungsprozesse notwendig ist, und wie solche Planungsprozesse ablaufen sollen, muss an dieser Stelle auch auf die Frage, welches Ausmaß unterschiedliche Arten der Beteiligung annehmen können, hingewiesen werden. Den wohl wichtigste Text in diesem

Zusammenhang stellt das Konzept der *Ladder of Participation* da (Arnstein 1969). Dieses Konzept versteht *Partizipation* als Leiter, deren einzelne Sprossen unterschiedliche Grade an Partizipation abdecken; je höher die Sprosse, desto höher auch das Ausmaß bürger:innenschaftli-



Abbildung 2: Leiter der Partizipation. Eigene Darstellung 2025 nach Arnstein (1969: 217).

cher Macht im Partizipationsprozess (siehe Abbildung 2).

Dabei sind die Sprossen in drei Gruppen zusammengefasst. Die erste Gruppe, *Nicht Partizipation*, besteht aus *Manipulieren* und *Therapieren*. *Manipulieren* bezieht Bürger:innen zwar mit ein, wobei man ihnen hier nur die Möglichkeit der Partizipation vorspielt und die Prozesse eigentlich dazu nutzt, die Bürger:innen gemäß bereits im Vorhinein feststehender Pläne zu ‚bilden‘. *Therapieren* bedeutet, dass man pseudo-partizipative Prozesse startet, die eigentlich nur darauf ausgelegt sind, zu zeigen, dass die Vorhaben nicht, der:die Bürger:in jedoch selbst sehr wohl das Problem ist, welches mit der Therapie behoben werden kann. (vgl. Arnstein 1969: 218f.).

Informieren, *Konsultieren* und *Beschwichtigen* machen die Stufe des *Tokenismus* aus. Unter *Informieren* versteht Arnstein auch tatsächlich nur einseitige Information der Beteiligten, ohne der Chance auf einen Austausch von Informationen wie möglicher Kritik oder Feedback. *Konsultieren* geht einen Schritt weiter und erlaubt auch den Austausch von Informationen, wobei auf dieser Stufe keine Sicherheit besteht, dass der Input der Beteiligten dann auch tatsächliche weitere Auswirkungen hat. (vgl. Arnstein 1969: 119ff.). Beim *Beschwichtigen* werden Beteiligte zwar schon aktiver in den Planungsprozess integriert, doch dies geschieht, Arnstein (vgl. ebd.:

220) zu Folge, primär, um argumentieren zu können, dass auch die Sichtweisen bestimmter Bevölkerungsteile in die Planungen einbezogen wurden und weniger aus der Überzeugung heraus, dass man ihnen tatsächliche gestaltende Macht geben möchte.

Wenn ein Partizipationsprozess auf der Sprosse der *Partnerschaft* angesiedelt ist, man sich also in der höchsten Gruppe der Sprossen befindet, dann wird damit begonnen, Macht umzuverteilen. Das Planen sowie das Füllen von Entscheidungen ist hier die Aufgabe von gemeinsamen Zusammenschlüssen von Bürger:innen, die auch die Ressourcen haben, sich umfangreich an einem Prozess zu beteiligen und selbst Macht auszuüben. (vgl. Arnstein 1969: 221f.) Auf der Sprosse der *Delegierten Gestaltungsmacht* herrscht nicht mehr notwendigerweise eine Partnerschaft zwischen der Politik und bürger:innenschaftlichen Gruppen; hier ist die Bevölkerung bereits in der dominanten Position und kann Entscheidungen herbeiführen (vgl. ebd.: 222f.). Die höchste Sprosse der Partizipation ist die *Kontrolle durch Bürger:innen*. Hier ist das Ziel, dass Probleme unmittelbar behandelt werden sollen; es gibt also keine Intermediäre zwischen den Betroffenen und ihren Problemen, wenngleich Arnstein selbst darauf hinweist, dass dieser Grad an bürger:innenschaftlicher Kontrolle auch Nachteile aufgrund komplexer Machtkonstellationen oder mangelnder Expertisen haben kann. (vgl. Arnstein 1969: 223f.) Arnsteins Modell ermöglicht es, Partizipationsprozesse hinsichtlich ihrer Machtverteilung einzuteilen und zeigt, wie unterschiedliche Prozesse und Konstellationen von Beteiligten die Implementation von Partizipation beeinflussen. Dabei suggeriert das Konzept durch die Leiter, mehr Beteiligung wäre grundsätzlich immer besser als weniger Beteiligung.

Die Auffassung, dass in jedem Kontext stets höhere Stufen der Beteiligung erstrebenswert wären, ist umstritten (vgl. u.a. Hurlbert & Gupta 2015: 101). Hurlbert und Gupta (2015) empfehlen so ihr Konzept der *Split Ladder of Participation* zu Analyse und Vorbereitung von Planungsprozessen, das auf Arnsteins Modell aufbaut, jedoch noch die Parameter *Art des Problems*, *Lernen*, *Vertrauen* und *Management oder (Adaptives) Governanceverständnis* miteinbezieht. Sie unterscheiden *strukturierte*, *moderat strukturierte* und *unstrukturierte Probleme* (vgl. ebd.: 102) und beziehen sich dabei primär auf die Arbeit von Hoppe (2011) zur Governance von Problemen. Diese Arten von Problemen unterscheiden sich hinsichtlich des Grades an Übereinkunft in der Gesellschaft bezüglich des wissenschaftlichen Fundaments eines Problems sowie der damit verbundenen Normen und Werte. (vgl. Hurlbert & Gupta 2015: 102)

Bei *strukturierten* Problemen gibt es so weitgehendes Einvernehmen, sowohl hinsichtlich der Werte und Ziele als auch der wissenschaftlichen Grundlagen eines Problems und seines Lösungsansatzes; als Beispiel führen Hurlbert und Gupta (2015: 102) hier die Vorteile von Bewässerungsprojekten an. Bei *moderiert strukturierten* Problemen herrscht nur bei entweder der wissenschaftlichen Grundlage, oder der Werte und Ziele weitgehender Konsens; hier ist vielleicht die wissenschaftliche Grundlage, der Bedarf, klar, es kann aber Unterschiede hinsichtlich der bestmöglichen Umsetzung geben (vgl. ebd.). Bei *unstrukturierten* Problemen gibt es sowohl um die wissenschaftliche Grundlage als auch um die damit verbundenen Werte und Ziele Unstimmigkeiten; für diese Dimension führen die Autorinnen Adaptionsstrategien für den Klimawandel an, bei denen in der Gesellschaft stark diskutiert wird (vgl. ebd.); die zuvor angesprochenen *wicked problems* können damit ebenfalls gemeint werden (vgl. Rittel & Webber 2013).

Hinsichtlich der Dimension des *Lernens* nutzen Hurlbert und Gupta (2015: 102f.) die Einteilung von Lernprozessen in *single*, *double* und *triple loop learning* und orientieren sich dabei vor allem an den Arbeiten von Argyris und Schön (1996, zit. n. Hurlbert & Gupta 2015: 102) sowie Pahl-Wostl (2009). Bei *single loop learning* geht es so um inkrementelle Lernfortschritte und herbeigeführte Änderungen innerhalb bestehender Routinen und Prozesse. *Double loop learning* soll auch zum Reflektieren eigener Auffassungen führen, vor allem im Bereich *moderat strukturierter Probleme*. *Triple loop learning* ist bei *unstrukturierten Problemen* gefragt, da bei diesen Lernvorgängen nicht nur die eigenen Auffassungen kritisch reflektiert werden, sondern auch der Kontext sowie mit dem Problem verbundene Machtstrukturen und Wertvorstellungen eruiert werden, um möglicherweise auch eigene Vorstellungen zu ändern. (vgl. Hurlbert & Gupta 2015: 102f.). Abhängig von dem intendierten Lernprozess können ebenfalls unterschiedliche Partizipationsstufen sinnvoll sein, so die Grundannahme (vgl. ebd.: 102).

Der Grad an *Vertrauen* ist wichtig, um beurteilen zu können, wie willig verschiedene Stakeholder:innen sind, mit den unterschiedlichen Ansichten ihrer Wegbestreiter:innen konstruktiv umzugehen, wodurch auch beeinflusst wird, ob es zu einem starken oder schwachen Austausch an Informationen kommen kann (vgl. Hurlbert & Gupta 2015: 103). Damit verbunden ist auch die Frage, inwiefern der Partizipationsprozess im Sinne eines *Managementverständnisses* oder im Sinne eines (*adaptiven*) *Governanceverständnisses* aufgesetzt ist. In Ersterem geht es primär um Entscheidungen und die Koordination innerhalb des jeweiligen Systems, in Zweiterem zusätzlich um die Interaktionen und Macht- sowie Verantwortlichkeitsbeziehungen zwischen diversen

formellen und informellen Strukturen und Prozessen, wobei stark auf kollaboratives und flexibles Lernen gesetzt wird (vgl. ebd.: 103f.).

Basierend auf diesen Parametern entwarfen Hurlbert und Gupta (2015: 104) ein Modell, das dabei helfen soll, zu entscheiden, wann Partizipationsprozesse hilfreich oder wichtig sind, um ein Policyproblem zu be-

arbeiten (Abbildung 3). Die Sprossen, die sich in Quadrant 1 befinden, sie sind an jene Sprossen angelehnt, die in Arnsteins (1969) Modell als *Nicht-Partizipation* gelten, beinhalten so *moderat strukturierte Probleme* mit wenig Ver-

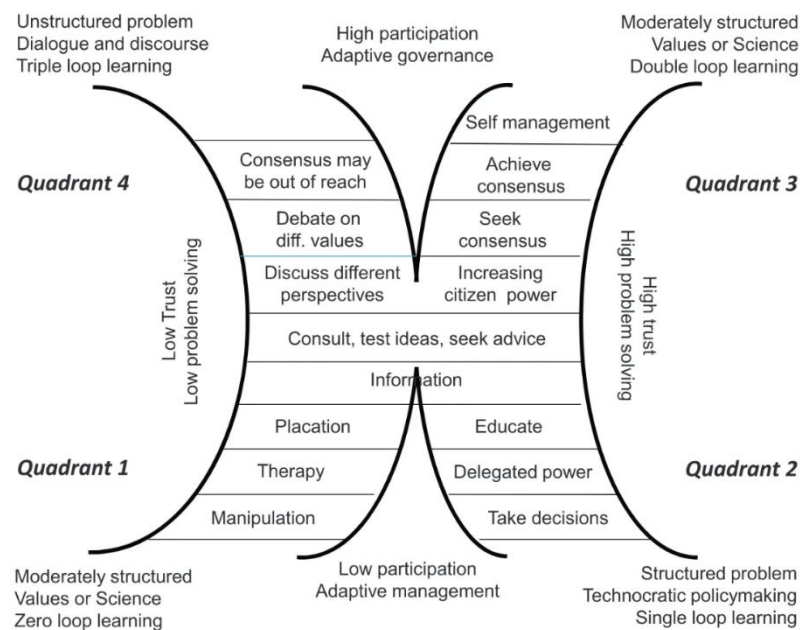


Abbildung 3: Split Ladder of Participation. Hurlbert & Gupta 2015: 104.

trauen, wo Partizipationsprozesse nicht zu Lernen, sondern zu Manipulation oder Therapie geführt haben (vgl. Hurlbert & Gupta 2015: 105).

Strukturierte Probleme, welche also von einem Einverständnis bezüglich der wissenschaftlichen Grundlagen und verbundenen Normen und Ziele geprägt sind, bei welchen demnach primär *Single Loop Learning* für technokratische Entscheidungen gewünscht ist, kämen dem Modell zu Folge ebenfalls mit den niedrigeren Sprossen der *Leiter der Partizipation* aus, so Hurlbert und Gupta (2015: 105). *Moderat strukturierte Probleme*, die zwar von bestimmten Uneinigkeiten geprägt sind, aber auch Vertrauen zwischen den Stakeholder:innen aufweisen, befinden sich in Quadrant 3 und benötigen, dem Modell zu Folge, umfangreiche Partizipationsprozesse auf den höheren Sprossen des Leitermodells, um *double loop learning* zu begünstigen (vgl. ebd.). Ähnlich inklusive Partizipationsprozesse sind so auch im Zusammenhang mit *unstrukturierten Problemen*, mit wenig Vertrauen zwischen den Akteur:innen, nötig, um der Komplexität dieser Probleme gerecht zu werden und durch eine Reflexion der zugrundeliegenden Machtdynamiken und Wertvorstellungen *triple loop learning* zu begünstigen (vgl. ebd.).

Das umfangreiche Modell von Hurlbert und Gupta (2015) ermöglicht einen differenzierten Blick auf die *Leiter der Partizipation* und damit eine fundiertere Entscheidung für oder gegen besonders inklusive Partizipationsprozesse. Obwohl das Modell in einem anderen Kontext, dem Wassermanagement und-governance, entworfen wurde, kann es auch für eine Analyse von Partizipationsprozessen im Bereich der Ortskernstärkung und -abgrenzung hilfreiche Einblicke ermöglichen. Denn auch bei diesen Prozessen ist es wichtig, nicht nur zu fragen, welcher Grad an Beteiligung notwendig ist, sondern warum welcher Grad an Beteiligung sinnvoll ist.

Zur Analyse von bestehenden Partizipationsprozessen, auch im Kontext der Ortskernstärkung, eignet sich das 3A3-

Framework (vgl. Hofer & Kaufmann 2023). Für das 3A3-Framework sind drei Dimensionen (Arenen, Akteure, Ziele [Aims]) sowie deren Kontext zentral (vgl. ebd. 360). Der Kontext der drei Dimensionen ist wichtig, weil damit auf die bestehenden Macht-

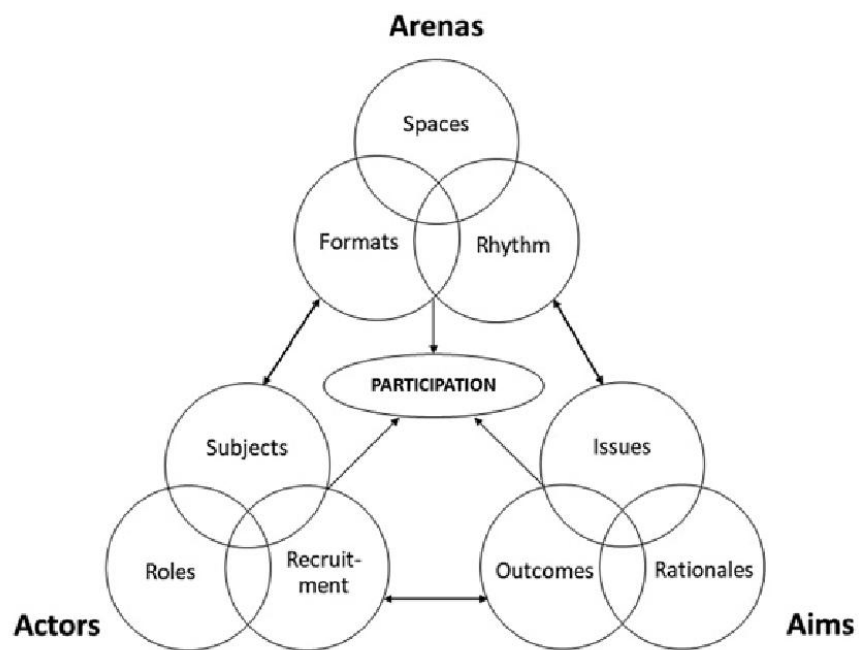


Abbildung 4: 3A3-Framework. Hofer & Kaufmann 2023: 361.

hierarchien, die auf Akteur:innen, Ziele und Arenen wirken, hingewiesen wird (vgl. ebd.: 361). Dabei weisen Hofer und Kaufmann (2023: 362) auf den makro-Kontext (Dynamiken wie den sozio-politischen Hintergrund des Partizipationsprozesses), den meso-Kontext (konkrete Konzepte und Regulatorien, die sich auf die Partizipation auswirken) und den mikro-Kontext (Werkzeuge und Praktiken innerhalb des Partizipationsprozesses) hin. Jede Dimension besteht für sich aus drei Elementen (Abbildung 4).

Für die Dimension der *Akteur:innen* sind so folgende Aspekte entscheidend (vgl. Hofer & Kaufmann 2023: 363ff.):

- Welche Gruppen von Menschen Teil des Prozesses sind (Akteur:innen aus der Zivilbevölkerung [z.B. NGOs; Interessengruppen; Individuen]; der Politik und Verwaltung; der Wirtschaft)

- Welche Rollen sie einnehmen (z.B. Klient:innen; Bürger:innen; Nutznießer:innen)
- Wie welche Gruppen in den Prozess ein- oder eingeladen wurden

Die zweite wichtige Dimension ist jene der *Arenen* des partizipativen Prozesses. Für diese sind, Hofer und Kaufmann (2023: 365ff.) zu Folge, diese Elemente wichtig:

- In welchen physischen und konstruierten der Prozess stattfindet (*invited spaces; invented spaces; etc.*, siehe dazu Abschnitt 3.2.1.)
- Welche Formate genutzt werden (z.B. Beteiligungsbudgets oder Bürger:innenräte)
- Mit welchem Rhythmus gearbeitet wird (z.B. einmalig; zeitlich begrenzt; unbegrenzt)

Die dritte Dimension beschäftigt sich mit den *Zielen* eines partizipativen Prozesses. Hierbei sind folgende Elemente für Hofer und Kaufmann (2023: 367ff.) von Bedeutung:

- Was der zentrale Sachverhalt des Prozesses ist (also das zentrale Problem, das bearbeitet werden soll, was auch im vorherigen Abschnitt zur *Split Ladder of Participation* diskutiert wurde)
- Was die Grundüberlegungen und -annahmen sind, die zeigen, wieso der Partizipationsprozess überhaupt implementiert wurde (z.B. Partizipation als planerisches Werkzeug zum Finden eines Lösungsansatzes oder Partizipation als demokratisches Werkzeug, um eine Gesellschaft zu stärken)
- Welche Art von Ergebnissen gewünscht ist (z.B. ein konkreter Plan, ein Produkt oder Praktiken, Ideen, Beziehungen)

Beim Betrachten der Dimensionen ist zudem zu beachten, dass es, auch aufgrund der politischen Nähe der meisten Partizipationsprozesse, zwischen ihnen zahlreiche Wechselwirkungen und Abhängigkeiten gibt (vgl. Hofer & Kaufmann 2023: 370). Insgesamt eignet sich das Konzept, speziell auch in Verbindung mit den zuvor vorgestellten Konzepten von Arnstein (1969) sowie Hurlbert und Gupta (2015), um Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Potentiale von Partizipationsprozessen zu analysieren.

3.3. Bedeutung der theoretischen Grundannahmen für das Thema

Was bedeuten die in diesem Kapitel diskutierten theoretischen Grundannahmen nun für das Thema dieser Arbeit, nämlich partizipativen Methoden in der Ortskernabgrenzung? Ausgangspunkt für diese Arbeit ist die Überlegung, dass Ortskerne als Räume gesehen werden, die von ihren unterschiedlichen Nutzer:innen verschieden wahrgenommen, genutzt und damit

gesellschaftlich konstruiert werden. Nach Lefebvre (1991) steht hier also die Frage im Mittelpunkt, wie Ortskerne *wahrgenommen, konzipiert* und *erlebt* werden (Lefebvre 1991: 38f.). Es geht also auch nicht nur darum, wie sich ein Ortskern räumlich-materiell präsentiert, sondern auch darum, wie er als lebender und sozialer Raum genutzt wird (vgl. Liu & Zhang 2024: 7), wie er von einem *space* zu einem *place* wird (vgl. Cresswell 2015: 18).

Eine Ortskernabgrenzung versucht dabei, diesen Raum zu definieren, um Planungsprozesse und damit verbundene Förderungen zielgerichtet einsetzen zu können (vgl. ÖROK 2019: 7). Wird der Ortskern jedoch als subjektiv wahrgenommener und konstruierter Raum angesehen, so erscheinen seine Grenzen nicht klar definiert (vgl. Montello et al. 2003: 188), weil die verschiedenen Nutzer:innen (und Planer:innen), ihren Ansprüchen entsprechend, seine Grenzen anders wahrnehmen (vgl. Papaioannou et al. 2020: 25). Partizipative Methoden könnten hier hilfreich sein, um ein umfassenderes Bild der räumlichen Ausdehnung des Ortskerns zu bekommen.

Partizipative Methoden in der planerischen Praxis sind eng mit den Diskursen um *Kommunikative Planungstheorie* verbunden. Hierunter werden verschiedene ähnliche theoretische Überlegungen zur Beteiligung von Stakeholder:innen wie der Bevölkerung in Planungsprozesse verstanden (vgl. u.a. Calderon & Westin 2021: 14). Dabei wird das Ziel verfolgt, unterschiedliche Wissensarten in der Gesellschaft dazu zu nutzen, bessere, gesamtheitlichere und inklusivere Planungsergebnisse zu erzielen (vgl. Anggraeni et al. 2019: 365). Grundlegend für gelungene partizipative Prozesse sind in diesem Kontext machtfreie Diskurse, bei denen die Kraft des stärkeren Arguments gewinnt und so dazu beiträgt, dass man, trotz verschiedener Ansprüche und Wissensarten, einen hilfreichen Konsens findet (vgl. Healey 1992: 152).

Dabei wird ein:e prototypische:r Planer:in, der:die einen in der *Kommunikativen Planungstheorie* begründeten Planungsansatz verfolgt, als Person gesehen, der:die auch außerhalb eines stark politischen Planungsprozesses arbeitet und dementsprechend auch außerhalb politisch beeinflusster *Spaces* auf Beteiligte zugeht, um mit ihnen zu planen (vgl. in diesem Sinne Sager 2018: 95). Angemerkt wird hier jedoch, dass die Diskurse um *Kommunikative Planungstheorie*, gerade mit Hinblick auf die durch *kommunikative* Planer:innen bespielten *Spaces* und die Abhängigkeiten der *kommunikativen* Planungsprozesse von politischen Machtstrukturen, stark divergieren (vgl. in diesem Sinne Legacy 2023: 137).

Die Diskurse um den Sinn hinter und die Effektivität von Partizipation in der Planung basieren zu großen Teilen auf den Debatten bezüglich *Kommunikativer Planungstheorie*. Neben den auf

den Annahmen der *Kommunikativen Planungstheorie* beruhenden Vorteilen von Partizipationsprozessen muss hier auch die geäußerte Kritik wie möglicher politischer Missbrauch von Partizipation (vgl. Thorpe 2017: 569; Selle 2011: 2-5), unterschätzte Machtdynamiken zwischen den Beteiligten (vgl. Fainstein & Fainstein 2013: 41), mangelhafte Repräsentativität (vgl. Inch 2015: 413) sowie die erwarteten kognitiven und physischen Ressourcen der Beteiligten (vgl. Legacy 2024: 348; Anggreani et al. 2019: 370) angeführt werden. Wird ein partizipativer Zugang gewählt, müssen die involvierten politischen Akteur:innen und die umsetzende Planung davon überzeugt sein, dass die Partizipation einen Mehrwert bringt und dementsprechende Rahmenstrukturen schaffen.

Die zuvor formulierte ursprüngliche Perspektive des Ortskerns als subjektiv wahrgenommener und konstruierter Raum legt nahe, dass partizipative Methoden einen Mehrwert bringen könnten. Um das Themenfeld besser bearbeiten zu können ist es jedoch auch wichtig, einen Einblick in die Auffassungen von derzeit in diese Thematik involvierten Akteur:innengruppen zu gewinnen. Eine grundlegende Frage hierbei ist, ob diese Ortskernabgrenzungen als *strukturierte*, *unstrukturierte* oder *moderat strukturierte* Probleme gesehen werden (vgl. Hurlbert und Gupta 2015: 102). Gibt es also Unklarheiten bezüglich der Werte und Ansichten, die mit Ortskernen und deren Abgrenzungen verbunden werden? Gibt es Meinungsverschiedenheiten bezüglich der dabei genutzten Methoden? Wie sind Prozesse der Ortskernabgrenzung mit Hinblick auf die Partizipation aufgesetzt? Und warum? Wie, wenn überhaupt, unterscheiden sie sich von mit ihnen eng verbundenen Prozessen der Ortskernstärkung? Auf Basis der in diesem Kapitel vorgestellten theoretischen Grundüberlegungen und daraus resultierenden Frameworks wird in den nachfolgenden Kapiteln der Umgang dreier ausgewählter Fallstudien mit Partizipation im Kontext von Ortskernabgrenzung und -stärkung skizziert und diskutiert.

Kapitel 4 | Methodologie

Wie bereits im Rahmen der Einleitung erwähnt, bearbeitet diese Arbeit das Spannungsverhältnis zwischen den divergierenden individuellen Raumvorstellungen und Raumwahrnehmungen von unterschiedlichen Stakeholder:innen im Kontext der Ortskernabgrenzung sowie dem Potential partizipativer Methoden, in diesem Spannungsfeld eine treffsichere Entwicklung von Ortskernen, zu fördern. Eine solche treffsichere Entwicklung fokussiert sich auf die Schaffung erreichbarer multifunktionaler und sozialer Angebote sowie öffentlicher Freiräume (vgl. ÖROK 2019: 9). An dieser Stelle seien deshalb auch die Forschungsfragen nochmals wiederholt:

- 1.) Inwiefern unterscheiden sich die planerisch-normativen Raumvorstellungen von Ortskernen und ihren Grenzen von den subjektiven Raumwahrnehmungen der ansässigen Bevölkerung?*
- 2.) Inwiefern könnten partizipative Methoden den Prozess der Ortskernabgrenzung unterstützen, um diese unterschiedlichen Auffassungen für eine treffsichere Ortskernentwicklung zu nutzen?*

Aufbauend auf der vorangegangenen theoretischen Einbettung des Themas stützt sich die Arbeit auf drei Fallstudien (vgl. Yin 2018) in drei österreichischen Gemeinden, im Zuge derer Ortskernabgrenzungs- und Ortskernstärkungsprozesse in diesen Gemeinden analysiert werden. Nachdem partizipative Ortskernabgrenzungsprozesse mit breiten Zielgruppen (und nicht primär ausgewählten Stakeholder:innen) noch nicht weit verbreitet sind, wurden auch partizipative Prozesse mit ortskernstärkender Wirkung analysiert. Diese sind thematisch eng mit der Ortskernabgrenzung verbunden und eignen sich dadurch gut, um Erkenntnisse für die Verwendung partizipativer Methoden bei der Ortskernabgrenzung zu gewinnen. Die Auswahl der Gemeinden erfolgte anhand folgender Charakteristika:

- In zumindest einer Ortschaft der Gemeinde kam es in den vergangenen fünf Jahren zu einem Ortskernstärkungs- und/oder Ortskernabgrenzungsprozess oder ein solcher Prozess läuft zum Zeitpunkt der Durchführung der empirischen Schritte, im Sommer 2025.
- Der Ortskernabgrenzungs- oder Ortskernstärkungsprozess beinhaltete partizipative Elemente mit breiten Zielgruppen, sie fokussierten sich also nicht nur auf die Einbindung bestimmter Stakeholder:innen.
- Zumindest eine Ortschaft der Gemeinde besitzt oder entwickelt derzeit eine Ortskernabgrenzung, festgehalten beispielsweise im Flächenwidmungsplan, einer Art

örtlichem Entwicklungskonzept, oder einem Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzept (ISEK).

- Um unterschiedliche Kontexte der Ortskernabgrenzung analysieren zu können, wurde zudem darauf geachtet, Gemeinden aus drei unterschiedlichen Bundesländern zu wählen.
- Die Gemeinde muss auch an Wochenenden mit öffentlichen Verkehrsmitteln von Wien aus erreichbar sein, um Erhebungen durchführen zu können.

Nach einer Recherche potentieller Gemeinden wurden auf Basis der oben beschriebenen Charakteristika folgende drei Gemeinden ausgewählt:

- Purgstall an der Erlauf in der gleichlautenden Gemeinde, eine Ortschaft im niederösterreichischen Mostviertel,
- Thalgau in der gleichlautenden Gemeinde, eine Ortschaft im salzburgischen Flachgau und
- Gratwein in der Gemeinde Gratwein-Straßengel, eine Ortschaft nördlich von Graz, in der Steiermark.

Die Auswahl der Fallstudien ermöglicht es, die Prozesse der Ortskernstärkung und Erstellung von Ortskernabgrenzungen auf Basis des zuvor vorgestellten theoretisch-konzeptionellen Hintergrund empirisch zu beleuchten (vgl. Yin 2018: 15ff.) und damit Aussagen über das Potential partizipativer Methoden in diesem Kontext zu tätigen. Für diesen Zweck wird ein „multiple-case study design“ (Yin 2018: 54) angewandt. Das Forschungsdesign ist damit für jede Fallstudie gleich, wobei sich die regulatorischen Hintergründe und praktischen Kontexte der Ortskernstärkung und-abgrenzung jeweils unterscheiden. Folglich werden die Ergebnisse auch „case-based“ [und nicht] „variable-based“ (Yin 2018: 196) präsentiert (siehe Kapitel 5). Die Präsentation der Ergebnisse erfolgt also zunächst für jede Fallstudie separat, bevor in einer fallübergreifenden Diskussion die Ergebnisse diskutiert und in einen gemeinsamen Kontext gesetzt werden. Dadurch orientiert sich die Präsentation der Ergebnisse an dem von Yin vorgeschlagenen „Question-And-Answer Format“ (Yin 2018: 227), das es Leser:innen ermöglicht, auch die Erkenntnisse zu Teilfragen in den einzelnen Fallstudien (beispielsweise hinsichtlich vorgebrachter Argumente gegen die Verwendung partizipativer Methoden) schnell zu finden.

4.1. Expert:inneninterviews

Bei der Auswahl der Expert:innen wurde darauf geachtet, Gruppen zu Interviews zu bitten, die einen großen Einfluss auf die Ortskernstärkung und-abgrenzung haben. Damit wurden für jede Fallstudie je drei Expert:inneninterviews geführt: ein Interview mit einer Person aus der

Gemeindepolitik, ein Interview mit einer Person, die in die Planung des Ortskernstärkungs-/Ortskernabgrenzungsprozesses involviert war oder ist und ein Interview mit einer Person, die auf Landesebene aktiv für die Ortskernstärkung oder -abgrenzung zuständig ist. Anzumerken ist an dieser Stelle, dass diese letztgenannte interviewte Expert:innengruppe in Salzburg und Niederösterreich nicht direkt Teil der Landesverwaltung ist, sondern nur indirekt im Auftrag des Landes an der Ortskernstärkung arbeitet. In Niederösterreich ist dies die niederösterreichische *Dorf- und Stadterneuerung*, in Salzburg das *Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen* (SIR).

Methodisch stützen sich die Expert:inneninterviews auf die Methode des semi-strukturierten Leitfadeninterviews (vgl. Thierbach 2021: 184). Die Konzeption der Interviewleitfäden (siehe Anhang, Kapitel 9.1.) und die Auswertung basierend auf einer qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. Mayring 2022) orientieren sich dabei an den Forschungsfragen.

4.1.1. Semi-strukturierte Leitfadeninterviews

Für jede Expert:innengruppe wurden zwei Leitfäden entwickelt – je ein Leitfaden für partizipative Ortskernstärkungsprozesse und ein Leitfaden für jene Fälle, bei denen auch die Ortskernabgrenzung partizipative Komponenten mit breiten Zielgruppen beinhaltet(e). Aus der Analyse beider Szenarien, also sowohl jenen Fällen, in denen die Ortskernabgrenzung durch breite partizipative Methoden unterstützt wird, als auch von jenen Fällen, in denen derartige partizipative Methoden nur bei weiteren Prozessen der Ortskernstärkung genutzt werden, können hilfreiche Einblicke bezüglich des Potentials partizipativer Methoden gewonnen werden.

Die Fragen basieren auf Erkenntnisinteressen, die aus der Kombination der Forschungsfragen sowie der bereits in Kapitel 3 vorgestellten Literatur wurzeln. Bei der Erstellung der Fragen wurde mit den drei von Thierbach (2021: 187) empfohlenen Arbeitsschritten gearbeitet: Für jedes geplante Thema wurde zunächst das Erkenntnisinteresse sowie damit verbundene Hinweise und Referenzen aus der Literatur im Schritt der *Festlegung* festgehalten. Darauf folgte die *Operationalisierung* der Themen durch die Erstellung der einzelnen Fragen, die ebenfalls jeweils in Verbindung mit der zugrundeliegenden Literatur gesetzt wurden. Bei der *Komposition* der Fragebögen wurde darauf geachtet, dass alle Versionen der Fragebögen mit den gleichen Fragen beginnen (zur persönlichen Involvierung im Bereich der Ortskernstärkung/-abgrenzung) und enden (zum Abschluss Raum zum Ergänzen des zuvor Gesagten bieten). Die Schwerpunkte

der Leitfäden werden nachfolgend kurz vorgestellt, die vollen Leitfäden sind im Anhang zu finden (Kapitel 9.1.). Kurzfassungen der neun geführten Interviews befinden sich in ebenfalls Anhang (Kapitel 9.2.). Die Reihenfolge der Fragen, sowie deren Formulierung, war dabei, wie in Leitfadeninterviews üblich (vgl. Thierbach 2021: 184), nicht bindend. So wurden manche Fragen gegebenenfalls vorgezogen, wenn die Interviewsituation dies forciert hat.

Fragebogen für Expert:innen auf Landesebene

Neben einsteigenden Fragen zur Tätigkeit der Expert:innen beginnen diese Interviews mit der Frage, wie sie den Raum des Ortskernes definieren und welche Eigenschaften sie an diesen Räum knüpfen (vgl. Hospers 2017; ÖROK 2019; Nagel & BSBK 2018; Cheshire et al 2018: 259f.). Danach folgt ein Fokus auf die für die Expert:innen besonders zentralen Gründe, warum das Stärken und Abgrenzen von Ortskernen notwendig ist (vgl. Powe 2020; Qi et al. 2024). So in den Bundesländern der/des jeweiligen Experten/Expertin partizipative Methoden in der Ortskernabgrenzung verwendet werden, so werden an dieser Stelle, nach den Gründen für Ortskernstärkungs- und Ortskernabgrenzungsprozesse, jene für das Involvieren der Bevölkerung in Ortskernabgrenzungsprozessen erfragt. In jedem Fall folgt ein Fokus auf das Ausmaß der Beteiligung (vgl. Hurlbert & Gupta 2015; Legacy 2024: 346; Hofer & Kaufmann 2023: 365f.), die anvisierten Zielgruppen (vgl. Li et al. 2020; Legacy 2017: 426), den Umgang mit Konflikten in den Prozessen (vgl. Hilbrandt 2017; Inch 2015; Hofer & Kaufmann 2023: 364f.) sowie den Zeitpunkt und die Dauer von Beteiligungsprozessen (vgl. Hofer & Kaufmann 2023: 366f.). In jenen Bundesländern, in denen Abgrenzungsprozesse nur maximal in Ausnahmefällen partizipativ gestaltet sind, widmet sich dieser Teil allgemeinen Ortskernstärkungsprozessen. In diesen Fällen wird nachfolgend noch erfragt, warum man sich im Kontext der Ortskernabgrenzung gegen umfassende partizipative Elemente entscheidet.

Fragebogen für Expert:innen auf Gemeindeebene

Vom grundlegenden Aufbau ähneln die Interviews mit Mitgliedern der Gemeindepolitik jenen der Landesebene. Auch hier werden, wie in Forschungsfrage 1 zentral gefragt, zunächst die individuellen Definitionen und Funktionen von Ortskernen (vgl. ÖROK 2019; Nagel & BSBK 2018; Cheshire et al 2018: 259f.) und die Gründe für die Ortskernstärkung (vgl. Powe 2020; Hospers 2017) thematisiert. So im jeweiligen Ortskernabgrenzungsprozess auf partizipative Methoden gesetzt wurde, so wird nach den Definitionen und Funktionen erfragt, wieso man sich dazu entschieden hat (vgl. Hurlbert & Gupta 2015; Hofer & Kaufmann 2023: 363). In jedem Fall folgt ein

umfangreicher Fokus auf das Ausmaß des jeweiligen Partizipationsprozesses (vgl. Hurlbert & Gupta 2015; Legacy 2024: 346; Hofer & Kaufmann 2023: 365f.), sowie die Zielgruppen und den Umgang mit möglichen Konflikten (vgl. Hilbrandt 2017; Inch 2015; Hofer & Kaufmann 2023: 364f.). Auf Gemeindeebene folgt danach ein Fokus auf die Organisation, die *Räume* (Cornwall 2017; Hilbrandt 2018; Sager 2018: 95) und die intendierten Zwecke (vgl. Hofer & Kaufmann 2023: 367ff.; Pløger 2021: 437) der Beteiligungsprozesse im Kontext der Ortskernstärkung und -abgrenzung. Abschließend wird in jenen Fällen, in denen die Ortskernabgrenzung nicht partizipativ vollzogen wird/wurde, erfragt, warum man sich in diesem Fall gegen Partizipation entschieden hat.

Fragebogen für Expert:innen, die den partizipativen Planungsprozess gesteuert haben

Auch die Interviews mit den Planungsexpert:innen beginnen mit der Thematisierung der eigenen Definitionen und als wichtig empfundenen Funktionen von Ortskernen (vgl. ÖROK 2019; Nagel & BSBK 2018; Cheshire et al 2018: 259f.) und den Gründen für die Stärkung von Ortskernen (vgl. Powe 2020; Hospers 2017). Danach liegt der Fokus aber noch stärker auf der genauen Gestaltung des jeweiligen Ortskernabgrenzungs- oder Ortskernstärkungsprozesses. Thematisiert wird hierbei auch wieder das Ausmaß der Partizipationsverfahren (vgl. vgl. Hurlbert & Gupta 2015; Legacy 2024: 346; Hofer & Kaufmann 2023: 365f.), die Zielgruppen (vgl. Hilbrandt 2017; Inch 2015; Hofer & Kaufmann 2023: 364f.), *Räume* (vgl. Cornwall 2017; Hilbrandt 2018; Sager 2018: 95) und der Umgang mit möglichen kritischen Stimmen (vgl. Hilbrandt 2017; Inch 2015; Mäntysalo et al. 2011; Hofer & Kaufmann 2023: 364f.). Zusätzlich zu den anderen Interviews wird hier aber auch besonderes Augenmerk auf die (gewünschten) Eigenschaften von Partizipierenden (vgl. Seebacher et al. 2018; Inch 2015), verwendete Formate im Beteiligungsprozess (vgl. Hofer & Kaufmann 2023: 366) und die Dauer des Prozesses sowie das Sichern der kontinuierlichen Teilnahme von Partizipierenden (vgl. Anggraeni et al. 2019; Hofer & Kaufmann 2023: 366f.) gelegt. Sollte der Abgrenzungsprozess in der Ortschaft nicht partizipativ geschehen (sein), wurden auch die Gründe für diese Entscheidung erfragt.

4.1.2. Auswertung der Interviews

Die neun Interviews wurden, nach Zustimmung der Interviewpartner:innen, aufgezeichnet und danach transkribiert. Zusätzlich wurden die Interviewpartner:innen gebeten, schriftlich der

Datenerhebung zuzustimmen. Zur Transkription wurde die Software *aTrain* (Haberl et al. 2023) verwendet, welche mittels künstlicher Intelligenz die Aufnahmen lokal auf einem PC transkribiert; die Aufnahmen wurden also nicht in einer Cloud verarbeitet. Danach wurden die Interviews auf Basis einer Qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2022) ausgewertet. Hierfür wurde auf Basis der theoretisch-konzeptuellen Einbettung des Themas (siehe Kapitel 3) ein deduktiv aufgestelltes Kategoriensystem erstellt (vgl. Mayring 2022: 97). Dieses wurde nach einer Testung anhand dreier Interviews (33 % des Materials, je ein Interview pro Expert:innengruppe) überprüft und geringfügig adaptiert, bevor ein finaler Materialdurchgang vorgenommen wurde (vgl. ebd.). Zur Kodierung wurde dabei das Onlinetool *Qcamap.org* (Verein für zu Förderung qualitativer Forschung ASQ o.J.) verwendet, das zudem durch den Prozess der Kategorienstellung geleitet hat.

4.2. Straßenumfragen

Wie bereits in Kapitel 3.1. ausgeführt, ist die Abgrenzung von „vague concepts“ (Montello et al. 2003: 185), wie dem Raum des Ortskerns, eine komplizierte Thematik (vgl. Montello et al. 2003: 188; Cheshire et al. 2018: 255; Papaioannou et al. 2020: 25). Weil Räume von verschiedenen Personen unterschiedlich wahrgenommen und gesellschaftlich konstruiert werden (vgl. Weichhart 2018: 330) sind auch die Grenzen von Ortskernen stark abhängig von den Wahrnehmungen der einzelnen Personen (vgl. Papaioannou et al. 2020: 25). Dieser Teil der Methodologie widmet sich den Auffassungen der Ortskerne sowie deren Abgrenzungen durch die Bevölkerung.

Dabei wurden zunächst kartographische Methoden verwendet, um die subjektiven Abgrenzungen der Ortskerne zu ermitteln (vgl. Montello et al. 2003). Im Rahmen einer an eine Kartierung anschließenden Umfrage wurden auch jene Funktionen des Ortskernes, die die Teilnehmer:innen mit dem jeweiligen Ortskern verbinden, erfragt. Die beiden Umfragen wurden in den drei Ortskernen der Fallstudien als Straßenumfragen durchgeführt. Dabei entspricht der Ablauf der Umfragen dem eines „street-intercept survey“ (Buschmann 2019: 858); es handelt sich also um ad-hoc Interviews in öffentlichen Räumen (vgl. ebd.: 858). Bei der Auswahl der Personen handelt es sich um *convenience sampling* (vgl. ebd.); jedoch wurde darauf geachtet, ein möglichst ausgewogenes Geschlechterverhältnis und unterschiedliche Altersstufen (grob eingeschätzt durch den Verfasser dieser Arbeit) zu erreichen. Außerdem wurden die Personen zu Beginn des Gesprächs gefragt, aus welchem Grund sie sich in der Ortschaft aufhalten, um sicherzustellen,

dass die befragten Passant:innen die Ortschaft kennen, und nicht etwa Tourist:innen und nicht Teil der Bevölkerung sind. Das war mit Blick auf die Forschungsfrage notwendig. Anzumerken ist an dieser Stelle, dass es sich bei der Auswahl der Personen um keine statistisch repräsentative Stichprobe der Bevölkerung handelt, was auch nicht Ziel des Vorhabens war. Vielmehr diente die Umfrage dem Versuch, einen ersten Eindruck zu erhalten, wie der Ortskern von der Bevölkerung aufgenommen wird und wo sie diesen verorten. Die Ergebnisse sind damit allerdings auch nicht generalisierbar.

4.2.1. Kartierung von subjektiven Ortskernabgrenzungen

Für die Kartierung der subjektiv wahrgenommenen Grenzen der Ortskerne wurde zuerst für jeden Ortskern eine Karte erstellt, welche die Ortschaft der Fallstudie darstellt. Neben Straßennamen wurden zur leichteren Orientierung auch Points of Interest wie Gemeindeämter, Supermärkte, Banken, Bahnhöfe oder Tankstellen in den Karten visualisiert. Diese wurden als PDF abgespeichert und danach auf ein Tablet geladen. Die Karten werden im weiteren Verlauf der Arbeit auch dazu genutzt, die Ortschaften der Fallstudien vorzustellen (Abbildungen 6; 13; 21). Der Ablauf der Straßenumfragen ähnelt der Methodik, die auch von Montello et al. (2003) im Kontext von urbanen Ortskernen durchgeführt wurde. Teilnehmer:innen wurden auf der Straße angesprochen und über den Kontext der Forschung aufgeklärt. Nach der Zustimmung zur Teilnahme wurden sie gebeten, mit einem Touch-Stift selbst jenen Raum einzuzeichnen, den sie als Ortskern wahrnehmen.

Die in diesen Umfragen generierten Abgrenzungen wurden danach mit *ArcGIS 3.5.3*. (Esri 2025) als Polygone digitalisiert. Um herauszufinden, welche Gebiete besonders häufig als Ortskern wahrgenommen werden, wurde danach für jede Fallstudienortschaft ein 10x10-Meter-Raster generiert, der die jeweiligen Ortsgebiete abdeckt. Danach wurden die Polygone, welche die Ortskernabgrenzungen der Teilnehmer:innen visualisieren, mit diesen Rastern verschnitten. Als Ergebnis liegt damit für jede Rasterzelle ein eindeutiger Wert vor, der angibt, von wie vielen Personen dieses Gebiet als Ortskern eingezeichnet wurde. Die Visualisierung jedes Wertes mit einem eigenen Farbton führt zu einem Farbverlauf, der die Übereinstimmung der Ortskernzuschreibungen widerspiegelt. Nachdem für jede Fallstudie bereits eine Ortskernabgrenzung vorliegt, wurden auch die offiziellen Ortskernabgrenzungen digitalisiert. Eine Visualisierung der offiziellen Abgrenzungen sowie der erstellten Raster zeigt, zu welchem Anteil die offizielle

Ortskernabgrenzung den subjektiven Einschätzungen der Teilnehmer:innen entspricht. Der Ablauf wird in Abbildung 5 dargestellt.

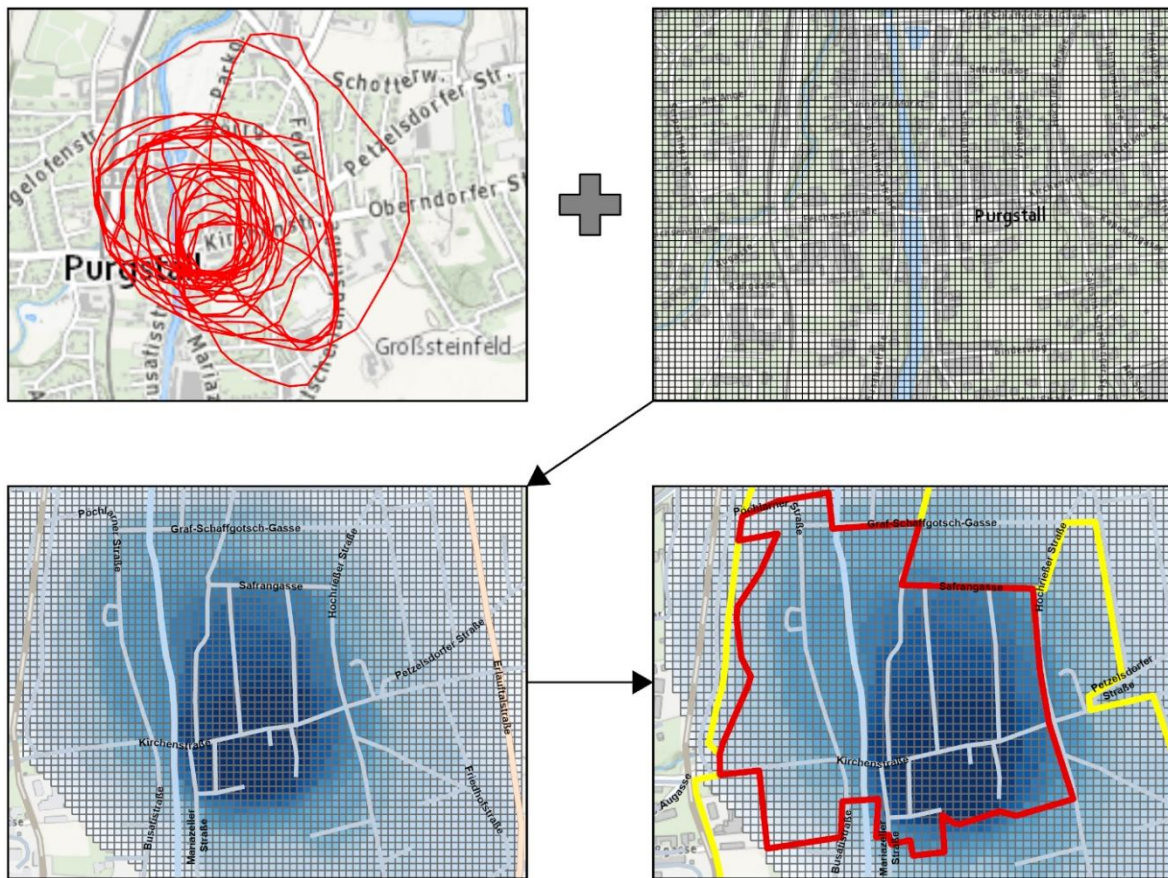


Abbildung 5: Ablauf der GIS-Analyse. Basemap: (l. o. & r. o.) Geoland.at. Datenbasis (Straßen & Fluss): OSM. Eigene Darstellung 2025.

4.2.2. Funktionszuschreibungen

Im Zuge der Befragung von Passant:innen wurden auch die Funktionen, die der Ortskern ihnen bietet, abgefragt. Was ist der Raum Ortskern für sie also? Wofür wird er verwendet? Diese Frage wurde ohne Einschränkungen oder vorgefertigte Antworten gestellt, die Antworten wurden handschriftlich mitnotiert. Die Passant:innen konnten daher auch mehrere Funktionen nennen. Nach fünf Personen pro Ortschaft wurden erste Kategorien gebildet; nachfolgende Antworten wurden passend einsortiert. Falls es keine bereits passende Kategorie gab, wurden neue Kategorien gebildet. Um einen finalen Vergleich zu ermöglichen, wurden schließlich für alle Fallstudien einheitliche Kategorien auf Basis der Ergebnisse gebildet. Die handschriftlichen Ergebnisse wurden nach der Feldforschung digitalisiert und in *Microsoft Excel 365* deskriptiv ausgewertet.

Kapitel 5 | Fallstudien

5.1. Case Report: Purgstall an der Erlauf, Niederösterreich

Purgstall an der Erlauf ist eine Gemeinde im Bezirk Scheibbs, Niederösterreich. Die größten Ortschaften der Gemeinde sind die Ortschaft Purgstall an der Erlauf selbst (2015: 2.669 Einwohner:innen), Feichsen (2025: 349 Einwohner:innen), Gaisberg (2025: 277 Einwohner:innen) sowie Schauboden (2025: 271 Einwohner:innen) (vgl. Statistik Austria 2025). Diese Fallstudie beschäftigt sich mit der einwohnerstärksten der 31 Ortschaften der Gemeinde, Purgstall an der Erlauf. Purgstall an der Erlauf liegt dabei an der Bundesstraße B25, die als niederösterreichische Eisenstraße von überregionaler Bedeutung ist, sowie an der Erlauftalbahn, einer Nebenbahn der ÖBB, die das Gebiet stündlich an St. Pölten und Wien anbindet. Abbildung 6 zeigt die Ortschaft, sowie einige relevante Infrastrukturen wie Supermärkte, den Bahnhof, das Rathaus, oder die Kirche.

5.1.1. Ortskernstärkung und -abgrenzung in Niederösterreich

Im Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz 2014 wird die „Sicherung und Entwicklung der Orts- und Stadtkerne als funktionaler Mittelpunkt“ (NÖ-ROG 2014 §1(3c)) eingangs zentral verankert. Diese können zudem im Rahmen von Flächenwidmungsplänen auf der Grundlage von Entwicklungskonzepten als Zentrumszone definiert werden (ebd. §14(15)). Zudem gibt es mit der in §16(2) definierten Widmungsklasse *Bauland-Kerngebiet* eine Widmungsklasse für Kerngebiete, die jedoch primär für bebauungsrechtliche Fragen relevant ist und weniger für die Stärkung oder Sicherung von Ortskernen.

Im Kontext der Ortskernstärkung und -abgrenzung in Niederösterreich ist auch die landeseigene Agentur *Dorf- und Stadterneuerung* sehr präsent. Die Agentur bietet Gemeinden verschiedene Förderungen und Dienstleistungsangebote im Bereich der Gemeindeentwicklung, darunter auch eigene Angebote mit einem Fokus auf Ortskerne, wie Ortskern-Checks, Leerstandserhebungen, Ortskernabgrenzungen oder größere Ortskernstärkungsprozesse (vgl. Dorf- und Stadterneuerung o.J.b.). Besonders umfangreich ist dabei auch das Angebot der Erstellung einer *Gemeindevision*. Diese ist ein Leitbild für die integrierte zukünftige Entwicklung der jeweiligen Gemeinde und kann auch gemäß eines *Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzeptes*

(ISEK) angerfertigt werden (vgl. Dorf- und Stadterneuerung 2024). Weiters basieren diese *Gemeindevisionen* auch auf partizipativen Methoden; eine Gemeindevision, die zugleich ISEK ist, beinhaltet auch eine Ortskernabgrenzung (vgl. ebd.). Bei dieser orientiert sich die Dorf- und Stadterneuerung an den Kriterien der ÖROK (vgl. Dorf- und Stadterneuerung 2024; Interview mit Ortskernkoordinator Daniel Brüll).

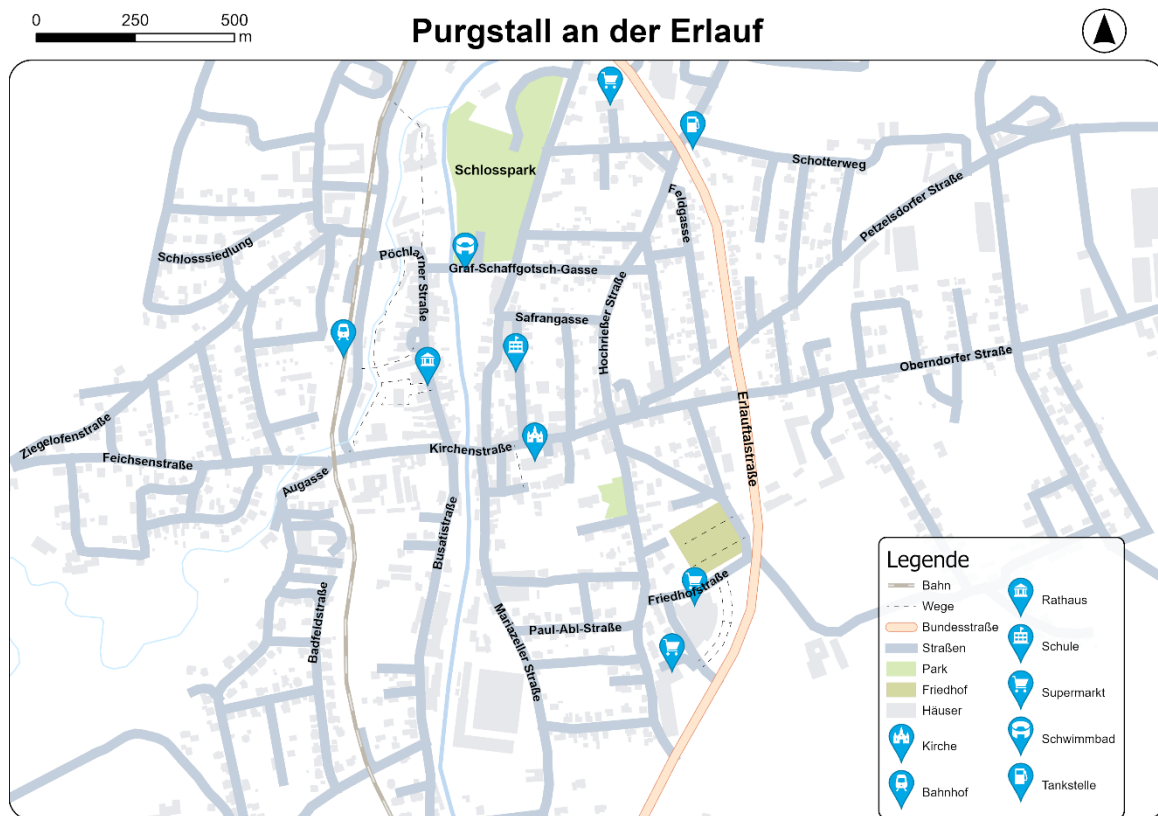


Abbildung 6: Karte von Purgstall an der Erlauf. Datenbasis: OSM. Eigene Darstellung 2025.

5.1.2. Beschreibung des Ortskerns von Purgstall an der Erlauf

Auf Basis der Karte in Abbildung 6 sieht man, dass der Fluss Erlauf eine Trennlinie zwischen dem westlichen und östlichen Teil des Ortes darstellt. Das ist auch insofern von Relevanz, als dass sich das Rathaus nicht auf derselben Uferseite wie die Kirche befindet. Auf Basis dieser ersten Abbildung könnte vermutet werden, dass es in Purgstall zwei Zentren geben könnte. Die Supermärkte, gelegen entlang der Erlaufthalstraße, liegen jedoch nicht unmittelbar um Kirche und Gemeindeamt.

An dieser Stelle ist ein Blick auf die historische Entwicklung des Ortskerns von Purgstall an der Erlauf interessant (Abbildung 7).

Ersichtlich ist dabei, dass die Struktur mit einer dichteren Bebauung auf beiden Seiten der Erlauf bereits 1822 vorhanden war. Diese Trennung ist auf die Gründung zweier Dörfer, eines westlich und eines östlich der Erlauf, um 960 zurückführbar, bevor der *Innere Markt (Purgstall)* und *Äußere Markt (Wydn)* zu einer Ortschaft wurden (vgl. Dorf- und Stadterneuerung 2024: 24f). Insofern ist in Purgstall ein historisch gewachsener Ortskern um die Kirche (östlich der Erlauf) und entlang der Pöchlarn Straße (westlich der Erlauf) zu finden; der historische Ursprung der Entwicklung liegt dabei westlich der Erlauf, ausgehend vom ebenfalls ersichtlichen Schloss Purgstall (im nördlichen Bereich der Karte hervorgehoben). Das hat auch auf die in Purgstall stattfindenden Ortskernstärkungsprozesse einen Einfluss, die nachfolgend beschrieben werden.

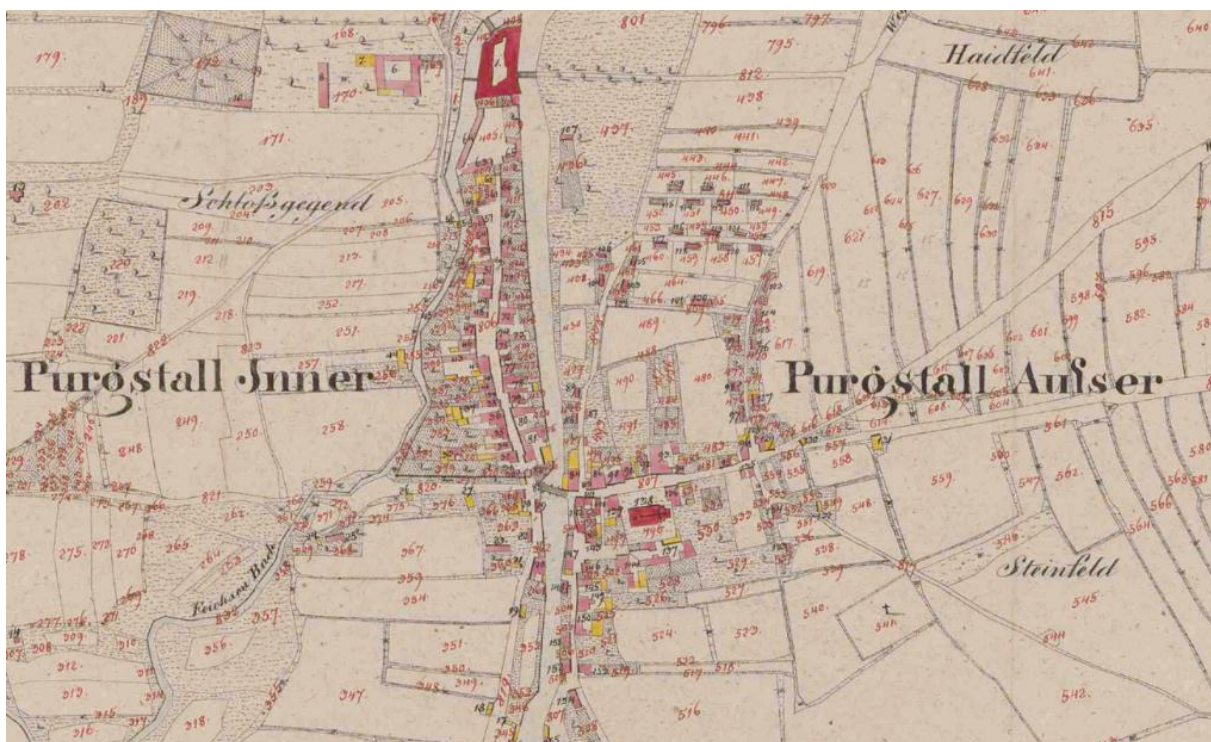


Abbildung 7: Karte von Purgstall an der Erlauf aus dem Franziszeischen Kataster, 1822 (genordet). NÖ Landesarchiv, o.J.

5.1.3. Ortskernstärkung in Purgstall an der Erlauf

Im Bereich des *Äußeren Marktes*, also dem Ortsteil westlich der Erlauf um den Kirchenplatz, kam es bereits 2015 – 2019 zu umfangreichen Ortskernbelebungsmaßnahmen im Zuge der Landesaktion *NÖ Dorf- und Stadterneuerung* (vgl. Dorf- und Stadterneuerung 2024: 4). Dabei standen im Wesentlichen zwei größere Projekte, *Neugestaltung des Ortskerns* und *L.I.Z. – Leben im Zentrum* im Fokus. Unter Einbindung unterschiedlicher Stakeholder:innen und auch der Bevölkerung (beispielsweise durch eine zweitägige Projektwerkstatt im Jahr 2016) wurden unterschiedliche Projekte im Bereich um den Kirchenplatz entwickelt und umgesetzt (vgl. Dorf- und Stadterneuerung o.J.c.). Neben baulichen Maßnahmen zur Attraktivierung des Kirchenplatzes

sowie angrenzender Gassen, wie auch dem Schulvorplatz, standen auch Mobilitätsprojekte (wie Maßnahmen zur Förderung des Radverkehrs) und Projekte zur Leerstandsaktivierung im Zentrum der Tätigkeiten (vgl. ebd.). Dabei konnte das Ortszentrum unter anderem mit einem ärztlichen Primärversorgungszentrum (vgl. ebd.) ausgestattet werden, das auch von Personen aus anderen Orten genutzt wird (vgl. Interview Bürgermeister Riemer). Ein zentraler Punkt bei der Stärkung des Kirchenplatzes sowie angrenzender Gassen ist die Umwandlung des Straßenbereiches in eine Begegnungszone und die damit einhergehende Eignung des Kirchenplatzes für diverse Feste und Veranstaltungen (vgl. ebd.). Im Sommer 2025 wurde zudem ein Pilotprojekt gestartet, welches den Kirchenplatz an Wochenenden in eine vollständige Fußgängerzone verwandelt; sollte diese Änderung von der Bevölkerung positiv angenommen werden, gibt es auch Überlegungen, die Begegnungszone auch außerhalb des Sommers als Fußgängerzone zu verwenden (vgl. ebd.).

Im Herbst 2024 wurde für die Gemeinde Purgstall an der Erlauf auch eine *Gemeindevision*, also ein *Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept* erstellt (vgl. Dorf- und Stadterneuerung 2024), das nun die Grundlage für weitere Projekte der Ortskernstärkung legt und auch eine Ortskernabgrenzung beinhaltet. Die neuen Projekte widmen sich der Attraktivierung und Leerstandsreduktion in der Zentrumzone westlich der Erlauf (Pöchlarnner Straße inklusive Rathaus) sowie den Freizeitarealen innerhalb der in der *Gemeindevision* festgelegten Ortskernzonen (vgl. ebd.: 33). Im Zuge der Erstellung dieser *Gemeindevision* wurde also eine Ortskernabgrenzung festgelegt, die jetzt die Grundlage für weitere Projekte ist; diese Ortskernabgrenzung beinhaltet sowohl ein Kernzentrum als auch ein erweitertes Zentrum gemäß der von der ÖROK vorgeschlagenen Kriterien (siehe Abbildung 8).

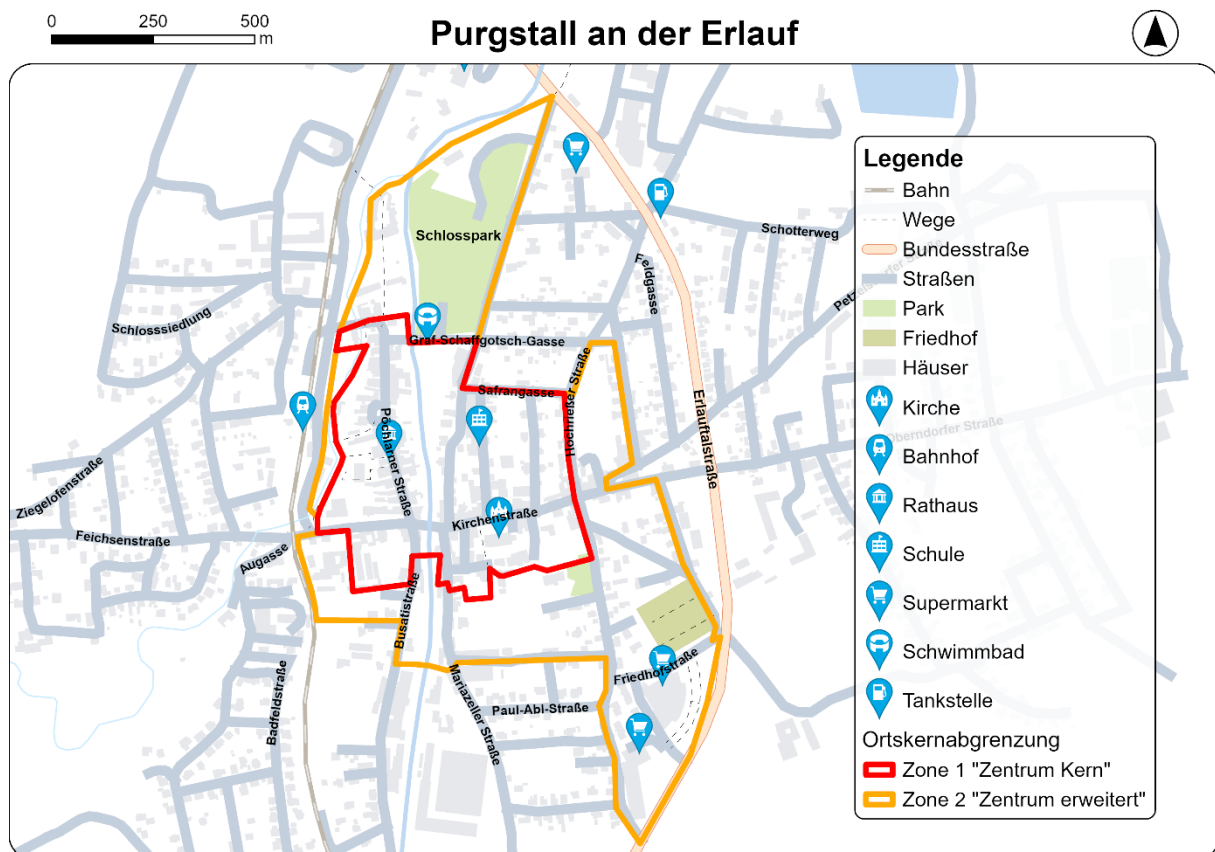


Abbildung 8: Ortskernabgrenzung Purgstall an der Erlauf. Datenbasis: OSM & Dorf- und Stadterneuerung 2024. Eigene Darstellung 2025.

Die Zone 1 der Ortskernabgrenzung beinhaltet primär die historischen Kerne der beiden ehemaligen Märkte, also den Nahbereich um den Kirchenplatz, inklusive der Mittelschule und Volksschule, die Pöchlarnstraße mit dem Rathaus, sowie einzelne Parzellen südlich der Feichsenstraße, westlich der Erlauf. Zone 2 der Ortskernabgrenzung beinhaltet den Schlosspark, den Friedhof, einige locker bebaute Parzellen sowie zwei Supermärkte im südlichen Teil des Ortsgebietes. Am westlichen Rand beinhaltet Zone 2 zudem auch den westlichen Uferbereich des Flusses Feichsen und liegt an der Bahnhofstraße an, umfasst aber selbst nicht das Areal des Bahnhofes der Erlauftalbahn.

5.1.4. Expert:inneninterviews in Purgstall an der Erlauf

Im Rahmen der Fallstudie in Purgstall an der Erlauf wurden drei Interviews durchgeführt. Auf der Landesebene kam es zu einem Interview mit Ortskernkoordinator *DI Daniel Brüll*, der in seiner Funktion bei der niederösterreichischen Dorf- und Stadterneuerung eine Schlüsselfigur für die Ortskernentwicklung in Niederösterreich ist. Um eine Sicht von der Ebene der Gemeinde zu erhalten, wurde ein Interview mit *Harald Riemer*, dem Bürgermeister der Gemeinde Purgstall

an der Erlauf, geführt. Als Expertin für den Planungsprozess der Ortskernstärkung wurde ein Interview mit *Lena Puchner, BSc.* geführt, die als Vertreterin der Dorf- und Stadterneuerung für den Prozess der *Gemeindevision* (ISEK) in Purgstall zuständig war und damit auch intensiv an der Ortskernabgrenzung gearbeitet hat.

Planerisch-normative Auffassungen des Ortskerns und Bedeutung der Ortskernstärkung und -abgrenzung

Eigenschaften eines Ortskerns

Für die Befragten macht der Raum *Ortskern* eine Vielfalt an Funktionen und Eigenschaften aus. Neben gestalterischen Aspekten wie dem Umgang mit historischer Bausubstanz und einer hohen baukulturellen Qualität (vgl. Interview Brüll) soll sich der Raum durch seine prägende Rolle für die Bevölkerung auszeichnen. Er soll als „eierlegende Wollmilchsau“ (Interview Puchner) eine Vielfalt an Funktionen zur Deckung unterschiedlicher Bedürfnisse der Bevölkerung abdecken (vgl. Interviews Brüll; Riemer; Puchner).

So sind sich die Interviewpartner:innen einig, dass Aspekte wie die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und soziale Einrichtungen im Ortskern vorhanden sein sollten (vgl. Interviews Brüll; Riemer; Puchner). Zudem ist der Ortskern ein Raum, der für die Identitätsbildung der Bevölkerung zentral ist (vgl. Interviews Riemer; Puchner) und eine hohe Aufenthaltsqualität besitzt (vgl. Interviews Riemer; Puchner). Das soll auch dazu führen, dass der Ortskern ein Raum der Begegnung wird; der Bürgermeister formulierte den Wunsch folgendermaßen: „Das tägliche Leben soll sich einfach dort abspielen“ (Interview Riemer).

Gründe für das Stärken von Ortskernen

Die zuvor angesprochenen Eigenschaften zeigen auch, warum das Stärken von Ortskernen den Interviewpartner:innen zu Folge von hoher Relevanz ist. Die Stärkung der lokalen Nahversorgung (vgl. Interview Brüll), die Verantwortung zum Erhalt historischer Bausubstanz (vgl. Interview Riemer) und das Aktivieren von Leerständen (vgl. Interview Riemer) tragen wesentlich zu Erhöhung der Lebens- und Aufenthaltsqualität der Menschen in der Gemeinde bei (vgl. Interview Puchner). „Es geht schlussendlich [...] um den Menschen, nicht um den gebauten Raum“, fasst Lena Puchner ihre Auffassung der Notwendigkeit der Stärkung von Ortskernen zusammen.

Zusätzlich spielen der Klima- und Umweltschutz für die drei Interviewpartner:innen hier eine bedeutende Rolle. Gemäß dem Prinzip der zu priorisierenden Innenentwicklung (vgl. Interview Brüll) kann der Flächen- und Ressourcenverbrauch eingeschränkt werden (vgl. Interview Puchner) und Grünland geschützt werden (vgl. Interview Riemer). Auch eine nachhaltige Veränderung des Mobilitätsverhaltens durch kürzere Wege ist ein Anlass zur Stärkung von Ortskernen, so Daniel Brüll.

Bedeutung der Ortskernabgrenzung für die Ortskernstärkung

Die Ortskernabgrenzung spielt für den niederösterreichischen Ortskernkoordinator Daniel Brüll dabei eine zentrale Rolle, um klar festzulegen, wovon man beim Konzept des *Ortskerns* überhaupt spricht. Als Instrument ist die Ortskernabgrenzung damit eine wesentliche Grundlage für strategische Entscheidungen, indem sie auch eine Verbindlichkeit schafft (vgl. Interview Brüll).

Insgesamt wird das Konzept des Ortskerns von den in Purgstall an der Erlauf handelnden Interviewpartner:innen ähnlich aufgefasst: als „Herz der Gemeinden“ (vgl. Interview Brüll; Puchner), das Nutzungsvielfalten für Menschen ermöglicht, historische Baukultur bewahrt und dadurch auch die Identitätsbildung stärkt. Dabei ist auch der Beitrag zum Sparen von Flächen und Schützen von Klima und Umwelt ein wesentlicher Faktor (vgl. Interview Brüll).

Partizipative Ortskernstärkungs- sowie Abgrenzungsprozesse in Niederösterreich und Purgstall/Erlauf

Argumente für das Nutzen partizipativer Methoden bei der Ortskernstärkung und -abgrenzung

In Purgstall an der Erlauf wird hinsichtlich des Nutzens partizipativer Methoden bei der Ortskernstärkung anders vorgegangen als bei der Ortskernabgrenzung. Wie bei anderen Ortskernabgrenzungsprozessen in Niederösterreich umfasst die Partizipation bei der Abgrenzung in der Regel nicht die breite Bevölkerung, sondern ausgewählte Stakeholder:innen wie Immobilienbesitzer:innen (vgl. Interviews Brüll; Puchner). Auf die Gründe wird in den nachfolgenden Unterfragen näher eingegangen.

Für partizipative Prozesse bei breiteren Ortskernstärkungsprozessen oder der Ausarbeitung von ortskernstärkenden Leitbildern, wie den *ISEKs*, werden verschiedene Argumente angeführt. So führe das Involvieren von breiteren Bevölkerungsgruppen zu einer verstärkten Identitätsbildung zu dem Raum (vgl. Interview Puchner). Außerdem können verschiedene Bevölkerungsgruppen

zu weiterer Mitgestaltung motiviert werden. Beispielsweise involvierte man aktiv Schüler:innen in die Umgestaltung des Ortskernbereiches um die Schule (vgl. Interview Riemer) und ermöglichte auch bestehenden ehrenamtlichen Dorferneuerungsvereinen das Verfolgen ihrer Interessen (vgl. Interview Puchner). Grundlegend sei das Potential partizipativer Methoden in diesem Kontext jedoch, die Akzeptanz für Veränderungen zu erhöhen (vgl. Interview Puchner) und Privatpersonen auch zum zukünftigen Engagement und Investment in dem Prozess zu motivieren (vgl. Interviews Riemer; Puchner). Auch unterstützen breite und gezielte Partizipationsprozesse die Ideenfindung (vgl. Interview Puchner).

In einem Partizipationsprozess der Ortskernstärkung oder -abgrenzung angesprochene Personen

Bei der Ortskernabgrenzung selbst wurden, wie in Niederösterreich üblich (Interview Brüll), nur wenige gezielt ausgewählte Personen in den Planungsprozess aufgenommen. Die zentrale Rolle spielen dabei Hauseigentümer:innen, eventuell in der Ortschaft ansässige Architekt:innen oder Planer:innen, Anrainervertreter:innen, also eine Kerngruppe „die [...] mit einem gewissen Herzblut [...] dahinter steck[t] [...] und konstruktiv diskutier[t]“ (Interview Puchner).

Bei Ortskernstärkungsprozessen wird die Einbindung breiter Teile der Bevölkerung, etwa durch größere Veranstaltungen oder Fragebögen, primär am Anfang des Prozesses genutzt, um erste Bedarfe und Ideen herauszuarbeiten (vgl. Interviews Brüll; Riemer; Puchner). Bei konkreten Umsetzungen und Projekten ist der Kreis der Involvierten kleiner. Hier werden wieder vor allem ansässige Architekt:innen und Planer:innen, Handelsbetriebe, soziale und gesundheitliche Einrichtungen, „aktivierende Menschen mit Know-how“ (Interview Brüll) und Eigentümer:innen angesprochen (vgl. Interviews Brüll; Riemer; Puchner). Hinsichtlich des Ansprechens der breiten Bevölkerung wurde auch angemerkt, dass sich die Kommunikation teilweise als schwierig gestaltet und auch die kontinuierliche Motivation zur konstruktiven Teilnahme kompliziert sei (vgl. Interview Puchner). Grundsätzlich hoffe man bei partizipativen Prozessen der Ortskernstärkung und -abgrenzung auf kommunikationswillige Personen mit einem konstruktiven Diskussionsinteresse, einer lösungsorientierten Haltung und einer gewissen Expertise im thematisierten Bereich (vgl. Interview Puchner).

Argumente gegen das Nutzen partizipativer Methoden bei der Ortskernstärkung und -abgrenzung

Aus den zuvor ausgedrückten Wünschen an Teilnehmende entwickeln sich auch die von den Interviewpartner:innen formulierten Nachteile partizipativ gestalteter Prozesse der Ortskernstärkung und -abgrenzung. Daniel Brüll „würde empfehlen, einen Ortskernentwicklungsprozess nicht unbedingt ganz breit aufzustellen“, weil ein Fokus auf die Beteiligung von bestimmten Stakeholder:innen wichtiger sei, um den Prozess nicht zusätzlich komplizierter zu gestalten, ohne einen größeren Mehrwert zu liefern. Für Personen, die beispielsweise am Ortsrand leben, sei der Ortskern möglicherweise nicht so bedeutsam (vgl. Interview Brüll).

Gerade im Kontext der Ortskernabgrenzung gebe es mit den Kriterien der ÖROK ohnehin klare Richtlinien an die Abgrenzung von Ortskernen; ein Involvieren breiter Teile der Bevölkerung ohne einschlägige Expertise beherberge dabei die Gefahr, emotionale Diskussionen zu starten, welche die Zielerreichung des Prozesses gefährden (vgl. Interview Puchner). Daher vermeiden Ortskernabgrenzungsprozesse der Dorf- und Stadterneuerung, die im ganzen Land Niederösterreich Ortskernabgrenzungen durchführen, breite Bevölkerungsbeteiligungen mit hohem Ausmaß (vgl. Interview Puchner). In Purgstall sahen die Entscheidungsträger:innen zudem wegen einer bereits zuvor definierten Zentrumszone, dem „Charakter des Ortszentrums“ (Interview Riemer) und der Bezugnahme auf eine historische Kartierung auf Basis des Franziszeischen Katasters wenig Notwendigkeit für eine breite Beteiligungsbeteiligung (vgl. Interviews Riemer; Brüll). Wichtiger war die darauf basierende Sensibilisierung der Bevölkerung für das Thema der Ortskernstärkung und -abgrenzung (vgl. Interviews Brüll; Riemer).

Ausmaß partizipativer Methoden in einem Partizipationsprozess der Ortskernstärkung oder -abgrenzung

Methoden der Beteiligung einer breiten Bevölkerung im Zuge der Ortskernstärkungsprozesse basierten primär auf Fragebogenaktionen und größeren Ortsversammlungen (vgl. Interviews Brüll; Riemer; Puchner). Ein Fragebogen mit insgesamt 614 vollständigen Antworten, der



Abbildung 9: Der Kirchenplatz von Purgstall an der Erlauf mit einer mobilen Veranstaltungsbühne, an diesem Wochenende eine Fußgängerzone. Eigene Aufnahme 2025.

im Zuge des Prozesses zur Entwicklung des *ISEKs* verwendet wurde, widmete sich so den Erfahrungen der Bevölkerung mit zuvor stattgefundenen Ortskernstärkungsprozessen (etwa am Kirchenplatz, siehe Abbildung 9) und Ideen für die künftigen Entwicklungsbedarfe des Ortskerns (vgl. Interview Puchner). Grundsätzlich sei das Ziel der Beteiligung der breiten Bevölkerung in diesen Prozessen aber neben dem Generieren von Ideen vor allem die Information und Bewusstseinsbildung (vgl. Interview Brüll). Zusätzlich sei das Involvieren der Bevölkerung allerdings auch hilfreich, um einen ‚Aufbruchgedanken‘ zu fördern und die Bedeutung kostspieliger Ortskernstärkungsprojekte zu kommunizieren, wie der Bürgermeister der Gemeinde anmerkte.

Neben Eigentümer:innenstammtischen zur Sensibilisierung für die Thematik der Leerstandsbelegung und -nachnutzung kam es auch zu diversen Projekten und Fokus-Workshops mit konkreten Interessierten, die an der Gestaltung des Ortskerns aktiv mitwirkten (vgl. Interview Puchner). Insgesamt diene die, unterschiedlich ausgeprägte, Partizipation verschiedener Gruppen zur Visionsfindung und zum Finden eines roten Fadens bei der Erstellung des *ISEKs* (vgl. Interview Puchner). Für die breite Bevölkerung diene die Beteiligung primär niedrigeren Stufen der Partizipation, während auf diesen Stufen aufbauend mit bestimmten Stakeholder:innen auch intensivere Beteiligung im Sinne einer (Mit-)Gestaltung des Ortskerns stattfand.

Umgang mit Stimmen, die dem Prozess gegenüber kritisch eingestellt sind

Grundsätzlich seien die Ortskernstärkungs- und Ortskernabgrenzungsprozesse in den Stakeholder:innengruppen in Purgstall mit wenigen Konflikten ausgekommen (vgl. Interview Puchner), was auch bei anderen niederösterreichischen Gemeinden ähnlich war (vgl. Interview Brüll). Auch bei größeren Veranstaltungen seien Konflikte selten und meistens auf bestimmte Partikularinteressen zurückzuführen, so die Interviewteilnehmer:innen (vgl. Interviews Brüll; Puchner). Wichtig dafür sei es, kontinuierlich und transparent über die geplanten Schritte zu informieren (vgl. Interviews Brüll; Puchner), in kleineren Gruppen auch auf Teambuilding-Aktivitäten zu setzen und nach gemeinsam getragenen Lösungsansätzen zu streben (vgl. Interview Brüll).

Hier wurde auch die Erwartung ausgedrückt, dass die handelnden Personen, also beispielsweise prozessgestaltende Planer:innen, eine moderierende Rolle einnehmen und auch möglicherweise kritische Stimmen frühzeitig einbinden (vgl. Interviews Brüll; Riemer; Puchner). Dazu zähle auch das Bewusstsein, dass einstimmige Zufriedenheit selten erreicht werden kann, Kompromisse zwar angestrebt werden sollen, unvereinbare Zielvorstellungen jedoch auch klar ausgedrückt werden müssen (vgl. Interview Riemer). Etwaige kritische Stimmen sollen dabei von

Beginn an eingebunden werden, um zu verhindern, dass Gegenbewegungen außerhalb des Prozesses entstehen (vgl. Interview Puchner). Möglicherweise auftretende kritische Stimmen seien zudem oft politisch geprägt, weshalb bei Ortskernstärkungsprozessen der Dorf- und Stadterneuerung eigene Feedbackrunden mit den politischen Parteien der Gemeinden vorgesehen sind, um Bedenken frühzeitig erkennen zu können (vgl. Interview Puchner).

Gestaltung des Partizipationsprozesses

Wie bereits zuvor angemerkt, waren Ausmaß und Zielgruppe der Ortskernstärkungsprozesse in Purgstall stark voneinander abhängig. Je breiter die Zielgruppe, desto geringer das Ausmaß der Mitgestaltung, desto niedriger die Stufe der Partizipation. Breite Teile der Bevölkerung wurden anfangs mit (digitalen und analogen) Fragebögen erreicht, spätere konkrete Projekte und Entscheidungen wurden gemeinsam mit kleineren Zielgruppen behandelt (vgl. Interviews Brüll; Riemer; Puchner). Im Laufe der Prozesse in Purgstall kam es in unregelmäßigen Abständen wiederholt zu größeren Ortsversammlungen zum Thema, wobei diese so angesetzt wurden, dass konkrete Erfolge oder Pläne präsentiert werden konnten (vgl. Interview Riemer).

Die Veranstaltungen fanden meist in Räumlichkeiten der Gemeinde (wie dem Rathaus) statt, in bestimmten Fällen aber auch beispielsweise in gastronomischen Einrichtungen, wenn gezielt ein Ortsteil im Fokus stand (vgl. Interview Puchner). Zudem wurde bei kleineren Workshops auch versucht, diese in den spezifischen Ortsteilen zu veranstalten, die im Zentrum der Diskussionen standen (vgl. Interview Puchner). Wichtig waren außerdem Anreize zum Teilnehmen an den Veranstaltungen (beispielsweise Verpflegung) sowie eine kontinuierliche Kommunikation von Ergebnissen und Bildern der Veranstaltungen, um die Emotionen aufrechtzuhalten und die Teilnehmer:innen zu einer weiteren Teilnahme zu motivieren, so Lena Puchner.

5.1.5. Straßenumfrage in Purgstall an der Erlauf

An der Umfrage in der Bevölkerung nahmen 26 Personen teil. Die Umfrage wurde am Vormittag des 10. August 2025 durchgeführt, wobei bei der Auswahl der befragten Personen darauf geachtet wurde, eine möglichst ausgeglichene Geschlechterquote und möglichst viele Altersgruppen zu erreichen. Im Rahmen der Kurzinterviews wurde den Passant:innen auch die Möglichkeit gegeben, selbst auf einer Karte einzuzeichnen, wo für sie die Grenzen des Ortskerns liegen. Das Ergebnis dieser Kartierungen wird in Abbildung 10 visualisiert.

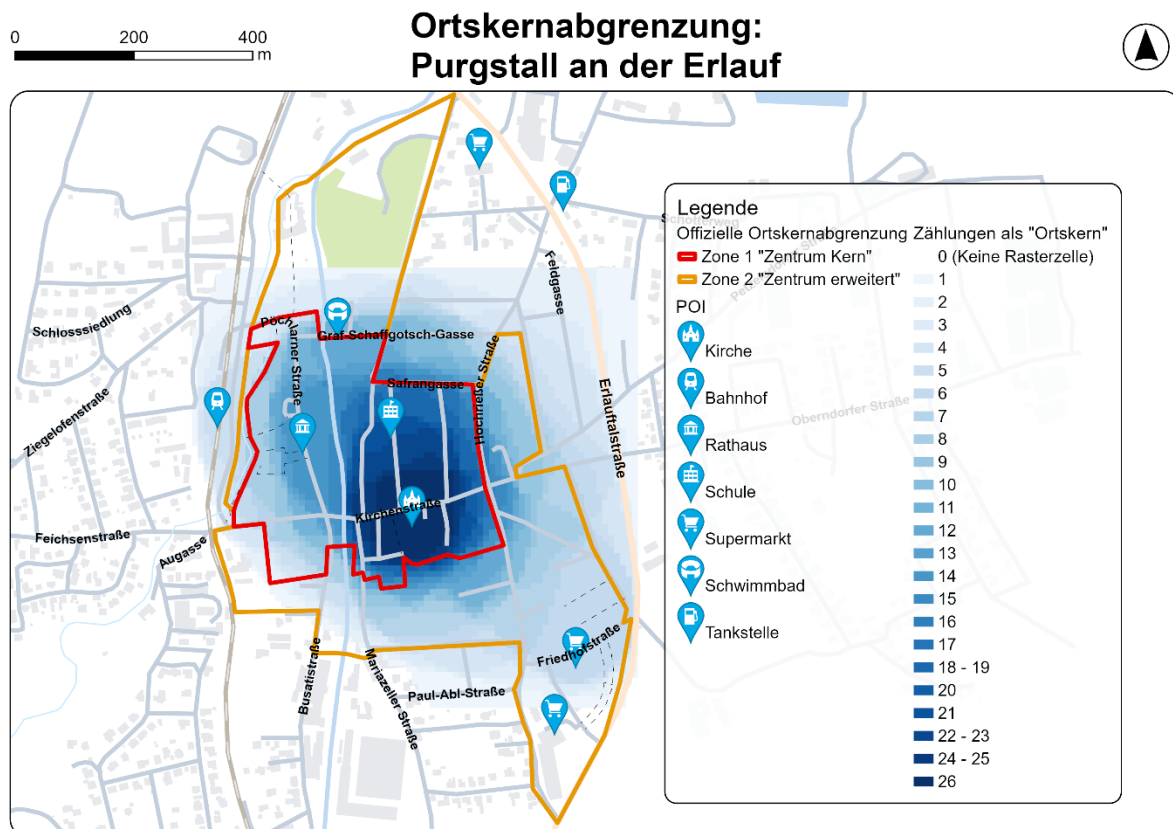


Abbildung 10: Visualisierung der gesammelten Ortskernabgrenzungen in den Straßenumfragen im Vergleich zur offiziellen Ortskernabgrenzung. Datenbasis: OSM 2025 & Dorf- und Stadterneuerung 2024. Eigene Darstellung 2025.

Abbildung 10 zeigt auf Basis einer Heatmap, wie oft eine Rasterzelle als Ortskern genannt wurde; je dunkler die Farbe des Rasters, desto häufiger die Nennung als Ortskern. Auffällig ist dabei, dass der Bereich um den Kirchenplatz, bis zur Schule, besonders häufig als Ortskern kartiert wurde. Das ist der Bereich, der im Fokus der früheren Ortskernstärkungsprozesse stand und damit baulich und funktionell aufgewertet wurde. Der Bereich um das Rathaus wurde von deutlich weniger Passant:innen als Ortskern wahrgenommen, die Zelle, in der das Rathaus liegt, beispielsweise nur von 54 % der Befragten. Im Vergleich dazu lag die Kirche in 100 % der Kartierungen und das Mittelschulgebäude in 85 % der Kartierungen des Ortskerns. Nur die Supermärkte im südlichen Teil des Ortsgebietes werden von manchen Passant:innen (jener neben der Friedhofstraße von 25 % der Befragten) als Teil des Ortskernes gesehen, jener im nördlichen Teil der Ortschaft nicht. Der Bahnhof westlich der Flüsse Erlauf und Feichsen wird von 19 % der Befragten als Teil des Ortskerns gesehen.

Spannend ist auch der Vergleich mit den offiziellen Ortskernabgrenzungen, die von der Dorf- und Stadterneuerung (2024) als Teil des ISEKs herausgearbeitet wurden. Zone 1 entspricht zu

großen Teilen dem von den Passant:innen mehrheitlich als Ortskern eingezeichneten Raum. Dabei ist jedoch die Grenze auffällig, die vom Fluss Erlauf zwischen dem Bereich um den Kirchenplatz und jenem um das Rathaus gezogen wird. Beide Teile liegen in der Zone 1, werden von den Passant:innen jedoch unterschiedlich stark als Ortskern gesehen. Das kann an der physischen Barriere durch die Erlauf liegen (siehe Abbildung 11), vielleicht jedoch auch an dem zuvor beschriebenen bisherigen Fokus der Ortskernstärkungsprozesse.



Abbildung 11: Die Erlauf trennt die beiden Teile des Ortskerns von Purgstall an der Erlauf. Eigene Aufnahme 2025.

Wesentlich ist an dieser Stelle auch die Frage, welche Leistungen der von den Passant:innen als Ortskern wahrgenommene Raum bietet. Abbildung 12 visualisiert die von den angesprochenen Passant:innen formulierten Funktionen des Ortskerns von Purgstall an der Erlauf. Auffällig ist die Bedeutung der Gastronomie im Ortskern, die von fast allen Befragten genannt wurde. Auch die Bedeutung

des Ortskerns als Treffpunkt (54 %) und Raum für kulturelle Aktivitäten wie Feste und Konzerte (38 %) wurde von den Passant:innen erwähnt. Die genannten Funktionen passen zu den bisherigen Umgestaltungsprozessen des Ortskernes, die auf eine Stärkung der Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raumes und die Reduktion des Leerstandes, welche auch den Ausbau der

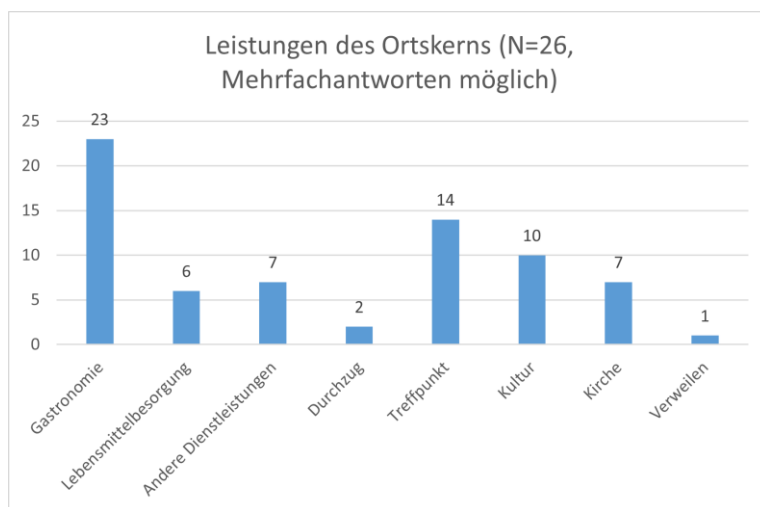


Abbildung 12: Von Passant:innen formulierte Funktionen des Ortskerns von Purgstall an der Erlauf. Eigene Erhebung & Darstellung 2025.

Gastronomie begünstigte (vgl. Interview Riemer), setzten.

Auffällig ist, dass mit der Kirche verbundene Funktionen nur von 27 Prozent der Befragten genannt wurden, obwohl der Kirchenplatz der zentrale Raum der Ortskernstärkungsprozesse war. Zudem wird der Ortskern nur von 23 %

der Befragten zum Besorgen von Lebensmitteln genutzt. Die Supermärkte befinden sich entlang der Bundesstraße, einem Gebiet, das nur von der Minderheit als Ortskern wahrgenommen wird. Allerdings werden einige Lebensmittel auch bei einem Bäcker am Kirchenplatz angeboten. Interessant ist zudem die seltene Nennung des Ortskerns als Raum zum Verweilen abseits der Gastronomie sowie zum Durchzug. Letzteres zeigt auch, dass der Ortskern als Raum mit Bedeutung für die Bevölkerung wahrgenommen wird, der mehr als nur ein Verkehrsweg für die Passant:innen ist.

5.2. Case Report: Thalgau, Salzburg

Thalgau ist eine Gemeinde im Bezirk Salzburg-Umgebung, im salzburgischen Flachgau. Die bevölkerungsreichsten Ortschaften der Gemeinde sind die Ortschaft Thalgau selbst (2025: 2.582 Einwohner:innen), Unterdorf (2025: 1.073 Einwohner:innen) und Enzersberg (2025: 724 Einwohner:innen) (vgl. Statistik Austria 2025). Diese Fallstudie beschäftigt sich mit Thalgau selbst. Thalgau liegt an der Landesstraße L103, die parallel zur Autobahn A1 große Teile des Flachgaus an den Mondsee und das Salzkammergut anbindet. Thalgau besitzt keinen Bahnhof mehr, wird aber durch mehrere (Express-)regionalbusse an die umliegenden Gemeinden und die

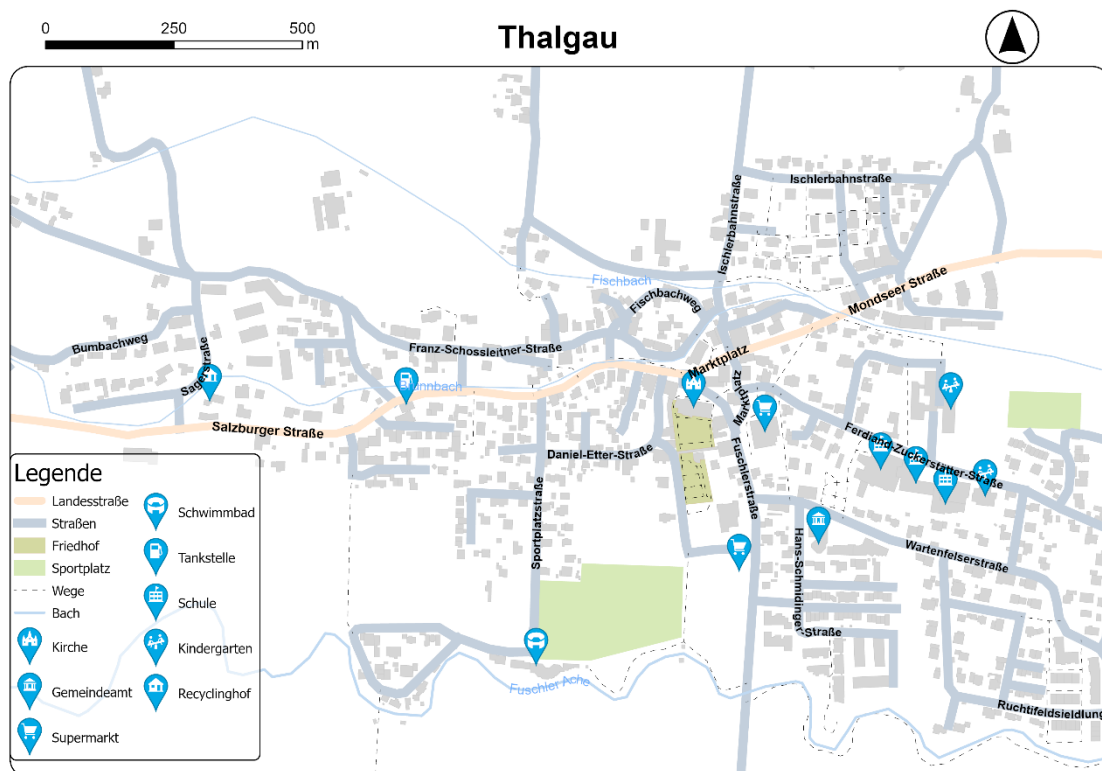


Abbildung 13: Karte von Thalgau. Datenbasis: OSM. Eigene Darstellung 2025.

Landeshauptstadt Salzburg angebunden. Abbildung 13 zeigt den Ort, sowie einige relevante Infrastrukturen wie Supermärkte, das Gemeindeamt, die Kirche und die Schulen.

5.2.1. Ortskernstärkung und -abgrenzung in Salzburg

Im Salzburger Raumordnungsgesetz (S-ROG) 2009 ist die Stärkung der Orts- und Stadtkerne in den Raumordnungsgrundsätzen zentral verankert, wobei hier in §2(7b) vor allem auf deren Rolle für die Daseinsvorsorge hingewiesen wird. Mit den Widmungsklassen Bauland-Kerngebiet und Bauland-Ländliches Kerngebiet gibt es zudem passende Widmungen für durchmischte und verdichtete Baugebiete (vgl. S-ROG 2009: §30(3-4)). Sehr relevant sind Orts- und Stadtkernbereiche in der Salzburger Raumordnung auch für die Errichtung von Handelsgroßbetrieben wie Supermärkten. Erstens darf ihre Errichtung „keine maßgeblich nachteiligen Auswirkungen auf [...] die Revitalisierung und Stärkung der Orts- und Stadtkerne“ (S-ROG 2009: §14(2)) haben. Zweitens benötigt die Errichtung eines Handelsgroßbetriebes eine Standortverordnung durch die Landesregierung, es sei denn, die Errichtung geschieht in gekennzeichneten Orts- oder Stadtkernen (§32(5)). Damit sind gemäß Salzburger Raumordnungsgesetz 2009 §39(1) Flächen gemeint, die durchmischte Funktionen, hohe Versorgungsqualität und gute örtliche und überörtliche Verkehrsanbindungen aufweisen.

Auch im Salzburger Landesentwicklungsprogramm 2022 wird auf die Bedeutung der Orts- und Stadtkerne hingewiesen, vor allem mit Hinblick auf ihre Bedeutung als Wohn- und Arbeitsstandort und für den sozialen Zusammenhalt (vgl. Land Salzburg 2025: 5). Dafür soll auch die gesamte Siedlungsentwicklung auf möglichst zentral liegende Räume gesteuert werden (vgl. ebd.: 23). Operativ unterstützt Gemeinden in Sachen Orts- und Stadtkernattraktivierung neben Planungsbüros auch das landeseigene Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen (SIR), sowohl mit direkten planerischen Leistungen als auch mit Beratungen zu passenden Fördermitteln (SIR o.J.).

Bereits 2004 veröffentlichte das Land Salzburg einen Leitfaden zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen, in welchem die Ortskernabgrenzung als wesentliches Instrument erläutert wird (vgl. Land Salzburg 2004), da diese, wie zuvor ausgeführt, einen Einfluss auf die Errichtung von Handelsgroßbetrieben hat (vgl. S-ROG 2009 §32(5)). Bei dieser parzellenscharfen Abgrenzung ist auf bestehende Bebauungsstrukturen, Aspekte des Orts- und Landschaftsbildes sowie infrastrukturelle und naturräumliche Grenzen zu achten (vgl. Land Salzburg 2004: 11). Große Parks

oder andere größere Grünflächen können dabei nicht als Ortskern klassifiziert werden, lediglich „in untergeordnetem Ausmaß derzeit unverbaute Flächen innerhalb des bestehenden Siedlungsgefüges“ (ebd.). Empfohlen wird zudem das Verwenden eines GIS-Modells zur Abgrenzung, das neben der Bebauungsstruktur auch die bauliche Nutzungsstruktur (z.B. Einzelhandelsbetriebe oder Wohnnutzungen) und die Verkehrserschließung (z.B. durch den Umweltverbund) in die Analyse aufnimmt (vgl. Land Salzburg 2004: 15).

5.2.2. Beschreibung des Ortskerns von Thalgau

Die Ortschaft Thalgau ist stark von der Landesstraße L103 geprägt, die die Ortschaft zentral durchquert und auch Teil des Marktplatzes ist. Auf diesem ist neben zahlreichen gastronomischen Angeboten auch eine Kirche zu finden. Östlich an den Marktplatz anschließend, entlang der Fuschlerstraße, befinden sich zwei Supermärkte in fußläufiger Distanz zum Marktplatz. Das Gemeindeamt befindet sich etwa 300 Meter von der Kirche entfernt in südöstlicher Richtung. Südöstlich des Marktplatzes befindet sich zudem ein Cluster von Schulen und Kindergärten entlang der Ferdinand-Zuckerstätter-Straße.

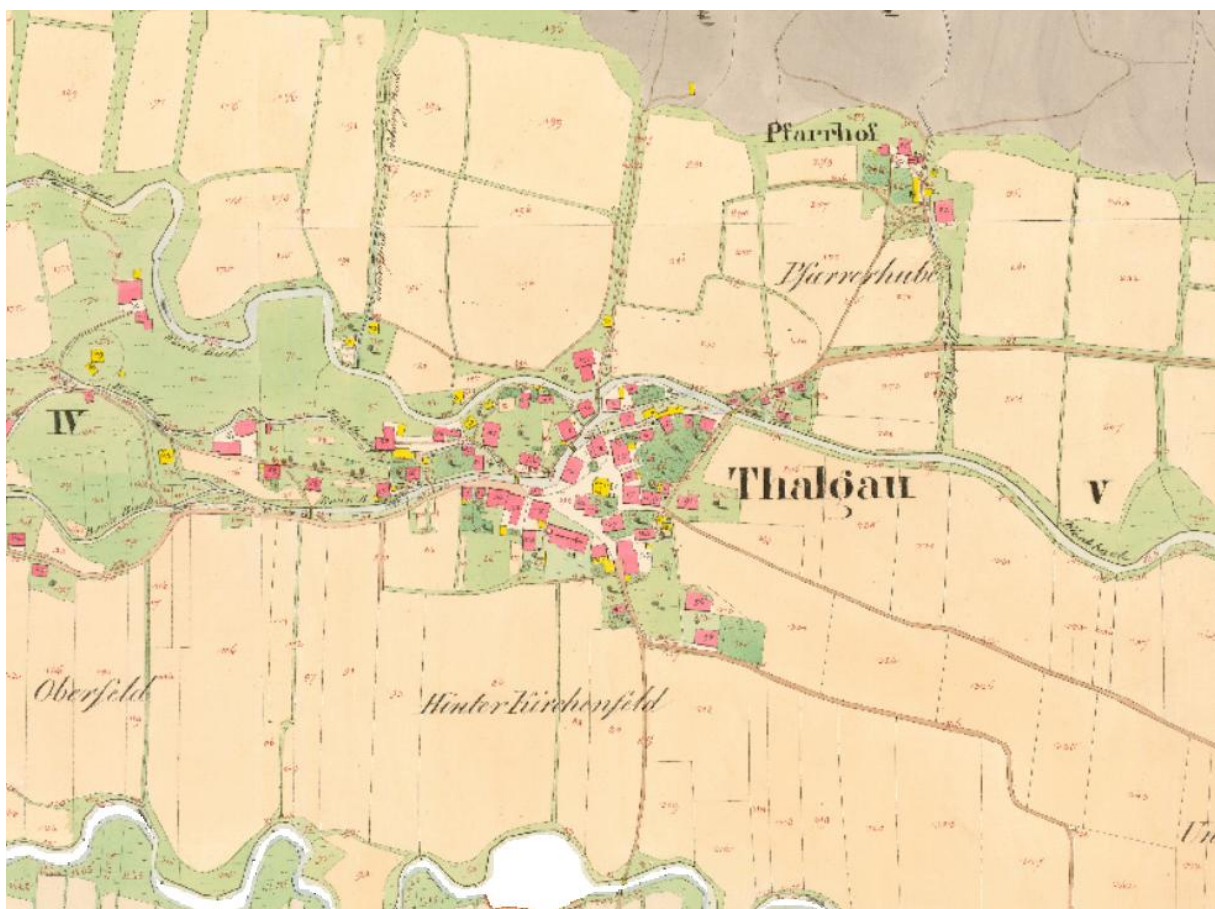


Abbildung 14: Karte von Thalgau aus dem Franziszeischen Kataster, 1829 (genordet). SAGIS o.J.

Der Blick auf die historische Karte von Thalgau (Abbildung 14) ist mit Hinblick auf den Ortskern besonders interessant. Hier lassen sich im Zentrum nämlich die beiden späteren Straßenzüge Richtung Mondsee (später Mondseer Straße, nord-östlicher Richtung) und Richtung Fuschlsee (später Fuschlseestraße, südlicher Richtung) erkennen. Im Zuge des Ortskernstärkungsprozesses und der Etablierung eines fußgängerfreundlichen Marktplatzes wurde auch an der Gebäudestruktur eine Änderung vorgenommen, um die ehemalige Direktverbindung Richtung Fuschlsee um den Marktplatz herumzuführen (vgl. Interview Bürgermeister Grubinger).

5.2.3. Ortskernstärkung in Thalgau

Auffällig ist die am Marktplatz umgesetzte Verkehrsberuhigung. Der Marktplatz vor der Kirche wurde zu einer Fußgängerzone umgestaltet, die Landesstraße von etwa der Sportplatzstraße im Westen bis kurz nach der Kreuzung zu Ischlerbahnstraße im Osten sowie die Fuschlerstraße bis zur Wartenfellerstraße im Süden zur Begegnungszone. Damit war Thalgau 2010 die erste Gemeinde Österreichs, die auf einer Landesstraße eine Begegnungszone umgesetzt hat (vgl. Verein Landluft 2021, siehe Abbildung 15).



Abbildung 15: Die Begegnungszone im Ortskern von Thalgau. Erkennbar auch der gelbe Asphalt der Fahrbahn. Eigene Aufnahme 2025.

Mit der Umgestaltung des Marktplatzes 2010, im Zuge derer die Straßenführung im Ortskern verändert wurde, um die Fußgängerzone zu ermöglichen, wurde ein lange andauernder Prozess der Ortskernstärkung in Thalgau fortgeführt, der eigentlich bereits im Jahr 2003 mit einem ersten Dorferneuerungsprozess gestartet wurde (vgl. Verein Landluft 2021). Der Stra-

ßenbelag in der Begegnungszone, inklusive des betroffenen Abschnitts der Landesstraße, ist dabei gelb eingefärbt, um einerseits auf die Verkehrsberuhigung hinzuweisen und andererseits den räumlichen Zusammenhang der einzelnen Straßen- und Gassenzüge zu visualisieren (vgl. Interview Bürgermeister Grubinger). Auch ein weiteres Teilgebiet der Ortschaft Thalgau, ein Raum um das Gemeindeamt und den Schulcluster, wurde verkehrsberuhigt und mit gefärbtem Asphalt, in diesem Fall rot, eingefärbt.

Weitere ortskernstärkende Projekte umfassten diverse gestalterische Maßnahmen wie die Attraktivierung des Marktplatzes in Kooperation mit diversen jugendlichen Akteur:innengruppen (vgl. Interview Grubinger) oder die Umgestaltung der zentralen Bushaltestelle (vgl. Verein Landluft 2021). Besonders bedeutsam für die Entwicklung der Ortschaft und seines Kerns war auch der 2019-2020 durchgeführte LA21-Prozess *Weitblick für Thalgau*, im Zuge dessen ein neues Leitbild (*Zukunftsprofil*) entworfen wurde (vgl. Marktgemeinde Thalgau 2020). Dieser Prozess war von umfassenden partizipativen Methoden geprägt (vgl. Marktgemeinde Thalgau 2020; Interviews Grubinger; Untner) und definierte die Zentrumsentwicklung als zentrale Säule der künftigen Entwicklung des Ortes. Außerdem entstanden in dem partizipativen Prozess auch ortskernstärkende Projekte wie *Dach für Thalgau*, das sich mit der Schaffung eines multifunktionalen Veranstaltungssaals im Ortskern beschäftigt (Interview Bürgermeister Grubinger).

Bereits zu Beginn der Ortskernstärkung wurde 2010 eine Ortskernabgrenzung für Thalgau vorgenommen. Diese wurde von einem privaten Planungsbüro (RegioPlan Ingenieure) angefertigt und orientiert sich an den Vorgaben des Landes Salzburg zur Abgrenzung von Ortskernen (vgl. Land Salzburg 2004, siehe Abbildung 16).

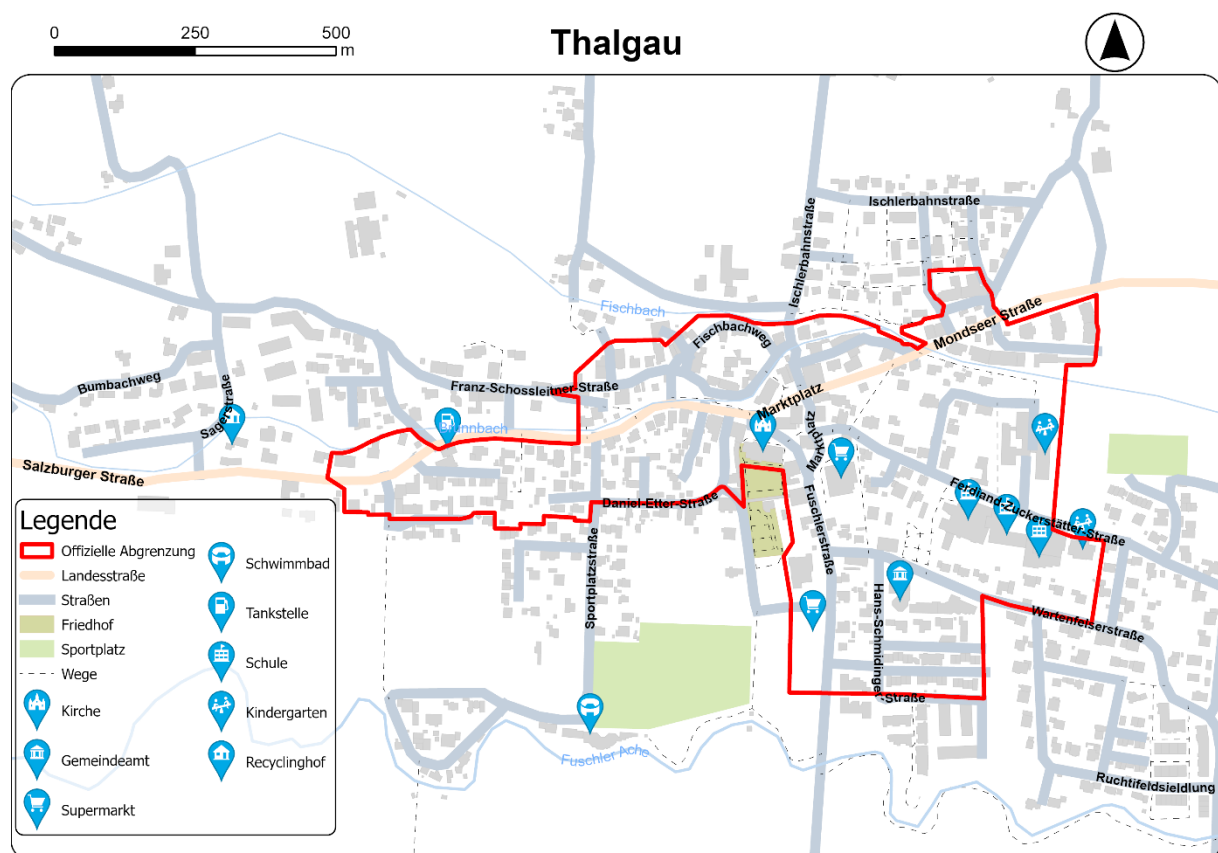


Abbildung 16: Ortskernabgrenzung Thalgau. Datenbasis: OSM & RegioPlan Ingenieure 2010. Eigene Darstellung 2025.

Der abgegrenzte Ortskern umfasst ein deutlich größeres Gebiet als jenes, das durch die Begegnungszone verkehrsberuhigt wurde. Dem Ortskern zugesprochen werden dabei von West nach Ost zunächst Parzellen, die primär südlich der Landesstraße liegen (aber nicht etwa die Tankstelle). Ab der Sportplatzstraße werden auch Wohnhäuser nördlich der Landesstraße, inklusive der Siedlung um den Fischbachweg, zum Ortskern gezählt. Der Marktplatz ist das Zentrum des Ortskerns, der an die Kirche angrenzende Friedhof selbst wird ihm jedoch nicht zugesprochen. Dafür beinhaltet der Ortskern östlich des Marktplatzes auch viele Grundstücke, die deutlich südlich der Landesstraße liegen, etwa beide Supermarktstandorte, das Gemeindeamt und den größten Teil der anliegenden Siedlung, sowie die Schul- und Kindergartencluster. Hinsichtlich des südlich gelegenen Supermarktes ist anzumerken, dass dies ein neuer Standort ist; der ursprüngliche Standort des Marktes lag einige Meter nördlich des neuen Standortes, süd-östlich angrenzend an den Friedhof.

5.2.4. Expert:inneninterviews in Thalgau

Im Zuge der Fallstudie zu Thalgau wurden drei Interviews durchgeführt. Auf der Landesebene wurde mit *DI Robert Krasser* ein Interview geführt, der im Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen für die Bereiche Raumordnung und kommunale Entwicklung zuständig ist und dabei umfangreiche Erfahrung mit dem Thema Ortskernabgrenzungen hat. Außerdem hat er gemeinsam mit Wolfgang Gerlich und Hanna Posch vom Planungsbüro Plansinn federführend zur Verankerung der Ortskernabgrenzungen in den Fachempfehlungen zur Orts- und Stadtkernstärkung der ÖROK (vgl. ÖROK 2019) beigetragen. Aus dem Bereich der Gemeindepolitik kam es zu einem Interview mit *Bürgermeister Johann Grubinger*, der ein wichtiger Impulsgeber im Kontext der Ortskernstärkung von Thalgau ist. Als Expertin für den Planungsprozess *Weitblick für Thalgau* wurde zudem mit *Mag.^a Sarah Untner* vom Büro *raumsinn* ein Interview geführt, die diesen Prozess geleitet hat.

Planerisch-normative Auffassungen des Ortskerns und Bedeutung der Ortskernstärkung und -abgrenzung

Eigenschaften eines Ortskerns

Der Ortskern wird als der Ort gesehen, an dem unterschiedliche Funktionen wie Wohnen, Einkaufen, Wirtschaften oder die Freizeitgestaltung zusammentreffen (vgl. Interview Krasser); etwas pointiert bezeichnet Bürgermeister Grubinger den Ortskern als „dort, wo die Kirche ist; dort

wo die Gemeinde ist und dort, wo die Raika [Anm.: Raiffeisenbank] ist [...], wo noch ein Geschäft ist, wo man was kaufen kann [...] die sakrale Mitte, gesellschaftliche Mitte, Konsummitte". So wird der Ortskern auch als Ort eingeschätzt, der für die Bewohner:innen eines Ortes von zentraler Bedeutung ist. Als „Ort der Begegnung außerhalb der eigenen vier Wände“ (Interview Untner) sei er so ein wichtiger Faktor für ein funktionierendes Zusammenleben in der Gemeinde (vgl. Interview Untner) und eine „Quelle für kreative Ideen durch das Zusammenleben, Blödeln, Feiern“ (Interview Krasser). Außerdem bietet der Ortskern auch für den Tourismus eine wichtige Funktion als Anziehungspunkt (vgl. Interview Krasser).

Gründe für das Stärken von Ortskernen

Um einen aktiven Ortskern bieten zu können, der die zuvor beschriebenen Eigenschaften erfüllt, ist es wichtig, Maßnahmen der Ortskernstärkung vorzunehmen (vgl. Interview Grubinger). Durch das Stärken von Ortskernen werden auch Identifikationsräume geschaffen, die einen Beitrag dazu leisten, dass sich Menschen stärker an den Ort binden können, wodurch dem Abwandern der Jugend entgegengewirkt werden kann (vgl. Interview Untner). Weiters wurde auch der Klima- und Bodenschutz, durch kürzere Wege und geringere Flächeninanspruchnahme, als wesentlicher Grund für die Stärkung von Ortskernen angeführt (vgl. Interview Krasser).

Bedeutung der Ortskernabgrenzung für die Ortskernstärkung

Die Ortskernabgrenzung selbst sei eigentlich für das Funktionieren eines Orts- oder Stadtkerns nicht unbedingt direkt entscheidend, so Robert Krasser. Ihr Potential sieht er hier primär für Fördermaßnahmen und die Steuerung von Supermarktstandorten, die dann sehr wohl ortskernstärkende Prozesse begünstigen. Er versteht die Ortskernabgrenzung als primär technisches Instrument, um Fördermaßnahmen zu fokussieren und eine zielgerichtete Planung zu ermöglichen (vgl. Interview Krasser).

Partizipative Ortskernstärkungs- sowie Abgrenzungsprozesse in Thalgau und dem Land Salzburg

Argumente für das Nutzen partizipativer Methoden bei der Ortskernstärkung und -abgrenzung

Bei Ortskernabgrenzungen durch das Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen wird nur selten auf umfassende partizipative Methoden zurückgegriffen; in diesen Fällen liegt das Potential dieser Methoden, so Krasser, vor allem darin, die Bevölkerung zu sensibilisieren. Für Sarah Untner besitzen partizipative Methoden bei der Ortskernabgrenzung auch das Potential,

herauszufinden, wo genau der gefühlte Ortskern für die Bevölkerung ist und welche Funktionen genau dieser Zuschnitt des Raumes für sie erfüllt, was zusätzliche relevante Informationen für die genauen Bedarfe der Ortskernstärkung aufzeigen kann. Der Bürgermeister der Gemeinde Thalgau argumentiert, dass partizipative Methoden vor allen bei Ortskernabgrenzungen für Straßendörfer hilfreich sein könnten, weil bei diesen eine Definition des Ortskerns weit schwieriger sei als bei Haufendörfern wie Thalgau.

Im Kontext allgemeiner ortskernstärkender Prozesse sind die von den Interviewteilnehmer:innen genannten Vorteile partizipativer Methoden vielfältig. So geht es um eine Stärkung des Gemeinschaftsgefühls (vgl. Interview Grubinger), das Bieten der Möglichkeit, als Bürger:in selbst Ideen für die Entwicklung und Gestaltung einzubringen, um auch die Identität zum Ergebnis und die Akzeptanz der Umsetzung zu erhöhen (vgl. Interview Grubinger), weitere Ideen für die Raumgestaltung zu finden und demokratiebildend zu arbeiten (vgl. Interview Untner). Für Planungsprozesse sei eine Beteiligung zudem wichtig, um nicht an Bedarfen vorbeizuplanen (vgl. Interview Grubinger). Weiters habe ein Nutzen partizipativer Methoden in Planungsprozessen auch eine politische Dimension, so Grubinger. So könne damit versucht werden, Bürger:innen über politische Grenzen hinweg für einen Prozess zu gewinnen, was zu einer höheren politischen Akzeptanz führen könnte.

In einem Partizipationsprozess der Ortskernstärkung oder -abgrenzung angesprochene Personen

Bei Ortskernabgrenzungen selbst wird Partizipation meist mit einer engen Zielgruppe verbunden, welche primär aus ausgewählten direkt betroffenen Personengruppen wie Eigentümer:innen besteht (vgl. Interviews Krasser). Bei Ortskernstärkungsprozessen kommt es, den interviewten Personen zufolge, auf den jeweiligen Prozess an. In den ersten Phasen der Ortskernstärkung in Thalgau, also die Umgestaltung des Marktplatzes und der Errichtung der Begegnungszone, kam es zu wenig aktiver Partizipation, die sich, wenn überhaupt, auf die Eigentümer:innen bezog (vgl. Interview Grubinger).

Für Sarah Untner ist die Erstellung eines Kernteams mit politischen Vertreter:innen, relevanten Stakeholder:innen, Jugend- und Seniorensprecher:innen, Vereinen und der Kirche bei Planungsprozessen wichtig, um ein „kleines Abbild der Gemeinde“ (Interview Untner) in den Prozess zu integrieren. Ein solches Kernteam wurde auch als Basis für den Prozess *Weitblick für Thalgau* gebildet (vgl. Interviews Grubinger; Untner). Dieses war hier jedoch nur ein Teil des völlig öffentlich angesetzten Prozesses, bei dem die gesamte Bevölkerung eingeladen wurde,

mitzuwirken (vgl. Interview Grubinger). So haben sich für diesen Prozess 550 Menschen gefunden, die sechs konkrete Projekte entwickelt haben, welche größtenteils auch für die Ortskernstärkung wichtig sind (vgl. Interview Grubinger).

Argumente gegen das Nutzen partizipativer Methoden bei der Ortskernstärkung und -abgrenzung

Im Kontext von Ortskernabgrenzungen weist Robert Krasser darauf hin, dass diese eher technischer Natur seien und primär auf Basis der Berechnung des GIS-Modells basieren. Dieser Vorschlag werde durch die zuständigen Ortplaner:innen angepasst, was meist ohne größere Beteiligung geschehe, weil es sich dabei um keinen komplexen Sachverhalt handle, so Krasser. Hier werden in den meisten Fällen also höchstens einzelne Stakeholder:innen herangezogen. Grundsätzlich bestünde bei Themen der Ortskernstärkung zudem die Gefahr, dass es in der Bevölkerung teilweise an Erfahrung mangle und unbegründete Ängste bestünden, so Grubinger. Diese würden besonders radikale Änderungen im Ortskern (beispielsweise das Errichten einer Begegnungszone) erschweren. „Wenn ich mir hundertprozentig sicher bin, dass das absolut wichtig ist für die Gemeinde, für die Zukunftsentwicklung“ (Interview Grubinger), dann würde er daher wieder mit geringer Partizipation arbeiten. Auch in diesen Fällen müsse man jedoch versuchen, eine Akzeptanz für das Vorhaben in der Bevölkerung zu erzeugen (Interview Grubinger).

Ausmaß partizipativer Methoden in einem Partizipationsprozess der Ortskernstärkung oder -abgrenzung

Die Prozesse in Thalgau waren auch von einem unterschiedlich starken Ausmaß der Beteiligung geprägt. Während bei den frühen Schritten der Ortskernstärkung primär auf das Kommunizieren der Vision gesetzt wurde, also maximal nur eine niedrige Beteiligungsstufe anvisiert wurde, zeichnete sich *Weitblick für Thalgau* von einer hohen Beteiligungsstufe aus. Das Ziel bei diesem Prozess war es nicht nur, Ideen für mögliche Projekte zu finden, sondern auch Personen zu finden, die diese Projekte dann (mit) umsetzen (vgl. Interviews Grubinger; Untner). Damit sollte man einen Weg finden, der von einem „Dienstleistungsdenken“ (Interview Untner) zu einem identitätsstiftenden Prozess führt, welcher zudem erhöhte Teilhabe ermöglicht (vgl. Interview Untner). Daher wurden auch nur jene Projektideen umgesetzt, für die es Bürger:innen gab, die sich bereit erklärt haben, sich bei deren Umsetzung zu engagieren (Interview Grubinger).

Umgang mit Stimmen, die dem Prozess gegenüber kritisch eingestellt sind

In den Prozessen in Thalgau gab es keine größeren Herausforderungen mit kritischen Gegenstimmen (vgl. Interviews Grubinger; Untner). In der Gemeinde wurde während der

Ortskernstärkungsprozesse darauf geachtet, stark auf Kommunikation und eine Eingewöhnungszeit (insbesondere im Kontext der Begegnungszone) zu setzen (vgl. Interview Grubinger). Zudem gab es begleitende Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung (vgl. Interview Grubinger). Grundsätzlich sei es bei Prozessen, bei denen kritische Stimmen zu erwarten sind, jedoch auch wichtig, sich mit diesen intensiv zu beschäftigen (vgl. Interview Untner). Dabei ist es auch hilfreich, vorab mit der Gemeinde in Kontakt zu treten, um auch als prozessbegeleitende Person und/oder Planer:in bereits im Voraus einschätzen zu können, ob Konflikte absehbar sein könnten, so Sarah Untner. Werden kritische Stimmen identifiziert, so versucht die Expertin, diese, wenn möglich, selbst aktiv in den Prozess einzubeziehen, um so zu einer gewissen Identifikation mit dem Prozess beizutragen.

Außerdem seien kritische Fragen und Anregungen für den Prozess und dessen Ergebnis wesentlich, so Untner. Insgesamt wird ein Konsens dabei zwar angestrebt, jedoch merkt die Expertin auch an, dass ein Ergebnis, dass immer alle Beteiligten zufrieden stellt, oft nicht erreichbar sei, was ebenfalls akzeptiert werden müsse.

Gestaltung des Partizipationsprozesses

Vorschläge zur Ortskernabgrenzung werden meist zunächst technisch mithilfe eines GIS-Modells angefertigt und dann durch die zuständige Ortsplanung überarbeitet (vgl. Interview Krasser). In jedem Fall sollte der:die Ortsplaner:in vor einem Beteiligungsprozess zur Abgrenzung bereits selbst eine erste Abgrenzung vorbereitet haben, diese jedoch nicht den Beteiligten zeigen, um eingebrachte subjektive Perspektiven nicht zu beeinflussen, so Krasser. Diese Erkenntnisse dienen der Anpassung des mithilfe des GIS-Modells erstellten Vorschlages. Dennoch nimmt ein partizipativer Prozess hier einen geringeren Stellenwert ein als bei anderen Maßnahmen der Ortskernstärkung.

In Thalgau war der breit angelegte Prozess *Weitblick für Thalgau* zu Beginn nicht notwendigerweise als Ortskernstärkungsprozess intendiert; es waren die Anregungen der Bevölkerung und die Projektideen, die ihn dazu gemacht haben (vgl. Interviews Grubinger, Untner). Dabei gab es die zuvor angesprochene Kerngruppe, die auch der Prozessevaluation diene, aber auch zahlreiche unterschiedliche offene Veranstaltungsformate für verschiedene Zielgruppen (vgl. Interview Untner). Eine der Zielgruppen war auch die Jugend. Hier wurde, so Untner, über das Melderegister ein zufällig zusammengestellter Jugendrat gegründet, der mit einem attraktiven Rahmenprogramm zur Mitarbeit motiviert wurde.

Räumlich fanden die Veranstaltungen an unterschiedlichen Orten statt, in Räumen der Gemeinde selbst, aber auch in Gastronomien und Schulen oder auf öffentlichen Plätzen (vgl. Interview Untner). An einem großen *Zukunftstag* gab es verschiedene Orte, die gleichzeitig bespielt wurden und der Bevölkerung einen ganzen Tag die Möglichkeit boten, sich mit der Zukunft Thalgau zu beschäftigen, eigene Ideen anzubringen und Projekte anzustoßen (vgl. Interviews Grubinger, Untner). Dabei wurde eine große Methodenvielfalt genutzt, um möglichst diverse Zielgruppen anzusprechen (Interview Untner). Grundsätzlich empfiehlt Sarah Untner jedoch, die Prozessdauer kurz zu halten, um nicht zu einer Überforderung der Beteiligten zu führen.

5.2.5. Straßenumfrage in Thalgau

An der Umfrage in der Bevölkerung nahmen 25 Personen teil. Die Umfrage wurde am Nachmittag des 07. August 2025 durchgeführt, wobei bei der Auswahl der befragten Personen darauf geachtet wurde, eine möglichst ausgeglichene Geschlechterquote und möglichst viele Altersgruppen zu erreichen. Anzumerken ist an dieser Stelle, dass es sich bei der Auswahl der Personen um keine statistisch repräsentative Stichprobe der Bevölkerung handelt; das war auch nicht das Ziel des Vorhabens. Vielmehr diente die Umfrage dem Versuch, einen ersten Eindruck zu erhalten, wie der Ortskern von der Bevölkerung aufgenommen wird und wo sie diesen verorten. Im Rahmen der Kurzinterviews wurde den Passant:innen auch die Möglichkeit gegeben, selbst auf einer Karte einzuzeichnen, wo für sie die Grenzen des Ortskerns liegen. Das Ergebnis dieser Kartierungen wird in Abbildung 17 visualisiert.

Abbildung 17 zeigt auf Basis einer Heatmap, wie oft eine Rasterzelle als Ortskern genannt wurde; je dunkler die Farbe des Rasters, desto häufiger die Nennungen als Ortskern. Im Unterschied zu den offiziellen Ortskernabgrenzungen in Purgstall an der Erlauf und Gratwein wurde diese Ortskernabgrenzung bereits 2010 und nicht nach den Kriterien der ÖROK (vgl. ÖROK 2019) oder des Landes Steiermark erstellt, daher beinhaltet sich auch keine Unterscheidung in eine *Zone 1* und eine erweiterte *Zone 2*. Diese Abgrenzung berücksichtigt Grundstücke, die in bestehenden Siedlungs- und Versorgungskernen liegen, eine weitgehend zusammenhängende Bebauung aufweisen und „baulich und funktionell in das Siedlungsgefüge eingebunden sind“ (Regioplan Ingenieure 2010).

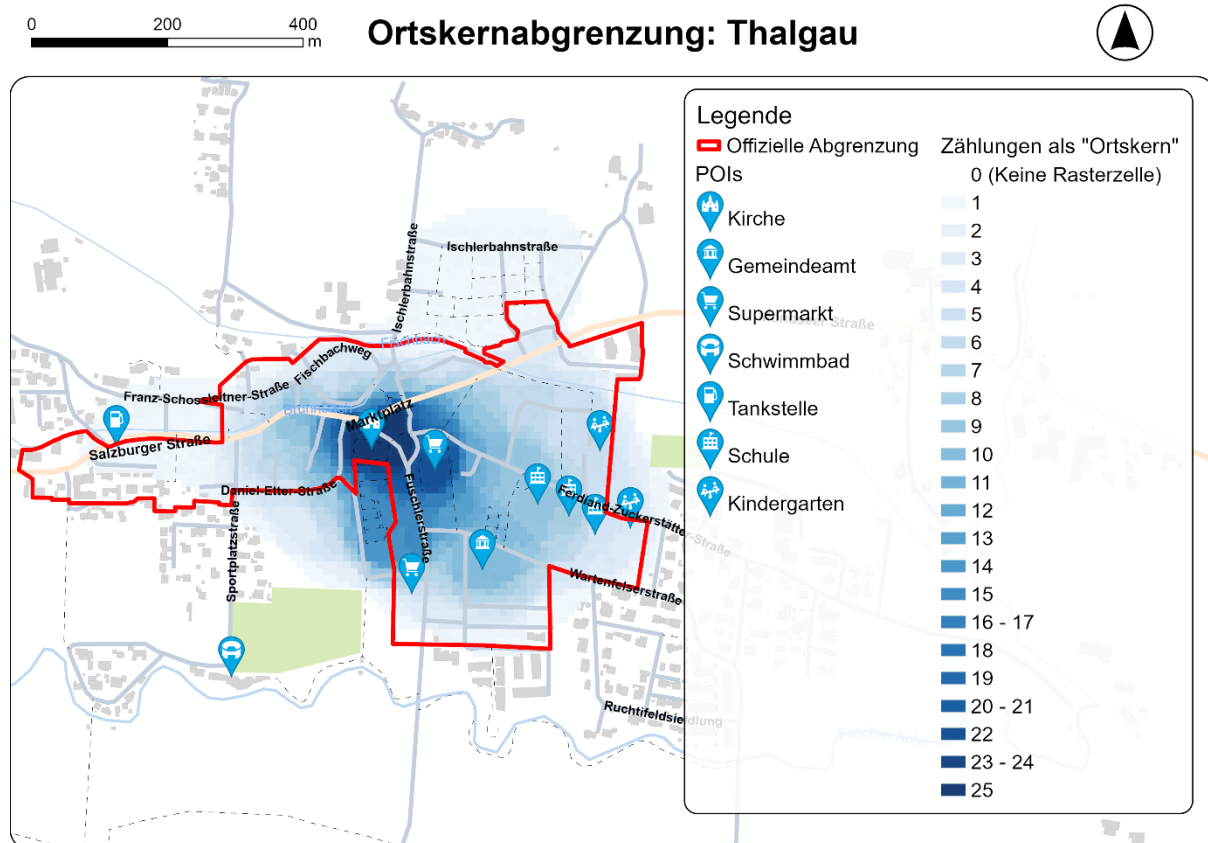


Abbildung 17: Visualisierung der gesammelten Ortskernabgrenzungen in den Straßenumfragen im Vergleich zur offiziellen Ortskernabgrenzung. Datenbasis: OSM 2025 & Regioplan Ingenieure 2010. Eigene Darstellung 2025.

Auffällig ist dabei, dass die offizielle Abgrenzung auch Gebiete berücksichtigt, welche von wenigen oder keinen Passant:innen als Ortskern wahrgenommen werden (etwa am westlichen Rand



Abbildung 18: Blick auf das von der Bevölkerung als Ortskern wahrgenommene Gebiet - Marktplatz im Hintergrund mit provisorischer Bühne. Eigene Aufnahme 2025.

entlang der Salzburger Straße und am östlichen Rand der Abgrenzung). Der auffällige Unterschied südlich zwischen den Wahrnehmungen der Passant:innen und der offiziellen Ortskernabgrenzung betrifft den Friedhof und zugehörige Parkplätze, welche in der offiziellen Abgrenzung nicht Teil des Ortskerns sind (was den Vorgaben des Landes Salzburg

für Ortskerne entspricht, hier sollen größere Parks und Grünflächen nicht als Ortskern

gekennzeichnet werden, vgl. Land Salzburg 2004: 11), für etwa 52-60 % der Passant:innen jedoch schon. Die Unstimmigkeiten am östlichen Rand der Abgrenzung könnten auch auf unpräzise Markierungen der Passant:innen zurückzuführen sein, hier befinden sich keine Gebäude. Die nördliche Siedlung entlang der Ischlerbahnstraße, ebenfalls nicht Teil der offiziellen Abgrenzung, wurde nur von einer Person als Ortskern eingezeichnet.

Insgesamt zeigt sich ein besonders stark als Ortskern wahrgenommenes Gebiet um die Kirche und den Marktplatz, bis zum nördlich gelegenen Supermarkt; dies entspricht auch weitgehend dem historischen Ortskern von Thalgau von 1829 (Abbildung 14). Das Gebiet nehmen 100 % (Marktplatz) bis 88 % der Passant:innen als Ortskern wahr. Diese Grenze, nur etwa 20 Meter südlich davon nehmen nur noch 60 % das Gebiet als Ortskern wahr, entspricht auch in etwa dem Ende der Begegnungszone mit eingefärbter Straße (siehe Abbildungen 18; 19). Der neu gebaute, südlich gelegene Supermarkt ist nur noch für etwa 20 % der Befragten Teil des Ortskerns. Richtung Westen entspricht die Ausdehnung der Begegnungszone (bis etwa zur Sportplatzstraße) dem gefühlten Ortskern weniger stark, hier identifizieren noch 72 % die Kreuzung zur Daniel-Etter-Straße als Ortskern, das Ende der Begegnungszone nur noch 28 % der Befragten.

Richtung Norden scheint die Salzburger Straße (Landesstraße) als Grenze des Ortskerns wahrgenommen zu werden. 52 % zeichneten zwar die erste Häuserzeile in der direkt nördlich des Marktplatzes gelegenen Franz-Schossleitner-Straße als Ortskern ein, außerhalb dieses Gebietes nimmt der Anteil an Personen, die nördlich der Landesstraße den Ortskern eingezeichnet haben, jedoch stark ab. Die direkt nord-östlich des Marktplatzes gelegenen Gebäude werden noch von 32 % als Ortskern wahrgenommen, 50 Meter weiter nördlich oder östlich gelegene Gebäude nur noch von 20 % der Befragten.

Auffällig ist auch, dass nur 40 % der Befragten dem Gemeindeamt eine Ortskernlage zuschreiben und nur 32 % dem (am zentralsten gelegenen) Schulstandort. Dieses Gebiet soll, verbunden durch eingefärbten Straßenbelag, als weiteres Teilkerngebiet positioniert werden (vgl. Interview Grubinger). Final anzumerken ist, dass sich auch die rechtlichen Rahmenbedingungen des Landes Salzburg im Ortskernbild von Thalgau widerspiegeln. Beide Supermärkte liegen einerseits innerhalb der offiziellen Abgrenzung und zumindest der nördlich gelegene Supermarkt wird auch von großen Teilen der Befragten (nördlicher Supermarkt: 88 %, südlicher Supermarkt: 20 %) als Teil des Ortskerns wahrgenommen.



Abbildung 19: Der Ortskern von Thalgau - gastronomisches Angebot und Kirchenplatz im Hintergrund, aufgenommen von der gelb eingefärbten Landesstraße. Eigene Aufnahme 2025.

Doch welche Funktionen bietet der von den Befragten kartierte Raum? Ein Blick auf Abbildung 20 zeigt, dass der Ortskern für unterschiedliche Handlungen genutzt wird. Von besonderer Bedeutung ist hier das gastronomische Angebot des Ortskerns. Tatsächlich gibt es mit mehreren Cafés und Restaurants unterschiedliche gastronomische Optionen im Ortskern von Thalgau (siehe

Abbildungen 18; 19). Auffällig ist auch hier, dass 56 % der Personen von sich aus auf die Bedeutung des Ortskerns für die Lebensmittelversorgung hingewiesen haben. Die beiden zentral ge-

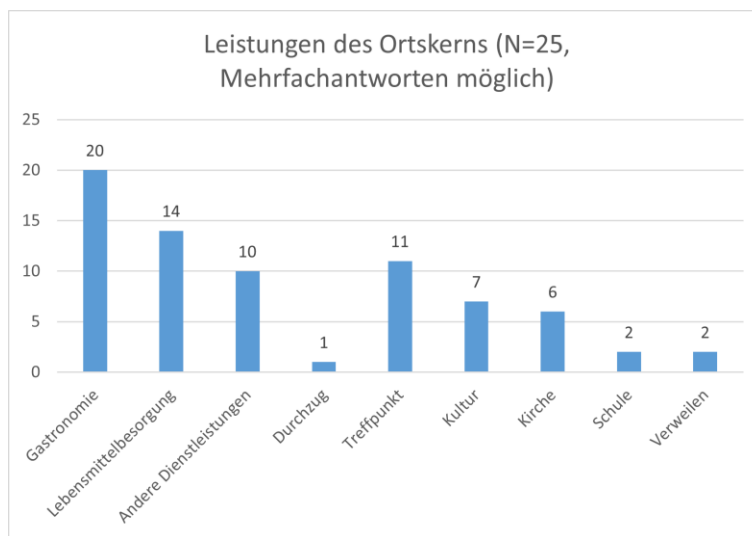


Abbildung 20: Von Passant:innen formulierte Funktionen des Ortskerns von Thalgau. Eigene Erhebung & Darstellung 2025.

legenen Supermärkte werden also als von der Mehrheit der Personen als integraler Bestandteil des Ortskerns gesehen. Auch andere Dienstleistungen wie Banken wurden von 40 % der Befragten genannt.

Dass der Ortskern, trotz der Präsenz der Landesstraße, nur für eine befragte Person primär ein

Durchzugsort ist, lässt sich möglicherweise auf die Verkehrsberuhigung und hohe Aufenthaltsqualität in diesem Bereich zurückführen. Auch die Attraktivität des Raumes als sozialer Treffpunkt (44 % der Befragten) könnte auf diese Maßnahmen zurückzuführen sein. Spannend ist auch, dass mehr Menschen kulturelle Angebote (Feste und Aufführungen am Marktplatz) als zentrale Funktion des Ortskerns formulierten (28 %) als die geistlichen Angebote der Kirche (24 %). Dies könnte jedoch auch mit dem am selben Abend stattfindenden Feuerwehrfest am Marktplatz zu tun haben. Insgesamt zeichnet sich der Ortskern durch eine hohe empfundene Funktionsvielfalt aus. Das geringe Ausmaß der Funktion *Durchzug* und das hohe Ausmaß der Funktion

Lebensmittelbesorgung ist hierbei besonders auffällig, wenn man bedenkt, dass der Ortskern von Thalgau teilweise eine Landesstraße ist und Supermärkte oft an Siedlungsrändern zu finden sind.

5.3. Case Report: Gratwein, Steiermark

Gratwein-Straßengel ist eine Gemeinde im Bezirk Graz-Umgebung, Steiermark. Die größten Ortschaften der Gemeinde sind Gratwein (2025: 3.707 Einwohner:innen), Straßengel (2025: 2775 Einwohner:innen), Judendorf (2025: 1.665 Einwohner:innen) und Eisbach (2025: 942 Einwohner:innen) (vgl. Statistik Austria 2025). Im Rahmen dieser Fallstudie wird der Ortskernstärkungs- und Ortskernabgrenzungsprozess in der Ortschaft mit den meisten Einwohner:innen, Gratwein, beleuchtet. Gratwein liegt an der österreichischen Südstrecke, einer Hauptachse der ÖBB, wodurch Gratwein einen hochwertigen Regionalbahnanschluss an die nahegelegene steirische Landeshauptstadt Graz hat. Von Bedeutung für Gratwein sind jedoch auch mehrere Landesstraßen. Die L316 verläuft so direkt durch das Ortszentrum von Gratwein und auch am östlichen Rand der Ortschaft verläuft die wichtige L302, die das Gemeindegebiet an die Grazer Bundesstraße sowie die A9-Phyrnautobahn anschließt. Die Bahnstrecke trennt zudem die zentralen

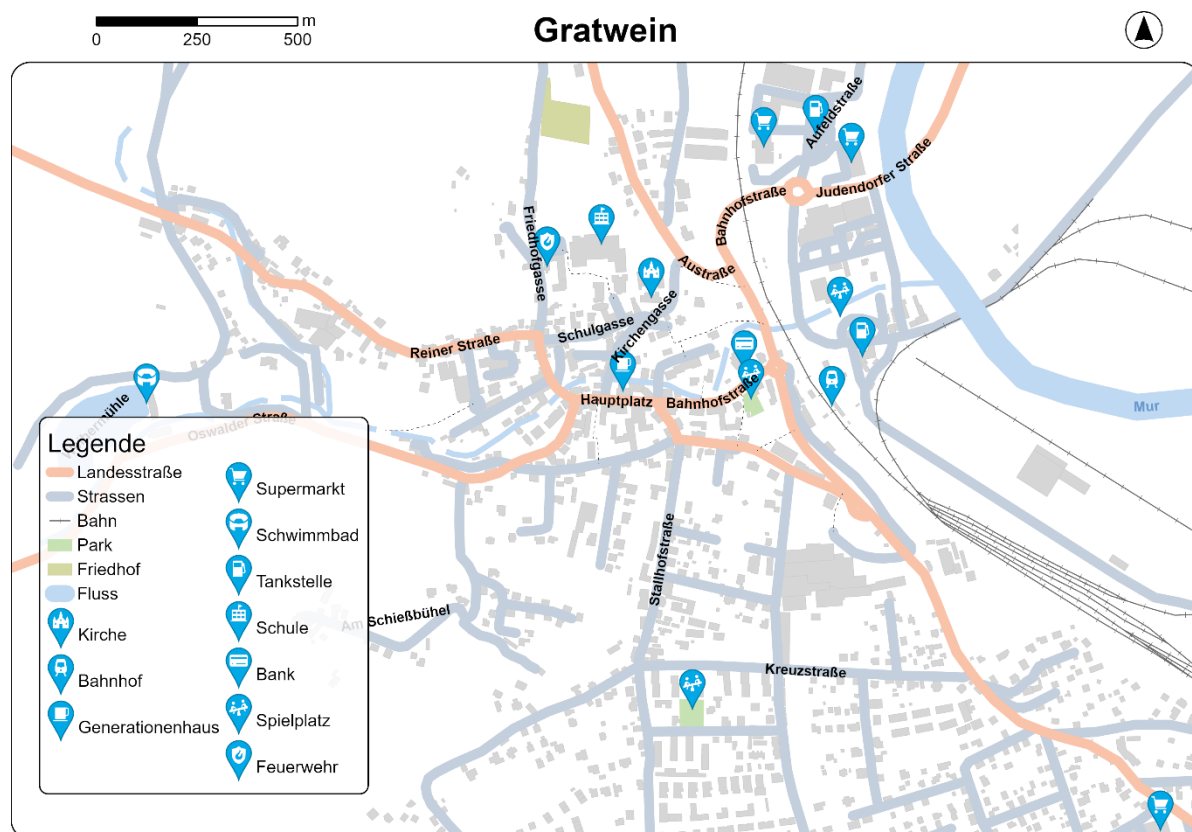


Abbildung 21: Ortschaft Gratwein. Datenbasis OSM. Eigene Darstellung 2025.

Gebiete Gratweins von einem Gewerbepark mit unterschiedlichen Handelsbetrieben. Abbildung 21 zeigt den Ort, sowie relevanten Infrastrukturen wie die Kirche, Supermärkte, Schulen oder das alte Gemeindeamt, das nun als *Generationenhaus* unter anderem ein Café und eine Bibliothek beherbergt.

5.3.1. Ortskernstärkung und -abgrenzung in der Steiermark

Im Steiermärkischen Raumordnungsgesetz (StROG) 2010 ist der Erhalt und die Stärkung von Orts- und Stadtkernen ein wesentlicher Teil der in §3(2) formulierten Raumordnungsgrundsätze. Widmungsrechtlich gibt es zudem mit *Bauland – Kerngebiet* eine Widmungsklasse für jene Gebiete, in denen eine besonders hohe Nutzungsvielfalt gefunden werden soll (vgl. StROG 2010: §30(1)). Diese Kerngebiete haben dabei in im örtlichen Entwicklungskonzept festgelegten Zentrumszonen zu liegen, die ebenfalls dichte und durchmischte Nutzungen aufweisen, oder sehr nahe an solchen Gebieten liegen (ebd.: §2).

Im Rahmen der Initiative *Starke Zentren* wurde in der Steiermark zudem eine Fachkoordination zum Thema Ortskernstärkung innerhalb der Abteilung für Landes- und Regionalentwicklung des Landes Steiermark eingerichtet. Damit sollen Ortskerne in ihren Funktionen, vor allem hinsichtlich ihrer Bedeutung zum Anbieten einer lokalen Daseinsgrundvorsorge, für das Wohnen und für Räume mit sozialem Nutzen gestärkt werden (vgl. Land Steiermark 2025: 7). Neben einem breiten Informationsangebot, das auch auf die Bedeutung von Ortskernabgrenzungen hinweist, wurde ein Team zur Ortskernkoordination eingerichtet, das die Koordination auf Länderebene, die Sensibilisierung der LEADER-Regionen und Regionalmanagements und die Begleitung von Gemeinden im Ortskernstärkungsprozess und in verbunden Förderthematiken übernehmen sollte, also als zentrale Anlaufstelle in Themen der Ortskernstärkung fungiert (vgl. Spindler 2024: 11).

Ein wesentliches Instrument der Initiative *Starke Zentren* ist dabei die Ortskernabgrenzung. Aufbauend auf vielen Ortskernabgrenzungsprozessen wurde dabei ein GIS-Modell entwickelt und verbessert, das Aspekte wie die bestehende Flächenwidmung, ÖPNV-Qualität, Nutzungsdurchmischung, Baustruktur und -substanz und Einwohner:innendichte berücksichtigt und damit einen automatisierten ersten Vorschlag zur Ortskernabgrenzung berechnet (vgl. Land Steiermark 2025: 9ff.; Interview Ortskernkoordinator Spindler). Auf 20x20-Meter Rasterzellen wird so auf Basis der zuvor angeführten Aspekte für jede Zelle ein Ortskernindex gebildet; die genaue

Berechnung lässt sich einer Übersicht des Landes Steiermark entnehmen (vgl. Land Steiermark 2025: 11). Der daraus resultierende Ortskernvorschlag wird mit den jeweiligen Gemeinden abgestimmt, um zu einer finalen Abgrenzung zu gelangen (Interview Ortskernkoordinator Spindler).

5.3.2. Beschreibung des Ortskerns von Gratwein

Gratwein als Ortschaft ist teilweise, vor allem entlang der L302, mit den südlich gelegenen Orten Judendorf und Straßengel verwachsen. Das Zentrum von Gratwein ist vor allem von der L316 geprägt, entlang derer sich zahlreiche Geschäftslokale, eine Bank und das ehemalige Gemeindeamt angesiedelt haben. Die im Querschnitt enge Landesstraße (siehe Abbildung 22) führt dabei zu engen Gehsteigen und wird von starkem Durchzugsverkehr dominiert, was die Aufenthaltsqualität negativ beeinflusst. Zudem dominieren diesen Bereich zahlreiche Leerstände (siehe Abbildung 23). Nach der Gemeindegemeinschaftszusammenlegung 2014, im Zuge derer das Gemeindeamt nach Judendorf-Straßengel verlegt wurde, wurde das alte Gemeindeamt multifunktional als Generationenhaus



Abbildung 22: Die L316 im Zentrum des Orts Gratwein. Eigene Aufnahme 2025.



Abbildung 23: Eine leerstehende Konditorei im Zentrum von Gratwein. Eigene Aufnahme 2025.

mit unterschiedlichen Angeboten für verschiedene Altersklassen und einem eigenen Café weitergenutzt (vgl. Interview Frewein).

Nördlich der Landesstraße, und etwas bergauf gelegen, befinden sich die Kirche der Ortschaft



Abbildung 24: Karte von Gratwein aus dem Franziszeischen Kataster, 1823 (genordet). GIS-Steiermark o.J.

und ein Schulgebäude. Diese grundlegende Struktur der Ortschaft, mit einer zentralen Hauptstraße und einer etwas abseits gelegenen Kirche, bildet den historischen Ortskern von Gratwein, welcher in dieser Form bereits im Franziszeischen Kataster 1823 kartiert wurde (siehe Abbildung 24). Die Kirche, in einem dunkleren Ton gehalten, liegt

hier am nördlichen Ende des Ortsgebietes. Im Zuge des 19. und 20. Jahrhunderts kam es zu einer starken Vergrößerung des Ortsgebietes, die schlussendlich in der Gemeindezusammenlegung mündete.

5.3.3. Ortskernstärkung in Gratwein

Im Jahr 2023 wurde der Prozess zur Ortskernstärkung in Gratwein gestartet. Grund dafür war die geringe Aufenthaltsqualität im Zentrum des Ortes (vgl. Interview Referent für Ortsentwicklung Frewein) sowie die hohe Leerstandsrate; eine Erfassung der Leerstände offenbarte später eine Leerstandsrate von 30 % im später definierten Ortskern (vgl. Steirischer Zentralraum o.J.). Im *OK Gratwein* Prozess der Phase 1 kam es zu einem umfassenden LA-21-Beteiligungsprozess, in dem eine umfangreiche Bestandsanalyse vorgenommen wurde und erste Projektmaßnahmen entwickelt wurden. Im Zuge dieses Prozesses wurde auch der Vorschlag einer Ortskernabgrenzung von der Ortskernkoordination des Landes Steiermark diskutiert und eigene Definitionen von Ortskernteilbereichen sowie einflussreichen Räumen außerhalb des Ortskerns vorgenommen, welche die Art der künftigen Projekte in den jeweiligen Teilbereichen prägen sollen. (vgl. Marktgemeinde Gratwein-Straßengel 2024).

Im Rahmen eines Planungsnachmittages zur Ideensammlung, eines Ortskernrundganges und mehrerer thematischer Workshops wurden unterschiedliche Teile der Bevölkerung angesprochen; einerseits gab es Angebote mit breiten Teilen der Bevölkerung als Zielgruppe, andererseits Workshops mit konkret ausgewählten Gruppen wie Eigentümer:innen (vgl. Marktgemeinde Gratwein-Straßengel 2024: 4). Das wenige Jahre vor dem Prozess umgestaltete ehemalige Gemeindeamt, nun als Generationenhaus positioniert, spielt in der Ortskernstärkung eine wesentliche Rolle, da es Angebote für verschiedene Generationen beinhaltet und als Treffpunkt und Frequenzbringer dienen soll (vgl. ebd.: 6). Insgesamt soll Inklusion als zentrales Thema für den Ortskern fungieren und den Ortskern damit mit Bedeutung aufladen (vgl. ebd.).

Baulich wurde 2023 auch der Vorplatz der Raiffeisenbank im Ortszentrum attraktiviert. Der Wunsch, eine Begegnungszone und eine fuß- und radverkehrsfreundliche Umgestaltung des Ortskerns zu verwirklichen, wurde zwar im Rahmen des Beteiligungsprozesses herausgearbeitet (vgl. Marktgemeinde Gratwein-Straßengel 2024: 10), konnte aber bis heute nicht umgesetzt werden, was auch daran liegt, dass es sich bei der Bahnhofstraße und dem Hauptplatz um eine Landesstraße handelt, somit auch die Steirische Landesstraßenverwaltung hier zustimmen müsste (vgl. Interview Referent für Ortsentwicklung Frewein). Aufbauend auf den Ergebnissen der Phase 1 kam es in den Jahren 2024 und 2025 zu einem über LEADER geförderten Folgeprozess von *OK Gratwein*, der auf eine detaillierte Leerstandserhebung, die Erstellung einer Immobilienplattform und eines Monitoringsystems, Eigentümer:innen- und Gewerbestammtische sowie den Entwurf eines Konzeptpapiers zum Thema Inklusion setzte (vgl. Steirischer Zentralraum o.J.).

Im Zuge des Ortskernstärkungsprozesses *OK Gratwein* kam es auch zu einer Ortskernabgrenzung. Diese wurde durch die Abteilung für Landes- und Regionalentwicklung des Landes Steiermark vorgeschlagen und danach in Gratwein, auch unter Einbindung der Bevölkerung, angepasst (vgl. Interview Referent für Ortsentwicklung Frewein) (siehe Abbildung 25).

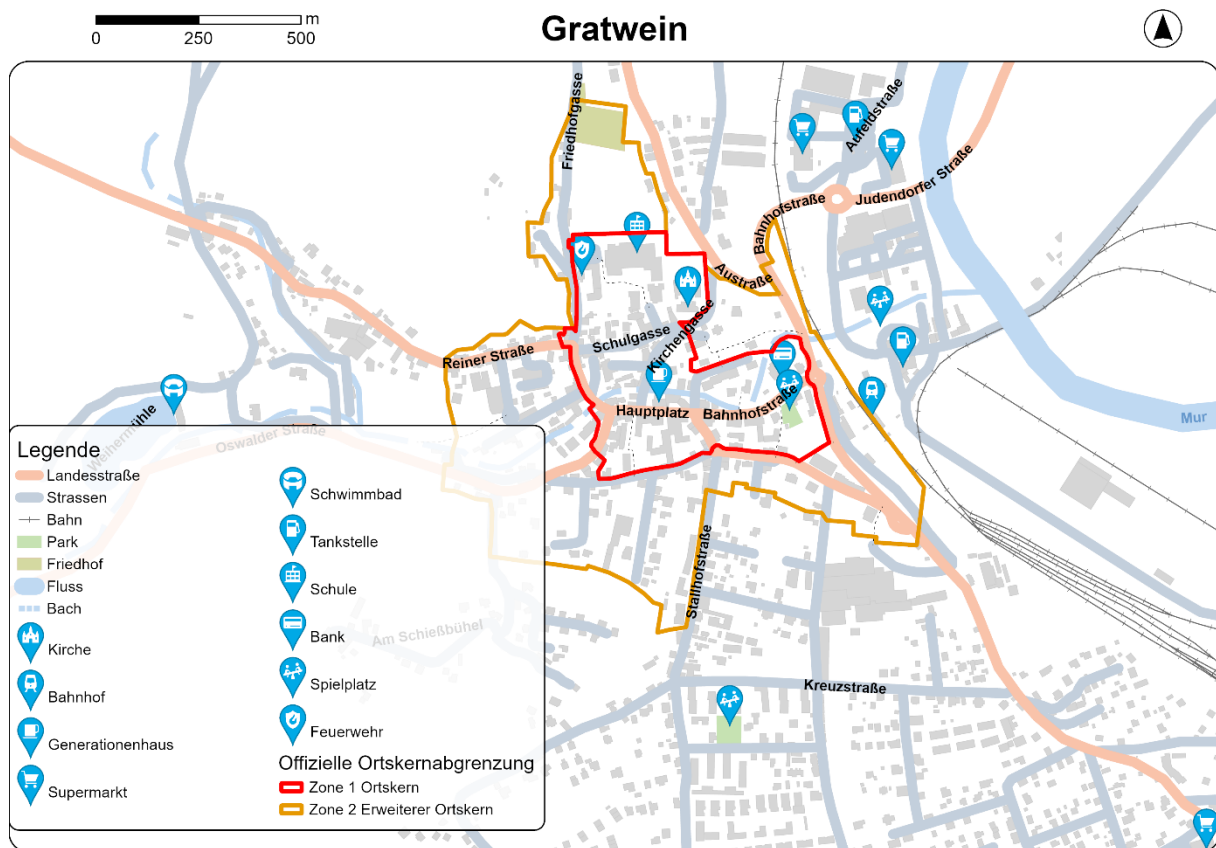


Abbildung 25: Ortskernabgrenzung Gratwein. Datenbasis OSM & Marktgemeinde Gratwein-Straßengel 2024. Eigene Darstellung 2025.

Wie in der Steiermark üblich und durch die ÖROK vorgeschlagen, beinhaltet die Ortskernabgrenzung für Gratwein zwei Zonen. Der innere Ortskern (Zone 1) umfasst dabei primär das von der Landesstraße dominierte historische Kerngebiet um den Hauptplatz und die Bahnhofstraße sowie die unmittelbar nördlich davon gelegenen Grundstücke in der Schul- und Kirchengasse inklusive des Schulgebäudes sowie der Feuerwache. Flächen wie der Bahnhof der ÖBB oder der nördlich gelegene Friedhof zählen zum erweiterten Ortskern der Zone 2. Außerdem umfasst dieses Gebiet lockerer bebaute Wohnflächen Richtung Süden und entlang der Oswalder- und Reiner Straße Richtung Westen. Die Gewerbeflächen östlich der Südbahnstrecke sind dabei nicht Teil des Ortskerns, ebenso wenig die Wohngebiete zwischen Gratwein und Judendorf-Straßengel. In Ortskernlage gibt es somit auch keinen Supermarkt. Diese Gebiete, genauso wie die Gratwein Au nördlich der Austraße, die auf der Karte ersichtliche Siedlung entlang der Reiner Straße (westlich des Ortskerns), sowie das Freizeitzentrum Weihermühle (inkl. Schwimmbad, wie in Abbildung 25 ersichtlich) wurden dafür als Relevanzorte außerhalb des eigentlichen Ortskerns festgelegt, welche einen funktionalen Einfluss auf den Ortskern haben (vgl. Marktgemeinde Gratwein-Straßengel 2024: 5).

5.3.4. Expert:inneninterviews in Gratwein

Im Zuge der Fallstudie zu Gratwein wurden drei Interviews durchgeführt. Auf der Landesebene wurde mit *Dipl.-Ing. Stefan Spindler, BSc.*, dem Ortskernkoordinator der Steiermark, ein Interview geführt. Aus dem Bereich der Gemeindepolitik kam es zu einem Interview mit *DI Thomas Frewein*, der als Referent für Ortsentwicklung und Bürger:innenbeteiligung besonders stark in den Ortskernentwicklungsprozess in Gratwein involviert ist. Als Experte für den Planungsprozess *OK Gratwein* wurde zudem mit *Mag. Rainer Rosegger* von der Firma *agentur scan* gesprochen, der diesen Prozess geleitet hat. Der Soziologe hat zudem auch am *Weißbuch Innenstadt*, das bereits 2013/2014 wesentliche Grundlagen zum Thema Ortskernstärkung herausgearbeitet hat (vgl. Österreichischer Städtebund 2014), mitgewirkt.

Bewertung der Relevanz von Ortskernen und deren Stärkungs- sowie Abgrenzungsprozessen

Eigenschaften eines Ortskerns

Für die in der Steiermark interviewten Personen ist eine Funktions- und Nutzungsdurchmischung das, was Ortskerne zentral ausmacht (vgl. Interviews Spindler; Frewein; Rosegger). Die Kompaktheit des Raumes, gepaart mit der Existenz unterschiedlicher Betriebe und Personen, führt zu einer Belebung und Frequenzsteigerung, durch die die verschiedenen Akteur:innengruppen voneinander profitieren (vgl. Interviews Frewein; Rosegger). Als zentral wird auch die historische Bausubstanz wahrgenommen (Interviews Spindler; Rosegger), die auch als Wohnraum von großer Bedeutung ist (vgl. Interview Spindler). Des Weiteren spielt Mobilität für den Ortskern eine wesentliche Rolle. So wird an den Ortskern die Erwartung gerichtet, dass er durch den öffentlichen Personennahverkehr angebunden ist (vgl. Interview Spindler) und in diesem Raum eine weitgehende Gleichberechtigung zwischen den Verkehrsteilnehmer:innen existiert (vgl. Interview Frewein).

Gründe für das Stärken von Ortskernen

Die Ortskernstärkung ist für die interviewten Personen aus unterschiedlichen Gründen von hoher Relevanz. Vor allem betonen die Expert:innen die Bedeutung von Ortskernen für die Menschen. So ist die potentielle Kommunikationsfunktion dieses zentralen sozialen Treffpunktes zu fördern (vgl. Interview Spindler), womit der Ortskern zu einem Raum werden kann, an dem

Menschen auch außerhalb ihrer alltäglichen Milieus zusammentreffen können (vgl. Interview Spindler). Damit kann der Ortskern zur Schaffung eines Identitätsgefühles und zur Resilienzstärkung beitragen (Interview Rosegger), indem er als prägender Ort für die Menschen angesehen wird, was dabei helfen kann, mögliche Abwanderungstendenzen einzuschränken (Interview Spindler). Außerdem dient die Stärkung der Reduktion des Flächenverbrauches und der Begünstigung eines nachhaltigen Mobilitätsverhaltens (Interview Rosegger) durch kurze Wege. Die Sicherung des zuvor angesprochenen historisch gewachsenen Ensembles wird als weiterer ausschlaggebender Grund zur Ortskernstärkung gesehen (Interview Frewein).

Bedeutung der Ortskernabgrenzung für die Ortskernstärkung

Die Ortskernabgrenzung ist für den Ortskernkoordinator der Steiermark, Stefan Spindler, dabei ein essenzielles Instrument der Planung. Vordergründig geht es ihm dabei darum, ein gemeinsames Bild von jenem Raum zu gewinnen, in den finanzielle Mittel zur Ortskernstärkung gelenkt werden. Deshalb sind für ihn objektive Kriterien, beispielsweise aus dem landeseigenen GIS, wichtig.

Planerisch-normative Auffassungen des Ortskerns und Bedeutung der Ortskernstärkung und -abgrenzung

Argumente für das Nutzen partizipativer Methoden bei der Ortskernstärkung und -abgrenzung

Grundsätzlich sei die Einbindung privater Akteur:innen in die Stärkung von Ortskernen in Zeiten geringer werdender finanzieller Mittel der Gemeinden essentiell, so Stefan Spindler. Weiters ist die Ermöglichung einer gewissen Teilhabe am Ortskernstärkungsprozess ein wesentlicher Faktor, wenn es das Ziel ist, dass die Bevölkerung eine stärkere Identität zur Gemeinde aufbaut (vgl. Interview Rosegger). Auch bei der Abgrenzung von Ortskernen könne es dabei hilfreich sein, „gewisse zusätzliche Perspektiven kennenzulernen“ (Interview Spindler). Vor allem zu Beginn des Nutzens von Ortskernabgrenzungen in der Steiermark hat man dabei auch intensiv mit breiten Teilen der jeweiligen Bevölkerung zusammengearbeitet, um besser zu verstehen, welche Teilbereiche für die Abgrenzung des Ortskerns bedeutsam sind (vgl. Interview Spindler). Die Erkenntnisse aus diesen Prozessen flossen auch in die Stärkung des GIS-Modells zur Ortskernabgrenzung ein, was dazu führte, dass man mithilfe des Modells zunehmend besser vorhersagen kann, welche Räume von Personen in einem Beteiligungsprozess als Ortskern wahrgenommen werden (vgl. Interview Spindler).

Außerdem, so Spindler, sei die Beteiligung der Bevölkerung in Prozessen rund um die Ortskernstärkung wichtig, um ein Bewusstsein für das Thema zu schaffen. Auch in Gratwein war das Ziel hinter der breiten Einbindung der Bevölkerung im Rahmen erster Workshops, unter anderem zur Ortskernabgrenzung, diese für das Thema zu sensibilisieren und auch dazu zu motivieren, am weiteren Ortskernstärkungsprozess aktiv teilzunehmen (vgl. Interview Frewein). Die gemeinsame Überprüfung und Anpassung des Vorschlages zur Ortskernabgrenzung der Landesabteilung war in Gratwein dabei auch ein wesentlicher Beitrag zur Erhöhung der Akzeptanz des Vorhabens sowie zur Steigerung seiner Legitimation und fachlichen Treffsicherheit (vgl. Interview Rosegger).

In einem Partizipationsprozess der Ortskernstärkung oder -abgrenzung angesprochene Personen

Als besonders wichtige Personengruppen, die besonders intensiv in Prozesse der Ortskernstärkung miteinbezogen werden sollen, erachtet Stefan Spindler vor allem Stakeholder:innen wie private Eigentümer:innen, Wirtschaftstreibende oder Multiplikator:innen, die auch ein Wissen über die Bedeutung von Flächenverfügbarkeit und die Potentiale von Ortskernlagen besitzen. So könnten auch weitere Personen aus der Bevölkerung gewonnen werden, die konkret in Projekte der Ortskernstärkung eingebunden werden können (vgl. Interview Spindler).

In Gratwein galt der Fokus im Kontext von Ortskernstärkung und Ortskernabgrenzung zunächst einer besonders breiten Zielgruppe, vor allem jenen Teilen der Bevölkerung, die in Ortskernnähe wohnen oder arbeiten (vgl. Interview Frewein). Im weiteren Verlauf des *OK Gratwein* Prozesses kam es auch zu einer Serie von thematischen Workshops mit einzelnen Stakeholder:innen-Gruppen, zivilgesellschaftlichen Initiativen und Vereinen (vgl. Interview Rosegger). Durch die hohe Bedeutung des Generationenhauses im Zentrum des Ortskerns, das diverse inklusive Angebote beherbergt, kam auch Personen mit besonderen physischen und psychischen Bedürfnissen eine wichtige Rolle als Ansprechpersonen im Prozess zu (vgl. Interview Rosegger).

Bei einigen Stakeholder:innen-Gruppen (wie der Jugend oder auch Eigentümer:innen) stießen die Einbindungsversuche jedoch auf geringe Resonanz (vgl. Interview Frewein). Dass sich die Aktivierung einiger Zielgruppen als schwierig erwies, läge, so Thomas Frewein, an verschiedenen Umständen. So fehle es erstens an Ressourcen zur Netzwerkpflge, beispielsweise im Sinne eines/einer Ortskernkümmerer:in, zweitens sei es schwierig, jene Gruppen zur Ortskernstärkung zu motivieren, die mit diesem Raum primär seine Funktion als Durchzugsstraße verbinden

(vgl. Interview Frewein). In Gratwein wurde also versucht, eine ausgesprochen breite Zielgruppe anzusprechen, was sich in der Praxis jedoch als schwierig erwiesen hat. Weitere Gründe dafür werden nachfolgend präsentiert.

Argumente gegen das Nutzen partizipativer Methoden bei der Ortskernstärkung und -abgrenzung

Im Bereich der steirischen Ortskernkoordination hat man in der Vergangenheit stark partizipativ gearbeitet – sowohl in der Ortskernstärkung als auch in der Ortskernabgrenzung (vgl. Interview Spindler). Durch die zahlreichen durchgeführten Ortskernabgrenzungsprozesse konnte dabei das GIS-Modell laufend optimiert werden; so hat man erkannt, dass mittlerweile eine Überlagerung der individuellen Grenzziehungen in einem Beteiligungsprozess dem Ergebnis des GIS-Modells in der Regel weitgehend entspricht (vgl. Interview Spindler). Während der Mehrwert partizipativer Abgrenzungsprozesse für das Ergebnis also geringer werde, seien auch die Nachteile ausgeprägter Beteiligung bei der Abgrenzung nicht zu missachten, so der Ortskernkoordinator. So befürchtet er, dass in einigen Fällen umfassende Partizipation die Qualität der Abgrenzung reduziere, weil das Einbringen von Partikularinteressen dazu führen könne, dass man nicht mehr „die bestmögliche Definition des Raumes vorliegen hab[e], sondern ein aus Einzelinteressen bestehendes Konglomerat“ (Interview Spindler). Dabei weist Spindler jedoch auch auf die Zusammenarbeit mit den Gemeinden im Abgrenzungsprozess hin, an die er die Erwartung stellt, Gemeindewissen gut konzentrieren zu können.

Negative Aspekte eines stark partizipativen Ortskernabgrenzungs- und Ortskernstärkungsprozesses kamen auch im Prozess *OK Gratwein* auf. Neben der bereits zuvor angesprochenen Schwierigkeit, die gewünscht breiten Zielgruppen für den Prozess zu motivieren (vgl. Interview Frewein), hat auch die starke Erwartungshaltung in der Bevölkerung zu Problemen geführt. Erfolgreiche Ortskernstärkungsprozesse in anderen Gemeinden, die das Resultat jahrelanger Bemühungen sind, hätten, Thomas Frewein zu Folge, dazu geführt, dass ausbleibende kurzfristige Resultate zu Frustration unter den Teilnehmer:innen führten. So sei es schwierig gewesen, Personen auch abseits von Workshops zur Bereitstellung von (finanziellen und zeitlichen) Ressourcen für Projekte der Ortskernstärkung zu motivieren.

Ausmaß partizipativer Methoden in einem Partizipationsprozess der Ortskernstärkung oder -abgrenzung

Einen Beteiligungsprozess, der lediglich aus einer Befragung und dem Abholen von Wünschen besteht, sehen die Expert:innen kritisch (vgl. Interviews Spindler, Frewein, Rosegger). Für den Ortskernkoordinator ist es daher wichtig, Partizipationsprozesse dort einzusetzen, wo man auch tatsächlich Verantwortung übertragen und Mitstreiter:innen finden kann. Gäbe man Personen nur die Chance, Bedürfnisse und Wünsche zu äußern, die man als Gemeinde möglicherweise nicht allein umsetzen kann, so liefe man Gefahr, eine Ablehnung gegen die Gemeindepolitik und Demokratieverdrossenheit zu stärken, so Stefan Spindler. „Ich wünsch’ mir was Beteiligung“ (Interview Spindler) sieht man daher kritisch, wenngleich man die konkrete Ausgestaltung und den Umfang möglicher Beteiligung den Gemeinden überlässt (vgl. Interview Spindler). Für die Ortskernabgrenzung bedeutet das beispielsweise, dass man seitens der Landesabteilung zunächst auf Basis des GIS-Modells einen grundstücksscharfen Vorschlag einer Abgrenzung an die Gemeinden schickt, diese dann weiterführende Fragen (wie zur Lage von Leerständen und Vereinen) beantworten und auf den Vorschlag reagieren, wodurch man Korrekturbedarfe erkennt (vgl. Interview Spindler).

In Gratwein ist eine umfassende Beteiligung, die die höchsten Stufen der Partizipation (vgl. Arnstein 1969) anvisiert, also das Mitentscheiden, Mitgestalten und Verantwortung übernehmen anvisiert, ebenfalls das Ziel der Ortskernstärkung (vgl. Interviews Frewein, Rosegger). Als Weg zu diesem Ziel verwendet(e) man auch Methoden und Formate, die den Beteiligten weniger Ressourcen abverlangen, auf das Generieren von Wissen und Ideen aufbauen und so auch zu umfangreicherer Einbeziehung motivieren sollen. Ein Beispiel dafür war eine Ortskernbegehung (vgl. Interview Rosegger). Das Ziel wäre es, dass durch die unterschiedlichen Formate schlussendlich eine Dynamik entsteht, durch die gemeinsam erarbeitete Ideen und Ziele gemeinsam umgesetzt werden (vgl. Interview Frewein).

Auffällig ist in Gratwein zudem, dass die zuvor angesprochene Reaktion der Gemeinde auf den Vorschlag zur Ortskernabgrenzung in Arbeitsgruppentreffen mit unterschiedlichen Stakeholdergruppen (nicht nur Eigentümer:innen, sondern auch der breiteren Bevölkerung) diskutiert wurde (vgl. Interviews Frewein, Rosegger). In diesem Rahmen wurden mit den Teilnehmer:innen auch „kleine, subjektive Subortskerne“ (Interview Rosegger) und Referenzorte außerhalb des Ortskerns, die aber den Ortskern beeinflussen (beispielsweise den Gewerbepark), definiert (vgl. Interview Rosegger). Damit hatten weite Teile der Bevölkerung die Möglichkeit, an der Ortskernabgrenzung mitzuarbeiten.

Umgang mit Stimmen, die dem Prozess gegenüber kritisch eingestellt sind

Prozesse der Ortskernabgrenzung seien in der Steiermark meist nicht von größeren Uneinigkeiten geprägt, so der Ortskernkoordinator Stefan Spindler. In den meisten Fällen sind es nur Diskussionen um einzelne Grundstücke, die im Dialog jedoch geschlichtet werden können (vgl. Interview Spindler).

Mehr Unstimmigkeiten gab es in Gratwein jedoch bei anderen Teilprojekten und Workshops der Ortskernstärkung, sowie im Diskurs um diesen Prozess (vgl. Interview Frewein). Hier spielten vor allem politische Positionen eine größere Rolle (vgl. Interviews Frewein; Rosegger). Thematisch war und ist dabei vor allem der Umgang mit der zentral gelegenen Landesstraße eine Quelle unterschiedlicher Auffassungen und verschiedener kritischer Stimmen (vgl. Interview Rosegger). Grundsätzlich sei das Ziel im Umgang mit kritischen Stimmen, zu versuchen, diese einzubinden, den eigenen Standpunkt zu kommunizieren, andere Standpunkte jedoch auch zu verstehen (vgl. Interviews Frewein; Rosegger). Dabei ist sowohl eine begleitende Moderation des Prozesses als auch das Bewusstsein, dass ein „Prozess, bei dem Vertrauen aufgebaut werden kann“ (Interview Rosegger) mit einer längeren Prozessdauer einhergeht, notwendig (vgl. Interviews Frewein; Rosegger). Und während ein möglicher Konsens zwar angestrebt wird, wird von beiden Expert:innen auf lokaler Ebene angemerkt, dass ein vollständiger Konsens nicht immer erreichbar sei (vgl. Interviews Frewein; Rosegger), es benötige eine „Ambiguitätstoleranz“ (Interview Rosegger) im Zugang.

Dass ein Prozess, bei dem es auch zahlreiche Kritiker:innen gibt, eine längere Dauer besitzt, sei aus verschiedenen Gründen notwendig. Einerseits, um einen kontinuierlichen Vertrauensaufbau zu ermöglichen, andererseits weil man so vermeiden kann, dass Kritiker:innen die wenig verfügbare Zeit dazu nutzen, Unmut kundzugeben und für konstruktives Arbeiten zu wenig Zeit bleibt, was andere Teilnehmer:innen in ihrer Motivation bremst (vgl. Interview Rosegger). Um mit der angespannten politischen Situation um die Ortskernstärkung besser umzugehen, wurde zudem seitens der Prozessplanung versucht, vorab mit Vertreter:innen der politischen Parteien ins Gespräch zu kommen. Größere kritische Bewegungen gänzlich außerhalb des Prozesses konnten damit verhindert werden (vgl. Interview Rosegger).

Gestaltung des Partizipationsprozesses

Der Beteiligungsprozess in Gratwein wurde so gestaltet, dass sich Phasen mit breiterer und spezifischer Beteiligung abwechselten. Eingangs wurde an breite Teile der Bevölkerung die

Einladung ausgesprochen, an der Bedarfserhebung mitzuwirken, beispielsweise durch Ortsbegehungen, die niederschwellig die Möglichkeit boten, im Austausch neue Perspektiven kennenzulernen (vgl. Interviews Frewein, Rosegger). In spezifischen Workshops sollten diese Ideen dann konkret weiterbearbeitet werden. Im Interview argumentiere Rainer Rosegger so, „Beteiligungsprozesse müssen jetzt nicht immer größer werden, sondern können durchaus quantitativ kleiner werden, aber in der Qualität dann auch zunehmen“. Auf spezifische Workshops könnten so breitere Formate folgen, um wieder an Themen der künftigen Entwicklung zu arbeiten (vgl. Interview Rosegger).

Räumlich wurde in Gratwein drauf geachtet, Veranstaltungen möglichst nicht in politisch geprägten Gebäuden zu veranstalten; Gemeindeämter seien so „zu einem gewissen Grad hierarchische Institutionen“ (Interview Rosegger), die einen negativen Effekt auf die beabsichtigte freie und konstruktive Arbeit in den Workshops haben könnten. Mit dem Generationenhaus in zentraler Lage hatte man in Gratwein zudem einen verfügbaren offenen Raum, der auch in der Bevölkerung auf hohe Akzeptanz stößt (vgl. Interview Rosegger). Dennoch wies der Prozess eine starke politische Prägung auf, wie die Protokolle der Veranstaltungen zeigen; bei einem abschließenden Workshop, welcher der Priorisierung von Handlungsbedarfen dienen sollte, hatte so ein Drittel der Teilnehmer:innen einen politischen Hintergrund (vgl. Marktgemeinde Gratwein-Straßengel 2023: 3). Zu den Workshops wurden auch externe Expert:innen eingeladen, um den Teilnehmer:innen externe Sichtweisen auf relevante Themenfelder wie die Mobilität zu bieten (vgl. Interview Frewein).

5.3.5. Straßenumfrage in Gratwein

An der Umfrage in der Bevölkerung nahmen 23 Personen teil. Die Umfrage wurde am Nachmittag des 19. August 2025 durchgeführt, wobei bei der Auswahl der befragten Personen darauf geachtet wurde, eine möglichst ausgeglichene Geschlechterquote und möglichst viele Altersgruppen zu erreichen. Anzumerken ist an dieser Stelle, dass es sich bei der Auswahl der Personen um keine statistisch repräsentative Stichprobe der Bevölkerung handelt; das war auch nicht das Ziel des Vorhabens. Vielmehr diente die Umfrage dem Versuch, einen ersten Eindruck zu erhalten, wie der Ortskern von der Bevölkerung aufgenommen wird und wo sie diesen verorten.

Im Rahmen der Kurzinterviews wurde den Passant:innen auch die Möglichkeit gegeben, selbst auf einer Karte einzuzichnen, wo für sie die Grenzen des Ortskerns liegen. Das Ergebnis dieser Kartierungen wird in Abbildung 26 visualisiert.

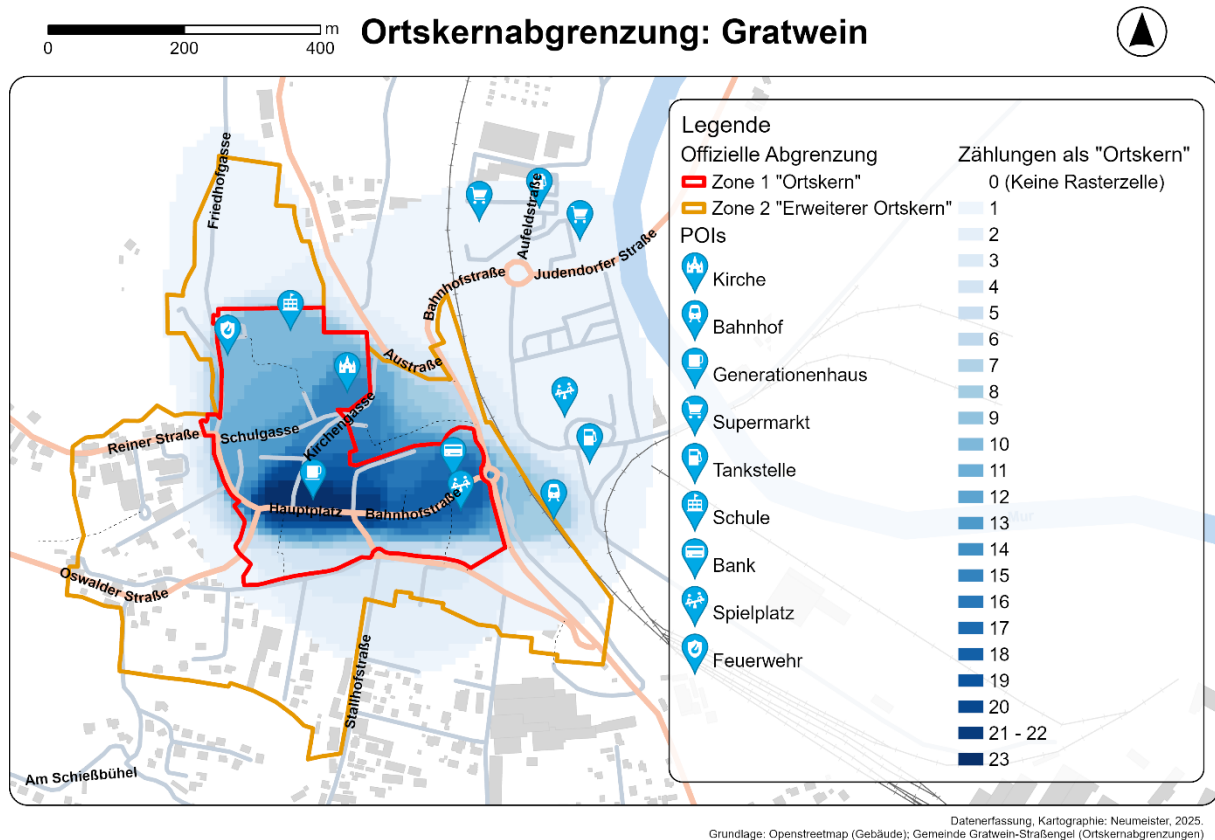


Abbildung 26: Visualisierung der gesammelten Ortskernabgrenzungen in den Straßenumfragen im Vergleich zur offiziellen Ortskernabgrenzung. Datenbasis: OSM 2025 & Marktgemeinde Gratwein-Straßengel 2024. Eigene Darstellung 2025.

Abbildung 26 zeigt auf Basis einer Heatmap, wie oft eine Rasterzelle als Ortskern genannt wurde; je dunkler die Farbe des Rasters, desto häufiger die Nennungen als Ortskern. Auffällig ist, dass die dunkleren Bereiche der Heatmap einen sehr ähnlichen Bereich wie jenen der Ortskernabgrenzung „Zone 1“ abbilden. Für die Bevölkerung ist vor allem der Raum um das Generationenhaus, also der *Hauptplatz* und der südliche Teil der *Kirchengasse* einstimmig der Ortskern. Die Bahnhofstraße bis zum östlich gelegenen Kreisverkehr ist ebenfalls für die meisten Passant:innen der Ortskern, die Bank sehen 78 % der Passant:innen als Ortskern. Der Bahnhof, westlich des Kreisverkehrs, ist für 35 % der angesprochenen Personen Teil des Ortskerns. Richtung Norden weisen 65 % der Personen der Kirche eine Ortskernlage zu, 43 % der Feuerwache und dem nördlichen Ende des Schulzentrums. Richtung Süden ist es die erste Häuserreihe entlang der Bahnhofstraße und des Hauptplatzes, die als Ortskern angesehen wird, im Westen ist die Grenze mehrheitlich die Reiner Straße selbst sowie die nördlich anschließende

Friedhofstraße, die zur Feuerwehrwache führt. Der Gewerbepark auf der östlichen Seite der Eisenbahnstrecke liegt nur für eine Person im Ortskern.

Die offizielle Ortskernabgrenzung für die Zone 1 besitzt weitgehend dieselben Grenzen, umfasst aber im Süden auch hinter der ersten Häuserreihe liegende Grundstücke beziehungsweise Grundstücksteile. Der Vergleich zeigt, dass in der Bevölkerung weitgehend sehr ähnliche Ansichten darüber existieren, was als Ortskern gesehen wird und, dass sich diese Ansichten auch in der offiziellen Abgrenzung widerspiegeln. Interessant ist aber auch hier, dass der Ortskern in Gratwein von der Kirche wenig geprägt ist (nur 65 % der Befragten verorten die Kirche im Ortskern), besonders stark aber vom Generationenhaus (ehemaligen Gemeindeamt), was sich auch in der von einigen Personen vorgenommenen besonders engen Eingrenzung des Ortskernes um das Gebäude zeigt.

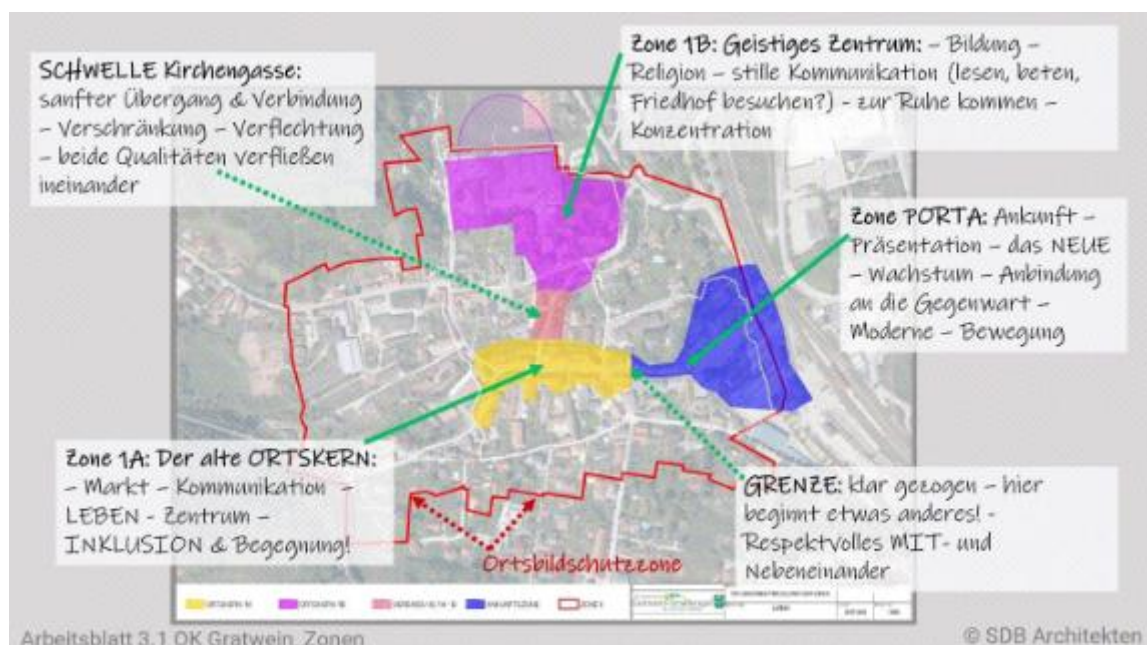


Abbildung 27: Zonen/Subortskerne des Ortskerns von Gratwein. SDB Architekten in: Marktgemeinde Gratwein-Straßengel 2024: 8.

In Gratwein wurde im Rahmen des Beteiligungsprozesses auch eine Unterteilung des Ortskerns in vier *Subortskerne* vorgenommen (Abbildung 27). Diese Bereiche beschreiben den abgegrenzten Ortskern (Zone 1 und Zone 2) hinsichtlich der Bedeutung der einzelnen Teilräume und werden als Grundlage für weitere Maßnahmen der Ortskernstärkung herangezogen (vgl. Interviews Frewein; Rosegger). Auffallend ist hier, dass jener Bereich, der in Gelb den *alten Ortskern* kennzeichnet, eine besonders hohe Überlappung mit jenem Bereich, der in der Umfrage von allen Teilnehmer:innen als Ortskern eingezeichnet wurde, aufweist. Das zeigt, dass die historische

Wurzel des Ortskerns von Gratwein auch heute eine hohe Bedeutung für die Bevölkerung darstellt, obwohl große Teile der Bevölkerung diesen nur als „Durchzugstraße und Bushaltestelle“ (Interview Frewein) kennen. Auch die erfolgreiche Weiternutzung des alten Gemeindeamtes, jetzt als Generationenhaus mit diversen Angeboten für unterschiedliche Altersgruppen, könnte einen Einfluss auf diese Wahrnehmung gehabt haben.

An dieser Stelle ist jedoch die Frage relevant, wie dieser Ortskern von den Befragten wahrgenommen wird beziehungsweise, für welche Funktionen er genutzt wird.

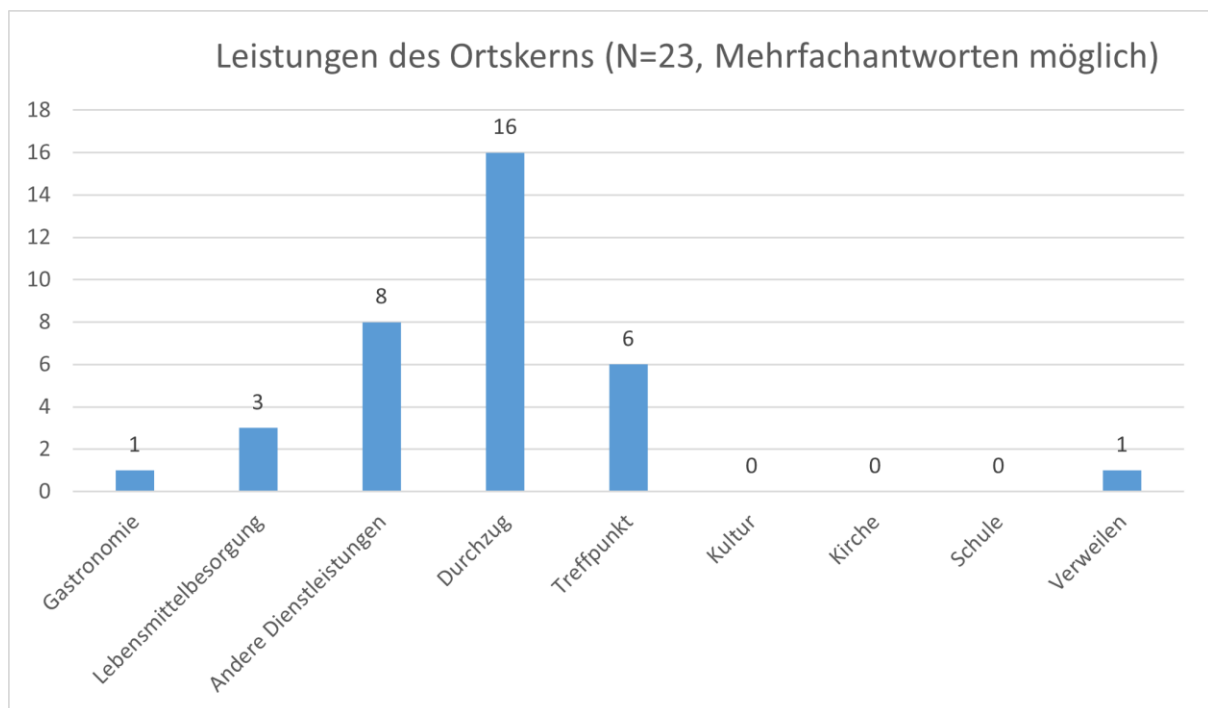


Abbildung 28: Von Passant:innen formulierte Funktionen des Ortskerns von Gratwein. Eigene Erhebung & Darstellung 2025.

Abbildung 28 zeigt, dass der Ortskern von Gratwein primär ein Ort des Durchzuges ist (70 % der Befragten gaben dies an). In untergeordnetem Ausmaß werden auch Dienstleistungen in Anspruch genommen (beispielsweise die Bank); auch als Treffpunkt nutzen 26 % der Befragten den Ortskern, eine besondere Relevanz hat hier das Generationenhaus. Zwar gibt es neben leerstehenden Gasthäusern und Konditoreien auch aktive gastronomische Angebote, diese werden jedoch scheinbar nicht als besonders bedeutsam erachtet. Insgesamt zeigen diese Zahlen eindrücklich, warum 2023 ein Prozess zur Ortskernstärkung gestartet wurde; zeitgleich zeigen sie auch, dass die Umsetzung weiterer Maßnahmen zwingend erforderlich ist, wenn man den Ortskern nicht primär als Durchzugsraum positionieren will.

Kapitel 6 | Diskussion der Ergebnisse

Grundsätzlich gab es bezüglich der Vorstellung eines (idealen beziehungsweise angestrebten) Ortskerns sowie den Gründen für seine Abgrenzung eine hohe Übereinstimmung zwischen den interviewten Akteur:innen. So wurde argumentiert, dass der Ortskern ein multifunktionaler Raum sein soll, an dem Menschen arbeiten und einkaufen können, aber auch einen gesellschaftlichen Treffpunkt haben, womit man dem in der Literatur häufig diskutierten multifunktionalen Potential des Ortskerns (vgl. Powe 2020: 249; ÖROK 2019: 18; Hospers 2017; Dobson 2015: 135) zustimmt. Auch die Bedeutung eines gestärkten Ortskerns für Klima- und Umweltschutz, etwa durch ermöglichte kurze Wege oder die Förderung flächensparender Siedlungsentwicklung, wurde in allen drei Fallstudien betont, ebenso die Bedeutung der historischen Bausubstanz in Ortskernlagen (vgl. ÖROK 2019: 18; Nagel & BSBK 2018: 38). Besonders intensiv wurde jedoch die Rolle des Ortskerns für die in der Ortschaft lebenden Menschen thematisiert. Im Sinne eines *fourth place* (vgl. Simões Aelbrecht 2016) soll der Ortskern dabei ein Raum sein, der es Personen ermöglicht, auch außerhalb ihres normalen Milieus auf andere Menschen zu treffen. Vor allem, weil andere Räume des Zusammentreffens und Austausches wie Vereine oder Wirtshäuser häufig an Bedeutung verlieren (vgl. Renker 2018: 26), besitzen öffentliche Räume ein bedeutendes Potential zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts in Gemeinden (vgl. Qi et al. 2024: 156). Des Weiteren eignen sich Ortskerne auch für die (erneute) Förderung von zentral erreichbaren *Third Places* (vgl. Oldenburg 2023) wie Gasthäusern oder Vereinslokalen, so die Interviewpartner:innen.

Interessant ist an dieser Stelle auch der Verweis auf die Bedeutung des Ortskerns für die Kreativität (konkret in der Studie von Thalgau/Salzburg) und Identität (angemerkt in allen Fallstudien) der Bevölkerung. Damit unterstreichen die Interviewpartner:innen die Ansicht, Ortskerne seien „not merely [...] places to buy, but [...] to be [...], where we rediscover local identity and community, where we can be more fully alive“ (Dobson 2015: 217). Diese Ansicht berücksichtigt mehr als nur die konzipierte Erscheinung des Raumes und fokussiert sich auch darauf, wie der Raum durch seine Nutzer:innen erlebt werden kann und wie er auf die Personen wirkt (vgl. Lefebvre 1991: 38f.). Durch einen Fokus auf den Ortskern als identitätsbildender Ort könne, so Rosegger und Untner, auch etwaigen Abwanderungstendenzen entgegengewirkt werden. Auch in der Literatur wird die Kombination von Verbundenheit, aufgebauter Identität zu einem

Wohnort, und sozialen Beziehungen als zentraler Faktor für das Entscheiden gegen eine Abwanderung vom ländlichen Raum angeführt (vgl. Hibbard & Lurie 2023: 775).

Unterschiede lassen sich in der Wahrnehmung der Ortskerne und ihrer Grenzen durch die jeweilige Bevölkerung erkennen. In Purgstall wird so eine hohe Funktionsmischung wahrgenommen: der Ortskern dient als Raum für gastronomische Angebote, als Treffpunkt, für kulturelle und religiöse Angebote und für Dienstleistungen wie das Einkaufen oder eine ärztliche Versorgung. Dass 50 Prozent der Befragten von sich aus angaben, den Raum auch als Treffpunkt zu nutzen, 39 Prozent für kulturelle Aktivitäten und 88 Prozent für die gastronomischen Angebote, zeigt, dass hier das Potential des Ortskerns als sozialer Ort (vgl. Arndt et al. 2020: 8; Qi et al. 2024: 156) erkannt wird. Dies kann auf vergangene Ortskernstärkungsprozesse zurückgeführt werden, die neben einem Fokus auf die funktionale Stärkung des Raumes auch gestalterische Maßnahmen zur Attraktivierung des Raumes umsetzten, beispielsweise durch die Schaffung einer Begegnungszone am zentralen Kirchenplatz.

Auch in Thalgau zeigt sich ein Zusammenhang zwischen vorangegangenen Ortskernstärkungsmaßnahmen und der Wahrnehmung eines Bereiches als Ortskern. Hier ist es vor allem das zentrale Gebiet der Begegnungszone um den Marktplatz, das als Ortskern wahrgenommen wird. Wie in Purgstall sehen die Befragten darin ein Gebiet, das von einer hohen Multifunktionalität geprägt ist, vor allem durch sein gastronomisches Angebot, die Möglichkeiten des Besorgens von Lebensmitteln und die Inanspruchnahme anderer Dienstleistungen, sowie als Treffpunkt und für kulturelle und religiöse Aktivitäten. Dass das Besorgen von Lebensmitteln hier ebenfalls als Funktion des Ortskerns wahrgenommen wird, lässt sich auch auf raumordnungsrechtliche Bestimmungen des Landes Salzburg zurückführen, welche die Errichtung von Handelsgroßbetrieben in ausgewiesener Ortskernlage forcieren (vgl. S-ROG 2009 §32(5)). Tatsächlich befinden sich im offiziell gewidmeten Ortskern von Thalgau zwei Supermärkte, wovon ein Supermarkt in einem Bereich liegt, der von 88 Prozent der Befragten als Ortskern wahrgenommen wird. Wie in Purgstall spiegelt sich das multifunktionale und soziale Potential von Ortskernen (vgl. Powe 2020: 249; ÖROK 2019: 18; Dobson 2015: 135) somit auch in Thalgau wider; die konzipierte Erscheinung des Raumes weist also, abgesehen von der genauen Eingrenzung, große Ähnlichkeiten zum wahrgenommenen Raum auf.

In Gratwein gibt es große Unterschiede zwischen dem, zuvor erläuterten, konzipierten Ideal eines Ortskerns mit einer Funktionsmischung und dem Potential als sozialer Ort mit hoher

Aufenthaltsqualität, und der Wahrnehmung des konkreten Ortskerns durch die Befragten und die Expert:innen. Ein ausschlaggebender Faktor für die Attraktivität eines Raumes zum Verweilen und Kommunizieren, demnach auch zum Fördern sozialer Strukturen, ist die Präsenz und Intensität von motorisiertem Verkehr (vgl. u.a. Gehl 2011: 167). Dass ein Ortskern ein Raum sein soll, der nicht nur auf die Bedarfe des motorisierten Individualverkehrs ausgelegt ist, wäre daher von zentraler Bedeutung (vgl. Interview Frewein). An dieser Stelle kommt der Wahrnehmung des Raumes durch die Akteur:innen in Gratwein eine wichtige Rolle zu. Der Ortskern in Gratwein wird stark von der Landesstraße dominiert und besitzt, auch durch die Aufteilung der verfügbaren Fläche, die den motorisierten Individualverkehr priorisiert, eine geringe Aufenthaltsqualität, was sich negativ auf die oben genannten idealen Eigenschaften eines Ortskerns auswirkt (vgl. Interviews Frewein, Rosegger). Das wird auch in der Straßenumfrage mit Passant:innen deutlich, von denen 70 % angaben, den Raum primär als Durchzugsort zu verwenden und nur 26 % den Ortskern betreten, um sich mit anderen Menschen zu treffen.

Weiters scheint auch die Funktionsvielfalt eingeschränkt zu sein. So wurde die Möglichkeit, Lebensmittel zu besorgen nur von 13 % als Funktion des Ortskerns genannt, als Raum für kulturelle Aktivitäten oder zum Verweilen wird er von 0 % beziehungsweise 2 % gesehen. Dies unterstreicht die Differenz zwischen dem Ideal und dem Status Quo zusätzlich und lässt vermuten, dass der Raum gesellschaftlich nicht als Ort zum Leben (vgl. Dobson 2015: 271) oder *third* beziehungsweise *fourth place* (vgl. Oldenburg 2023; Simões Aelbrecht 2016) wahrgenommen und gelebt wird.

6.1. Konzipierte und wahrgenommene Grenzen des Ortskerns

Wie in Kapitel 3.1. erläutert, ist die Abgrenzung von Ortskernen komplex (vgl. Wurm et al. 2015: 1; Cheshire et al. 2018: 255; Papaioannou et al. 2020: 25). Die in den Ortschaften durchgeführten Prozesse der Ortskernabgrenzung wurden zudem in unterschiedlichen planerischen Kontexten und nach verschiedenen Kriterien durchgeführt. In Thalgau wurde die Ortskernabgrenzung bereits 2010 nach den Kriterien des Landes Salzburg (vgl. Land Salzburg 2004) durchgeführt (vgl. Regioplan Ingenieure 2010). In Purgstall wurde die Ortskernabgrenzung im Zuge der Erstellung eines *Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzeptes 2024* nach den Kriterien der *ÖROK-Fachempfehlungen zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen* (vgl. ÖROK 2019) vollzogen (vgl. Dorf- und Stadterneuerung 2024). In Gratwein erstellte die zuständige Abteilung des Landes auf

Basis der in der Steiermark verwendeten Kriterien einen ersten Entwurf einer Ortskernabgrenzung, der nachfolgend im Rahmen des LA-21 Prozesses *OK Gratwein I* unter Beteiligung der Bevölkerung adaptiert und finalisiert wurde (vgl. Marktgemeinde Gratwein-Straßengel 2024: 5 & Interviews Frewein; Rosegger). Während die Ortskernabgrenzungen in Gratwein und Purgstall die von der ÖROK empfohlenen zwei Ortskernzonen, einen Ortskern und einen erweiterten Ortskern, beinhalten (vgl. ÖROK 2019: 18), beinhaltet die Abgrenzung in Thalgau, gemäß den Kriterien des Landes Salzburg, nur eine Zone.

Der Vergleich der offiziellen Ortskernabgrenzungen der drei Ortschaften mit den aggregierten Versionen der in den Befragungen gesammelten Abgrenzungen zeigt dabei, dass die von den Befragten am häufigsten als Ortskern kartierten Bereiche hohe Ähnlichkeiten zu den offiziellen Abgrenzungen aufweisen, zumindest, wenn vorhanden, zur Zone 1 (siehe Abbildung 29). Lediglich in Thalgau umfasst die Ortskernabgrenzung ein deutlich größeres Gebiet als jenes, das von der Mehrheit der Befragten kartiert wurde. Letzteres Gebiet beschränkt sich nämlich vor allem auf den zentral gelegenen Marktplatz und die gestalterisch hervorgehobene Begegnungszone; Bereiche wie die östlich gelegenen Kindergartenstandorte oder die westlich gelegene Tankstelle wurden nur von einzelnen Personen als Ortskern eingezeichnet. Dies kann aber auch auf die

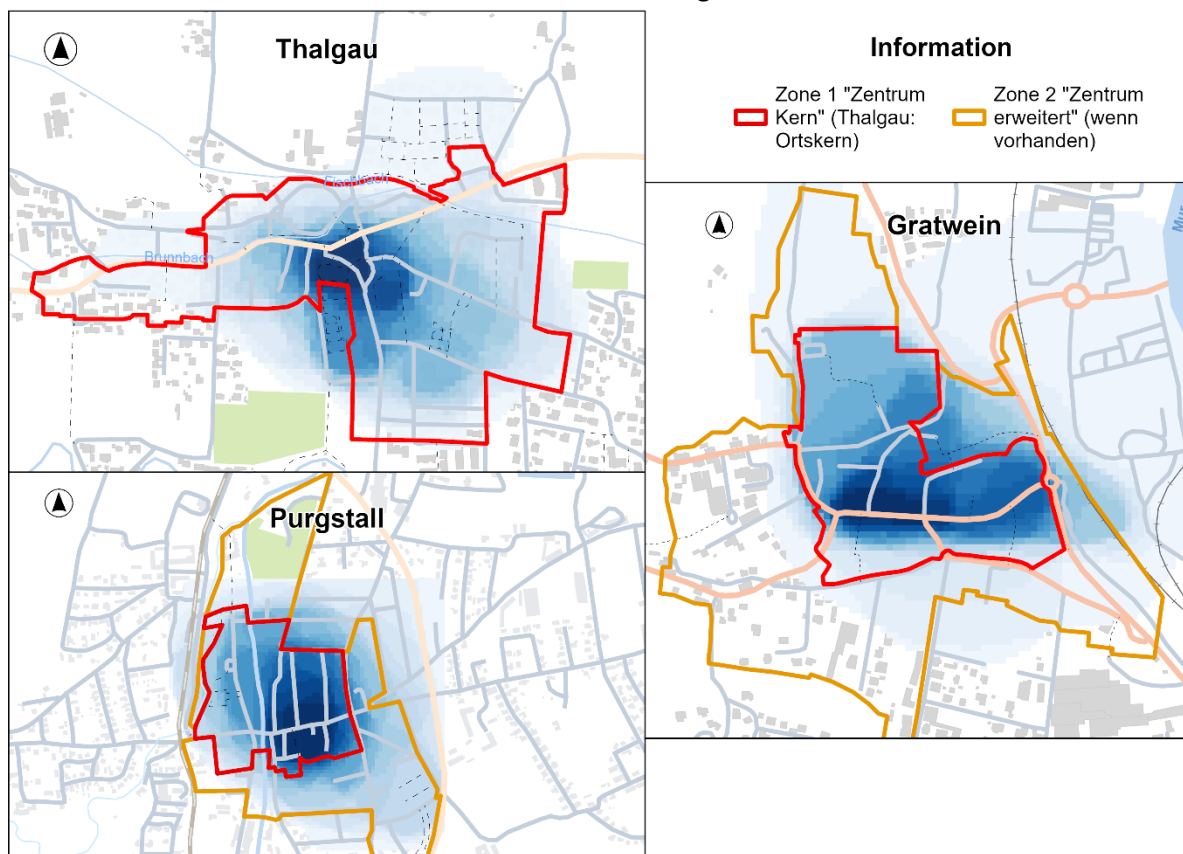


Abbildung 29: Vergleich der kartierten (Cluster) und offiziellen Abgrenzungen in den drei Fallstudien. Datenbasis: OSM; Dorf- und Stadterneuerung 2024; Marktgemeinde Gratwein-Straßengel 2024; Regioplan Ingenieure 2010. Eigene Darstellung 2025.

Ausweisung nur einer Ortskernzone (und keiner eigenen erweiterten Zone) zurückgeführt werden.

In Purgstall weisen die in der Straßenumfrage gewonnen Erkenntnisse eine hohe Ähnlichkeit zur offiziellen Ortskernabgrenzung der Kernzone (nicht so stark zur erweiterten Zone) auf. Gleichzeitig wird in Purgstall an der Erlauf auch offensichtlich, warum es hilfreich sein kann, die Bevölkerung nach ihrer Auffassung der räumlichen Grenzen des Ortskerns zu fragen. Während alle Befragten den Raum mit der Begegnungszone um den Kirchenplatz als Ortskern identifizierten, ist der tatsächliche historische Ursprung des Ortes, westlich der Erlauf um das Rathaus, nur für etwas mehr als die Hälfte der Befragten Teil des Ortskerns. Was also als Funktion des Ortskerns genannt wurde, hängt von dem Raum ab, der auch als Ortskern identifiziert wird. Dass der Raum mit der höchsten Anzahl der Klassifizierungen als Ortskern jener ist, der bereits von Ortskernstärkungsprozessen profitiert hat, lässt vermuten, dass die darin durchgeführten Maßnahmen und Projekte einen positiven Einfluss auf die Wahrnehmung durch die Bevölkerung hatten. Für die Planung ist dabei auch der historische Ursprung der Ortschaft westlich der Erlauf eindeutiges Ortskerngebiet, weshalb es interessant sein wird, zu sehen, inwiefern künftige Maßnahmen der Ortskernstärkung um das Rathaus Einfluss auf die von der Bevölkerung wahrgenommenen Grenzen haben wird.

In Gratwein ist die Ähnlichkeit zwischen der vom Großteil der Befragten wahrgenommenen Ausdehnung des Ortskerns und der offiziellen Ortskernabgrenzung besonders hoch. Nur im südlichen Bereich der Abgrenzung umfasst die offizielle Ortskernabgrenzung (Zone 1) eine weitere Häuserzeile. Im Zuge dieser Masterarbeit war jedoch nicht festzustellen, inwiefern dieses Ergebnis bereits in der vom Land Steiermark mithilfe eines GIS-Modells durchgeführten Version der Ortskernabgrenzung eine solch hohe Ähnlichkeit zur durch die Straßenumfrage gewonnenen Kartierung aufweist, oder, ob dies ein Resultat der in Gratwein durchgeführten Bevölkerungsbeteiligung bei der Ortskernabgrenzung war. In jedem Fall zeigt das Ergebnis, dass auch in Gratwein ein stark verbreitetes Bild davon, welchen Bereich der Ortskern umfasst, gegeben scheint.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse also, dass das Kartieren von gefühlten Grenzen eines Ortskerns durch Bürger:innen zwar nicht zwingend zu einer klaren, parzellenscharfen, Abgrenzung des Raumes beiträgt, sehr wohl aber wertvolle Informationen über die Wahrnehmung des Ortskerns offenbart. So eignet sich diese Methode, auch durch einen Vergleich mit offiziellen

Ortskernabgrenzungen, für verschiedene Zwecke im Kontext der Ortskernstärkung. Erstens unterstützt sie dabei, herauszufinden, wie vergangene Maßnahmen oder Dynamiken die Wahrnehmung des Ortskerns geprägt haben, wodurch auch die Evaluierung vergangener Projekte unterstützt werden kann. Dies haben vor allem die Beispiele in Purgstall und Thalgau gezeigt. Zweitens lassen sich die gesammelten Ortskernabgrenzungen mit den offiziellen Abgrenzungen vergleichen, um herauszufinden, welche Teilräume nicht oder weniger stark als Ortskern wahrgenommen werden, wo also Handlungsbedarfe bestehen könnten. Drittens ergänzt die Kartierung eines Ortskerns Formate der Bedarfs- und Ideenerhebung, wie sie etwa in Entwicklungskonzepten zentral sind, mit wesentlichen räumlichen Informationen, die dabei helfen, besser zu verstehen, von welchem Gebiet gesprochen wird. Damit wird auch eine Grundlage für eine weiterführende Partizipation in einem Entwicklungsprozess gelegt.

6.2. Potentiale partizipativer Methoden bei der Ortskernabgrenzung

Nachdem stark partizipativ gestaltete Prozesse der Ortskernabgrenzung derzeit selten sind, wurden im Rahmen dieser Arbeit vor allem partizipative Prozesse mit einem Einfluss auf die Ortskernstärkung analysiert. Diese Prozesse stehen in einem engen Zusammenhang zur Ortskernabgrenzung. Dementsprechend widmet sich diese Diskussion ebenfalls breiter gefassten Partizipationsprozessen, die es ermöglichen, auch für Prozesse der Ortskernabgrenzung wesentliche Erkenntnisse zu gewinnen. Dabei orientiert sich die nachfolgende Diskussion der Prozesse an den zuvor vorgestellten Frameworks zur Analyse von Partizipationsprozessen von Hofer & Kaufmann (2023) und Hurlbert & Gupta (2015).

Im Folgenden wird also vor allem auf die Zielsetzungen, Akteur:innen und Arenen der Prozesse eingegangen (vgl. Hofer & Kaufmann 2023), wobei die Diskussion der Zielsetzungen durch eine Bezugnahme auf die *Split Ladder of Participation* (vgl. Hurlbert & Gupta 2015) bereichert wird. Als Grundlage ist jedoch auch der Kontext der drei Planungsprozesse zu betrachten (vgl. Hofer & Kaufmann 2023: 361f.). Die analysierten Prozesse wurden jeweils politisch gestartet, jedoch unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen durchgeführt.

In Purgstall an der Erlauf wurde ein Prozess analysiert, der auf einem früheren Ortskernstärkungsprozess aufbaute und ultimativ der Erstellung einer *Gemeindevision*, eines *Integrierten*

Städtebaulichen Entwicklungskonzeptes (ISEK) diene. Die Einbindung der Bevölkerung ist dabei ein wichtiges Merkmal der Erstellung von *ISEKs* (vgl. ÖROK 2019: 19).

In Thalgaun lag der Fokus auf einem LA-21 Prozess, *Weitblick für Thalgaun*, also einer Prozessform, die bereits in ihrer Definition stark auf Partizipation setzt (vgl. BMK 2019). Dieser Prozess wurde ergebnisoffen gestartet und entfaltete erst durch die Beteiligung der Bevölkerung eine ortskernstärkende Wirkung. Wie in Purgstall wurde der Prozess jedoch politisch geöffnet; außerdem kam es auch in Thalgaun bereits zuvor zu wichtigen Projekten der Ortskernstärkung.

In Gratwein handelt es sich ebenfalls um einen politisch geöffneten LA-21 Prozess. Im Gegensatz zu dem Prozess in Thalgaun gab es bei *OK Gratwein* jedoch schon zu Beginn ein klar definiertes Thema, die Ortskernstärkung. Zeitlich und organisatorisch wurde der Prozess zudem im Umfeld der Initiative *Starke Zentren* des Landes Steiermark (vgl. Land Steiermark 2025: 7) gestartet, es gab also zeitgleich ein starkes politisches Interesse an ortskernstärkenden Prozessen auf Landesebene, wobei auch das Land Steiermark beispielsweise bei der Ortskernabgrenzung mitwirkte. Während *OK Gratwein I* der erste größere Ortskernstärkungsprozess in Gratwein war, wurden erste Maßnahmen mit einer Wirkung auf den Ortskern, wie die Umgestaltung des zentral gelegenen ehemaligen Gemeindeamtes in ein inklusives *Generationenhaus*, bereits zwei Jahre zuvor umgesetzt.

Zielsetzungen

Grundlegend für die Auswahl der Akteur:innen eines Beteiligungsprozesses und die verwendeten Methoden ist zunächst die Beschäftigung mit der Frage, warum man einen Partizipationsprozess startet und warum man sich dazu entscheidet, bestimmte Akteur:innen in einen Prozess einzuladen (vgl. Thorpe 2017: 567). Die dieser Frage zugrundeliegenden Grundannahmen, die bearbeiteten Problemstellungen sowie die gewünschten Ergebnisse sind dabei wichtig zu definieren (vgl. Hofer & Kaufmann 2023: 367ff.), um Partizipation dort einzusetzen, wo sie auch Wirkung entfalten kann (vgl. Seebacher et al. 2018: 102).

Die Grundannahmen, welche die Entscheidung für die Verwendung partizipativer Methoden in den Prozessen beeinflussten, zeigen dabei Parallelen zu der Diskussion in der Literatur auf. Vor allem in Gratwein wurde in einem partizipativ geprägten Ortskernstärkungsprozess eine Chance gesehen, Vertrauen zwischen den Akteur:innen aufzubauen (vgl. Marktgemeinde Gratwein-Straßengel 2024: 4). Grundsätzlich wird mangelndes Vertrauen vor allem zwischen der Politik

und der Bevölkerung häufig als Grund angegeben, warum auf partizipative Prozesse verzichtet wird (vgl. Pløger 2021: 434), wobei Healey (2012: 30) ebenfalls argumentiert, dass konstruktive Diskussionen um komplexe und konfliktbehaftete Themen ein vertrauensbildendes Potential haben. Ähnlich wurde auch in Thalgau argumentiert, wo partizipative Methoden als identitätsstiftende Instrumente zur Stärkung des Gemeinschaftsgefühls gesehen wurden, die auch Parteilagen übergreifende Projekte möglich machen und demokratiebildend wirken (vgl. Interviews Grubinger; Untner)

Weitere häufig genannte Argumente für die Verwendung partizipativer Methoden lagen im Nutzen von lokalem Wissen, um konkrete Bedarfe und Projektideen zu entwickeln und eventuell vorangegangene Projekte zu reflektieren (vgl. Interviews Brüll; Riemer; Grubinger; Untner; Spindler). Dadurch sollten die Planungsergebnisse effektiver, transparenter und treffsicherer werden (vgl. Interviews Brüll; Riemer; Grubinger; Untner; Spindler; Frewein; Rosegger). Das Einbinden und Nutzen von lokalem Wissen (vgl. Rydin 2007: 55) ist, wie Anggraeni et al. (2019: 365) in ihrem Literature Review feststellten, ein häufig genannter Faktor für eine erhöhte Legitimität, Effektivität und Akzeptanz von umgesetzten Maßnahmen. Dafür sei es jedoch notwendig, Erkenntnisse aus partizipativen Planungsprozessen zu nutzen und zu beachten, sie also als „driver of a planning outcome“ (Thorpe 2017: 569) zu sehen, die eine Wirkung haben (vgl. Seebacher et al. 2018: 102; Selle 2011: 13). So wurde auch von den interviewten Expert:innen mehrfach unterstrichen, wie wichtig es sei, Bürger:innen dort einzubinden, wo diese Einbindung auch tatsächlich zu einem Ergebnis führt oder eine weiterführende Partnerschaft fördert, weil man ansonsten eine erhöhte Planungs- und Politikverdrossenheit begünstigen könnte (vgl. Interviews Grubinger; Spindler).

Weitere mehrfach genannte Gründe beziehen sich auf die Steigerung der Akzeptanz von durchgeführten Maßnahmen sowie die Sensibilisierung für die Bedeutung von Ortskernen (vgl. Interviews Puchner; Rosegger). In der Literatur wird häufig die Sorge geäußert, partizipative Prozesse würden oftmals lediglich dazu genutzt werden, für bereits bestehende Planungen die Akzeptanz zu erhöhen (vgl. Selle 2011: 5; Fainstein & Fainstein 2013: 41). Während zweifelsfrei die Bedeutung ortskernstärkender Maßnahmen kommuniziert werden sollte, wird aus den Prozessen jedoch auch ersichtlich, dass diese Schaffung von Akzeptanz nicht nur für bestehende, sondern auch für im Prozess entstehende Planungen gelten sollte.

Ein zentrales Ziel, das in allen Fallstudien formuliert wurde, war das Nutzen partizipativer Methoden in der Ortskernstärkung mit dem finalen Ziel der Partner:innensuche für Umsetzungsschritte. Im Purgstall stand der Beziehungsaufbau zu Personen, die sich in weiteren Schritten ortskernstärkend engagieren können, im Fokus (vgl. Interviews Riemer, Puchner) und in Thalgau sollten Projekte entstehen, die von sich entwickelnden Projektgruppen weitgehend eigenständig durchgeführt werden (vgl. Interview Grubinger). Auch in Gratwein wurde versucht, durch den Prozess eine Dynamik zu erzeugen, mit der die Bevölkerung dazu motiviert werden kann, entwickelte Maßnahmen und Projekte als Partner:innen umzusetzen (vgl. Interview Frewein). Diese Ziele entsprechen höheren Sprossen in Arnsteins *Ladder of Participation* (1969), die auf Möglichkeiten zur Mitgestaltung und Partnerschaft, bis hin zur Selbstverantwortung abzielen. Das Ziel, etwa „spin-off partnerships and collaborative projects“ (Innes & Booher 1999: 414) zu bilden, wurde dabei in vielen partizipativen Prozessen beobachtet (vgl. ebd.).

Die *Split Ladder of Participation* (vgl. Hurlbert & Gupta 2015) ermöglicht es, zu analysieren, welche Art von Problem durch einen (partizipativen) Planungsprozess behandelt wird und welches Ausmaß an Partizipation in diesem Kontext hilfreich sein könnte. Dadurch können weitere Aussagen zu den Zielsetzungen der Partizipationsprozesse getätigt werden. Für die analysierten Ortskernstärkungsprozesse in Purgstall und Gratwein lässt sich argumentieren, dass dabei ein *moderately structured problem* (vgl. Hurlbert & Gupta 2015: 102) im Fokus stand. Das Ziel der Prozesse war die Ortskernstärkung beziehungsweise die Vorbereitung von Maßnahmen der Ortskernstärkung auf Basis eines Leitbildentwurfes. Dabei wurde angenommen, dass weitgehende Einigkeit über den Handlungsdruck bestünde, über die konkret notwendige Herangehensweise im Sinne der Maßnahmen und Projekte aber Unklarheit herrsche. Während erst nachfolgend näher auf die Akteur:innen der Prozesse eingegangen wird, lässt sich argumentieren, dass von einem adaptiven Governance-Verständnis ausgegangen wurde, also einem kollaborativen Setting mit Akteur:innen aus unterschiedlichen Interessensgruppen, die schlussendlich an *double loop learning* interessiert sind. Damit ist ein Erkenntnisinteresse gemeint, das sowohl auf einer Reflexion vergangener Praktiken als auch einer kreativen Entwicklung künftiger Vorhaben basiert. (vgl. Hurlbert & Gupta 2015: 103f.).

Nachdem man in Niederösterreich bereits in früheren Prozessen an anderen Orten keinen grundlegenden Vertrauensprobleme oder prozessgefährdenden Konflikten bei der Ortskernstärkung begegnet ist (vgl. Interview Brüll) kann argumentiert werden, dass für den Prozess auch

ein Vertrauen in der Bevölkerung vermutet wurde. In Gratwein spielte Vertrauen ebenfalls eine zentrale Rolle, dieses sollte durch die Beteiligung zudem gestärkt werden (vgl. Marktgemeinde Gratwein-Straßengel 2024: 4). Basierend auf diesen Faktoren lassen sich die behandelten Planungsprobleme in Purgstall und Gratwein im dritten Quadranten der *Split Ladder of Participation* einordnen; partizipative Formate könnten dem Modell zu Folge hier besonders hilfreich sein, wenn man auf höhere Stufen der Partizipation, also verstärkt partnerschaftliches Arbeiten bis hin zu Ansätzen eines Selbstmanagements, setzt (vgl. Hurlbert & Gupta 2015: 104). Für Thalgau lässt sich das Konzept nur bedingt anwenden, weil die konkreten Problemstellungen erst im Laufe des Prozesses formuliert wurden.

Grundsätzlich aber sahen vor allem die Experten auf Landesebene eine breit aufgestellte Bevölkerungsbeteiligung zur Ortskernabgrenzung kritisch (vgl. Interviews Brüll; Krasser; Spindler). In den drei Bundesländern wird die Ortskernabgrenzung dabei primär als technisches Problem gesehen, um zu definieren, von welchem Raum als Ortskern gesprochen wird und in welchem Raum daher Fördermittel genutzt oder Supermärkte vereinfacht errichtet werden können (vgl. ebd.). Dabei wird jeweils durch ein GIS-Modell oder die Verwendung von Kriterien zur Ortskernabgrenzung ein Vorschlag vorbereitet, der dann mit der jeweiligen Gemeinde oder durch die Ortsplanung der Gemeinde angepasst wird. Hier entsteht Raum für die Beteiligung von Bürger:innen, in den meisten Fällen werden dabei jedoch nur ausgewählte Stakeholder:innen (beispielsweise Eigentümer:innen oder Wirtschaftstreibende im Ortskern) hinzugezogen (vgl. Interviews Brüll; Krasser; Spindler).

Zwar sieht auch Spindler in einer partizipativ gestalteten Ortskernabgrenzung das Potential, wichtige Perspektiven auf die Lage des Ortskerns zu gewinnen und die Bevölkerung für das Thema zu sensibilisieren, doch sei eine positive Wirkung der Beteiligung auf die Qualität des Endresultates nicht immer vorhanden, weil man in der Steiermark das verwendete GIS-Modell durch frühere partizipative Prozesse gut für die Bedarfe habe schärfen können. Daher wird in der Ortskernabgrenzung ein *structured problem* gesehen, bei dem es nur geringe Änderungen zur „bestmöglichen Definition des Raumes“ (Interview Spindler) im Sinne eines *single loop learning* bedarf (vgl. Hurlbert & Gupta 2015: 103). Es geht also um primär bildende und sensibilisierende Maßnahmen (wechselseitig zwischen den Beteiligten und Planenden), wodurch das Problem im zweiten Quadranten der *Split Ladder of Participation* verortbar ist, die mit

geringeren Stufen der Partizipation, wie dem Informieren oder Konsultieren von Stakeholdern assoziiert wird (vgl. ebd.: 105).

In Gratwein wurde auch die Ortskernabgrenzung als Teil des größeren LA-21 Prozesses zur Ortskernstärkung in einem partizipativen Verfahren thematisiert und überarbeitet, im Zuge dessen man auch für die Bevölkerung bedeutende Subortskerne festgelegt hat, die für weiterführende Maßnahmen von Relevanz waren (vgl. Interviews Frewein; Rosegger). Durch diese Einbettung entsprachen die Zielsetzungen der Ortskernabgrenzungen jenen des gesamten *OK Gratwein I* Prozesses und nicht nur einer bestmöglichen Abgrenzung des Raumes.

Welche Bedeutung haben diese Erkenntnisse für das Potential partizipativer Methoden bei der Ortskernabgrenzung?

Die Ziele, die mit einem Ortskernabgrenzungsprozess erreicht werden sollen, sind von hoher Bedeutung für die Frage des Potentials partizipativer Methoden in diesem Kontext. Aus den Interviews wird ersichtlich, dass die Sorge besteht, eine breite Bevölkerungsbeteiligung würde das Ergebnis einer parzellenscharfen Abgrenzung des Raumes nicht merklich verbessern, sehr wohl aber einen übermäßigen Fokus auf Partikularinteressen ermöglichen. Das Potential zur Sensibilisierung und das Generieren von hilfreichen Eindrücken wurde zwar angemerkt, insgesamt sei es aber wichtig, dass partizipative Formate einen klaren Einfluss auf das Planungsergebnis haben. Bei gewünschten parzellenscharfen Abgrenzungen, die beispielsweise als Grundlage für Fördermittelakquisen dienen, sei dies jedoch nicht immer eindeutig möglich, wodurch auch eine gewisse Planungs- oder Politikverdrossenheit geweckt werden könnte.

Aus den Fallbeispielen, insbesondere der Studie aus Gratwein und den erhobenen subjektiven Ortskernabgrenzungen in allen Ortschaften, zeigt sich jedoch auch, dass eine partizipativ gestaltete Ortskernabgrenzung mit breiten Zielgruppen große Potentiale hat, wenn das Ziel mehr als eine parzellenscharfe Abgrenzung aus Förderzwecken ist. Ist eine solche partizipative Ortskernabgrenzung Teil eines größer aufgesetzten Ortskernstärkungsprozesses, so kann auch sie ein „driver of a planning outcome“ (Thorpe 2017: 569) sein. In Gratwein wurde ein partizipatives Format ohne eine bestimmte Selektion von Zielgruppen dazu genutzt, den technisch gewonnenen Vorschlag zur Ortskernabgrenzung zu präzisieren und innerhalb dieses Ortskerns Subortskerne zu definieren, die einen thematischen Einfluss auf später entwickelte Projekte zur Ortskernstärkung haben sollten.

Weiters zeigen die Ergebnisse in Thalgau und Purgstall an der Erlauf, dass sich eine Sammlung subjektiver Ortskernabgrenzungen auch dazu eignet, mehr Informationen über den derzeitigen Zustand des Ortskerns zu gewinnen und vergangene Ortskernstärkungsprozesse hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die Wahrnehmung des Raumes durch die Bevölkerung zu evaluieren — dadurch werden relevante räumliche Information zur Ergänzung anderer erhobener Daten (Bedarfe, Funktionen, demographische Merkmale) erhoben, was präzisere Aussagen ermöglicht. Mit angepassten Zielsetzungen und eingebettet in umfangreichere Prozesse können partizipative Ortskernabgrenzungen auch mit breiten Zielgruppen mehr als nur „Participation“ (Selle 2011: 3) sein und wertvollen Nutzen zur Sensibilisierung für das Thema, Generierung von lokalem Wissen und Verbesserung der Planungsergebnisse entfalten.

Ein weiteres mögliches Potential partizipativer Methoden bei der Ortskernabgrenzung, das in den Interviews angesprochen wurde, ist die Nutzung derartiger Formate in Ortschaften mit Siedlungsformen, die eine Ausweisung eines Ortskerns verkomplizieren. In Straßendörfern oder Streusiedlungen (vgl. Stöglehner 2023: 158f.) könnte die Definition eines Ortskerns auf Basis einer GIS-Berechnung oder bestimmter Kriterien schwieriger durchführbar sein, wodurch die Perspektiven aus der Bevölkerung einen höheren Stellenwert erlangen könnten (vgl. Interview Grubinger). Vor allem Purgstall an der Erlauf und Thalgau, tendenziell auch Gratwein, können als Haufendörfer definiert werden. Sie sind also von einer dichten Bebauung geprägt (vgl. Stöglehner 2023: 158). Daher konnte im Zuge dieser Masterarbeit nicht überprüft werden, inwiefern die Ergebnisse technischer Methoden der Abgrenzung in Straßendörfern oder Streusiedlungen ebenfalls ähnliche Gebiete wie eine Sammlung und Aggregation subjektiver Abgrenzungen als Ortskern ausweisen.

Akteur:innen

Die Auswahl von Akteur:innen in einem partizipativen Planungsprozess ist eine kontrovers diskutierte Angelegenheit. Zwar erfordert das Ideal einer demokratischeren und inklusiveren Planungspraxis eine Inklusion breiter Bevölkerungsgruppen (vgl. Legacy 2024: 348), doch haben vor allem weniger privilegierte Personen oft nicht die Ressourcen, sich in einen solchen Prozess einzubringen (vgl. Cornwall 2017: 3; Selle 2011: 7). Außerdem erwünscht man sich vonseiten der Prozessplanung häufig Personen, die informiert genug für eine konstruktive Teilhabe sind (vgl. Legacy 2024: 348; Inch 2015: 409), was oft zu einer sehr selektiven Auswahl der Beteiligten führt (vgl. Nadin et al. 2021: 799). Die Personen, die an Beteiligungsprozessen grundsätzlich

teilnehmen, lassen sich, Hofer & Kaufmann (2023: 363) zu Folge, primär in drei Gruppen einteilen: politische Vertreter:innen, Wirtschaftstreibende und die Zivilbevölkerung. Auch an den Partizipationsprozessen in den Fallstudien nahmen neben Planer:innen beziehungsweise Prozessbegleiter:innen Vertreter:innen dieser drei Gruppen teil, wenngleich sich das Ausmaß dieser Beteiligung in den drei Gemeinden unterschieden hat.

In allen drei Gemeinden handelt es sich um politisch gewollte und initiierte Prozesse, wodurch Politiker:innen (beispielsweise die Bürgermeister:innen oder Vorsitzende von Ausschüssen) als Auftraggeber:innen und zentrale Ansprechpartner:innen fungierten. Nachdem in Gratwein die Motivation von anderen Bevölkerungsgruppen zur kontinuierlichen Teilhabe an dem Prozess, oder zur Übernahme von Verantwortung durch konkrete Projekte, zu Problemen führte, war der Prozess *OK Gratwein I* besonders stark von politischen Akteur:innen geprägt. In einem Workshop am Ende des Prozesses hatte so ein Drittel der Teilnehmer:innen einen politischen Hintergrund. Eine solch starke politische Prägung erhöht den politischen Druck auf den Prozess (vgl. Legacy 2023: 137) und erschwert auch das Erreichen einer ‚nicht verzerrten‘ Kommunikation (vgl. Sager 2018: 93), wodurch die kommunikative Entscheidungsfindung eingeschränkt wurde, was wiederum negativen Einfluss auf die Motivation anderer Bevölkerungsteile zur Partizipation haben könnte.

Auch jene Personen, die für die Planung des Ortskernstärkungsprozesses zuständig sind, sind in diesem wesentliche Akteur:innen. In den Fallstudien waren dies entweder Raumplaner:innen, Soziolog:innen oder Architekt:innen, die als Auftragnehmer:innen agierten. Dabei übernahmen die Beteiligten nicht nur die Rolle der Fachplanung (primär in Purgstall und Gratwein), sondern verstanden sich auch als Moderator:innen, Mediator:innen und Prozessdesigner:innen. Dies korrespondiert stark mit einem Rollenverständnis, wie es auch in der kommunikativen Planungstheorie vorherrscht, welches die kommunikativen Aufgaben der Planer:innen hervorhebt (vgl. Sager 2018: 101; Kühn 2021: 149). Damit sollten die prozessplanenden Personen auch beim Vertrauensaufbau unterstützen (vgl. Interview Rosegger).

Bei der Beteiligung der Zivilbevölkerung wird in der Auswahl der Zielgruppen international häufig sehr selektiv vorgegangen (vgl. Nadin et al. 2021: 799). In den drei analysierten Fallstudien war das zumindest teilweise ebenso der Fall. Dennoch gab es in jeder der Fallstudien zumindest einzelne Formate, an denen grundsätzlich die ganze Bevölkerung teilnehmen hätte können. In Purgstall betraf dies vor allem eine digitale und analoge Befragung zu Beginn des Prozesses, die

dazu beitragen sollte, Bedarfe zu erheben und vergangene Maßnahmen zu evaluieren (vgl. Interviews Riemer; Puchner). Außerdem wurden Ortsversammlungen veranstaltet, um über Fortschritte zu informieren und für Projekte möglicherweise zur Mitgestaltung zu motivieren (vgl. Interview Riemer). Die Beteiligten werden dabei also primär als Nutzer:innen des Ortskerns und Nutznießer:innen künftiger Veränderung gesehen, deren Konsultation dabei helfen soll, die Planung zielgerichteter zu machen. Methoden wie Befragungen, bei denen es primär um die Erhebung von Bedarfen geht, bergen dabei jedoch die Gefahr, dass sie falsche Erwartungen wecken, die dann nicht erfüllt werden können, was zu einer „Planungs- und Politikverdrossenheit“ (Selle 2011: 3) führen kann. Andererseits ermöglichen diese Formate durch ihre Niedrigschwelligkeit, dass auch Personen in einem Prozess zumindest gehört werden, die nicht die notwendigen (zeitlichen oder finanziellen) Ressourcen haben, sich anderweitig intensiver an ihm zu beteiligen. Die Ressourcen, die aufgebracht werden müssen, um vor allem an längeren Prozessen mitwirken zu können, dürfen nämlich nicht übersehen werden, wenn ein partizipativer Prozess auch inklusiv gedacht wird (vgl. Hofer & Kaufmann 2023: 365).

In Gratwein wurde versucht, die meisten Formate nicht mit Beschränkungen hinsichtlich der möglichen Zielgruppen zu versehen (vgl. Interviews Frewein; Rosegger). Die Beteiligten wurden so eingeladen, an Workshops, Ortskernbegehungen und Veranstaltungen teilzunehmen, wodurch auch unterschiedliche Altersgruppen angesprochen werden konnten (vgl. Interview Rosegger). Auch verschiedene Personen mit besonderen physischen und/oder psychischen Bedarfen wurden angesprochen, ebenso wie diverse zivilgesellschaftliche Initiativen (vgl. ebd.). Die Beteiligten wurden dabei einerseits als Nutzer:innen des Ortskerns mit lokalem Wissen, andererseits auch als Ideenfinder:innen für notwendige Projekte und potentielle Partner:innen in deren Umsetzung gesehen (vgl. Interviews Frewein; Rosegger). Um diese Rollen jedoch im Prozess nutzen können, ist es wichtig, dass man auch genügend Menschen erreicht, die bereit sind, auch für eine längere Zeit an einem Prozess teilzunehmen; zeitgleich ist es oftmals schwierig, Personen über eine längere Zeit in einem Prozess zu halten, ohne zu einer Überforderung zu führen (vgl. Eckart et al. 2018: 129). Tatsächlich stieß man in Gratwein sowohl im Bereich des Recruitments (vgl. Hofer & Kaufmann 2023: 364f.) als auch mit Hinblick auf die Prozessdauer (vgl. Eckert et al. 2018: 129; Hofer & Kaufmann 2023: 366f.) auf Schwierigkeiten, willige Bürger:innen zu finden. Das betrifft sowohl den Versuch, einen eigenen Jugendrat zu installieren, der auf wenig Reaktion stieß (vgl. Interview Frewein) als auch die kontinuierliche Teilnahme der

breiten Bevölkerungsgruppen, die man ansprechen wollte (vgl. Interviews Frewein, Rosegger). Die Gründe dafür werden im weiteren Verlauf dieses Abschnittes diskutiert.

Pläne zur Einbindung breiter Teile der Bevölkerung hatte man auch in Thalgau. Eine bedeutende Rolle dabei hatte ein Kernteam mit freiwilligen Vertreter:innen aus Politik, Wirtschaft, Vereinen, Kirche sowie Jugend- und Senior:innengruppen, die als „kleines Abbild der Gemeinde“ (Interview Untner) wesentlich an der Organisation und Gestaltung des Prozesses beteiligt waren. Sie agierten dabei als Steuerungsgruppe, womit Bürger:innen mindestens als Partner:innen im Prozess angesehen wurden, tendenziell auch bereits mit zumindest delegierter Gestaltungsmacht ausgestattet waren (vgl. Arnstein 1969: 222f.). Dabei war man in Thalgau erfolgreicher darin, Personen für den Prozess zu gewinnen, als in Gratwein.

Bei Aktivitäten wie Workshops wurde seitens der Projektbegleitung darauf geachtet, Termine auch an Abenden oder am Wochenende anzusetzen, um es vollständig berufstätigen Menschen zu ermöglichen, an den Prozessen mitzuwirken (vgl. Interview Untner). Damit können auch Personen angesprochen werden, die untertags keine freien zeitlichen Ressourcen haben, was ein Grund ist, warum große Personengruppen nicht die Kapazitäten haben, an Partizipationsprozessen teilzunehmen (vgl. Anggraeni et al. 2019: 370). Dennoch wird auch damit nicht sichergestellt, dass Personen aus prekären Lebenssituationen an den Prozessen teilnehmen können (vgl. Selle 2011: 18). Innerhalb der Kerngruppe wurde der Leitbildentwicklungsprozess laufend evaluiert, wobei darauf geachtet wurde, welche Bevölkerungsgruppen noch nicht, beziehungsweise nur schlecht, erreicht werden konnten; eine dieser Gruppen war die Jugend (vgl. Interview Untner). Als Gegenmaßnahme wurde ein Jugendrat installiert, der auf Basis einer Zufallsauswahl aus dem Melderegister gebildet wurde. Durch ein attraktives Rahmenprogramm hat man zur Teilnahme motiviert und versucht, einen Rahmen zu bieten, in dem die Jugendlichen auch eigene Projekte entwickeln und umsetzen können (vgl. ebd.). Auch dies kann als Versuch gesehen werden, insgesamt eine inklusive Praxis der Leitbilderstellung zu fördern.

Ein weiterer Schritt dazu waren die eigens veranstalteten *Zukunftstage*, an denen im Charakter eines Volksfests versucht wurde, breite Teile der Bevölkerung anzusprechen, Wünsche und Bedarfe zu erheben und gleichzeitig breitenwirksam zur Umsetzung der Projektideen zu werben (vgl. Interviews Grubinger, Untner). Die freiwillig teilnehmenden Personen wurden so nicht primär als Nutznießer:innen des gestärkten Ortskerns, sondern als potentielle Gestalter:innen mit Handlungsmacht gesehen.

Neben Politik und Zivilbevölkerung ist auch die Gruppe der Wirtschaftstreibenden von besonderer Bedeutung in planerischen Partizipationsprozessen (vgl. Hofer & Kaufmann 2023: 363). Vor allem im Bereich der Ortskernstärkung (und -abgrenzung) ist es hilfreich, an dieser Stelle auch Hauseigentümer:innen mitzudenken. Beiden Stakeholder:innengruppen kann ein wirtschaftliches und persönliches Interesse am Ortskern zugeschrieben werden, wodurch sie auch finanziell, beispielsweise über Sanierungen, für Gestaltungsprojekte von entscheidender Bedeutung sind. Als wichtige Ansprechpersonen gab es für diese Gruppen sowohl in Purgstall als auch in Gratwein eigene Formate, um die konkreten Bedarfe zu diskutieren und künftige Projekte zu erarbeiten (vgl. Interviews Puchner; Frewein). Die selektive Auswahl der Personen in diesen intensiveren Arbeitsformaten wurde in Purgstall dabei gewählt, um einen lösungsorientierten und konstruktiven Prozess zu forcieren (vgl. Interview Puchner). Dabei wurden in Purgstall auch mit weiteren ausgewählten Stakeholder:innengruppen Formate durchgeführt, die höhere Stufen der Partizipation ansprechen sollten. Dazu gehörten auch soziale und gesundheitliche Einrichtungen, ansässige Architekt:innen sowie Schüler:innen der Volks- und Mittelschule, die sich beide im Ortskern befinden (vgl. Interviews Riemer; Puchner). Für alle Partizipationsprozesse lässt sich dabei sagen, dass höhere Stufen der Partizipation stets in kleineren Gruppen verwendet wurden, wenngleich sich die Besetzung dieser Gruppen in den drei Fallstudien unterschieden hat.

Wie bereits in vorigen Ausführungen angesprochen, ist die Frage des Umgangs mit Konflikten besonders zentral. Vor allem in Thalgau und Purgstall kam es nur zu wenigen Konflikten, die primär auf das übermäßige Einbringen von Partikularinteressen zurückzuführen waren (vgl. Interviews Untner; Puchner). Im Umgang mit den Konflikten stand dabei der gemeinsame Versuch des Erreichens eines Konsenses im Mittelpunkt (vgl. ebd.), was grundlegende Positionen, die auch in der Literatur zu kommunikativer Planung aufzufinden sind, widerspiegelt (vgl. Healey 1992: 152). Dafür wurde erwünscht, dass die beteiligten Bürger:innen ein Vertrauen in den Prozess haben und sich auf die Methoden und Formate einlassen, wozu auch eine konstruktive Grundhaltung und das Verständnis, dass auch andere Meinungen legitim sind, gehören (vgl. Interview Untner). Diese Hoffnungen, also einerseits das Vertrauen und andererseits eine konstruktive Grundhaltung die auch eine Meinungsänderung auf Basis eines anderen, besseren, Argumentes zulässt, sind für partizipative Planungsprozesse von hoher Bedeutung (vgl. Inch 2015: 409).

Eine bedeutende Rolle kam hierbei auch den Planer:innen zu, von denen eine moderierende Funktion erwartet wurde, die auch dazu dient, Kritiker:innen frühzeitig einzubinden (vgl. Interviews Brüll; Riemer; Puchner; Untner). Dazu gehören beispielsweise Teambuilding-Aktivitäten mit Stakeholder:innengruppen (vgl. Interview Brüll) oder das aktive Einbinden von Kritiker:innen in die Prozessgestaltung, um eine Identifikation mit dem Prozess zu ermöglichen (vgl. Interview Untner). Zeitgleich wurde auch darauf hingewiesen, dass ein vollständiger Konsens nicht immer erreichbar sei, dass gewisse Unvereinbarkeiten akzeptiert werden müssen und Grenzen diesbezüglich klar kommuniziert werden sollten (vgl. Interviews Riemer; Puchner; Untner). Damit werden auch gewisse Grenzen des kommunikativen Ideals der Suche nach einem Konsens aufgezeigt, auf die verschiedene Autor:innen wiederholt hinweisen (vgl. u.a. Mäntysalo et al. 2011: 2122f.; Hillier 2003: 38).

Während es auch in Gratwein nicht zu gravierenden Konflikten wie Protestbewegungen außerhalb des Prozesses kam (vgl. Hilbrandt 2017), waren Konflikte im Prozess *OK Gratwein* etwas ausgeprägter als in den anderen Fallstudien, was unter anderem an der starken politischen Prägung des Prozesses lag (vgl. Interview Frewein). Die meisten politischen Konflikte entstanden dabei im Kontext des Verkehrs (vgl. Interview Frewein). Einem stark kommunikativ interpretierten Fachverständnis folgend (vgl. Kühn 2021: 149; Sager 2018: 101) war Moderation daher im Prozess essentiell, um ein Vertrauen aufzubauen, kritische Stimmen einzubauen und zu diskutieren, um Standpunkte zu vermitteln (vgl. Interview Rosegger). Dabei seien kritische Argumente begrüßt worden, denn „jede Meinung und jeder Punkt [...] trägt dem Prozess bei“ (Interview Frewein), solange das Geäußerte faktenbasiert diskutiert und bewertet werden könne (vgl. ebd.). Dies spiegelt ebenfalls Grundannahmen der kommunikativen Planungstheorie wider, nach welchen die Kommunikation „comprehensible, factually true, sincere, and appropriate within in the normative context of planning“ (Sager 2018: 93) sein sollte. Der Hinweis auf die nötige längere Prozessdauer, um sicherzustellen, dass nach ersten Phasen der Kritikäußerung auch genügend Zeit für moderierte, konstruktive Debatten entsteht (vgl. Interview Rosegger), kann, trotz des Hinweises auf eine „Ambiguitätstoleranz“ (Interview Rosegger) hinsichtlich des angestrebten Konsenses, ebenfalls als Indiz für ein kommunikatives Planungsverständnis gesehen werden. In dieser Ambiguitätstoleranz zeichnet sich jedoch auch das im Kontext agonistischer Zugänge häufig debattierte Limit einer kommunikativen Rationalität und des Strebens nach Konsens ab. Im Endeffekt seien es so – im Idealfall demokratisch entschiedene – Werte und Überlegungen, die entscheiden, wann ein Konsens erreicht wurde (vgl. Hillier 2003: 41).

In Gratwein wurde durch die Priorisierung der Maßnahmen im Rahmen des partizipativen Prozesses eine Entscheidung getroffen, welche Projekte für die Entwicklung des Ortskerns von besonderer Bedeutung sein können. Aufbauend auf der Überzeugung, dass keine rational gültige, durch vollständigen Konsens getragene Version eines Allgemeininteresses erreicht werden kann, könnte hier die Frage relevant sein, welche Umsetzungsversionen der anvisierten Probleme dem angenommenen Interesse der Allgemeinheit am wenigsten entsprechen. So könnte man sich schrittweise an ein möglichst stark akzeptiertes Ergebnis herantasten, ohne jene Stimmen zu übersehen, die von beispielsweise einer Umgestaltung des Ortskernes negativ beeinflusst werden würden. (vgl. Hillier 2003: 54).

Welche Bedeutung haben diese Erkenntnisse für das Potential partizipativer Methoden bei der Ortskernabgrenzung?

Die Erkenntnisse hinsichtlich der involvierten Akteur:innen haben eine große Bedeutung für das Potential partizipativer Methoden bei der Ortskernabgrenzung. Besonders wichtig ist es, hierbei zu beachten, dass Prozesse der Ortskernstärkung (und daher auch -abgrenzung) stets eine politische Dimension aufweisen. Dieser Prägung des Prozesses, sowie der damit einhergehenden Machtkonstellation, sollten sich Planer:innen stets bewusst sein. Eventuell ist es hier auch hilfreich, absichtlich Räume zu nutzen, in denen bewusst darauf geachtet wird, die politische Präsenz zu minimieren; auf dies wird nachfolgend näher eingegangen. Des Weiteren kommt, wie die Fallstudien gezeigt haben, der Akteur:innengruppe der Planer:innen als fachkundige Moderator:innen von Diskussionen eine bedeutende Rolle zu, was auch in der Literatur zu kommunikativen Planungsprozessen oft thematisiert wird (vgl. u.a. Sager 2018: 96f.).

Die konkrete Auswahl der Akteur:innen ist, wie bereits im vorigen Abschnitt erwähnt, von den dem Prozess zugrundeliegenden Zielvorstellungen abhängig. Während rein technische Ziele der Ortskernabgrenzung (beispielsweise als Grundlage für die Verwendung von Fördermitteln) zu einer selektiven Auswahl der Akteur:innen führte, zum Beispiel Wirtschaftstreibende oder Eigentümer:innen, nutzte man in Gratwein Ortskernabgrenzungen als Teil eines größeren Ortskernstärkungsprozesses. Hier wurden breite Teile der Bevölkerung angesprochen, um gemeinsam an einer Abgrenzung und Untergliederung des Raumes zu arbeiten. Damit kann versucht werden, für den Ortskern zu sensibilisieren und eine subjektive Identifikation mit dem Raum zu begünstigen, was dabei helfen kann, Partner:innen für Projekte der Ortskernstärkung zu gewinnen. Dabei sollte jedoch auch mitbedacht werden, wie man Formate schaffen kann, die es auch

ressourcenschwächeren Personen ermöglichen, zu einem gewissen Grad an dem Prozess teilzuhaben.

Während der Prozess einer Ortskernabgrenzung grundsätzlich als Prozess gesehen wird, in dem keine stark ausgeprägten Konflikte zu erwarten sind, wiesen die Expert:innen im Kontext der Ortskernstärkung dennoch darauf hin, dass ein Konsens zwar angestrebt, Unvereinbarkeiten jedoch auch akzeptiert und kommuniziert werden müssen. Denn auch bei Ortskernabgrenzungen könnten Partikularinteressen geäußert werden, beispielsweise, weil man gewisse Grundstücke (nicht) als Ortskern ausgewiesen haben will.

Arenen

In den analysierten Partizipationsprozessen wurde eine Vielzahl verschiedener Formate (vgl. Hofer & Kaufmann 2023: 366) genutzt, mit Hilfe derer man diverse Akteur:innengruppen mit unterschiedlichem Ausmaß der Teilhabe erreichen wollte. Workshops wurden in allen drei Gemeinden verwendet, in Gratwein und Purgstall gab es zusätzlich auch Befragungen, um einen Überblick über den Ausgangszustand zu bekommen und den weiteren Verlauf des Prozesses vorzubereiten (vgl. Interview Puchner; Marktgemeinde Gratwein-Straßengel 2024: 3). Zusätzlich gab es in Gratwein auch gemeinsame Ortskernrundgänge und Expert:innenpräsentationen zu im Prozess definierten Problemstellungen (vgl. Interviews Frewein; Rosegger). Die eingeladenen Akteur:innen wurden bereits im vorigen Abschnitt erwähnt.

Während im ersten Ortskernstärkungsprozess von Thalgau auf Partizipation weitgehend verzichtet wurde (vgl. Interview Grubinger), wurden im Prozess *Weitblick für Thalgau* zahlreiche verschiedene Formate genutzt. Neben der Prozesssteuerung durch eine aus unterschiedlichen Teilen der Bevölkerung bestehende Kerngruppe mit eigenen Workshops wurde ein Jugendrat installiert, *Zukunftstage* zur Ideenfindung und Projektinitiierung mit der breiten Bevölkerung durchgeführt und eine Gipfelkonferenz zum Abschluss des offiziellen Prozesses veranstaltet. Dabei war das Ausmaß der Partizipation unterschiedlich (vgl. Hofer & Kaufmann 2023: 366), sie reichte von *Informieren* bei der Gipfelkonferenz, über *Konsultieren* im Zuge der Zukunftstage und einiger Workshops bis hin zu *delegierter Gestaltungsmacht* und Ansätzen von *Selbstmanagement* bei im Prozess entstandenen Projektgruppen (vgl. Arnstein 1969).

In allen Fallstudien kam es primär zu *invited spaces*, also Partizipationssettings, welche politisch geöffnet wurden und so auch wieder geschlossen werden können (vgl. Cornwall 2017: 2).

Weitere Räume, die von Externen geöffnet wurden und möglicherweise konkurrierende Interessen hatten, also beispielsweise *invented spaces* (vgl. Miraftab 2004: 1), hat es dabei in keiner Gemeinde gegeben, auch, weil versucht wurde, beispielsweise kritische Stimmen direkt in den offiziellen Prozess zu integrieren (vgl. Interviews Puchner; Untner; Rosegger). Vor allem in den beiden LA-21 Prozessen wurde zudem versucht, dass sich weitere umfassendere Möglichkeiten für konkrete Projekte, die durch Bürger:innen getragen und gestaltet werden, also dem eigentlichen politisch gesteuerten Prozess entwachsen, entwickeln. Während dieses Ziel in Gratwein (noch) nicht erreicht werden konnte, konnten in Thalgau sechs Projekte entwickelt werden, die von den Bürger:innen selbst verwaltet werden (vgl. Interview Grubinger).

Durch die starke Teilhabe der Kerngruppe in Thalgau, das aktive Ansprechen und Involvieren weiterer Bevölkerungsteile im Rahmen der Projektgruppen sowie die ursprünglich offene Zielsetzung kann zudem in Thalgau argumentiert werden, dass auf Basis des Prozesses (*invited space*) Platz für *popular spaces* (die konkreten Projektgruppen) geschaffen wurde. Durch ihre Entstehung in politisch gewollten Beteiligungsverfahren agieren sie zwar nicht als Gegen- oder Protestbewegung zur politischen Landschaft (vgl. Cornwall 2017: 2), sie werden jedoch auch nicht direkt durch die Politik gesteuert, geöffnet oder geschlossen (vgl. ebd.) und agieren auf Basis der Entscheidungen durch die an der Projektgruppe beteiligten Bürger:innen. Insofern ist eine klare Einteilung schwierig umsetzbar, zeigen die Projektgruppen doch Merkmale unterschiedlicher Arten von *spaces*. An dieser Stelle muss jedoch auch angemerkt werden, dass eine starre Trennung der unterschiedlichen Arten von *spaces* auch von Cornwall nicht angedacht war (vgl. ebd.).

Wesentliche Faktoren der Analyse von Arenen in Partizipationsprozessen sind auch die Zeitspannen und Intervalle der Prozesse (vgl. Hofer & Kaufmann 2023: 367). Dabei unterscheiden die Autor:innen einmalig stattfindende, über einen längeren Zeitraum regelmäßig stattfindende und andauernde Prozesse ohne Ende. In den Fallstudien wurden sowohl einmalig stattfindende Formate mit einem klaren Ende (beispielsweise Fragebögen, Gipfelveranstaltungen oder Zukunftstage) als auch länger andauernde Formate mit einem definierten Endpunkt (Projektumsetzungen) und wiederholt stattfindende Formate (einige weitere Workshops und Ortsversammlungen) genutzt.

Betrachtet man die Prozesse als Ganzes, so wurden in Purgstall klare Ziele für das Prozessende gesetzt (die Erstellung einer Gemeindevision), wodurch die geöffneten *spaces* ein klar

definiertes Ende hatten. Ähnliches kann auch über *OK Gratwein I* gesagt werden, wobei das Ziel der Aktivierung von Bürger:innen für die Teilnahme an Projekten bis jetzt nicht vollumfänglich erreicht wurde. Da die Ortskernstärkung in Gratwein und Purgstall jedoch ein sich kontinuierlich entwickelnder Prozess ist, in Purgstall beispielsweise in einem nächsten Schritt der westliche Teil des Ortskerns gestärkt werden soll, kann die Ortskernstärkung insgesamt als andauernder Prozess gesehen werden, bei dem partizipative Komponenten eine wesentliche Rolle spielen. Ähnliches ist auch in Thalgau der Fall. Während der offizielle *Weitblick für Thalgau* Prozess einen offiziellen Start und ein offizielles Ende hatte, liegt die Verwaltung der daraus hervorgegangenen Projektgruppen bei den Bürger:innen, die Teil dieser sind (vgl. Interview Grubinger).

Der offizielle *Weitblick für Thalgau* Prozess wurde dabei bewusst kurzgehalten, um die involvierten Akteur:innen auch zeitlich nicht übermäßig zu beanspruchen (vgl. Interview Untner), was notwendig ist, um möglichst vielen Personen eine Teilhabe zu ermöglichen (vgl. Anggraeni et al. 2019: 369). Das ist insofern auch interessant, weil beispielsweise in Gratwein anders argumentiert wurde. Hier wurde argumentiert, dass auch ein länger andauernder Prozess hilfreich sein kann, vor allem in konfliktreichen Situationen. Dabei sei es nämlich wichtig, dass im Prozess auch nach einem ersten Äußern von Kritikpunkten genügend Zeit bleibt, um konstruktiv zu diskutieren, damit man abschließend zu möglichst greifbaren Ergebnissen kommt. (vgl. Interview Rosegger).

Welche Bedeutung haben diese Erkenntnisse für das Potential partizipativer Methoden zur Ortskernabgrenzung?

Die Bedeutung von Arenen für Prozesse der Ortskernabgrenzung ist eng mit den involvierten Akteur:innen und angestrebten Zielen verbunden. Entscheidet man sich für die Einbettung einer partizipativgedachten Ortskernabgrenzung in einen größeren Ortskernstärkungsprozess, so sind es mögliche Formate der Ortskernstärkung, die auch auf die Abgrenzung einen Einfluss haben können. Vor allem Ortskernrundgänge können so ein Format sein, die neben üblichen Workshops zur gemeinsamen Abgrenzung des Raumes wertvolle Informationen über die subjektiven Grenzen des Ortskerns aufzeigen.

Im Kontext von Ortskernabgrenzungen ist zudem davon auszugehen, dass es sich meist um *invited spaces* handelt, die von der Politik und Planung geöffnet werden und auch einen vordefinierten Endpunkt haben. Das bedeutet jedoch nicht, dass dies stets der Fall sein muss. Nutzt man subjektive Ortskernabgrenzungen beispielsweise auch als Evaluierungswerkzeug, so kann

eine solche Ortskernabgrenzung als eigenes Format auch wiederholt in einem Prozess eingesetzt werden. Dennoch ist das Setting mehr eine Grundlage für weitere Arbeiten als selbst ein Format umfangreicher Partizipation.

Kapitel 7 | Fazit & Handlungsempfehlungen

7.1. Résumé

Ortskerne haben das Potential, das Zentrum des sozialen und wirtschaftlichen Lebens zu sein (vgl. Cheshire et al. 2018: 259). Als „places to be“ (Dobson 2015: 271) ermöglichen diese Räume die Etablierung von jenen *Dritten* und *Vierten Orten*, die Begegnungen sowie soziales Miteinander fördern (vgl. Oldenburg 2023: 22ff.; Simões Aelbrecht 2016: 134), sowie von Strukturen, die eine zentrale Bereitstellung von Angeboten der Daseinsvorsorge ermöglichen (vgl. ÖROK 2019: 10) und Wohnraum bieten (vgl. Nagel & BSBK 2018: 24). Seit einigen Jahrzehnten bedrohen Trends wie der demographische Wandel und die Urbanisierung (vgl. Ghio et al. 2022: 268f.; Damyanovic & Reinwald 2014: 19; Kühn & Milstrey 2015: 187), die Verlagerung des Handels in das Internet (vgl. ÖROK 2019: 28) und disperse Siedlungsstrukturen (vgl. Nagel & BSBK 2018: 23ff.) die Bedeutung von Ortskernen vor allem in ländlichen Räumen stark. Die Folge dieses Bedeutungsverlustes spiegelt sich in einer starken Zunahme des Leerstandes in Ortskernlagen wider (vgl. Nagel & BSBK 2018: 26), der diese Räume in ihrer Attraktivität weiter reduziert (vgl. Österreichischer Städtebund 2014: 32).

Um Ortskerne zu stärken und ihr multifunktionales Potential wieder zu erreichen, formulierte die Österreichische Raumordnungskonferenz zehn Fachempfehlungen (vgl. ÖROK 2019). Eine zentrale Empfehlung dabei ist die Anfertigung von Ortskernabgrenzungen, die den thematisierten Raum parzellenscharf festlegen und dadurch dazu beitragen sollen, dass Fördermittel zielgerichteter eingesetzt werden können (vgl. ebd.: 7; 28). Dabei sei zu beachten, dass die Abgrenzung „kein rein technischer Vorgang sein [soll], sondern durch BürgerInnenbeteiligung und Einbeziehung von Fachleuten unterstützt werden [soll]“ (ebd.: 17). Das konkrete Ausmaß sowie direkt formulierte Ziele und Potentiale dieser Beteiligung werden in dem Dokument der ÖROK jedoch nicht einheitlich vorgegeben (vgl. ebd. 7; 29).

Das Ziel dieser Masterarbeit war es daher, genau dieses Thema zu bearbeiten. Ausgehend von der Annahme, dass Räume von unterschiedlichen Personen unterschiedlich wahrgenommen, erlebt und konzipiert werden (vgl. Lefebvre 1991: 38f.), somit auch die Bedeutung und Abgrenzung von Ortskernen eine stark subjektive Dimension aufweist (vgl. Cheshire et al. 2018: 260; Papaioannou et al. 2020: 25; Montello et al. 2003: 188), leiteten zwei grundlegende Fragen diese Arbeit. Erstens wurde ermittelt, inwiefern in Ortschaften die planerisch-normativen Raumvorstellungen von Ortskernen und ihren Grenzen, geäußert beispielsweise von Planer:innen und Gemeindepolitiker:innen, von den subjektiven Raumwahrnehmungen und -beschreibungen der Bürger:innen der jeweiligen Ortschaft divergieren. Zweitens wurde darauf aufgebaut, um herauszufinden, inwiefern die Verwendung partizipativer Methoden bei der Ortskernabgrenzung dazu beitragen kann, unterschiedliche Raumauffassungen für eine treffsichere Ortskernentwicklung zu nutzen. Dazu wurden Fallstudien in drei österreichischen Gemeinden durchgeführt, um dort mithilfe von Expert:inneninterviews, Straßenumfragen und Kartierungen das Potential partizipativer Methoden bei der Ortskernabgrenzung zu untersuchen.

Das Nutzen von lokalem Wissen, um in einer gemeinsamen Diskussion zwischen unterschiedlichen Stakeholdern, von den Planer:innen bis zu Personen aus der Zivilbevölkerung, an einem komplexen Planungsthema zu arbeiten, ist Kern der *Kommunikativen Planungstheorie* (vgl. Healey 1992; Sager 2018; Zimmermann 2019), welche die planerische Praxis der Partizipation maßgeblich beeinflusst hat. Partizipative Prozesse konnten dabei genutzt werden, um Planungsergebnisse effektiver und transparenter zu machen (vgl. Anggraeni et al. 2019: 365) und Partner:innen für die Umsetzung von Maßnahmen zu gewinnen (vgl. Innes & Booher 1999: 413f.). Zeitgleich wird häufig angemerkt, dass partizipative Prozesse oftmals nicht konsequent zum tatsächlichen Verbessern des Ergebnisses genutzt werden (vgl. Thorpe 2017: 569) und stattdessen nur dazu dienen, eine Möglichkeit der Mitgestaltung vorzutäuschen, die eigentlich nur bereits bestehende Planungen legitimieren soll (vgl. Selle 2011: 19; Pløger 2021: 426) und damit eine „Politik- und Planungsverdrossenheit“ (Selle 2011: 3) fördern. Damit ist auch eine sorgfältige Analyse der Gründe für das Einbinden von unterschiedlichen Akteur:innen (vgl. Thorpe 2017: 567) und das genutzte Ausmaß der Beteiligung (vgl. Hurlbert & Gupta 2015) notwendig, um den zuvor beschriebenen Potentialen partizipativer Methoden näherzukommen. Das hat auch bedeutende Auswirkungen auf die Potentiale partizipativer Methoden bei der Ortskernabgrenzung.

Bezugnehmend auf die Erkenntnisse der Arbeit lässt sich zunächst feststellen, dass die Vorstellungen der Expert:innen hinsichtlich der Funktionen und, damit verbunden, Grenzen von Ortskernen sehr einheitlich sind und starke Parallelen zu Argumenten aus der Literatur aufweisen. Die Bedeutung von Ortskernen läge so in ihrem Potential, multifunktionale Räume zum Wohnen, Wirtschaften und Handeln, sowie sozialem Zusammentreffen (vgl. auch Powe 2020: 249; Cheshire et al. 2018: 259) an einem zentral erreichbaren Ort zu bündeln, damit historische Bausubstanz zu sichern (vgl. auch Nagel & BSKS 2023: 9) und eine flächensparende Raumentwicklung zu ermöglichen (vgl. auch ÖROK 2019: 7). Zusätzlich wurde von einigen Expert:innen auch die maßgebliche Bedeutung von Ortskernen zur Identitätsbildung angesprochen, wodurch eine höhere Bindung der Bevölkerung zu ihrem Wohnort erreicht werden soll, um Abwanderungstendenzen entgegenzuwirken.

Bezüglich den für diese Arbeit zentralen Grenzen von Ortskernen wurde ein Vergleich der jeweils offiziellen Ortskernabgrenzungen, die in zwei von drei Fällen ohne Beteiligung der Bevölkerung gezogen wurden, mit den subjektiven Wahrnehmungen der Grenzen durch die befragten Bürger:innen vollzogen. Die Ergebnisse zeigen dabei, dass die offizielle Ortskernabgrenzung vor allem in der Ortschaft Gratwein, in der diese mithilfe eines GIS-Modells des Landes Steiermark und eines partizipativen Prozesses erstellt wurde, eine besonders hohe Ähnlichkeit zu den gesammelten subjektiven Abgrenzungen aufweist. Zwar zeigt ein Vergleich zwischen den offiziellen Abgrenzungen und den in dieser Arbeit kartierten subjektiven Grenzen auch in den anderen beiden Ortschaften keine fundamentalen Unterschiede zwischen den eingegrenzten Räumen, doch zeigen die gesammelten subjektiven Abgrenzungen auch, worin deren Wert für eine treffsichere Ortskernentwicklung liegen kann.

In Purgstall an der Erlauf zeigt eine Analyse der subjektiven Grenzziehungen beispielsweise, dass Teilräume des offiziellen Ortskerns von der Bevölkerung weniger stark als Ortskern wahrgenommen werden, was wesentliche Informationen für die kontinuierliche Weiterentwicklung des Ortskerns sind. Zudem lassen sich durch die Analyse der subjektiven Ortskernabgrenzungen, vor allem in der Kombination mit einer Frage nach Funktionen und Nutzungen des Ortskerns, vergangene Maßnahmen der Ortskernstärkung hinsichtlich ihrer Effektivität evaluieren: wofür nutzen die Befragten den Ortskern nun und von welchem Bereich sprechen sie, wenn sie nach *dem Ortskern* gefragt werden? Weil der Begriff *Ortskern* ein vager Begriff ist (vgl. Montello et al. 2003: 188) trägt eine Betrachtung der subjektiven Grenzziehungen dieses Raumes dazu bei,

dass Informationen über die Erfahrungen mit vergangenen Maßnahmen oder Bedarfe für künftige Stärkungsmaßnahmen mit wesentlichen räumlichen Informationen bereichert werden. Dadurch ermöglicht eine Miteinbeziehung breiter Teile der Bevölkerung bei der Abgrenzung von Ortskernen neben einer ersten Sensibilisierung für das Thema auch die Schaffung einer zielgerichteteren Grundlage für weitere, möglicherweise partizipative, Prozesse der Ortskernstärkung. In diesen können Bürger:innen auch als Partner:innen in die Stärkung des Ortskernes eingebunden werden, wie die Fallbeispiele zeigen.

Die Schlüsselfrage bezüglich des Potentials partizipativer Methoden bei der Ortskernabgrenzung liegt also in der intendierten Wirkung beziehungsweise dem Ziel ihres Einsatzes. Ist das Ziel lediglich die Erstellung einer parzellenscharfen Ortskernabgrenzung aus förderrechtlichen oder rechtlichen Gründen, liegen also auch keine Ressourcen für eine umfassende Beteiligung von Bürger:innen in einem weiteren Ortskernstärkungsprozess vor, so legen die Ergebnisse dieser Arbeit nahe, dass partizipative Methoden mit breiten Zielgruppen hier nur ein eingeschränktes Potential aufweisen. Da beispielsweise unterschiedliche Grenzziehungen wieder aggregiert werden müssten, um eine parzellenscharfe Abgrenzung zu erhalten, würden viele der zuvor beschriebenen Vorteile partizipativer Methoden nicht genutzt werden.

Zeitgleich lässt sich auf Basis der Expert:inneninterviews und eigenen Erhebungen dieser Arbeit argumentieren, dass Ortskernabgrenzungen, die mithilfe optimierter GIS-Modelle und klarer Kriterien technisch festgelegt, sowie durch eine Einbindung selektiv ausgewählter Stakeholder:innen (beispielsweise der Gemeindevertretung, Eigentümer:innen oder Gewerbetreibenden) angepasst wurden, weitgehend ähnliche Räume als Ortskern ausweisen, wie eine Aggregation der gesammelten subjektiven Grenzziehungen. Ohne eine konsequente Einbindung partizipativ gewonnener Ortskernabgrenzungen in weitere Prozesse läuft man damit Gefahr, dass das eingebrachte lokale Wissen wegen des Ziels einer einzigen parzellenscharfen Abgrenzung nicht genutzt wird, lokale Perspektiven demnach das Planungsergebnis nicht wirklich beeinflussen und dadurch die Ressourcen der Bevölkerung ohne wesentlichen Nutzen beansprucht werden, was sich negativ auf die Bereitschaft der Teilnehmer:innen für künftige Partizipationsprozesse auswirken könnte.

Ist das Ziel jedoch das Nutzen der Perspektiven von Teilnehmer:innen aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen in weiterführenden Ortskernstärkungsprozessen, so liegt das Potential dieser Einbindung im Gewinnen wesentlicher räumlicher Informationen zur Unterstützung

einer zielgerichteten Ortskernentwicklung, der Schärfung erster technischer Ortskernabgrenzungen sowie der Sensibilisierung der Bevölkerung für die Thematik. In diesem Fall zeigen die Ergebnisse der Arbeit auch, wie wichtig die Rolle von Planer:innen als Moderator:innen des Prozesses ist, um die divergierenden Ansichten in einer konstruktiven Arbeit zusammenzubringen. Ortskernabgrenzungsprozesse sind politisch geprägt, weshalb hier von unterschiedlichen Ansichten und Machtverhältnissen auszugehen ist. Um möglichst vielfältige Perspektiven auf die Grenzen des Ortskerns zu gewinnen, ist es dabei auch wichtig, zu versuchen, Formate zu nutzen, die unterschiedliche Bevölkerungsgruppen ansprechen und es auch Personen mit wenig verfügbaren (Zeit-)ressourcen ermöglichen, das Planungsergebnis zu prägen.

7.2. Handlungsempfehlungen

Handlungsempfehlung 1, für Planer:innen, die eine Ortskernabgrenzung durchführen

Zur Einschätzung des Potentials partizipativer Methoden ist zunächst eine Reflexion über die konkrete Zielsetzung der Ortskernabgrenzung wichtig.

Ist das Ziel, eine parzellenscharfe, technische Ortskernabgrenzung anzufertigen, und liegen nicht die Ressourcen vor, diese in einen umfangreicheren Prozess der Ortskernstärkung einzubetten, relativiert sich der Mehrwert einer Beteiligung breiter Teile der Bevölkerung stark. Umfangreiche partizipative Prozesse mit breiten Zielgruppen sind primär dort sinnvoll, wo sie das Planungsergebnis auch maßgeblich beeinflussen und gewonnene Erkenntnisse als Grundlage für weitere ortskernstärkende Maßnahmen dienen können.

Ohne diese Weiternutzung der Erkenntnisse verliert man in der Aggregation der vielfältigen Perspektiven für eine parzellenscharfe Abgrenzung viele der Vorteile partizipativer Methoden. Nachteile, wie eine erhöhte Komplexität, der schwierige Umgang mit Partikularinteressen bei der Ortskernabgrenzung, sowie die Schwierigkeit, eine breite und möglichst repräsentative Gruppe in einen kurzen Prozess der Abgrenzung zu involvieren, sind in diesem Fall ebenfalls zu beachten. Alternativ könnte es hier sinnvoller sein, auf eine breite Beteiligung zu verzichten und einen technischen Vorschlag in einer kleinen Stakeholder:innengruppe (beispielsweise mit der Gemeindevertretung, Eigentümer:innen, Wirtschaftstreibenden sowie ausgewählten Interessensvertretungen) anzupassen.

Handlungsempfehlung 2, für Planer:innen, die eine Ortskernabgrenzung durchführen

Durch eine Einbindung breiter Teile der Bevölkerung in die Ortskernabgrenzung kann ein umfassenderes Bild über vergangene Projekte, den aktuellen Stand und künftige Bedarfe der Ortskernstärkung mit wesentlichen räumlichen Informationen gewonnen werden. Dies ermöglicht eine zielgerichtetere Ortskernentwicklung, wenn die Erkenntnisse als Grundlage für nachfolgende Ortskernstärkungsprozesse genutzt werden.

Dass das Einbinden vielfältiger Perspektiven auf ein Planungsproblem zu hilfreichen Informationen und besseren Ergebnissen führen kann, ist ein zentrales Argument für die Verwendung partizipativer Methoden. Die Erkenntnisse dieser Arbeit zeigen, dass die Beteiligung breiter Zielgruppen dazu beitragen kann, wertvolle Informationen über den Ortskern und seine Grenzen zu erhalten. Dies gelingt beispielsweise durch die Kartierung subjektiver Grenzen, die Diskussion eines technisch erstellten Vorschlages, das gemeinsame Erarbeiten von Teilräumen des Ortskerns oder das Nutzen von Ortskernrundgängen, bei denen die Grenzen des Ortskerns gemeinsam erlebt werden können. Somit lässt sich ermitteln, inwiefern die konzipierten Raumauffassungen durch die Planung von den wahrgenommenen und erlebten subjektiven Auffassungen der Bürger:innen divergieren. Dies dient einerseits der Evaluation vergangener Maßnahmen der Ortskernstärkung (indem analysiert wird, ob die durchgeführten Maßnahmen beeinflusst haben, welcher Raum für die Bevölkerung als Ortskern wahrgenommen wird), andererseits der zielgerichteten Planung künftiger Maßnahmen durch, zum Beispiel, eine räumliche Verankerung anvisierter Projekte.

Handlungsempfehlung 3, für Planer:innen, die eine Ortskernabgrenzung durchführen

Partizipative Methoden der Ortskernabgrenzung bewegen sich vor allem im Bereich der Konsultation von Bürger:innen, entwickeln dabei aber eine Grundlage für ortskernstärkende Projekte, die von einem höheren Ausmaß der Beteiligung profitieren können.

Für sich selbst ist eine partizipativ gestaltete Ortskernabgrenzung, ob nun durch eine Kartierung, einen Ortskernrundgang oder Diskussionen, eine Methode, die primär der Konsultation dient. Dabei kann sie jedoch auch zur Sensibilisierung für das Thema der Ortskernstärkung genutzt werden, weil die Bürger:innen selbst Teil der Definition des Raumes, der im Fokus steht, werden. Eingebunden in andere Methoden eines partizipativen Ortskernstärkungsprozesses

könnte sie so die Effektivität von Prozessen mit höherem partizipativem Ausmaß, beispielsweise partnerschaftlichen Projekten, begünstigen.

7.3. Limitationen & künftige Forschungsbedarfe

Die Limitationen dieser Arbeit sind eng mit künftigen Forschungsbedarfen verbunden. Die Entscheidung, sich auf drei Fallstudien zu beziehen, ermöglichte das Sammeln von wertvollen Erfahrungen und Ansichten hinsichtlich der Potentiale partizipativer Methoden bei der Ortskernabgrenzung unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen. So wurden Prozesse in verschiedenen Bundesländern mit verschiedenen Planungskontexten untersucht, die zudem an unterschiedlichen Punkten in der Ortskernentwicklung standen. Zwar konnten mithilfe zahlreicher Interviews und drei Straßenumfragen aussagekräftige Informationen gesammelt werden, doch führt der zu einem gewissen Grad explorative Charakter dieser Untersuchung auch dazu, dass vor allem die Straßenumfragen für die Ortschaften nicht generalisierbar sind.

Eine vertiefende Untersuchung eines Ortskernabgrenzungsprozesses in einer Gemeinde, die auf den in dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnissen aufbaut und beispielsweise die Konstellationen von Akteur:innen in Partizipationsprozessen mit breiten Zielgruppen näher beachtet und dabei auf Machtbeziehungen und die Rolle der politischen Prägung eines Prozesses eingeht, könnte weitere wesentliche Erkenntnisse gewinnen. Zudem würde es das Einbinden der eigenen Forschung in einen laufenden Prozess auch ermöglichen, eine größere Stichprobe der Bevölkerung für beispielsweise das Sammeln der subjektiven Ortskernabgrenzungen oder der Funktionen des Ortskerns zu erreichen, wodurch der Vergleich zwischen der konzipierten und wahrgenommenen Erscheinung des Ortskerns an Aussagekraft gewinnen würde.

In der Analyse der Erkenntnisse dieser Arbeit wurde auch festgestellt, dass neben unterschiedlichen planungsrechtlichen und organisatorischen Kontexten auch die Siedlungsformen einen Einfluss auf die Bedeutung partizipativer Methoden bei der Ortskernabgrenzung haben könnten. Vor allem Purgstall an der Erlauf und Thalgau können als Haufendörfer (vgl. Stöglehner 2023: 158) betrachtet werden und auch Gratwein lässt sich, trotz der zentralen Bedeutung der durch den definierten Ortskern führenden Straße, am ehesten dieser Gruppe zuordnen. Interessant wäre es jedoch auch, zu analysieren, wie erfolgreich beispielsweise die Kriteriensammlung der ÖROK oder das GIS-Modell des Landes Steiermark darin ist, Ortskerne in Straßendörfern oder Streusiedlungen (vgl. ebd.: 158f.) auszuweisen. In dieser Studie konnte eine hohe

Ähnlichkeit zwischen den technischen Abgrenzungen und den gesammelten subjektiven Grenzziehungen festgestellt werden. In komplexen Siedlungsstrukturen, die möglicherweise auch mehrere (gefühlte) Ortskerne enthalten, könnte die Bedeutung der Bezugnahme auf subjektive Raumwahrnehmungen noch höher sein. Dieser Hypothese konnte im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht nachgegangen werden, weshalb auch keine dementsprechende Handlungsempfehlung für Planer:innen formuliert wurde. Weiterführende Forschungen könnten hier einen großen Mehrwert bringen, um partizipative Prozesse stärker zielgerichtet einsetzen zu können.

In den Interviews wurde auch wiederholt auf die Bedeutung ortskernstärkender Maßnahmen zur Förderung einer Identitätsbildung zwischen den Bürger:innen und dem Ortskern hingewiesen, welche auch dazu beitragen könnte, eine Abwanderung aus der Ortschaft zu verhindern. Gerade in von Abwanderungstendenzen betroffenen Gemeinden könnte das wertvoll sein. Der Zusammenhang zwischen Raum, Raumentwicklung und Identität wurde bereits in unterschiedlichen Texten diskutiert (vgl. u.a. Stephenson 2010; Muminovic 2017; Maricchiolo et al. 2021), die sich jedoch meist vor allem auf urbane Räume fokussieren. Weiters wurde auch argumentiert, dass nicht-wirtschaftliche, also etwa soziale, Gründe zentral für die Entscheidung, aus peripheren Lagen nicht abzuwandern, sind (vgl. Hibbard & Lurie 2023: 779f.). Untersuchungen, die den Zusammenhang zwischen ortskernstärkenden Maßnahmen, der Identitätsbildung zwischen den Beteiligten und ihrem Ortskern sowie den Motiven, (nicht) abzuwandern untersuchen, könnten folglich einen großen Mehrwert für die Praxis der Stärkung des ländlichen Raumes bieten.

Insgesamt hat diese Masterarbeit dazu beigetragen, ein besseres Verständnis für die Potentiale partizipativer Methoden bei der Ortskernabgrenzung zu erlangen. Von zentraler Bedeutung bei der Entscheidung für oder gegen eine umfassende Beteiligung einer breiten Zielgruppe ist dabei das Ziel des Planungsprozesses. Einen großen Nutzen entfalten umfangreiche partizipative Prozesse vor allem, wenn das Ziel nicht lediglich die Anfertigung einer parzellenscharfen Ortskernabgrenzung, sondern die Einbettung dieser Abgrenzung in einen umfassenden Ortskernstärkungsprozess ist. In diesem Fall dient die Einbindung diverser unterschiedlicher Perspektiven beispielsweise der Evaluation vergangener ortskernstärkender Maßnahmen, technisch definierter Ortskernabgrenzungen oder des derzeitigen Zustandes des Ortskerns. Darauf aufbauend unterstützt sie die treffsichere Gestaltung künftiger Maßnahmen, in welche die Bevölkerung eingebunden werden kann.

Kapitel 8 | Bibliographie

- Anggraeni, M., Gupta, J., & Verrest, H. J. L. M. (2019). Cost and value of stakeholders participation: A systematic literature review. *Environmental Science & Policy*, 101, 364–373. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.07.012>
- Argyris C., Schön, D. (1996). *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*. Addison-Wesley, zit. n. Hurlbert, M., & Gupta, J. (2015). The split ladder of participation: A diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary. *Environmental Science & Policy*, 50, 100–113.
- Arndt, M., Buschbom, K., Neu, C., Nikolic, L., Reingen-Eifler, H., Simmank, M., Vogel, B., & Wicklow, D. (2020). *Soziale Orte: Ein Konzept zur Stärkung lokalen Zusammenhalts*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- BMK [Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie]. (Hrsg.). (2019). *LA 21-Basisqualitäten 4.0. Prozessorientierte, partizipative und inhaltliche Basisqualitäten für Lokale Agenda 21-Prozesse in Österreich*, https://www.bmluk.gv.at/dam/jcr:d071797e-fffd-451d-963b-f4b08001e661/bund-laender-positionspapier_20210914.pdf (14.12.2025).
- BMLUK [Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft]. (2025). *GAP-Strategieplan Österreich 2023-2027*, <https://www.bmluk.gv.at/dam/jcr:846d82e6-0d2d-4c97-8213-73704af3c216/GSP%20Version%204.2%20genehmigt.pdf#page=1213.04> (14.12.2025).
- Böhme, K. (2016). Territorial evidence supporting policy-making in Europe: How ESPON came, saw and conquered. *disP - The Planning Review*, 52(2), 62–67. <https://doi.org/10.1080/02513625.2016.1195589>
- Buschmann, A. (2019). Conducting a Street-Intercept Survey in an Authoritarian Regime: The Case of Myanmar*. *Social Science Quarterly*, 100(3), 857–868. <https://doi.org/10.1111/ssqu.12611>
- Calderon, C., & Westin, M. (2021). Understanding context and its influence on collaborative planning processes: A contribution to communicative planning theory. *International Planning Studies*, 26(1), 14–27. <https://doi.org/10.1080/13563475.2019.1674639>
- Camarero, L., & Oliva, J. (2019). Thinking in rural gap: Mobility and social inequalities. *Palgrave Communications*, 5(1), 95. <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0306-x>
- Cheshire, P., Hilber, C., Montebruno, P., & Sanchis-Guarner, R. (2018). Take Me to the Centre of Your Town! Using Micro-geographical Data to Identify Town Centres. *CESifo Economic Studies*, 64(2), 255–291. <https://doi.org/10.1093/cesifo/ify002>
- Cornwall, A. (2017). Introduction: New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalised Participation. *IDS Bulletin*, 48(1A). <https://doi.org/10.19088/1968-2017.144>
- Cresswell, T. (2015). *Place: An introduction* (2. Aufl.). J. Wiley & Sons.
- Damyanovic, D., & Reinwald, F. (2014). The “Comprehensive village renewal programme in Burgenland” as a means a strengthening the social capital in rural areas. *European Countryside*, 6(1), 18–35. <https://doi.org/10.2478/euco-2014-0003>
- Dobson, J. (2015). *How to Save Our Town Centres: A Radical Agenda for the Future of High Streets* (1. Aufl.). Bristol University Press. <https://doi.org/10.46692/9781447323945>

- Ebenstreit, D. (2021). *Im Kern das Zentrum? Abgrenzung und Strukturanalyse historischer Ortskerne am Beispiel von Oberösterreich*. Masterarbeit an der Universität Wien.
- Eckart, J., Ley, A., Häußler, E., & Erl, T. (2018). Leitfragen für die Gestaltung von Partizipationsprozessen in Reallaboren. In R. Defila & A. Di Giulio (Hrsg.), *Transdisziplinär und transformativ forschen* (S. 105–135). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21530-9_6
- Ennöckl, D., Lachmayer, K., & Stöglehner, G. (2024). *Studie zu den möglichen legislativen Instrumenten des Bodenschutzrechts in Österreich*, https://www.bmluk.gv.at/dam/jcr:56976c3e-3d42-45ce-9b4b-6b040445646a/Studie_Bodenschutzziele_UA.pdf (14.12.2025).
- Fainstein, N., & Fainstein, S. S. (2013). Chapter 2. Restoring Just Outcomes to Planning Concerns. In N. Carmon & S. S. Fainstein (Hrsg.), *Policy, Planning, and People* (S. 32–53). University of Pennsylvania Press. https://doi.org/10.9783/9780812207965_32
- Forester, J. (1982). Planning in the Face of Power. *Journal of the American Planning Association* 48(1), 67–80. <https://doi.org/10.1080/01944368208976167>
- Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner: encouraging participatory planning processes*. The MIT Press.
- Gaventa, J. (2006). Finding the Spaces for Change: A Power Analysis. *IDS Bulletin*, 37(6), 23–33. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2006.tb00320.x>
- Gehl, J. (2011). *Life between buildings*. Island Press.
- Ghio, D., Goujon, A., & Natale, F. (2022). Assessing the demographic impact of migration on the working-age population across European territories. *Demographic research*, 46, 261–272. <https://doi.org/10.4054/DemRes.2022.46.9>
- Gray, D., & Manning, R. (2022). Constructing the places of young people in public space: Conflict, belonging and identity. *British Journal of Social Psychology*, 61(4), 1400–1417. <https://doi.org/10.1111/bjso.12542>
- Habermas, J. (1973). *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Suhrkamp, zit. n. Zimmermann, K. (2019). Kommunikative Planung. In T. Wiechmann (Hrsg.), *ARL Reader Planungstheorie Band 1* (S. 13–165). Springer Berlin Heidelberg.
- Healey, P. (1992). Planning through debate: The communicative turn in planning theory. *Town Planning Review*, 63(2), 143. <https://doi.org/10.3828/tpr.63.2.422x602303814821>
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan.
- Healey, P. (2001). Book Review. Forester, J. 1999: The deliberative practitioner: encouraging participatory planning processes. Cambridge, MA: The MIT Press. *International Journal of Urban and Regional Research* 25(3), 685–687.
- Healey, P. (2012). Re-enchanting democracy as a mode of governance. *Critical Policy Studies*, 6(1), 19–39. <https://doi.org/10.1080/19460171.2012.659880>
- Heineberg, Heinz. (2018). Stadt. In Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.), *ARL Handwörterbuch der Stadt- und Regionalentwicklung* (S. 2231–2243). Verlag der ARL.
- Hibbard, M., & Frank, K. I. (2019). Notes for a Substantive Theory of Rural Planning: Evidence from the US Experience. *Planning Theory & Practice*, 20(3), 339–357. <https://doi.org/10.1080/14649357.2019.1627572>
- Hibbard, M., & Lurie, S. (2023). If Your Rural Community Is Failing, Just Leave? The Revival of Place Prosperity in Rural Development Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 43(4), 773–782. <https://doi.org/10.1177/0739456X19895319>
- Hilbrandt, H. (2017). Insurgent participation: Consensus and contestation in planning the redevelopment of Berlin-Tempelhof airport. *Urban Geography*, 38(4), 537–556.

- <https://doi.org/10.1080/02723638.2016.1168569>
- Hillier, J. (2003). Agonizing Over Consensus: Why Habermasian Ideals cannot be 'Real'. *Planning Theory*, 2(1), 37–59. <https://doi.org/10.1177/1473095203002001005>
- Hofer, K., & Kaufmann, D. (2023). Actors, arenas and aims: A conceptual framework for public participation. *Planning Theory*, 22(4), 357–379. <https://doi.org/10.1177/14730952221139587>
- Hospers, G.-J. (2017). People, Place and Partnership: Exploring Strategies to Revitalise Town Centres. *European Spatial Research and Policy*, 24(1), 65–79. <https://doi.org/10.1515/esrp-2017-0004>
- Hoppe, R. (2011). Institutional constraints and practical problems in deliberative and participatory policy making. *Policy & Politics*, 39(2), 163–186. <https://doi.org/10.1332/030557310X519650>
- Hurlbert, M., & Gupta, J. (2015). The split ladder of participation: A diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary. *Environmental Science & Policy*, 50, 100–113. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.01.011>
- Inch, A. (2015). Ordinary citizens and the political cultures of planning: In search of the subject of a new democratic ethos. *Planning Theory*, 14(4), 404–424. <https://doi.org/10.1177/1473095214536172>
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (1999). Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning. *Journal of the American Planning Association*, 65(4), 412–423. <https://doi.org/10.1080/01944369908976071>
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2003). Collaborative policymaking: Governance through dialogue. In M. A. Hajer & H. Wagenaar (Hrsg.), *Deliberative Policy Analysis* (S. 33–59). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490934.003>
- Jones, S., Newing, A., & Orford, S. (2022). Understanding Town Centre Performance in Wales: Using GIS to Develop a Tool for Benchmarking. *Applied Spatial Analysis and Policy*, 15(3), 713–740. <https://doi.org/10.1007/s12061-021-09417-z>
- Jordan, D., & Wright, A. (2023). Starting the conversation for a town centre management framework for small towns in rural places: An Irish context. *Journal of Rural Studies*, 97, 395–404. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2022.12.011>
- Kühn, M. (2021). Agonistic planning theory revisited: The planner's role in dealing with conflict. *Planning Theory*, 20(2), 143–156. <https://doi.org/10.1177/1473095220953201>
- Kühn, M., & Milstrey, U. (2015). Mittelstädte als periphere Zentren: Kooperation, Konkurrenz und Hierarchie in schrumpfenden Regionen. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 73(3). <https://doi.org/10.1007/s13147-015-0343-x>
- Land Salzburg. (2025). *Salzburger Landesentwicklungsprogramm 2022. Erste Änderung 2025*, <https://www.salzburg.gv.at/fileadmin/Dateien/Bauen-Wohnen/Planen/250807V1-Landesentwicklungsprogramm-2025-O.pdf> (14.12.2025).
- Land Salzburg. (Hrsg.). (2004). *Orts- und Stadtkernabgrenzung. Leitfaden*, <https://www.salzburg.gv.at/fileadmin/Dateien/Bauen-Wohnen/Planen/Leitfaden-Orts-Stadtkernabgrenzung.pdf> (14.12.2025).
- Land Steiermark. (2025). *Starke Zentren. Orts- und Stadtkernstärkung*, <https://storage.googleapis.com/b2match-as-1/DC1htgzy3rC9noE3B935Couj> (14.12.2025).
- Lefebvre, H. (1991). [Üb.: Nicholson-Smith, D]. *The production of space*. Blackwell Publishing.
- Legacy, C. (2017). Is there a crisis of participatory planning? *Planning Theory*, 16(4), 425–442. <https://doi.org/10.1177/1473095216667433>
- Legacy, C. (2023). Communicative planning and the transformative potential of citizen-led participation. In M. Gunder, K. Grange, & T. Winkler (Hrsg.), *Handbook on Planning and*

- Power (S. 134–148). Edward Elgar Publishing.
<https://doi.org/10.4337/9781839109768.00016>
- Legacy, C. (2024). The Participation Paradox and Infrastructure Planning: A Story About Gaslighting. *Urban Policy and Research*, 42(4), 345–354.
<https://doi.org/10.1080/08111146.2024.2360908>
- Levin-Keitel, M., & Behrend, L. (2022). *Die Topologie der Planungstheorien: Eine Systematisierung planerischen Wissens*. Springer Berlin Heidelberg, Springer Spektrum.
- Liu, N., & Zhang, H. (2024). A Comparative Study of Traditional Village Renewal Characteristics Driven by Different Entities from the Perspective of Place-Making. *Buildings*, 14(6), 1520.
<https://doi.org/10.3390/buildings14061520>
- Mäntysalo, R., Saglie, I.-L., & Cars, G. (2011). Between Input Legitimacy and Output Efficiency: Defensive Routines and Agonistic Reflectivity in Nordic Land-Use Planning. *European Planning Studies*, 19(12), 2109–2126. <https://doi.org/10.1080/09654313.2011.632906>
- Manzo, L. C., & Perkins, D. D. (2006). Finding Common Ground: The Importance of Place Attachment to Community Participation and Planning. *Journal of Planning Literature*, 20(4), 335–350. <https://doi.org/10.1177/0885412205286160>
- Maricchiolo, F., Mosca, O., Paolini, D., & Fornara, F. (2021). The Mediating Role of Place Attachment Dimensions in the Relationship Between Local Social Identity and Well-Being. *Frontiers in Psychology*, 12, 645648. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.645648>
- Mayring, P. (2022). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken* (13. Aufl.). Beltz.
- Miraftab, F. (2004). Invited and Invented Spaces of Participation: Neoliberal Citizenship and Feminists' Expanded Notion of Politics. *Wagadu: A Journal of Transnational Women's & Gender Studies* 1(1).
- Montello, D. R., Goodchild, M. F., Gottsegen, J., & Fohl, P. (2003). Where's Downtown?: Behavioral Methods for Determining Referents of Vague Spatial Queries. *Spatial Cognition & Computation*, 3(2–3), 185–204. <https://doi.org/10.1080/13875868.2003.9683761>
- Montero, G., Tannier, C., & Thomas, I. (2021). Delineation of cities based on scaling properties of urban patterns: A comparison of three methods. *International Journal of Geographical Information Science*, 35(5), 919–947. <https://doi.org/10.1080/13658816.2020.1817462>
- Mouffe, C. (2013). *Agonistic. Thinking the world critically*. Verso, zit. n. Kühn, M. (2021). Agonistic planning theory revisited: The planner's role in dealing with conflict. *Planning Theory*, 20(2), 143–156.
- Muminovic, M. (2017). Place Identity and Sustainable Urban Regeneration: Public Space in Canberra City Centre. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 12(04), 734–743. <https://doi.org/10.2495/SDP-V12-N4-734-743>
- Nadin, V., Stead, D., Dąbrowski, M., & Fernandez-Maldonado, A. M. (2021). Integrated, adaptive and participatory spatial planning: Trends across Europe. *Regional Studies*, 55(5), 791–803. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1817363>
- Nagel, R. & BSBK [Bundesstiftung Baukultur] (Hrsg.). (2018). *Besser Bauen in der Mitte: Ein Handbuch zur Innenentwicklung*. Bundesstiftung Baukultur.
- Nieścioruk, K. (2019). Cartographic Delimitation of the City Centre Using Mental Sketches. *The Cartographic Journal*, 56(4), 355–367. <https://doi.org/10.1080/00087041.2018.1547472>
- Oldenburg, R. (2023). *The Great Good Place. Cafés, coffee shops, bookstores, bars, hair salons, and other hangouts at the heart of a community*. Berkshire.
- ÖROK [Österreichische Raumordnungskonferenz]. (Hrsg.). (2019). *Fachempfehlungen zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen in Österreich*. ÖROK.

- ÖROK [Österreichische Raumordnungskonferenz]. (Hrsg.). (2021). *Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2030*. ÖROK, https://www.oerek2030.at/fileadmin/user_upload/Dokumente_Cover/OEREK-2030.pdf (14.12.2025).
- ÖROK [Österreichische Raumordnungskonferenz]. (Hrsg.). (2022). *Die österreichweiten ÖV-Güteklassen. Rahmen, Struktur & Beispiele*. ÖROK, https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/OEROK-Broschuere_Heft_10_OEV-Gue_teklassen.pdf (14.12.2025).
- ÖROK [Österreichische Raumordnungskonferenz]. (Hrsg.). (2023). *Bodenstrategie für Österreich. Strategie zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung in Österreich*. ÖROK, https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20LWLD%20Abt%20RO/OEREK_Bodenstrategie2024.pdf (14.12.2025).
- ÖROK [Österreichische Raumordnungskonferenz]. (Hrsg.). (2025). *ÖROK-Monitoring Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich. Bericht zu den Ergebnissen 2022 und 2025*. ÖROK, https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/publikationen/Schriftenreihe/220/OEROK-Monitoring_Bericht_2025-12-01.pdf (14.12.2025).
- Österreichischer Städtebund. (Hrsg.). (2014). *Weißbuch Innenstadt. Chancen und Herausforderungen der Innenstadtbelegung für Klein- und Mittelstädte*, https://www.staedtebund.gv.at/fileadmin/USERDATA/staedtetag/2017/Tagungsunterlagen/AK1_Weissbuch_2409_WEB.pdf (14.12.2025).
- Österreichischer Städtebund. (Hrsg.). (2023). *Österreichs Städte in Zahlen*, https://www.staedtebund.gv.at/ePaper-oestiz/ausgaben-pdf/OESTIZ_2023.pdf (14.12.2025).
- Otsuka, N., & Reeve, A. (2007). The contribution and potential of town centre management for regeneration: *Shifting its focus from „management“ to „regeneration“*. *Town Planning Review*, 78(2), 225–250. <https://doi.org/10.3828/tpr.78.2.7>
- Pahl-Wostl, C. (2009). A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, 19(3), 354–365. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.06.001>
- Papaioannou, O., Papagiannakis, A., & Hatziprokopiou, P. (2020). Mental maps and representations of the city centre of Thessaloniki: Inhabitants' perceptions and stereotypes of the urban landscape and daily mobility. *European Journal of Geography*, 11(4), 22–35. <https://doi.org/10.48088/ejg.o.pap.11.4.22.35>
- Pløger, J. (2021). Politics, planning, and ruling: The art of taming public participation. *International Planning Studies*, 26(4), 426–440. <https://doi.org/10.1080/13563475.2021.1883422>
- Powe, N. A. (2020). Redesigning Town Centre Planning: From Master Planning Revival to Enabling Self-Reorientation. *Planning Theory & Practice*, 21(2), 236–253. <https://doi.org/10.1080/14649357.2020.1749719>
- Powe, N. A., & Hart, T. (2017). *Planning for small town change* (1 Edition). Routledge, Taylor & Francis Group.
- Purvis, B., Mao, Y., & Robinson, D. (2019). Three pillars of sustainability: In search of conceptual origins. *Sustainability Science*, 14(3), 681–695. <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0627-5>
- Qi, J., Mazumdar, S., & Vasconcelos, A. C. (2024). Understanding the Relationship between Urban Public Space and Social Cohesion: A Systematic Review. *International Journal of Community Well-Being*, 7(2), 155–212. <https://doi.org/10.1007/s42413-024-00204-5>
- Renker, C. (2018). *Das neue Dorf*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-21446-3>
- Rittel, H., Webber, M. (2013). [Üb. Jonas, W.]. Dilemmas in einer allgemeinen Theorie der Planung. In Jonas, W. (Hrsg.). *Thinking Design*. deGruyter.

- Ritzinger, A. (2018). Flächensparen zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Zur Rolle von Akteuren und Steuerungsinstrumenten in Dorferneuerungsprozessen. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 76(5). <https://doi.org/10.1007/s13147-018-0539-y>
- Rydin, Y. (2007). Re-Examining the Role of Knowledge Within Planning Theory. *Planning Theory*, 6(1), 52–68. <https://doi.org/10.1177/1473095207075161>
- Sager, T. (2018). Communicative Planning. In M. Gunder, A. Madanipour, & V. Watson (Hrsg.), *The Routledge Handbook of Planning Theory* (S. 93–104). Routledge.
- Sager, T. (2020). Populists and planners: ‘We are the people. Who are you?’*. *Planning Theory*, 19(1), 80–103. <https://doi.org/10.1177/1473095219864692>
- Scannell, L., & Gifford, R. (2010). Defining place attachment: A tripartite organizing framework. *Journal of Environmental Psychology*, 30(1), 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2009.09.006>
- Seebacher, A., Alcántara, S., & Quint, A. (2018). Der Partizipationsmythos „Partizipation bedeutet, alle immer an allem zu beteiligen“. In R. Defila & A. Di Giulio (Hrsg.), *Transdisziplinär und transformativ forschen* (S. 101–104). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21530-9_5
- Selle, K. (2011). „Particitainment“ oder: Beteiligen wir uns zu Tode? Wenn alle das Beste wollen und Bürgerbeteiligung dennoch zum Problem wird. *Planung neu denken online* 3, <https://doi.org/10.18154/RWTH-CONV-020780>
- Simões Aelbrecht, P. (2016). ‘Fourth places’: The contemporary public settings for informal social interaction among strangers. *Journal of Urban Design*, 21(1), 124–152. <https://doi.org/10.1080/13574809.2015.1106920>
- Sinning, H. (2018). Beteiligung. In Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.), *ARL Handwörterbuch der Stadt- und Regionalentwicklung* (S. 207–219). Verlag der ARL.
- Soares, M., Fonseca, F., & Ramos, R. (2022). A quantitative spatial methodology for delimiting historical centers—An application in Guarda, Portugal. *Journal of Spatial Information Science*, 25, 1–28. <https://doi.org/10.5311/JOSIS.2022.25.164>
- Stephenson, J. (2010). People and Place. *Planning Theory & Practice*, 11(1), 9–21. <https://doi.org/10.1080/14649350903549878>
- Stöglehner, G. (Hrsg.). (2023). *Grundlagen der Raumplanung 1: Theorien, Methoden, Instrumente* (2. Aufl.) facultas.
- Tewdwr-Jones, M. (1998). Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies. *Journal of Rural Studies*, 14(2), 269–271. [https://doi.org/10.1016/S0743-0167\(97\)00052-1](https://doi.org/10.1016/S0743-0167(97)00052-1)
- Thierbach, C. (2021). Zum Einsatz von Leitfadeninterviews in der Raumforschung. In A. J. Heinrich, S. Marguin, A. Million, & J. Stollmann (Hrsg.), *Handbuch qualitative und visuelle Methoden der Raumforschung* (S. 183–194). transcript Verlag.
- Thorpe, A. (2017). Rethinking Participation, Rethinking Planning. *Planning Theory & Practice*, 18(4), 566–582. <https://doi.org/10.1080/14649357.2017.1371788>
- Weichhart, P. (2018). *Entwicklungslinien der Sozialgeographie: Von Hans Bobek bis Benno Werlen* (2. Aufl.). Franz Steiner Verlag.
- Wurm, M., Taubenbock, H., Goebel, J., & Wagner, G. G. (2015). At the edge of the city center. 2015 Joint Urban Remote Sensing Event (JURSE), 1–4. <https://doi.org/10.1109/JURSE.2015.7120512>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods*. Sage.
- Zachrisson, A., Bjärstig, T., Thellbro, C., Neumann, W., & Svensson, J. (2021). Participatory

- comprehensive planning to handle competing land-use priorities in the sparsely populated rural context. *Journal of Rural Studies*, 88, 1–13. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.09.031>
- Zimmermann, K. (2019). Kommunikative Planung. In T. Wiechmann (Hrsg.), *ARL Reader Planungstheorie Band 1* (S. 13–165). Springer Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-57630-4_2

Online-Ressourcen

- Agrarmarkt Austria. (o.J.). 77-04-BML Reaktivierung des Leerstands durch Bewusstseinsbildung & Beratung, Entwicklungskonzepte & Management zur Orts- und Stadtkernstärkung, <https://dfp.ama.at/foerderungen-fristen/77-04-bml/das-wichtigste-im-ueberblick/#7f0b6bc4> (14.12.2025).
- Dorf- und Stadterneuerung. (o.J.a). Waidhofen an der Ybbs. Konsequente und breit gefächerte Innenstadtbelebung, https://www.dorf-stadterneuerung.at/wp-content/uploads/240521_Handzettel_A5_Gemeinde-Projekt_Info_Waidhofen-an-der-Ybbs.pdf (14.12.2025).
- Dorf- und Stadterneuerung. (o.J.b.). Angebote, <https://www.dorf-stadterneuerung.at/angebote/> (14.12.2025).
- Dorf- und Stadterneuerung. (o.J.c.). Purgstall an der Erlauf, <https://www.gemeindevision.at/projekte/purgstall-an-der-erlauf/> (14.12.2025).
- GIS-Steiermark. (o.J.). Katasterkarten, <https://gis.stmk.gv.at/wgportal/atlasmobile/map/Planung%20-%20Kataster/Kataster> (14.12.2025).
- Marktgemeinde Gratwein-Straßengel. (2023). Projekt Ortskern OK Gratwein. Beteiligungsworkshop Maßnahmen. Protokoll, https://gratwein-strassengel.gv.at/fileadmin/gratwein-strassengel/03-Buergerservice/Buerger_innenbeteiligung_Ortsentwicklung/2023-11-13_OKGratwein_Doku_Massnahmen.pdf (14.12.2025).
- Marktgemeinde Gratwein-Straßengel. (2024). OK Gratwein. Abschlussbericht Phase 1, https://gratwein-strassengel.gv.at/fileadmin/gratwein-strassengel/03-Buergerservice/Wirtschaftsmesse/02_Kurztext_OK_Gratwein.pdf (14.12.2025).
- Marktgemeinde Thalgau. (2020). Zukunftsprofil Weitblick für Thalgau, <https://www.thalgau.at/system/web/getDocument.ashx?fileid=1446753&cts=1619091175> (14.12.2025).
- NÖ Landesarchiv. (o.J.). MG Purgstall an der Erlauf, VB Scheibbs, https://www.noela.findbuch.net/php/view.php?link=464b204d617070656ex2095#&posX=-0.1426012182013615&posY=-0.15245431744894303&zoom=0.2749999999999999&path=http://aue.gias.noel.gv.at/FK_UW-OW-OM/FK_OW/P/FKMappe_OW_401_01.jpg (14.12.2025).
- Regioplan Ingenieure. (2010). Ortskernabgrenzung Marktgemeinde Thalgau, https://www.regioplan.org/5mf/prj/rp/pdf/upload/PB_ThalgauOrtskernabgrenzung.pdf (14.12.2025).
- SAGIS. (o.J.). Franziscäischer Kataster, <https://www.salzburg.gv.at/sagismobile/sagisonline/map/Basiskarten/Franziscäischer%20Kataster> (14.12.2025).
- SIR [Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen]. (o.J.). Dorf- und Stadtentwicklung, Ortskernstärkung, <https://www.sir.at/schwerpunkte/raeumliche-entwicklung/ortskernstaerkung-ortskernentwicklung/> (14.12.2025).
- Spindler, S. (2024). Präsentation Starke Zentren. Die Initiative des Landes Steiermark zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne, https://www.dorf-stadterneuerung.at/wp-content/uploads/2024/01/Starke_Zentren_Praesentation.pdf (14.12.2025).

- [content/uploads/240614_Ortskernbelegung_Stefan-Spindler_Ortskernkoordinator-des-Landes-Steiermark_Starke-Zentren.pdf](#) (14.12.2025).
- Statistik Austria. (2025). *Bevölkerung am 01.01.2025 nach Ortschaften* (.ods-Datei), https://www.statistik.at/fileadmin/pages/405/Bev_Ortschaften_2025.ods (14.12.2025)
- Steirischer Zentralraum. (o.J.). *OK Gratwein. Projektbeschreibung*, <https://www.zentralraum-stmk.at/projekte/ok-gratwein/> (14.12.2025).
- Verein Landluft. (2021). *Thalgau, Baukultur, Meilensteine*, https://www.landluft.at/wp-content/uploads/2021/12/BKGP21-Thalgau_Baukultur-Meilensteine.pdf (14.12.2025)

Gesetzestexte

- Land Niederösterreich. (2014). NÖ Raumordnungsgesetz 2014. – St. Pölten (= LGBI. Nr 3/2015).
- Land Salzburg. (2009). Salzburger Raumordnungsgesetz 2009. – Salzburg (LGBI. Nr. 30/2009).
- Land Steiermark. (2010). Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010. – Graz (= LGBI. Nr. 49/2010).

Computer Programme

- ESRI. (2025). *ArcGIS 3.5.3*. (Computer-Programm.)
- Haberl, A., Fleiß, J., Kowald, D., & Thalmann, S. (2024). Take the aTrain. Introducing an interface for the Accessible Transcription of Interviews. *Journal of Behavioral and Experimental Finance*, 41, 100891. <https://doi.org/10.1016/j.jbef.2024.100891>
- Verein für zu Förderung qualitativer Forschung ASQ. (o.J.). *Qcamap.org* (Computer-Programm.), <https://www.qcamap.org/ui/de/home> (14.12.2025)

Kapitel 9 | Anhang

9.1. Interviewleitfäden

9.1.1. Expert:in auf Landesebene, Ortskernabgrenzung partizipativ

Frage	Wichtigste Quellen (Auswahl)
1. Als Einstieg möchte ich zunächst simpel fragen: Wie beschäftigt das Thema der Ortskernabgrenzung Sie in Ihrer täglichen Arbeit?	
2. Das Stärken von Orts- und Stadtkernen ist derzeit in ganz Österreich ein heißes Thema. Von unterschiedlichen Institutionen, von der ÖROK, über die Länder und Regionen bis hin zu einzelnen Gemeinden, wurden unterschiedliche Best-Practice Beispiele und Leitfäden erstellt. Dabei fragt man sich aber zunächst, was sind die Eigenschaften des <i>Ortskerns</i> eigentlich?	Hospers 2017; ÖROK 2019; Nagel & BSBK 2018; Cheshire et al 2018: 259f.

3. Wenn Sie konkret drei Punkte nennen müssten, warum die Stärkung so notwendig ist, für welche würden Sie sich entscheiden?	Powe 2020; Qi et al. 2024; ÖROK 2019
4. Ein häufig genannter entscheidender Faktor für die Stärkung von Ortskernen ist die Abgrenzung dieser. Auf Basis Ihrer Erfahrungen... Warum ist es sinnvoll, den Ortskern konkret abzugrenzen?	ÖROK 2019
5. Es gibt in vielen Orten Prozesse der Ortskernstärkung und -abgrenzung, die auch partizipativ ablaufen. Was sind dafür die hauptsächlichen Beweggründe? Welche Vorteile ergeben sich der Bevölkerung dadurch?	Hurlbert & Gupta 2015; Legacy 2024: 346; Hofer & Kaufmann 2023: 365f.
6. Warum ist gerade bei der Abgrenzung das Beteiligen der Bevölkerung geplant? Welches Ausmaß nimmt das an und was ist das erhoffte Ziel dabei?	
7. Im Kontext der Ortskernstärkung, gerade auch bei der -abgrenzung, gibt es viele Personen, die hier Interessen mitbringen. Wer soll von den Beteiligungsprozessen konkret angesprochen werden? Und wie werden sie erreicht?	Li et al. 2020; Legacy 2017: 426
8. Viele Menschen bedeuten auch viele Ideen, viele Interessen. Wie geht man mit entstehenden Konflikten um?	Hilbrandt 2017; Inch 2015; Hofer & Kaufmann 2023: 364f.
9. An welcher Stelle im Planungsprozess der Abgrenzung sollte auf partizipative Methoden gesetzt werden? Vor/nach/statt einer technischen Einschätzung?	Hofer & Kaufmann 2023: 366f.

9.1.2. Expert:in auf Landesebene, Ortskernabgrenzung nicht partizipativ

Frage	Zugehörige Quellen (Auswahl)
1. Als Einstieg möchte ich zunächst simpel fragen: Wie beschäftigt das Thema der Ortskernabgrenzung Sie in Ihrer täglichen Arbeit?	
2. Das Stärken von Orts- und Stadtkernen ist derzeit in ganz Österreich ein heißes Thema. Von unterschiedlichen Institutionen, von der ÖROK, über die Länder und Regionen bis hin zu einzelnen Gemeinden, wurden unterschiedliche Best-Practice Beispiele und Leitfäden erstellt. Dabei fragt man sich aber zunächst, was sind die Eigenschaften des <i>Ortskerns</i> eigentlich?	Hospers 2017; ÖROK 2019; Nagel & BSBK 2018; Cheshire et al 2018: 259f.
3. Wenn Sie konkret drei Punkte nennen müssten, warum die Stärkung so notwendig ist, für welche würden Sie sich entscheiden?	Powe 2020; Qi et al. 2024; ÖROK 2019
4. Ein häufig genannter entscheidender Faktor für die Stärkung von Ortskernen ist die Abgrenzung dieser. Auf Basis Ihrer Erfahrungen... Warum ist es sinnvoll, den Ortskern konkret abzugrenzen?	ÖROK 2019

5. Es gibt in vielen Orten Prozesse der Ortskernstärkung, die auch partizipativ ablaufen. Was sind dafür die hauptsächlichen Beweggründe? Welche Vorteile ergeben sich der Bevölkerung dadurch?	Hurlbert & Gupta 2015; Legacy 2024: 346; Hofer & Kaufmann 2023: 365f.
6. An vielen Orten gibt es partizipative Ortskernstärkungsprozesse. Welches Ausmaß der Beteiligung nehmen diese an und was ist das erhoffte Ziel dabei?	
7. Im Kontext der Ortskernstärkung gibt es viele Personen, die hier Interessen mitbringen. Wer soll von den Beteiligungsprozessen konkret angesprochen werden? Und wie werden sie erreicht?	Li et al. 2020; Legacy 2017: 426
8. Viele Menschen bedeuten auch viele Ideen, viele Interessen. Wie geht man mit entstehenden Konflikten um?	Hilbrandt 2017; Inch 2015; Hofer & Kaufmann 2023: 364f.
9. An welcher Stelle im Planungsprozess der Abgrenzung sollte auf partizipative Methoden gesetzt werden? Vor/nach/statt einer technischen Einschätzung?	Hofer & Kaufmann 2023: 366f.
10. An einigen Orten versucht man, auch die Abgrenzung partizipativ, und nicht nur durch Expert:innen, durchzuführen. In BUNDSLAND ist das nicht geplant. Welche Gründe gibt es, sich bei der Abgrenzung des <i>Ortskerns</i> gegen breite Beteiligung zu entscheiden?	Hurlbert & Gupta 2019

9.1.3. Politische:r Expert:in auf Gemeindeebene, Ortskernabgrenzung partizipativ

Frage	Zugehörige Quellen (Auswahl)
1. Als Einstieg möchte ich zunächst simpel fragen: Wie beschäftigt das Thema der Ortskernabgrenzung Sie in Ihrer täglichen Arbeit?	
2. Das Stärken von Orts- und Stadtkernen ist derzeit in ganz Österreich ein heißes Thema. Von unterschiedlichen Institutionen, von der ÖROK, über die Länder und Regionen bis hin zu einzelnen Gemeinden, wurden unterschiedliche Best-Practice Beispiele und Leitfäden erstellt. Dabei fragt man sich aber zunächst, was sind die Eigenschaften des <i>Ortskerns</i> eigentlich?	Hospers 2017; ÖROK 2019; Nagel & BSBK 2018; Cheshire et al 2018: 259f.
3. Wenn Sie konkret drei Punkte nennen müssten, warum die Stärkung so notwendig ist, für welche würden Sie sich entscheiden?	Powe 2020; Qi et al. 2024; ÖROK 2019
4. Es gibt in vielen Orten Prozesse der Ortskernstärkung und -abgrenzung, die auch partizipativ ablaufen. Was sind dafür die hauptsächlichen Beweggründe? Welche Vorteile ergeben sich der Bevölkerung dadurch?	Hurlbert & Gupta 2015; Legacy 2024: 346; Hofer & Kaufmann 2023: 365f.
5. Warum ist gerade bei der Abgrenzung das Beteiligen der Bevölkerung geplant? Welches Ausmaß nimmt das an und was ist das erhoffte Ziel dabei?	
6. Im Kontext der Ortskernstärkung und -abgrenzung gibt es viele Personen, die hier Interessen mitbringen. Wer soll von den Beteiligungsprozessen konkret angesprochen werden? Und wie werden sie erreicht?	Li et al. 2020; Legacy 2017: 426
7. Bei Beteiligungsprozessen ist ja auch die Frage nach den Räumen für die Beteiligung wichtig. In welcher Form wurden in Ihrer Gemeinde die Beteiligungsprozesse gestaltet? Wer hat sie organisiert und wo haben sie stattgefunden?	Cornwall 2017; Hilbrandt 2018; Sager 2018: 95
8. Viele Menschen bedeuten auch viele Ideen, viele Interessen. Wie geht man mit entstehenden Konflikten um? Ermöglicht man Kritiker:innen auch, in eigenen Räumen ihre Interessen & Gedanken zu äußern?	Hilbrandt 2017; Inch 2015; Hofer & Kaufmann 2023: 364f.
9. Sehen Sie das Potential der Bevölkerungsbeteiligung bei der Ortskernabgrenzung eher darin, die Bevölkerung für das Thema der Ortskernstärkung zu sensibilisieren bzw. zu mobilisieren, oder darin, wesentliche Informationen zur Abgrenzung des Ortskerns zu erhalten?	Hofer & Kaufmann 2023: 367ff.; Pløger 2021: 437
10. An welcher Stelle im Planungsprozess der Abgrenzung sollte auf partizipative Methoden gesetzt werden? Vor/nach/statt einer technischen Einschätzung?	Hofer & Kaufmann 2023: 366f.

9.1.4. Politische:r Expert:in auf Gemeindeebene, Ortskernabgrenzung nicht partizipativ

Frage	Zugehörige Quellen (Auswahl)
1. Als Einstieg möchte ich zunächst simpel fragen: Wie beschäftigt das Thema der Ortskernabgrenzung Sie in Ihrer täglichen Arbeit?	
2. Das Stärken von Orts- und Stadtkernen ist derzeit in ganz Österreich ein heißes Thema. Von unterschiedlichen Institutionen, von der ÖROK, über die Länder und Regionen bis hin zu einzelnen Gemeinden, wurden unterschiedliche Best-Practice Beispiele und Leitfäden erstellt. Dabei fragt man sich aber zunächst, was sind die Eigenschaften des <i>Ortskerns</i> eigentlich?	Hospers 2017; ÖROK 2019; Nagel & BSBK 2018; Cheshire et al 2018: 259f.
3. Wenn Sie konkret drei Punkte nennen müssten, warum die Stärkung so notwendig ist, für welche würden Sie sich entscheiden?	Powe 2020; Qi et al. 2024; ÖROK 2019
4. Es gibt in vielen Orten Prozesse der Ortskernstärkung, die auch partizipativ ablaufen. Was sind dafür die hauptsächlichen Beweggründe? Welche Vorteile ergeben sich der Bevölkerung dadurch?	Hurlbert & Gupta 2015; Legacy 2024: 346; Hofer & Kaufmann 2023: 365f.
5. Welches Ausmaß nimmt die Beteiligung hier an und was ist das erhoffte Ziel dabei?	
6. Im Kontext der Ortskernstärkung gibt es viele Personen, die hier Interessen mitbringen. Wer soll von den Beteiligungsprozessen konkret angesprochen werden? Und wie werden sie erreicht?	Li et al. 2020; Legacy 2017: 426
7. Bei Beteiligungsprozessen ist ja auch die Frage nach den Räumen für die Beteiligung wichtig. In welcher Form wurden in Ihrer Gemeinde die Beteiligungsprozesse gestaltet? Wer hat sie organisiert und wo haben sie stattgefunden?	Cornwall 2017; Hilbrandt 2018; Sager 2018: 95
8. Viele Menschen bedeuten auch viele Ideen, viele Interessen. Wie geht man mit entstehenden Konflikten um? Ermöglicht man Kritiker:innen auch, in eigenen Räumen ihre Interessen & Gedanken zu äußern?	Hilbrandt 2017; Inch 2015; Hofer & Kaufmann 2023: 364f.
9. An einigen Orten versucht man, auch die Abgrenzung partizipativ, und nicht nur durch Expert:innen, durchzuführen. In Ihrer Gemeinde war das nicht geplant. Welche Gründe gibt es, sich bei der Abgrenzung des <i>Ortskerns</i> gegen breite Beteiligung zu entscheiden?	Hurlbert & Gupta 2015
10. Sehen Sie das Potential der Bevölkerungsbeteiligung bei der Ortskernstärkung eher darin, die Bevölkerung für das Thema zu	Hofer & Kaufmann 2023: 367ff.; Pløger 2021: 437

sensibilisieren bzw. zu mobilisieren, oder darin, wesentliche Informationen zur Abgrenzung des Ortskerns zu erhalten?	
---	--

9.1.5. Prozessplanung, Ortskernabgrenzung partizipativ

Frage	Zugehörige Quellen (Auswahl)
1. Als Einstieg möchte ich zunächst simpel fragen: Wie beschäftigt das Thema der Ortskernabgrenzung Sie in Ihrer täglichen Arbeit?	
2. Das Stärken von Orts- und Stadtkernen ist derzeit in ganz Österreich ein heißes Thema. Von unterschiedlichen Institutionen, von der ÖROK, über die Länder und Regionen bis hin zu einzelnen Gemeinden, wurden unterschiedliche Best-Practice Beispiele und Leitfäden erstellt. Dabei fragt man sich aber zunächst, was sind die Eigenschaften des <i>Ortskerns</i> eigentlich?	Hospers 2017; ÖROK 2019; Nagel & BSBK 2018; Cheshire et al 2018: 259f.
3. Wenn Sie konkret drei Punkte nennen müssten, warum die Stärkung so notwendig ist, für welche würden Sie sich entscheiden?	Powe 2020; Qi et al. 2024; ÖROK 2019
4. Welches Ausmaß nimmt die Beteiligung in dem Ortskernstärkungs- und Ortskernabgrenzungsprozess an und was ist das erhoffte Ziel dabei?	Hurlbert & Gupta 2015; Legacy 2024: 346; Hofer & Kaufmann 2023: 365f.
5. Im Kontext der Ortskernstärkung und -abgrenzung gibt es viele Personen, die hier Interessen mitbringen. Wer soll von den Beteiligungsprozessen konkret angesprochen werden? Und wie werden sie erreicht?	Li et al. 2020; Legacy 2017: 426
6. Welche Art von Bürger:in wünscht man sich in einem Beteiligungsprozess? Was sollte er:sie mitbringen?	Seebacher et al. 2018; Inch 2015
7. Bei Beteiligungsprozessen ist ja auch die Frage nach den Räumen für die Beteiligung wichtig. In welcher Form wurden in Ihrer Gemeinde die Beteiligungsprozesse gestaltet? Wo haben sie stattgefunden?	Cornwall 2017; Hilbrandt 2018; Sager 2018: 95
8. Welche Formate haben besonders gut funktioniert und verwenden Sie besonders gerne?	Hofer & Kaufmann 2023: 366
9. Viele Menschen bedeuten auch viele Ideen, viele Interessen. Wie geht man mit entstehenden Konflikten um? Ermöglicht man Kritiker:innen auch, in eigenen Räumen ihre Interessen & Gedanken zu äußern?	Hilbrandt 2017; Inch 2015; Hofer & Kaufmann 2023: 364f.
10. Wie lang ging der Partizipationsprozess und wie hat man die Menschen an der Stange gehalten?	Anggraeni et al. 2019; Hofer & Kaufmann 2023: 366f.
11. Zu welchem Zeitpunkt im Planungsprozess der Ortskernabgrenzung kam es zur Beteiligung? Und wieso?	vgl. Hofer & Kaufmann 2023: 366f.

12. Sehen Sie das Potential der Bevölkerungsbeteiligung bei der Ortskernstärkung eher darin, die Bevölkerung für das Thema zu sensibilisieren bzw. zu mobilisieren, oder darin, wesentliche Informationen zur Abgrenzung des Ortskerns zu erhalten?	Hofer & Kaufmann 2023: 367ff.; Pløger 2021: 437
---	---

9.1.6. Prozessplanung, Ortskernabgrenzung nicht partizipativ

Frage	Zugehörige Quellen (Auswahl)
1. Als Einstieg möchte ich zunächst simpel fragen: Wie beschäftigt das Thema der Ortskernabgrenzung Sie in Ihrer täglichen Arbeit?	
2. Das Stärken von Orts- und Stadtkernen ist derzeit in ganz Österreich ein heißes Thema. Von unterschiedlichen Institutionen, von der ÖROK, über die Länder und Regionen bis hin zu einzelnen Gemeinden, wurden unterschiedliche Best-Practice Beispiele und Leitfäden erstellt. Dabei fragt man sich aber zunächst, was sind die Eigenschaften des <i>Ortskerns</i> eigentlich?	Hospers 2017; ÖROK 2019; Nagel & BSBK 2018; Cheshire et al 2018: 259f.
3. Wenn Sie konkret drei Punkte nennen müssten, warum die Stärkung so notwendig ist, für welche würden Sie sich entscheiden?	Powe 2020; Qi et al. 2024; ÖROK 2019
4. Welches Ausmaß nimmt die Beteiligung in dem Ortskernstärkungsprozess an und was ist das erhoffte Ziel dabei?	Hurlbert & Gupta 2015; Legacy 2024: 346; Hofer & Kaufmann 2023: 365f.
5. Im Kontext der Ortskernstärkung gibt es viele Personen, die hier Interessen mitbringen. Wer soll von den Beteiligungsprozessen konkret angesprochen werden? Und wie werden sie erreicht?	Li et al. 2020; Legacy 2017: 426
6. Welche Art von Bürger:in wünscht man sich in einem Beteiligungsprozess? Was sollte er:sie mitbringen?	Seebacher et al. 2018; Inch 2015
7. Bei Beteiligungsprozessen ist ja auch die Frage nach den Räumen für die Beteiligung wichtig. In welcher Form wurden in Ihrer Gemeinde die Beteiligungsprozesse gestaltet? Wo haben sie stattgefunden?	Cornwall 2017; Hilbrandt 2018; Sager 2018: 95
8. Welche Formate haben besonders gut funktioniert und verwenden Sie besonders gerne?	Hofer & Kaufmann 2023: 366
9. Viele Menschen bedeuten auch viele Ideen, viele Interessen. Wie geht man mit entstehenden Konflikten um? Ermöglicht man Kritiker:innen auch, in eigenen Räumen ihre Interessen & Gedanken zu äußern?	Hilbrandt 2017; Inch 2015; Hofer & Kaufmann 2023: 364f.
10. Wie lang ging der Partizipationsprozess und wie hat man die Menschen an der Stange gehalten?	Anggraeni et al. 2019; Hofer & Kaufmann 2023: 366f.
11. An einigen Orten versucht man, auch die Abgrenzung partizipativ, und nicht nur durch Expert:innen, durchzuführen. In dieser Gemeinde war das nicht geplant. Welche Gründe gibt es, sich	Hurlbert & Gupta 2015

bei der Festlegung des <i>Ortskerns</i> gegen breite partizipative Verfahren zu entscheiden?	
12. Zu welchem Zeitpunkt im Planungsprozess der Ortskernabgrenzung kam es zur Beteiligung? Und wieso?	vgl. Hofer & Kaufmann 2023: 366f.

9.2. Kurzfassungen der Interviews

Abschließend folgen Zusammenfassungen der geführten Interviews. Diese wurden auf Basis der Transkripte angefertigt. Anzumerken ist, dass zwar die Transkripte mithilfe einer KI (vgl. Haberl et al. 2024) angefertigt wurden, die Zusammenfassungen jedoch händisch erstellt wurden. Die Zusammenfassungen sind folgendermaßen aufbereitet. Zunächst wird beschrieben, wann und wo die Interviews stattgefunden haben. Danach folgt jeweils eine gekürzte Version der Frage (gekennzeichnet mit „MN“) und eine Zusammenfassung der Antwort (gekennzeichnet durch einen Einzug des Textes). Zum Zwecke vereinfachter Lesbarkeit wurde die Antwort aus der dritten Person, nicht aber im Konjunktiv verfasst. Die Inhalte der Antworten orientieren sich stark an den Kernpunkten der Aussagen, stellen aber eine gekürzte Version da.

9.2.1. Niederösterreich: DI Daniel Brüll

Dieses Interview wurde am 14.07.2025 von 16:15 bis 16:45 in St. Pölten (Niederösterreich) geführt.

MN: Wie beschäftigt Sie das Thema *Ortskernabgrenzung* in Ihrer Arbeit?

Das ist ein wesentliches Thema, weil die Ortskernabgrenzung eine Basisgrundlage für den Prozess der Ortskernstärkung ist.

MN: Was sind die Eigenschaften eines Ortskerns für Sie?

Wichtig ist eine Nutzungsdurchmischung, der historische gewachsene Ortskern, Baukultur, Nahversorgung, soziale Einrichtungen, die Wohnfunktion, ein kompakter Ortskern und eine gewisse Dichte. Das Definieren eines Ortskerns ist von der Struktur oft nicht so einfach.

MN: Für welche drei Punkte würden Sie sich entscheiden, wenn Sie festlegen müssten, warum die Stärkung von Ortskernen so wichtig ist?

Erstens Identität, Ortskerne sind das Herz der Gemeinden. Das Zweite ist die soziale Komponente, denn es braucht auch heute Treffpunkte und der dritte Faktor ist das Umweltthema, kurze Weg, Innen vor Außen.

MN: Warum ist es sinnvoll, einen Ortskern abzugrenzen?

Das ist wichtig, um ein Bewusstsein für Lage des Ortskerns zu schaffen und für seine Ausprägung; bei der Gemeinde als Gemeindevertreter und Verwaltung. Das ist auch wichtig, damit Projekte nicht irgendwo auf der grünen Wiese unterstützt werden, sondern wirklich

gezielt ortskernstärkende Maßnahmen gefördert werden. Dafür ist es wichtig, ein Plandokument zu haben das auch eine gewisse Verbindlichkeit hat.

MN: Neben Prozessen der Ortskernabgrenzung gibt es an vielen Orten auch Prozesse der Ortskernstärkung, die oft partizipativ ablaufen. Was sind dafür die Beweggründe?

Er empfiehlt, einen Ortskernentwicklungsprozess nicht besonders breit aufzustellen, sondern eher mit ausgewählten Stakeholdern zu arbeiten. Bei der Bevölkerung geht es dann eher um Information und Bewusstseinsbildung. Strategisches Arbeiten würde ich eher in einem engeren Rahmen sehen. Wichtige Stakerholder wären Hauseigentümer, die örtliche Wirtschaft, vielleicht Vereinsobleute, natürlich die Gemeinde.

MN: Also ein breiteres Involvieren bezüglich Interessen und Wünschen finden Sie nicht so sinnvoll?

Viele Personen wohnen auch in Lagen, in denen der Ortskern für sie nicht so wichtig ist. Ein Ortskernentwicklungsprozess ist sehr komplex, man muss mit vielen verschiedenen Partnern und externen Experten zusammenarbeiten, Hauseigentümer sind dabei einfach der wichtigste Faktor. Man kann natürlich auch einen Fragebogen z.B. machen, aber man verlangt nicht, dass eine Ortskernentwicklung alle Bürger miteinbezieht.

MN: Was würde man in so einem Fragebogen fragen?

Beispielsweise Anknüpfungspunkte für den Ortskern, Wünsche, Ideen, Anregungen. Aber im wirklichen Prozess ist eine kompakte Gruppe wichtiger, mit z.B. einer Kerngruppe von Stakeholdern. Sonst wird es nur komplexer, bei fragwürdiger Sinnhaftigkeit.

MN: Welche Stakeholder sollen angesprochen werden?

Gemeinderäte, Gemeinde, Verwaltung, Bürgermeister oder Bürgermeisterin. Das politische Commitment ist besonders wichtig. Ortskernentwicklung bringt oft nicht sofort sichtbare Ergebnisse. Dann auch Anrainer(-vertreter:innen). Handelsbetriebe. Soziale und gesundheitliche Einrichtungen. In Purgstall zum Beispiel hat man schon auch die ganze Gemeinde eingeladen, aber bei den konkreten Umsetzungen ist es dann spezifischer.

MN: Wie bekommt man die Teilnehmer:innen dazu, mitzumachen?

Oft empfiehlt die Gemeinde Personen, von denen sie wissen, dass sie mitmachen würden. Aber natürlich freiwillig, es ist eine Einladung zur Mitarbeit.

MN: Kam es dabei zu Konflikten? Wie geht man damit um?

Konflikte gibt es immer, wenn Menschen aufeinandertreffen. Deswegen ist Moderation wichtig, damit man sie auch gemeinsam lösen kann.

MN: Kritiker:innen versucht man also, schon zu Beginn einzubinden?

In Stakeholdergruppen gibt es meistens gar nicht direkt Kritiker:innen, es eint das Ziel der Ortskernentwicklung. Die Frage ist eher das *Wie?*. Aber Entscheidungen trifft im Endeffekt der Gemeinderat, die Kerngruppe bereitet und arbeitet das nur auf. In der Kerngruppe ist es ein Spiel der Kräfte zwischen Moderation, Eigentümern, Politik, Verwaltung. Das funktioniert gut, wirklich konfliktbehaftet sind vor allem Partikularinteressen.

MN: Nutzen Sie die Kriterien der ÖROK zur Abgrenzung?

Ja.

MN: Und man geht jetzt nicht davor herum und fragt Bewohner:innen, was für sie der Ortskern ist?

Nein. Man nimmt Plandokumente, historische Kataster. Und dann gehen wir die Kriterien der ÖROK durch. Für Klein- und Mittelstädte und kleinere Gemeinden funktioniert das gut.

MN: Gibt es da eine Mindestgröße, bei der das funktioniert?

Es muss eigentlich für jede Gemeinde möglich sein. In komplexen Fällen wie einer Streusiedlung oder wegen schwieriger Topographie muss man mit den Kriterien jedoch manchmal flexibler sein.

9.2.2. Niederösterreich: Bgm. Harald Riemer

Dieses Interview wurde am 29.07.2025 von 11:00 bis 11:30 in Purgstall an der Erlauf durchgeführt.

MN: In welcher Form betrifft Sie als Bürgermeister die Ortskernstärkung und -abgrenzung?

Das ist ein wichtiges Thema, weil es früher üblich war, dass man wichtige Infrastruktureinrichtungen zentral im Ortskern positioniert. Dem ist heute nicht mehr so, man bemüht sich aber wieder stärker, diese Strukturen wieder in den Ortskern zu bringen, was auch ein Wunsch der Bürger:innen ist. Der Ortskern soll wieder wie ein Bauernkrapfen mit dem Besonderen in der Mitte sein. Das ist aber schwierig, weil viele Leerstände im Privatbesitz sind, da kann man als Gemeinde nur Anreize setzen. In Purgstall hat man aber jetzt auch ein Grundstück im Ortskern gekauft, um es zu reaktivieren.

MN: Was soll man konkret in einem Ortskern finden, wofür will man ihn nutzen?

Güter des täglichen Bedarfs, Schule, Kindergarten, Gastronomie. Auch hochwertige Plätze zum Verweilen, eine Begegnungszone oder Fußgängerzone, das wird jetzt gerade an den Wochenenden im Ortskern probiert. Das tägliche Leben soll sich dort abspielen, Arbeitsplätze zurückkommen, der Ortskern soll interessanter werden und dadurch stärker frequentiert werden.

MN: Wenn Sie sich auf drei Punkte beschränken müssten, warum die Stärkung wichtig ist, welche wären das?

Ein Ort benötigt ein definiertes Zentrum, um seine Identität zu bewahren; wenn man ein florierendes, starkes Ortszentrum hat, ist die Bevölkerung stolz darauf und zufriedener. Das Zentrum ist auch ein Ort, an dem sich zentrale Wege kreuzen, damit gibt es auch einen wirtschaftlichen Grund, man hat im Ortskern bereits wichtige historischen Strukturen, bei denen es besser ist, sie zu nutzen, als neue Flächen aufzuschließen. Dabei ist auch wichtig, unbebautes Grünland zu schützen.

MN: Warum entscheidet man sich dazu, die Bevölkerung in die Ortskernstärkung miteinzubeziehen; welche Vorteile ergeben sich daraus für die Verwaltung, Planung und Bevölkerung?

Große Veränderungen ohne die Beteiligung der Bevölkerung sind nicht zu empfehlen. In Purgstall hatte man vor dem Stärkungsprozess das Problem, dass viele Infrastrukturen an den Ortsrand gewandert sind. In Kooperation mit einem ansässigen Architekten hat man eine Vision entwickelt und darauf aufbauend einen Fragebogen ausgesendet, bei dem sich die Bevölkerung wünschen konnte, wie der Ortskern künftig aussehen soll. Damit konnte man motivieren und eine Aufbruchstimmung entwickeln. So wurden auch Private dazu motiviert, selbst in den Ortskern zu investieren, Gebäude zu kaufen und zu sanieren, Dienstleistungen wieder im Ortskern anzubieten. So ist die Gastronomie ausgebaut

worden und ein Ärztezentrum gegründet worden. Die Bevölkerung mitzunehmen ist also wichtig, um einen Aufbruchgedanken zu kreieren.

MN: Hatte man nicht die Sorge, mit einem „Wünsch dir was“ dazu beizutragen, dass die Bevölkerung Wünsche äußert, die man nicht umsetzen kann?

Es ist schon auf das Ortszentrum beschränkt worden und da war der Bedarf, eine Belebung, also Geschäfte, Gastronomien und ein Ärztezentrum im Ortskern zu positionieren. Zuvor hatte man auch keinen zentralen Platz im Ort, der Hauptplatz war eine Hauptstraße, Gastgärten gab es davor auch keine. Insofern konnte man die Wünsche gut umsetzen, auch weil die wirtschaftliche Situation günstig war und private Akteur:innen ebenfalls unterstützt haben.

MN: Man hat die Bevölkerung also nicht nur befragt, sondern auch zur Mitgestaltung motiviert? Ja.

MN: Wie hat man den Prozess gesteuert?

Unterstützt wurde man von der NÖ Dorf- und Stadterneuerung und einem Team von NÖ-regional. Außerdem hat das Team des Rathauses mitgewirkt. Finanziert wurde die Stärkung durch Förderungen und die Gemeinde selbst.

MN: Zu welchem Grad hat man die Bevölkerung in die Abgrenzung miteinbezogen?

Die Ortskernabgrenzung ergab sich in Purgstall stark aus den dicht verbauten Gebieten und der Flächenwidmung als *Bauland-Kerngebiet*. Die neuen Förderungen der Dorf- und Stadterneuerung fokussieren sich nur auf den abgegrenzten Ortskern, dabei war es auch wichtig, die Bevölkerung zu sensibilisieren, um welchen Raum es genau geht.

MN: Wer sollte bei dem Ortskernstärkungsprozess konkret angesprochen werden?

Die Hausbesitzer:innen, damit auch ein Anreiz gesetzt wird, auch persönlich Modernisierungen zu starten. Außerdem standen auch Unternehmer:innen, die Gastronomie und Dienstleister:innen im Fokus. So konnte eine Stimmung erzeugt werden, bei der die unterschiedlichen Gruppen aktiv wurden. Der Bäcker im Ortskern hat beispielsweise die Filiale nicht, wie ursprünglich geplant, geschlossen, sondern saniert; heutzutage ist das ein wichtiger Bestandteil des Ortskerns. Die öffentliche Hand musste hier den Start zu dem Prozess einläuten.

MN: Sie haben auch erwähnt, es kam zu einer Beteiligung der Schule im Ortskern, wie wurde diese erreicht und motiviert?

Im Fokus stand dabei vor allem der Freiraum vor der Schule, bei dem es das Ziel war, diesen attraktiver zu gestalten. Insofern wurden die Schüler:innen befragt, wie sie den Freiraum, die Straße vor der Schule wurde verkehrsberuhigt, nutzen wollen. Mittlerweile wurden auch die Pausenzeiten aufeinander abgestimmt, damit der Vorplatz von den allen Schulstufen genutzt werden kann. Ziel war es, dass die Kinder erkennen, dass ihre Stimmen auch gehört werden, wenn sie sich in die Entwicklung einbringen.

MN: Im westlichen Teil des Ortskerns startet jetzt ein neuer partizipativer Prozess, moderiert diesen auch die Dorf- und Stadterneuerung?

Auch hier ist wieder die Dorf- und Stadterneuerung tätig. Zunächst wurde wieder mit einem Fragebogen begonnen, das Wichtigste ist auch hier, eine Aufbruchstimmung zu erzeugen. Die Rückmeldungen aus dem Fragebogen waren sehr positiv. Der Ortsteil wird in wenigen Jahren deutlich grüner, interessanter und hochwertiger sein und Plätze zum Verweilen bieten.

MN: Gab und gibt es neben den Fragebögen noch weitere häufig genutzte Methoden?

Es gibt Bürger:innenabende für die Anrainer:innen, um direkte Gespräche zu forcieren, aber auch größere Ortsversammlungen, um zu informieren und den Bürger:innen die Möglichkeit zu geben, Wünsche zu äußern. Bei diesen größeren Veranstaltungen ist es aber auch wichtig, dass man konkrete Neuerungen präsentieren kann. Grundsätzlich wird der Wille zur Beteiligung mit fortlaufender Prozessdauer geringer.

MN: Zu welchen Zeitpunkten eines Ortskernstärkungsprozesses ist Beteiligung besonders wichtig?

Am Anfang und dann laufend. Das ist auch wichtig, um ein Baustellenmanagement zu betreiben.

MN: Wie geht man mit Konflikten um, wenn viele Menschen persönliche Interessen in den Prozess tragen?

Hundertprozentige Zustimmung kann es nie geben. Auch hier kommen vor allem in größeren Formaten Personen, die vielleicht kein Interesse am Ortskern haben und es bevorzugen würden, wenn man in ihrer Umgebung mehr investieren würde. Hier ist Moderation wichtig, um möglichst alle Beteiligten dennoch im Prozess mitzunehmen.

MN: Und bei Konflikten sucht man also Kompromisse?

Man sucht entweder Kompromisse oder stellt klar fest, dass die Ansichten hier nicht vereinbar sind.

MN: Das heißt, die Kritiker:innen sollen doch eher miteinbezogen werden?

Man muss sie mit einbeziehen, da ansonsten die Gefahr besteht, dass sie sich stark gegen das Projekt wenden, was nicht das Ziel ist.

MN: Gibt es noch etwas, was Sie zum Thema anmerken wollen?

Es ist bei einem Ortskernstärkungsprozess sehr wichtig, private Akteur:innen einzubinden. Auch, weil man deren finanzielle Unterstützung braucht, da die Gemeinden selbst derartige Prozesse nicht alleine finanzieren können. Außerdem ist ein Leuchtturmprojekt, das die Vision gut kommuniziert, wichtig, um im Prozess etwas zu haben, woran man sich orientieren kann. In Purgstall war das zunächst der Kirchenplatz, danach das Primärversorgungszentrum. Jetzt ist das die Fußgängerzone.

9.2.3. Niederösterreich: Lena Puchner, BSc.

Dieses Interview wurde am 14.08.2025 von 09:00 bis 09:40 online via Zoom durchgeführt.

MN: Wie beschäftigt sie die Ortskernstärkung und -abgrenzung in Ihrer Arbeit?

In der Dorf- und Stadterneuerung ist die Ortskernstärkung ein wichtiges Team, so gibt es mittlerweile auch ein eigenes Ortskernteam zu diesem Thema. Durch die veränderte Förderlandschaft wurde auch das Thema der Ortskernabgrenzung verstärkt beachtet, was auch mit Hinblick auf aktuelle Entwicklungen wie den Flächenverbrauch wichtig ist. Zudem ist das Thema, auch wegen der Leerstände in Ortskernen, nicht nur medial präsent, sondern verstärkt auch für die Bürgermeister:innen wichtig. In der Dorf- und Stadterneuerung gibt es so seit diesem Jahr auch Ortskernchecks für Gemeinden, die der Bestandsaufnahme dienen und als bewusstseinsbildende Maßnahme fungieren sollen.

MN: Was sind für Sie die wesentlichen Eigenschaften, die einen Ortskern ausmachen?

Das Ziel ist es, ihn als eierlegende Vollmilchsau zu nutzen. Im Idealfall würde er alle Funktionen und Bedürfnisse von der Bevölkerung abdecken. Von der Identitätsstiftung bis zu Aufenthaltsqualität, Nahversorgung und Lebensqualität. Auch soziale Angebote im Ortskern sind dafür wichtig. Wo Menschen sind, gehen Menschen hin.

MN: Was wären für Sie die drei wesentlichsten Punkte, warum eine Ortskernstärkung notwendig ist?

Wichtig ist das gegen einen erhöhten Flächen- beziehungsweise Ressourcenverbrauch, die Stärkung ist ein Instrument gegen Zersiedelung. Ein weiterer Punkt ist das Stärken der Aufenthaltsqualität, denn schlussendlich geht es um den Menschen, nicht um den gebauten Raum. Und drittens spielt Identität eine wichtige Rolle, der Ortskern ist das Herz der Gemeinde, hier gibt es ein Potential für Feste und Zusammenkommen.

MN: Welches Ausmaß nahm die Beteiligung der Stakeholder in Purgstall an?

Purgstall hatte schon vor der Erstellung der Gemeindevision, von 2015 bis 2019, einen Ortskernstärkungsprozess. Dadurch wusste die Bevölkerung bereits, was mit Ortskernstärkung möglich ist, wodurch es einfacher wurde, sie zu erreichen. Am Fragebogen haben beispielsweise 614 Personen teilgenommen, das sind 10 Prozent der Gesamtbevölkerung. Verbreitet wurde dieser Fragebogen über die Gemeindezeitung und auf diversen Kanälen im Internet. Dieser Fragebogen war inhaltlich nicht besonders spezifisch, es ging um grobe Einschätzungen der vergangenen Prozesse und Ideen für künftige Projekte. Für den Prozess gab es im Endeffekt zwei relativ konkrete Ideen: einen Spielplatz im Park nahe dem Freibad und eine Stärkung der Pöchlarners Straße [Anm.: historischer Ortskern]. Die Idee kam aber vor allem von der Gemeinde, wobei man die Bevölkerung in die Umsetzung miteinbeziehen wollte. So kam es zu Workshops mit projektspezifischen Stakeholdern (beispielsweise Familien und Kinderkreisen im Kontext des Spielplatzes). Kooperiert wurde zudem mit Fachexpert:innen.

Für die Stärkung der Pöchlarners Straße gab es Eigentümer:innen-Stammtische, um diese zur Leerstandsbelegung und -nachnutzung zu involvieren. Das Erreichen der Eigentümer:innen war dabei teilweise schwierig, vor allem, wenn diese nicht selbst in Purgstall leben. Weitere genutzte Formate waren Präsentationen mit, in anderen Gemeinden nach Möglichkeit, anschließenden Workshops. In Purgstall kam es aber nicht zu derartigen Workshops.

MN: Wie laufen solche Workshops in diesen Fällen ab?

Das hängt davon ab, an welchem Punkt man in einem Prozess steht. Oft sind es Fokusworkshops zu bestimmten Themen, Stärken-Schwächen-Analysen oder Workshops zur Visionsfindung, um ein Ziel für den Prozess zu definieren. Damit soll auch das Gefühl gestärkt werden, dass man sich eingebracht hat.

MN: Was ist dann das konkrete Ziel der Beteiligung?

Wichtig ist auch die Akzeptanz. Veränderung kann Angst machen oder mit Ablehnung verbunden sein, deswegen ist ein frühes Einbinden der Menschen wichtig. Auch zur Ideenfindung ist Beteiligung wichtig, weil das top-down nicht gut funktioniert, weil man als Gemeindeverwaltung auch „betriebsblind“ werden kann. Außerdem helfen die neuen Blickwinkel zur Ideenfindung. Dabei kann auch die Identität der Menschen mit den Projekten, die den eigenen Ideen entspringen, gestärkt werden. Weiters werden auch bestehende Dorferneuerungsvereine in Gemeinden unterstützt, wodurch eine Wertschätzung für ihre Arbeit ausgedrückt werden soll.

MN: Wenn viel Raum für das Einbringen von Ideen gegeben wird, besteht die Gefahr, dass man nicht alles genau auf diese Art umsetzen kann. Wie geht man damit um?

Oft erkennen die Menschen selbst, dass ihre Ideen nicht umsetzbar sind. Aber grundsätzlich wird auch kommuniziert, dass es nicht um ein *Wünsch Dir Was*, sondern um realistische, aber auch visionäre Projektideen geht. Dabei wird auch angemerkt, dass nicht jede Idee, umgesetzt werden kann. Bei Gemeindevisionen geht es vor allem um Projekte, die in den folgenden sieben Jahren umgesetzt werden können. Insgesamt gab es hier aber noch wenige Konflikte.

MN: Wer sollte abgesehen von beispielsweise Eigentümer:innen konkret angesprochen werden und wie hat man sie erreicht?

In Purgstall gab es grundsätzlich ziemlich klare Projektideen, weshalb die Zielgruppen ebenfalls klar formuliert waren, beispielsweise Eigentümer:innen. Geht es um die Nutzung von bestimmten Immobilien geht, ist das für die breite Bevölkerung auch wahrscheinlich nicht relevant. Das Ansprechen läuft dabei meistens über die Gemeinde, als Dorf- und Stadterneuerung gibt man Ratschläge, wie das funktionieren könnte. Für offene Workshops wäre es zwar das Ziel, Personen aus allen Bevölkerungsgruppen und in allen Lebenssituationen einzubinden, das gelingt aber nicht. Mit dem Fragebogen erreicht man vor allem die Altersgruppe der Über-30-Jährigen. Besonders präsent sind zudem Senior:innen, da oft Zeit und Interesse am Gemeindegeschehen haben. Die Jugend zu erreichen ist dafür sehr schwierig. In jedem Fall benötigt es bei Workshops aber Anreize, mitzumachen, dabei hilft auch ein gemeinsamer Ausklang bei Brot und Getränken.

MN: Welche Art von Bürger:in wünschen Sie sich in einem Beteiligungsprozess?

Eine Person, die eine Offenheit mitbringt und eine Bereitschaft, mitzuarbeiten, die bereit ist, sich auf den Prozess einzulassen und zu einer Konsensfindung bereit ist. Zwei, drei motivierte Personen stecken auch andere zur Mitarbeit an, das gleiche ist aber auch mit Personen der Fall, die nicht motiviert sind. Außerdem hilft eine Lösungsorientiertheit, eine Weltoffenheit und eine bestimmte Kommunikationsfähigkeit sowie ein Interesse für die Gemeinde.

MN: Und wo haben diese Prozesse räumlich stattgefunden? Vor allem in der Gemeinde, oder auch extern?

Meistens ist man in der Gemeinde, weil man auch davon abhängig ist, Räume gestellt zu bekommen. Für kleinere Abstimmungen ist man aber auch beispielsweise bei örtlichen Gastronomien zu Gast oder bespielt einen Leerstand, der im Fokus des Prozesses steht.

MN: Und direkt im Rathaus oder Gemeindeamt ist man dann auch?

In Purgstall nicht, eher in der Schule oder im Pfarrsaal. Im Rathaus haben nur kleinere Abstimmungen stattgefunden. Innerhalb von Kerngruppen werden auch diverse Vereins- oder WhatsApp Gruppen, online, verwendet.

MN: Welche Formate nutzen Sie besonders gerne?

Zielorientierte Workshops, auch gezielt mit beispielsweise den Bewohner:innen einzelner Ortsteile, die vielleicht interessante Dynamiken (Zuzug etc.) aufweisen. Auch, wenn die Gruppe kleiner und selektiver ist, ist das nicht schlecht, weil man besser diskutieren kann und konkrete Projekte aufgreifen kann.

MN: Wie geht man mit kritischen Stimmen im Prozess um? Holt man sie ins Boot oder diskutiert man mit ihnen eher außerhalb des offiziellen Prozesses?

Außerhalb des Prozesses nie, sowas gelangt schnell in die Medien. Miteinbinden in den Prozess ist aber sehr wichtig. Dafür wird auch schon zuvor Kontakt mit der Gemeinde aufgenommen, um sich auf etwaige Konflikte einstellen zu können. Bei Veranstaltungen wird versucht, schon etwas vorher auf potentiell kritische Personen zuzugehen, um Kontakt mit ihnen aufzubauen. Raum für Kritik sollte man jedoch immer geben, wobei dieser auch moderiert werden muss. Besonders große Konflikte hat es aber noch nicht gegeben.

Häufig sind Konflikte auch politisch geprägt, weswegen auch versucht wird, den politischen Parteien eigene Feedbackrunden zu gewähren, um einen Konsens zu fördern.

MN: Wie bewegt man Menschen dazu, dass sie kontinuierlich am Prozess teilnehmen?

Zentral ist es, bereits zu Beginn klar zu kommunizieren, was von ihnen erwartet wird, auch bezüglich der Anzahl von Workshops sowie ihrer Themen. Außerdem ist es hilfreich, Ergebnisse, Protokolle und Fotos zu kommunizieren und den Prozess nicht zu lange werden zu lassen.

MN: Wie sehr würden Sie die Bevölkerung in die Abgrenzung eines Ortskerns einbinden?

Grundsätzlich tendiert man bei der Dorf- und Stadterneuerung dazu, bei der Ortskernabgrenzung nicht die breite Bevölkerung miteinzubinden, was auch an einem Ressourcenaufwand liegt. In Purgstall gab es mit einer zuvor definierten Zentrumszone auch bereits eine Grundlage. Dazu wurden die Kriterien der ÖROK genutzt. Bezieht man zu viele Stimmen ein, entstehen möglicherweise emotionale Diskussionen ohne großen Mehrwert. Deswegen nutzt man eine eher selektive Auswahl von Stakeholdern, die den Ortskern gut kennen und konstruktiv diskutieren. Die Ressourcen breiterer Teile der Bevölkerung sind besser in anderen Formaten aufgehoben. Die Einbindung soll ein Mehrwert für die Eingebundenen, aber auch das Ergebnis des Prozesses sein. Wenn am Ende eines Prozesses 50 Ortskernabgrenzungen vorliegen, müssen diese aggregiert werden, wodurch der Mehrwert fraglich wird.

MN: Das heißt, als Résumé kann gesagt werden, dass Partizipation genutzt wurde, um Bedürfnisse abzuholen, Interessen und Bedarfe zu eruieren und die Personen punktuell stärker in die Gestaltung einzubeziehen?

Ja, weiters werden bestehende ehrenamtliche Dorferneuerungsvereine gestärkt, indem sie beispielsweise ein Budget für ihre Maßnahmen erhalten.

9.2.4. Salzburg: DI Robert Krasser

Dieses Interview wurde am 24.7.2025 von 14:15 bis 14:50 in Salzburg durchgeführt.

MN: Wie beschäftigt Sie das Thema der Ortskernabgrenzung in Ihrer täglichen Arbeit?

Die Ortskernabgrenzung ist ein wesentliches Instrument der Ortskernstärkung, um den Ortskern territorial beziehungsweise planlich zu verorten.

MN: Was sind die für Sie wesentlichen Eigenschaften des Ortskerns?

Die wesentlichste Eigenschaft ist eine Funktionsvielfalt von Wohnen, Einkaufen, Wirtschaften und der Freizeitgestaltung. Dieser zentrale Dorfplatz oder Marktplatz an Mittelpunkt hat tiefe historische Wurzeln und ist auch für den Tourismus wichtig. Deswegen ist es wichtig, sowohl auf die Gestaltung des Ortskerns als auch seine Funktionsmischung zu achten.

Zusätzlich ist ein Nachhaltigkeitsgedanke zentral, durch ein zentrales Wohnen, Leben und Handeln kann Boden, Raum und Klima geschützt werden, indem man kompakter lebt. Außerdem ist das Zusammenleben in einem Ortskern auch die Quelle für kreative Leistungen, die durch das Feiern, Blödeln oder ähnliches entsteht. Das Miteinander ist ein wichtiger Faktor, damit beispielsweise Städte funktionieren.

MN: Und wenn Sie sich auf drei Punkte konkretisieren müssten, warum die Stärkung von Ortskernen wichtig ist, welche wären das?

Das kann man nicht getrennt voneinander sehen. Wichtig ist die Struktur des Ortskerns, dass Menschen da arbeiten, leben und sich aufhalten. Wenn die Struktur angemessen ist, dann funktioniert der Ortskern; wird hingegen ein Element herausgenommen, dann funktioniert er nicht. Dann werden zur Freizeitgestaltung beispielsweise andere Orte aufgesucht.

MN: Warum ist es sinnvoll, einen Ortskern abzugrenzen und nicht beispielsweise adaptiv Maßnahmen in Ortskernnähe zu tätigen?

Das ist ein wichtiger Punkt, denn eigentlich würde es gar keiner Ortskernabgrenzung benötigen, wenn die Stadt im Ganzen funktioniert. Aber, man will in der Realität dennoch nicht Strukturen wie Supermärkte beim Kreisverkehr stärken, die negative Einflüsse auf den inneren Ort haben. Deswegen geht es bei der Ortskernabgrenzung vor allem um eine zielgerichtete Fokussierung von Fördermaßnahmen.

MN: Welche Gründe sind dafür ausschlaggebend, die Bevölkerung in die Ortskernabgrenzung miteinzubeziehen?

In Salzburg gibt es grundsätzlich einen Leitfaden basierend auf einer GIS-Analyse zum technischen Abgrenzen von Ortskernen. Diese erste Aggregation von Kriterien wird danach von der zuständigen Ortsplanung übernommen und adaptiert, danach im Flächenwidmungsplan verortet und verordnet. Außerdem hängt das mit der Möglichkeit zusammen, Standorte von Lebensmittelgroßhändlern zu errichten, das darf nur im Ortskern oder mit einer Standortverordnung geschehen. Da ging es meistens nicht um die Einbindung der Bevölkerung.

In der ÖROK-Arbeitsgruppe wurden zwei Elemente hinzugefügt. Erstens eine Zone 2 des Ortskerns, die maximal 300 Meter vom Ortskern entfernt ist, wo das Wohnen gefördert wird, was außerhalb der Zone 2 nicht geschehen soll. Zwar gibt es da von den Bundesländern auch eigene Widmungsklassen, man wollte es aber dennoch in den Empfehlungen festlegen. Zweitens wollte man darauf aufmerksam machen, dass die Bevölkerung ebenso befragt werden sollte, was jedoch zu einem gewissen Grad kontrovers ist. Robert Krasser hat dies für unterschiedliche Stadtteile von Salzburg bereits gemacht, wo Bürger:innen auf Transparentpapier eingezeichnet haben, was für sie der Stadtteil ist. Damit wollte man einerseits die Bevölkerung für das Thema sensibilisieren und andererseits auch versuchen, dass im Kontext von Ortskernabgrenzungen nicht nur technische Kriterien entscheiden, was der Ortskern ist. Es geht also um Bewusstseinsbildung und Mitbestimmung.

MN: Wenn man also eine Ortskernabgrenzung partizipativ vollziehen wollen würde, wie würde das ablaufen?

In diesem Fall müsste man sehr einfache Methoden verwenden, weil viele Menschen beispielsweise auch nicht planlesen können. Bei einigen Menschen müsste man das mit ihnen machen, um ihnen auch den Plan zu erklären. Dabei entstehen auch lebhaftere Diskussionen, warum zeichnen einige gewisse Gebiete (nicht) ein, im Endeffekt ist das

Ergebnis aber meist nicht sonderlich überraschend. Bei Bürger:innenbeteiligungsworkshops nutzt Robert Krasser häufig Überlagerungsmethoden, bei denen gemeinsam ein sehr großer Plan des Gebietes bearbeitet wird und diskutiert wird, welche Räume beispielsweise als Ortskern bezeichnet werden können und dies darauffolgend eingezeichnet wird. Oft wird dabei auch eine bestehende Ortsbildschutzzone, so vorhanden, als Ausgangspunkt genommen.

MN: Zeigen sich größere Unterschiede zwischen dem technischen Ergebnis und einer Aggregation der Eindrücke der Bevölkerung?

Dazu hat er keine Evidenz.

MN: An welchen Zeitpunkt würde man die Beteiligung der Bevölkerung in einen Ortskernabgrenzungsprozess integrieren?

Im besten Fall hätte die zuständige Fachplanung bereits eine erste Grundlage, die jedoch noch nicht hergezeigt wird, um die Bürger:innen nicht zu beeinflussen.

MN: Und mit Hinblick auf sowohl Ortskernstärkungs- als auch Ortskernabgrenzungsprozesse, welche Personen sollen von einer Beteiligung in diesem Kontext angesprochen werden?

Bei der Ortskernabgrenzung primär die Gemeindeverwaltung und einige ausgewählte Stakeholder. Die ist nicht so kompliziert. Bei größeren Beteiligungsprozessen sollte es ein Querschnitt über die Gemeinde sein, was jedoch schwierig zu erreichen ist, weil meist bestimmte Personen begeisterungsfähiger sind. Aber seitens des SIR schließt man nie jemanden aus, wie viele Personen teilnehmen, ist aber von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich.

MN: Wie geht man mit Konflikten um, die in einem solchen Prozess entstehen?

Im Zusammenhang zur Bevölkerung direkt ist es in seinen Prozessen noch nicht zu größeren Konflikten gekommen, die beispielsweise auf Partikularinteressen bei der Abgrenzung zurückzuführen wären.

MN: In Salzburg gibt es die Ortskernabgrenzung schon länger, haben die neuen Förderinstrumente und -bedingungen etwas am Umgang mit der Abgrenzung geändert?

In einer Gemeinde überlegt man jetzt, die bestehende Abgrenzung zu ändern. Grundsätzlich achtet man darauf, dass wichtige Leerstände im Ortskern auch in der Ortskernzone verankert sind, so das erforderlich ist.

MN: Möchten Sie noch etwas zum Thema anmerken?

In anderen Ländern gibt es ähnliche Bestrebungen, in Bayern beispielsweise schon seit langem die Festlegung von Sanierungsgebieten. Grundsätzlich ist es aber auch sinnvoll, wenn die Bundesländer selbst entscheiden können, wie sie die Ortskernstärkung vorantreiben wollen, solange gewisse Grundsätze eingehalten werden. Die Fachempfehlungen der ÖROK haben hier einen großen Beitrag geleistet, weil einige Bundesländer davor nicht gewusst haben, dass ein Instrument wie eine Abgrenzung sinnvoll sein kann. Im Endeffekt am wichtigsten ist aber nicht das Instrument der Ortskernabgrenzung, oder die Frage, ob man dabei Bürger:innen beteiligt, sondern, dass die sich Gemeinden konsequent um die Belebung der Ortskerne kümmern und auch dazu beitragen.

9.2.5. Salzburg: Bgm. Johann Grubinger

Dieses Interview wurde am 07.08.2025 von 14:30 bis 15:20 in Thalgau durchgeführt.

MN: Wie beeinflusst Sie das Thema der Ortskernstärkung und -abgrenzung in ihrer täglichen Arbeit?

Es ist essentiell, einen aktiven Ortskern zu fördern und zu verhindern, dass sich im Außenbereich spezielle Dienstleistungen ansiedeln. In Thalgau hat man, auch dank einem alten räumlichen Entwicklungskonzept, den *Krapfen* und nicht den *Donut*. Ein wesentlicher Faktor ist dabei auch die Mobilität.

MN: Was sind für Sie die wesentlichsten Eigenschaften des Ortskerns?

Der Ortskern ist dort, wo die Kirche ist, dort, wo die Gemeinde ist, und dort wo die Raika ist und Geschäfte zum Einkaufen. Das ist dabei auch historisch gewachsen. Damit ist er auch ein Ort der Begegnung und der sakralen, gesellschaftlichen und konsumorientierten Mitte.

MN: Wenn Sie sich für drei Gründe, warum die Stärkung von Ortskernen wichtig ist, entscheiden müssten, welche wären das?

Besonders wichtig ist das für das Gesellschaftsleben, man trifft sich an einem zentralen Punkt, man will das nicht auslagern. Und dieser Ort muss gestaltet und bespielt werden. Weitere Gründe würde der Bürgermeister hier nicht nennen.

MN: In Thalgau blickt man auf eine lange und vielfältige Entwicklung des Ortskerns zurück. Warum hat man sich zu gewissen Zeitpunkten dazu entschieden, die Bevölkerung miteinzubeziehen?

Einerseits aus politischen Gründen, so kann fraktionsübergreifend leichter gearbeitet werden. Außerdem gibt es in einem Zentrum viele Anrainer:innen und Stakeholder:innen, die man versucht, mitzunehmen, um auch eine Identität zu den Umsetzungen zu schaffen. Zusätzlich spielen auch die Akzeptanz sowie die Ermöglichung einer zielgerichteten Planung eine wesentliche Rolle.

MN: Welche Vorteile ergeben sich dadurch für die Bevölkerung?

Ein erhöhtes „Wir-Gefühl“. Wobei gerade im Prozess in Thalgau zunächst stärker top-down gearbeitet wurde.

MN: Es hat also unterschiedliche Ausmaße der Beteiligung gegeben. Wie kann man sich diesen Ablauf vorstellen?

Zunächst wollte man ein Mobilitätskonzept mit einer Begegnungszone im Ortskern umsetzen, welches von zwei Landesstraßen geprägt ist. Damit einher ging eine großflächige Umgestaltung des Straßenraumes. Dazu gab es davor bewusstseinsbildende Maßnahmen wie ein eigenes Dorffest zum Thema, um die eigene Vision zu vermitteln. In der ersten konkreten Planung der Umgestaltung des Ortszentrums kam es hingegen zu wenig Beteiligung der Bürger:innen, man stand jedoch im intensiven Austausch mit den politischen Fraktionen. Die Gemeinde war also der Impulsgeber, bei der Ausgestaltung einzelner Projekte wurden bestimmte Zielgruppen wie die örtliche Schule eingebunden.

MN: Welche Personengruppen sollten in diesem ersten Prozess noch angesprochen werden?

Das hat sich mit der Zeit entwickelt. Besonders wichtig waren zunächst die politischen Fraktionen, aber auch Eigentümer:innen, die Verwaltung, beispielsweise der örtliche Wirt oder Einzelpersonen wie ansässige Architekt:innen. Die wirkliche Öffnung der Entwicklung ist aber erst nach diesem Prozess gestartet worden.

MN: Wie ist man bei so großen Umgestaltungsschritten mit kritischen Stimmen umgegangen?

Man hat die Stimme gehört und versucht, sie von der Vision zu überzeugen. Vor allem bei der Begegnungszone war dazu ein langer Prozess nötig, weil das unbekannt war. Deswegen war das viel Vermittlungsarbeit, wo man auch beispielsweise in der Schule bildende Maßnahmen durchgeführt hat. Man wollte so auch klar kommunizieren, dass das Auto im Ortskern nicht das wichtigste ist.

MN: Gab es auch hinsichtlich der Funktionen des Ortskerns unterschiedliche Ansichten?

Ja, gerade das Entfernen zweier Objekte im Ortskern, um die Räder für die neue Führung der Landesstraße zu ermöglichen, hat zu Diskussionen geführt. So konnten wir aber einen zentralen Ortsplatz schaffen und die Straße darum herumleiten. Insgesamt wurde aber versucht, in diesem Prozess aber auch möglichst vieles zu ermöglichen, vor allem Dinge, die sich betroffene Anrainer:innen gewünscht haben. Für die Ausgestaltung des Platzes hat man auch versucht, möglichst viele Dinge mit Personen aus der Gemeinde umzusetzen, beispielsweise für die Gestaltung des Brunnens oder die Pflanzentröge. Auch das Einfärben des Asphaltes war ein wichtiger Punkt, um eine Atmosphäre zu schaffen.

MN: Welche Rolle spielte die Erstellung des Zukunftsprofils?

Das folgte später. Da wollte man ein Zukunftsprofil für Thalgau entwerfen und hat dabei Prozesse angestoßen und Projekte entwickelt, die unterschiedliche Themen betreffen.

MN: Dabei wurden breite Teile der Bevölkerung angesprochen?

Ja, alleine in den ersten Tagen haben ungefähr 550 Menschen aus der Bevölkerung teilgenommen. Final wurden sechs Projekte herausgearbeitet, an den Personen aus der Bevölkerung arbeiten.

MN: Wo hat das stattgefunden?

Die große Veranstaltung selbst hat am Ortsplatz bekommen, dann ist man zur Schule und zur Gemeinde gegangen. Das war ein Stationenbetrieb und man hat geschaut, welche Projekte man umsetzen könnte.

MN: Wie wurde dazu eingeladen?

Da gab es schon einen großen Vorprozess mit einem Kernteam, indem unterschiedliche Vereine und Organisationen vertreten waren. Dazu gab es Öffentlichkeitsarbeit.

MN: Bei 500 Menschen könnte es auch Raum für Konflikt geben, wie war da die Stimmung?

Die Stimmung war sehr positiv, was auch daran lag, dass die Menschen erkannt haben, dass das professionell umgesetzt wird. Dass es nicht nur um das Befragen geht. Sondern, dass die Dinge professionell aufgearbeitet werden.

MN: Dabei ging es dann also nicht primär um ein Informieren, sondern auch um ein Motivieren zur Mitgestaltung?

Ja. Nach der großen Veranstaltung wurden die Ergebnisse einige Tage lang aufgearbeitet und danach wurden unterschiedliche Thematiken vorgestellt, die sich daraus ergeben haben. Und dann hatte man die Möglichkeit anzugeben, ob das Thema wichtig ist und ob man sich selbst dafür engagieren würde. Ausgewählt wurden dann jene Projekte, wo in beiden Kategorien etwa gleich viele Meldungen waren. Es war nicht das Ziel, dass die Umsetzung an die Verwaltung abgegeben wird.

MN: Welche Arten von Projekten wurden dann wirklich gestartet?

Beispielsweise ein Repair-Café im alten Feuerwehrhaus, Klimachecks oder Projekte mit dem Fokus der Stärkung der Landwirtschaft. Es gab auch einen Jugendrat, wobei bei diesem das Problem war, dass die Corona-Pandemie die Organisation erschwert hat.

MN: Also wurden im Ortskernstärkungsprozess zuvor Strukturen geschaffen, die primär dem Informieren dienen, und als es um die Bespielung des Ortskerns ging, ist man stärker auf die Bevölkerung zugegangen?

Ja. Und dabei ist man in Thalgau auch der Initiative *Zukunftsorte* beigetreten, bei der es sehr stark um Beteiligung geht. Als dann ein Wirt im Zentrum zugesperrt hat, hat man auch ein weiteres Projekt gestartet, *Dach für Thalgau*, bei dem es um das Nutzen des Gebäudes für das Gesellschaftsleben gegangen ist. Bürger:innenbeteiligung soll also nicht nur aus Befragungen bestehen.

MN: Wer hat diese Prozesse moderiert?

Raumsinn und auch insgesamt ein LA-21 Prozess. Außerdem hat man in Thalgau noch weitere Akteur:innen, die in diesem Bereich aktiv sind.

MN: Die Ortskernabgrenzung in Thalgau wurde angefertigt, bevor man in diesem Kontext über Partizipation nachgedacht hat. Wenn man nun eine neue anfertigen würde, würde man sich hier für Partizipation entscheiden?

Das hängt vom konkreten Ziel ab. Wenn es im Endeffekt um viel Nutzung und Gestaltung geht, dann ja. Wenn es jedoch um Themen geht, wo man mutig sein muss, weil hier die Erfahrung in der Bevölkerung fehlt, er sich selbst aber sicher ist, dass das für die Gemeinde auf eine bestimmte Weise notwendig ist, dann würde er sich wieder für den top-down Weg entscheiden. Da benötigt es für ihn einerseits zunächst eine klare Vorgabe, und dann Einbindung.

MN: Das heißt, abschließend besteht das Potential von Bevölkerungsbeteiligung in diesem Kontext eher um das Sensibilisieren und Informieren von Menschen, oder um das Mobilisieren und eine Mitgestaltung fördern?

Um beides.

MN: Wo ist für Sie jetzt der Ortskern von Thalgau genau?

Vor allem der historisch gewachsene Bereich. Das Gemeindeamt selbst zählt er beispielsweise nicht direkt zum Ortskern. Mittelfristig will man dort aber in Verbindung mit den Schulen und einem Veranstaltungssaal ein weiteres multifunktionales Zentrum in Ortskernlage als Ergänzung zum Bestand definieren. Zusätzlich soll ein drittes, sportliches, Zentrum entstehen, dass ebenfalls gut an den ÖPNV angeschlossen sein soll.

MN: Haben Sie noch weitere Punkte, die Sie erwähnen möchten?

Zum Thema der Abgrenzung ergänzt Johann Grubinger hier noch, dass man sich in einem Haufendorf wie Thalgau leichter tut als in beispielsweise einem Straßendorf. Geht es um komplexe Abgrenzungen, könnten sie Perspektiven der Bürger:innen eine höhere Bedeutung haben, da man hier vielleicht mehrere strategische Optionen zur Bestimmung des Ortskerns hat. Und abschließend ergänzt er: „Beteiligung macht Sinn, eine Befragung oder irgendwas, das macht wenig Sinn [...], man muss eine passende Fragestellung haben“.

9.2.6. Salzburg: Mag.^a Sarah Untner

Dieses Interview wurde am 21.08.2025 von 15:30 bis 16:10 online via Zoom durchgeführt.

MN: Was ist ihr Zusammenhang zur Ortskernstärkung in Thalgau?

Sie hat in Thalgau einen sehr offenen LA-21 Prozess begleitet. Der Prozess war sehr ergebnisoffen gestaltet und erst durch den Prozess hat sich herauskristallisiert, dass Ortskernstärkung ein wichtiger Teil davon ist. Zumindest würden Personen vom Fach diesen Prozess als ortskernstärkend einschätzen. Die Bürger:innen selbst würden jedoch nicht sagen, dass etwas ein Ortskernstärkungsprozess wäre, da geht es eher um konkrete Projekte wie Wochenmärkte oder die Verdrängung von Autos aus dem Zentrum. Von der Prozessbegleitung wurde schlicht gefragt, was es benötigen würde, um den Ort zukunftsfit und lebenswert zu gestalten und die Aufenthaltsqualität zu verbessern.

MN: Welche Eigenschaften soll ein Ortskern haben?

Es geht vor allem um einen Ort der Begegnung außerhalb der eigenen vier Wände. Das sind Orte, die viele Gemeinden verloren haben. Das ist auch ein Problem, weil zusätzlich andere Strukturen wie Vereine weniger Nachfrage erleben. Gleichzeitig trifft dieser Trend der Individualisierung auf den Wunsch nach Nachbarschaften und Begegnung. Außerdem benötigt es eine gewisse Grundversorgung wie einen Nahversorger und Gewerbe, eine Post oder Bank, das sind jedoch Dinge, bei denen einige Gemeinden Schwierigkeiten haben, diese anzubieten.

MN: Wenn Sie sich für drei Punkte entscheiden müssten, warum die Stärkung von Ortskernen wichtig ist, für welche Punkte würden Sie sich entscheiden?

Um Wege kurz zu halten, das kann man erreichen, indem an einem Ort viele Funktionen erfüllt werden. Zusätzlich ist es der Faktor des Zusammenlebens und der Identifikation mit dem Ort. Außerdem wird man unabhängiger von Einkaufszentren am Ortsrand, es entstehen Strukturen, bei denen Menschen partizipieren können

MN: Was war das Ziel hinter der Beteiligung im Weitblick für Thalgau Prozess?

Der eigentliche Anlass war, dass Thalgau keinen Veranstaltungssaal hatte, wobei der Prozess selbst ergebnisoffen gestaltet wurde. Es hätte auch passieren können, dass in dem Prozess der Veranstaltungssaal nicht aufgegriffen wird und es um andere Themen gehen könnte, die wichtig dafür sind, Thalgau zukunftsfit zu machen. Im Endeffekt wurde auch der Veranstaltungssaal aufgegriffen, aber zusätzlich auch ein Repair-Café, ein Klimarat und viele andere Projekte. Das Ziel war es, dass die Menschen selbst Verantwortung übernehmen. Viele der Projekte leben jetzt nur zivilgesellschaftliches Engagement weiter und tragen so zur Stärkung des Ortskerns bei. Ein Beispiel wäre das Repair-Café, das einen Leerstand nachnutzt.

MN: Wer sollte konkret angesprochen werden und wie wurden die Personen erreicht?

Bei einem so ergebnisoffenen Prozess verwendet man unterschiedliche Methoden, um unterschiedliche Personen zu erreichen. Man muss sich also fragen: wer soll angesprochen werden und wie erreicht man genau diese Zielgruppe? Für Berufstätige muss man eher Formate am Abend schaffen, für die Jugend wieder andere Formate. In Thalgau gab es beispielsweise einen Jugendrat, der über eine Zufallsauswahl aus dem Melderegister zusammengestellt wurde und mit einem anregenden Programm attraktiviert wurde, vom Burger-Essen bis zum Tischfußball.

MN: Wie hat man definiert, wen man ansprechen will?

Größere Veranstaltungen waren öffentlich. Im Vorfeld wurde ein Kernteam gebildet aus der Politik, Verwaltung und einigen Stakeholder:innengruppen wie der Jugend, Senior:innen, der Kirche, schlussendlich ein kleines Abbild der Gemeinde. Mit dieser Kerngruppe

hat man die Prozessschritte geplant und diese auch laufend evaluiert, beispielsweise hinsichtlich der Gruppen, die man (nicht) erreicht hat.

MN: An welchen Orten und in welchen Kontexten haben die Veranstaltungen stattgefunden?

Das kommt auf die jeweiligen Gemeinden an. In Thalgau war es vor allem die Volksschule. Kleinere Veranstaltungen waren auch im Gemeindeamt, das ist auch für die Bürger:innen häufig etwas Besonderes, weil sie beispielsweise in den Sitzungszimmern ansonsten nicht so oft sind.

MN: Gibt es auch Räumlichkeiten, die sie vermeiden oder forcieren?

Die Räume müssen attraktiv sein und sind im besten Fall auch etwas Besonderes. Außerdem müssen sie barrierefrei sein und eine passende Größe haben.

MN: Welche Art von Bürger:in wünschen Sie sich in derartigen Prozessen?

Bürger:innen mit einer gewissen Offenheit, sich auf den Prozess einzulassen. Außerdem sollten sie ein gewisses Vertrauen dem prozessleitenden Team gegenüber haben. Auch eine Neugier und der Mut, sich zu melden und für etwas einzusetzen, ist hilfreich. Gleichzeitig wünscht sich Sarah Untner Personen, die miteinander wertschätzend umgehen und es auch akzeptieren, wenn andere Menschen andere Meinungen haben. Beteiligungsprozesse sind so demokratiebildend.

MN: Wie hat man es geschafft, Personen über die gesamte Prozessdauer im Prozess zu halten?

Das ist sehr schwierig. Anfangs werden immer sehr viele Personen erreicht, das bleibt eine Zeit konstant, fällt dann aber stark herab. Deswegen versucht Sarah Untner, derartige Prozesse möglichst kompakt zu halten. Zusätzlich ist es hilfreich, Öffentlichkeitsarbeit zu nutzen und viele Personen und Gruppen immer wieder anzusprechen.

MN: Welche Formate nutzen Sie besonders gerne?

In Thalgau wurde ein populärer Zukunftstag genutzt, an dem es jederzeit für die ganze Bevölkerung möglich war, zu kommen und zu gehen. An diesem Tag wurden unterschiedliche Orte bespielt und es gab ein Rahmenprogramm in Kooperation mit unter anderem der Feuerwehr und der Landjugend. Zusätzlich gab es Essen und ein Kinderprogramm, es war ähnlich wie ein Volksfest. Bei unterschiedlichen Stationen konnten Besucher:innen sich über Projektideen informieren, potentiell Engagement anbieten oder selbst Bedarfe äußern.

MN: Wie geht man mit Kritiker:innen in einem solchen Prozess um?

Einerseits sollte man ihnen Aufmerksamkeit geben, sich mit ihren Ansichten intensiv beschäftigen und versuchen, ihre Anliegen zu verstehen. Dabei hilft auch beispielsweise der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin, diese Personen einzuordnen. Hilfreich kann es auch sein, Kritiker:innen aktiv in den Prozess einzubinden und ihnen eine Rolle zu geben, bei der sie mitgestalten können und so eine Identifikation mit dem Prozess zu ermöglichen. Eigene Veranstaltungen für sie sollte es aber nicht geben.

MN: Was ist das Ziel im Umgang mit Kritiker:innen?

Eine Art Konsens. Gleichzeitig kann man es nicht immer allen Personen recht machen.

MN: Warum hilft Beteiligung bei der Stärkung von Ortskernen?

Sie ist identitätsstiftend. Außerdem fördert Beteiligung bei der Ortskernstärkung Teilhabe, man entfernt sich also von einem reinen Dienstleistungsdenken. Was im Ortskern passiert, muss zu den Bürger:innen passen und dafür ist es wichtig, sie einzubeziehen.

MN: Wie stehen Sie zu einer Beteiligung von Bürger:innen bei der Ortskernabgrenzung?

Bei Partizipation geht es nicht nur um Bürger:innen, sondern auch um die Verwaltung, Expert:innen, um verschiedene Gruppen. Verschiedene Gruppen zu involvieren und zu fragen, was für sie der Ortskern ist, ist spannend. So kann man herausfinden, wo der gefühlte Ortskern ist und welche Funktionen dieser hat.

9.2.7. Steiermark: Dipl.-Ing. Stefan Spindler, BSc.

Dieses Interview wurde am 14.07.2025 von 11:45 bis 12:25 online via Zoom durchgeführt.

MN: Wie beschäftigt Sie das Thema der Ortskernabgrenzung in Ihrer täglichen Arbeit?

Die Ortskernabgrenzung ist meistens der Ausgangspunkt einer Diskussion. So kann sichergestellt werden, dass alle Beteiligten über den gleichen Raum sprechen. So kann überlegt werden, welche Maßnahmen der Raum benötigt.

MN: Was sind für Sie die wesentlichsten Eigenschaften eines Ortskerns?

Wir haben einen objektiven Zugang zu diesem Thema entwickelt. Es gibt also Kriterien, die in einer GIS Analyse verwendet werden, um den Ortskern abzugrenzen. Die Kriterien beschäftigen sich mit der Nutzungsdurchmischung, der Anzahl der Bewohner:innen, der Bausubstanz, dem historischen Status eines Gebiets, der ÖPNV-Erschließung und der Frage, inwiefern das Gebiet eine Innenentwicklung zulässt.

MN: Wenn Sie sich für drei Punkte entscheiden müssten, warum Ortskerne gestärkt werden müssen, für was würden Sie sich entscheiden?

Ortskerne sind im Idealfall der Ort, an dem Personen auch außerhalb ihrer eigenen *Bubble* aufeinandertreffen. Es sind soziale Räume. Außerdem wird mit einem gestärkten Ortskern der Bestand genutzt, es müssen also nicht neue Flächen aufgeschlossen werden. Und drittens sind Ortskerne im Idealfall prägende Orte für die Gemeinden und können so dazu führen, dass Menschen gerne in ihrer Heimat bleiben und nicht auswandern.

MN: Warum ist es sinnvoll, einen Ortskern abzugrenzen?

Zunächst ist das wichtig, damit ein gemeinsames Bild davon existiert, was der Ortskern ist. Zweitens kann man so finanzielle Mittel zielgerichtet einsetzen. Förderinstrumente werden beispielsweise auf diese abgegrenzten Ortskerne ausgerichtet.

MN: Welche Vorteile ergeben sich daraus, die Bevölkerung in die Ortskernstärkung oder -abgrenzung miteinzubeziehen? Auch für die Bevölkerung?

Das ist auch wichtig, um zu ermöglichen, dass Bürger:innen für die Entwicklung ihres Ortskerns Verantwortung übernehmen, vor allem auch, weil Gemeinden nicht mehr so finanzstark sind. Beteiligung, die nur auf das Abholen von Wünschen ausgelegt ist, ist problematisch, weil man diese möglicherweise nicht abarbeiten kann, was eine Demokratieverdrossenheit und Ablehnung gegen die Gemeindepolitik fördern kann. Wenn man aber beispielsweise Multifunktionsgebäude im Ortskern errichten will, ist es hilfreich, wenn dies gemeinsam mit der Bevölkerung geschieht.

MN: In den ÖROK-Fachempfehlungen wird auch davon gesprochen, dass es wichtig ist, die Abgrenzung nicht nur technisch durchzuführen. In welchem Ausmaß ist Beteiligung bei der Abgrenzung erwünscht?

Hier steht das Kennenlernen zusätzlicher Perspektiven im Vordergrund. Bei der Frage der künftigen Entwicklung des Ortskerns ist es hilfreich, gewisse andere Stakeholder miteinzubeziehen, beispielsweise Eigentümer:innen, Wirtschaftstreibende oder Multiplikator:innen, die über Flächen und deren Potentiale Bescheid wissen.

MN: Wie sollen diese Personen konkret angesprochen werden? Und wie läuft der Prozess ab?

Da gibt es keine allgemein geeignete Formel, das ist primär die Aufgabe der jeweiligen Gemeinde. Zu Beginn gab auch größere LA-21 Prozesse, da waren breite Bevölkerungsgruppen dabei. Dabei hat man erkannt, dass zwischen dem technischen Vorschlag und dem Ergebnis einer breiten Beteiligung keine große Differenz ist. In den Diskussionen haben aber, auch die Gemeinden, oft erst erkannt, dass der Ortskern nicht immer nur der Hauptplatz und die erste Gebäudereihe ist. Sensibilisierung ist also sehr wichtig. Man präsentiert also einen ersten Vorschlag und adaptiert den dann.

In Passail hat man mit einer größeren Bevölkerungsgruppe gearbeitet und hat mit Layern gearbeitet, bei denen jede Person eine Grenzziehung vollzogen hat. Danach hat man all diese Layer überlagert und im Endeffekt ist damit ein Ergebnis entstanden, das der technischen Abgrenzung weitgehend entsprochen hat. Im Zuge der LA-21 Prozesse hat man die Kriterien zur Abgrenzung jedoch auch angepasst, man hat also durch diese Prozesse viel Wissen generiert, das das GIS-Modell optimiert hat.

Mittlerweile nutzt man das GIS-Modell, um ein Bewertungsgitter zu berechnen, dass dann genutzt wird, um grundstücksscharf den Ortskern abzugrenzen. Diese Berechnung wird einer Gemeinde geschickt, mit weiteren Fragen zur Konkretisierung. Anhand der Beantwortung dieser Fragen (z.B. Entwicklungspotential, Leerstände, Alltagsleben) kann man herausfinden, wo Handlungsbedarfe bestehen oder wo man das Modell nachschärfen muss. Diese Beantwortung führen die Gemeinden in Kooperation mit Stakeholdern durch. Die Gemeinde sollte im Idealfall auch gut einschätzen können, welche Bedarfe es diesbezüglich in der Bevölkerung gibt.

Eine entscheidende Frage ist auch, was der Vorteil der Einbindung der Bevölkerung ist. Dass durch die Diskussion ein Bewusstsein entsteht? Oder, aus der anderen Richtung betrachtet, wie kann eine Gemeinde das Wissen und die Vorhaben, die das Modell einfließen, bestmöglich an die Bevölkerung weitergeben?

MN: Wenn unterschiedliche Gruppen aufeinandertreffen, können Konflikte entstehen. Wie geht man damit um?

In diesem Kontext ist man auf keine größeren Konflikte gestoßen. Durch die Bezugnahme auf objektive Kriterien lassen sich Ergänzungen gut diskutieren.

MN: Wenn man auch externe Personen in den Prozess einbezieht, wann würde das stattfinden im zeitlichen Zusammenhang zur technischen Abgrenzung?

Nach der technischen Abgrenzung. Aus einem 20x20 Meter Raster lässt sich ein Polygon ableiten, das die Grundlage für eine grundstücksscharfe Abgrenzung ist. Diese wird intensiver oder weniger intensiv mit den Gemeinden diskutiert und bei Bedarf adaptiert.

MN: Welche Gründe gibt es, sich gegen breite Partizipation in diesem Kontext zu entscheiden?

Ein großes Problem ist, dass in einem solchen Kontext Partikularinteressen im Mittelpunkt stehen könnten, die die Abgrenzung verkomplizieren und nicht dazu beitragen, die bestmögliche Abgrenzung eines Raumes zu ermitteln, sondern schlussendlich ein Konglomerat von Einzelinteressen ohne Wirkung vorliegt. Ortskernentwicklung sollte Gemeinwohl-

und Gemeinschaftsentwicklung sein und nicht das Einzelinteresse über das Gemeinwohl legen.

MN: Gibt es noch etwas, was Sie zu diesem Thema sagen wollen?

In anderen Bundesländern machen Ortsplaner:innen oder Raumplaner:innen die Ortskernabgrenzungen. In der Steiermark hat man sich dazu entschieden, dass von Seiten des Landes zu machen, um die Gemeinden langfristig in dieser Entwicklung zu begleiten, zumindest in der Vorphase eines entstehenden Ortskernstärkungsprozesses.

9.2.8. Steiermark: DI Thomas Frewein

Dieses Interview wurde am 19.08.2025 von 18:00 bis 18:30 in Gratwein durchgeführt.

MN: Wie beeinflusst Ortskernstärkung Deine Arbeit?

Als Referent für Ortsentwicklung und Bürger:innenbeteiligung in der Gemeinde Gratwein-Straßengel begleitet er alle zugehörigen Projekte.

MN: Was sind die wichtigsten Eigenschaften eines Ortskerns?

Von besonderer Bedeutung sind Geschäfte, die zu einer Frequenzsteigerung im Ortskern führen, von der alle Beteiligten profitieren. Dazu ist es auch notwendig, dass alle Verkehrsteilnehmer:innen im Ortskern gleichberechtigt sind, dass es also nicht nur eine Durchfahrtsstraße für Autos geben darf.

MN: Wenn Sie konkret drei Gründe für die Stärkung von Ortskernen nennen müssten, für welche würden Sie sich entscheiden?

Erstens, damit der Ort belebt bleibt oder belebt wird und Häuser nicht leer stehen. Zweitens, damit das gewachsene Ensemble, baulich und sozial, bestehen bleibt. Drittens, damit dem Handel nicht der Ortsrand überlassen wird, wie es in Gratwein geschehen ist. Die notwendige Ortskernbelebung ist das Resultat falscher Raumplanung in der Vergangenheit.

MN: Warum entscheidet man sich dafür, in die Ortskernstärkung und -abgrenzung die Bevölkerung einzubinden?

Jeder möchte einen belebten Ortskern haben. Um einen solchen zu erreichen, benötigt man das Engagement von vielen Menschen, die sich an einem Stärkungsprozess beteiligen, weil man das als Gemeinde alleine nicht schafft. In Gratwein ist das aber noch nicht gelungen. Das Ziel ist es also, Menschen zu sensibilisieren und dazu zu motivieren, sich am Prozess zu beteiligen.

MN: Welches Ausmaß nimmt die Beteiligung bei derartigen Prozessen konkret an?

Man hat Perspektiven kennengelernt und Bedarfe erfragt. Am häufigsten wurde das Verkehrsthema genannt, das in Gratwein ein Problem. Vertieftes Mitgestalten funktioniert jedoch nur, wenn man Projekte hat, die man konkret bearbeiten kann. In dem Prozess wurden auch kleinere Ortskerne gebildet, die ein Bild von den Teilbereichen transportieren sollten, zum Beispiel *Ortskern Ankunft* beim Bahnhof. Weil der Ortskern von Gratwein jedoch keine Aufenthaltsqualität hat und für Fußgänger:innen und Radfahrer:innen sehr unangenehm ist, hat man Probleme, die Bevölkerung zur Mitgestaltung zu motivieren.

MN: Welche Personen hat man versucht, anzusprechen?

Grundsätzlich wollte man alle Personen ansprechen, vor allem jene, die im Ortskern leben oder dort ein Geschäft haben. Zu mehreren Runden von Ortsbegehungen konnten auch viele Personen motiviert werden. Die Motivation zur aktiven Mitarbeit gestaltet sich dennoch als schwierig. In der Bevölkerung wird die Ortskernstärkung stark als Pflicht der Politik gesehen und es fehlt an der Bereitschaft, selbst Engagement zu zeigen, so Thomas Frewein. Zu einem eigenen Workshop für Hauseigentümer:innen sind beispielsweise nur zwei Personen gekommen. Dadurch fehlt es an einer Dynamik. In Gratwein fehlt dafür auch eine Art *Ortskernkümmerer:in*, der:die die Ressourcen hat, den Kontakt mit beispielsweise den Eigentümer:innen zu pflegen. Ein Problem war dabei auch die Gemeindegemeinschaft, durch die bestehende Strukturen der Netzwerkpflge nicht mehr weitergeführt werden konnten.

MN: Wo haben die Formate stattgefunden?

Die meisten Formate haben im Generationenhaus stattgefunden, teilweise mit Moderationen und externen Vortragenden. Auch zum Thema Verkehr gab es so Kooperationen mit Fachleuten, an der Umsetzung von beruhigenden Maßnahmen scheiterte man aber auch, weil es sich bei der Hauptstraße um eine Landesstraße handelt. Andere Formate gab es auch in der Hauptschule oder einem umgenutzten ehemaligen Leerstand, absichtlich aber nicht etwa im Gemeindeamt.

MN: Wie stark war die politische Prägung des Prozesses?

Die politische Prägung war stark und es gibt in der Gemeinde auch kein gutes politisches Einvernehmen, was die Arbeit erschwert. Mit Moderation versuchte man, den Prozess zu entpolitisieren.

MN: Wie ist man also mit den Kritiker:innen im Prozess umgegangen?

Man versuchte, sie mit Argumenten zu überzeugen. Das gelingt aber oft nicht, wenn das Gegenüber nicht an einer konstruktiven Diskussion interessiert ist. Einen vollständigen Konsens wird man nie erreichen. Außerdem sind alle Meinungen wichtig und helfen dem Prozess. Das ist jedoch nur der Fall, wenn diese bewertet werden können und dann faktenbasiert eine Entscheidung getroffen werden kann.

MN: Mit welchen Arten von Bürger:innen hat die Zusammenarbeit gut funktioniert?

Vor allem mit Personen, die den alten Ortskern noch kannten, hat die Zusammenarbeit besser funktioniert. Problematisch war das Ansprechen der Jugend, weil deren Interessen woanders liegen und sie den Ortskern auch nur als Durchfahrtsstraße und Bushaltestelle kennen.

MN: Wo wäre das größte Potential für die Beteiligung der Bevölkerung bei der Ortskernstärkung?

Um sie zu sensibilisieren, zu informieren aber auch als Partner:innen zu gewinnen. Nur so kann die Stärkung funktionieren. Dafür benötigt es aber auch viel Zeit; in Lienz laufen diese Prozesse schon seit 20 Jahren.

MN: Was sind die nächsten Schritte in Gratwein?

Zuerst muss der Umgang mit der Landesstraße im Ortskern geklärt werden. Hier ist es aber schwierig, ein Einverständnis zwischen den beteiligten Abteilungen, auch im Land, zu erreichen.

MN: Wie ist man mit dem Vorschlag der Abteilung 17 zur Ortskernabgrenzung umgegangen?

Der Vorschlag wurde in einem Workshop diskutiert und zusätzlich wurde angeregt, auch Referenzpunkte mit großer Bedeutung für den Ortskern, die aber außerhalb liegen, festzulegen. Im Endeffekt handelt es sich dabei aber nur um ein Werkzeug. Teilgenommen haben daran jene Bürger:innen, die auch an den anderen Workshops teilgenommen haben. Das waren jedoch sehr wenige.

MN: Gibt es noch etwas, was Sie zu diesem Thema anmerken wollen?

Schlussendlich muss man abseits aller Ideen und Theorien bei der Ortskernstärkung die vielen Akteur:innen dazu motivieren, sich zu engagieren und auch Geld zu investieren. Ohne Menschen, die auch bereit sind, Geld zu investieren, ist es schwierig, Erfolge zu erzielen.

9.2.9. Steiermark: Mag. Rainer Rosegger

Dieses Interview wurde am 13.08.2025 von 11:30 bis 12:15 online via Zoom durchgeführt.

MN: Wie beschäftigt Sie das Thema der Ortskernstärkung in Ihrer Arbeit?

Das Thema beschäftigt Rainer Rosegger schon sehr lange, weil er bereits Anfang der 2000er Jahre begonnen hat, im Bereich der Architektursoziologie zu arbeiten und seitdem zahlreiche Projekte in diesem Kontext begleitet hat. Außerdem hat er zwei Forschungsprojekten des Landes Steiermark zu diesem Thema begleitet und am Weißbuch Innsbruck im Auftrag des österreichischen Städtebundes mitgearbeitet. Neben vielen anderen Projekten hat er auch den Prozess in Gratwein begleitet.

MN: Welche Eigenschaften sollte der Ortskern für Sie haben?

An dieser Stelle verweist Rainer Rosegger zunächst auf die Kriterien der Abteilung 17 des Landes Steiermark. Es geht also um eine Kompaktheit, zentrale Infrastrukturen und historische Strukturen.

MN: Was sind für Sie die drei wichtigsten Gründe, warum eine Ortskernstärkung wichtig ist?

Zunächst geht es um die Stärkung der Resilienz ländlicher Räume. Außerdem haben Ortskerne wichtige soziale Funktionen. Sie sind Räume der Kommunikation, an denen Menschen zusammentreffen und Identität geschaffen und gestärkt wird. Weiters ist die Stärkung aus ökologischen Aspekten, vor allem mit Hinblick auf den Flächenverbrauch und das Mobilitätsverhalten wichtig.

MN: Beim Prozess *OK Gratwein* wurde viel mit Partizipation gearbeitet. Welches Ausmaß nahm diese Partizipation an?

Das Erreichen der höchsten Ebene der Partizipationsleiter ist das Ziel, also das Mitentscheiden, Mitgestalten und Verantwortung übernehmen zu ermöglichen. Inwieweit das erreichbar ist, hängt von dem jeweiligen Prozess ab. In Gratwein war der Prozess zunächst von Aktivierung und Empowerment geprägt und der Idee, ihn möglichst breit aufzustellen. So kam es zu einem Ortskernrundgang, damit verbunden intensiven Austausch mit unterschiedlichen Akteur:innen, dann Ideensammlungen, Planungsnachmittagen und einer Reihe thematischer Workshops, teilweise mit Workshops für bestimmte Stakeholder:innen. Die breiteren Formate waren dabei von unterschiedlichen Altersgruppen und soziokulturellen Hintergründen der Beteiligten geprägt. Eine große Sammlung von Projektideen wurde dann auf wenige konkrete Projektideen heruntergebrochen. Außerdem wurde das Thema *Inklusion* als besonders zentral für die Ortskernstärkung definiert.

MN: Wie partizipativ ist der Prozess der Ortskernabgrenzung selbst abgelaufen?

Die Ortskernabgrenzung war Teil des breiten Beteiligungsprozesses. Hier hat man den Vorschlag der Abteilung 17 aufgegriffen und in einer Arbeitsgruppe präsentiert, diskutiert und teilweise geändert. Beispielsweise hat man Referenzorte außerhalb des eigentlichen Ortskerns festgelegt, die wichtig für Entwicklungen im Ortskern sind.

MN: Warum hat man sich dazu entschieden, die Bevölkerung in den Prozess miteinzubeziehen?

Dies wurde gemacht, um die Akzeptanz für die Vorhaben zu erhöhen und breiteres Wissen einzubinden. Das Adaptieren des technischen Vorschlages auf Basis des Wissens der Bevölkerung ist ein wichtiger Schritt, um ein besseres Ergebnis zu erzielen.

MN: Wer sollte von den Beteiligungsformaten angesprochen werden und wie wurden diese Personen erreicht?

Die besonderen Stakeholder:innengruppen waren vor allem Eigentümer:innen und Gewerbetreibende. Außerdem ist es wichtig, junge Menschen in den Prozess zu integrieren, weil sie so eine stärkere Identität zur Gemeinde aufbauen können. Auch Genderaspekte sind zu beachten, weil es hier unterschiedliche Interessen gibt. Insofern gibt es verschiedene Gruppen, die man ansprechen will. In Gratwein ist auch das Generationenhaus ein wesentliches Thema, Inklusion damit zentral. Deswegen war es auch wichtig, Menschen mit besonderen Bedürfnissen im Prozess anzusprechen.

MN: Wie hat man es geschafft, die Jugend in den Prozess zu integrieren?

In diesem Fall hat das nicht besonders intensiv funktioniert. Man hat aber versucht, mit dem Jugendzentrum und Jugendreferent:innen direkt ins Gespräch zu kommen. Das hat in anderen Gemeinden gut funktioniert.

MN: Was sollten Menschen, die bei einem Beteiligungsprozess mitmachen, idealerweise mitbringen?

Das hängt von den gewählten Methoden ab. Es ist wichtig, dass die Punkte, die in einem Beteiligungsprozess erarbeitet werden, auch im Prozess verwendet werden. Es ist aber auch wichtig, aus dieser rein diskursiven Art der Beteiligung herauszuwachsen. Dabei ist es natürlich wichtig, dass die Beteiligten öffentlich kommunizieren können. Aber es ist auch wichtig, zu überlegen, wie die Ressourcen von Menschen in die Umsetzung von Projekten integriert werden können.

Eine gewisse konstruktive Grundhaltung ist dabei auch wichtig. Gerade bei der Ortskernentwicklung steht das Thema der Mobilität häufig im Vordergrund, ein strittiges Thema. Da kommt es zu Konflikten, die moderiert werden müssen. Deswegen benötigt ein Partizipationsprozess auch Zeit, weil Vertrauen aufgebaut werden muss. Dafür sind schnell sichtbare Ergebnisse, Quick Wins, wichtig. Kurze Beteiligungsformate können dazu führen, dass Kritiker:innen diese nur zum Abladen von Kritik nutzen und die Menschen den Prozess desillusioniert wieder verlassen. Durch längere Prozesse hat man mehr Zeit, mit Hilfe von Moderation mehr Menschen mitzunehmen.

MN: Haben sich diese kritischen Stimmen auch außerhalb des Prozesses formiert?

Nein, rein außerhalb nicht. Aber es gab Dynamiken, die parallel zu den Prozessen gelaufen sind, wo die gleichen Personen ebenfalls vertreten sind. Das liegt auch daran, dass es ein starkes parteipolitisches Thema ist. Begegnungszonen werden beispielsweise von manchen Parteien stark abgelehnt.

MN: Ist das Ziel dann ein Konsens?

Es geht auch darum, zu Kompromissen zu kommen. Aber ein völliger Konsens wird nie erreicht werden, es benötigt eine gewisse Ambiguitätstoleranz. In Gratwein war es dabei auch wichtig, mit allen Vertreter:innen der politischen Parteien ins Gespräch zu kommen, um eine konstruktive Arbeit zu begünstigen.

MN: Welche Formate wurden im *OK Gratwein* Prozess genutzt? Und wo haben diese stattgefunden?

In Gratwein wurde versucht, die Formate nicht etwa im Gemeindeamt durchzuführen, weil Gemeindeämter zu einem gewissen Grad hierarchische Institutionen sind. So hat sich das Generationenhaus angeboten, dass eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung genießt. Auch Spaziergänge sind vor allem zu Beginn eines Ortskernstärkungsprozesses hilfreich, weil man auf diese Art sehr schnell neue Perspektiven kennenlernt. Auch diskursive Formate wie Workshops wurden genutzt. Außerdem war es zudem wichtig, darauf zu achten, schnell Quick Wins umzusetzen. In Gratwein kam es so zu einer Nachnutzung eines Leerstandes im Ortskern, die durch Beteiligung realisiert wurde.

MN: Welche Methoden wurden bei der Ortskernabgrenzung genutzt?

Da lag der Plan am Tisch, um gemeinsam über die Abgrenzung zu diskutieren. Das war wichtig, um neue Sichtweisen zu bekommen und Wissen einzubringen.

MN: Haben am Prozess über die gesamte Prozessdauer immer dieselben Personen teilgenommen?

Die Gruppe hat zunächst breit begonnen, wurde dann aber kleiner, weil spezifische Akteur:innen angesprochen wurden. Ein Beteiligungsprozess kann quantitativ kleiner werden, aber in der Qualität zunehmen. Auch in Gratwein wurde der Prozess mit Formaten für spezifische Gruppen kleiner und am Ende, zur Auswahl der künftigen Themen, wieder größer.

MN: Wie hat man es geschafft, die Personen zur kontinuierlichen Teilnahme zu motivieren?

Das hängt jeweils vom Prozess und den Akteur:innen ab, es ist aber eher ein Bündel an unterschiedlichen Maßnahmen.

MN: In der Steiermark ist es ja so, dass zunächst ein Vorschlag zur Abgrenzung seitens des Landes kommt, der dann angepasst werden kann. Wie stehen Sie zu diesem Ablauf?

Das ist gut, aber es ist auch wichtig, dass man diesen technischen Vorschlag auch mit der Bevölkerung diskutieren und anpassen kann.

MN: Und die Teilbereiche, die in Gratwein neben der Abgrenzung des Ortskerns festgelegt wurden, die haben eine Auswirkung auf die Maßnahmen, die in diesem Bereich gesetzt werden sollen?

Genau.