
Organisationsaspekte regionaler Kooperation am Beispiel der österreichischen Ostregion⁽¹⁾

Renate Machat, Josef Schmee

1. Ausgangssituation

Im europäischen Integrationsprozeß steht zunehmend die Frage der Aufgabenteilung zwischen den politisch-administrativen Ebenen der EU zur Diskussion, womit auf die bereits voll im Gang befindliche Umstrukturierung der Wirtschaftsräume reagiert wird bzw. reagiert werden muß. Die wirtschaftliche Umstrukturierung verdeutlicht die funktionale Begrenztheit bestehender politischer und administrativer Grenzen und fordert neue Formen der Zusammenarbeit, der Aufgabenbewältigung.

Von entscheidender Bedeutung wird sein, wie sich im Zuge des europäischen Integrationsprozesses die Entscheidungsbefugnisse zwischen den vier Ebenen EU - Bund - Länder - Gemeinden verlagern. Ob es zu einer Föderalisierung und Stärkung der unteren Ebenen kommt oder ob ein Übergewicht übergeordneter Entscheidungsebenen forciert und akzeptiert wird, ist ein offener Prozeß. Die Form der Ausbildung regionaler Entscheidungs- und Vollzugsebenen und ihr Funktionieren wird also wesentlich von diesen grundsätzlichen Optionen und ihrer politischen Nutzung und Steuerung abhängen.

Der Trend geht eindeutig dahin, bestehende allumfassende Regionalkooperations-Institution jeweils durch mehrere, teilweise sogar nur lokaler vernetzte kleinere Kooperationselemente, in die jeweils nur einige spezifische Kooperationspartner involviert sind, zu ersetzen. Einhelliger Tenor der internationalen Diskussion ist, daß nur ein flexibles Set von verschiedenen Kooperationsformen fähig sein wird, sowohl auf sektoral spezifische Aufgabenstellungen als auch auf komplexe integrative Herausforderungen reagieren bzw. präventiv lenkend und steuernd einwirken zu können. Vor diesem Hintergrund gilt es zu prüfen, welche Agen-

den einer Regionalkooperation welchen Institutionalisierungsgrad erhalten sollen.

Die Notwendigkeit von regionaler Kooperation ist weitgehend unbestritten. Ihre Dringlichkeit ergibt sich heute insbesondere aus den gravierenden Veränderungen im europäischen Raum in den letzten Jahren und aus den noch zu erwartenden Entwicklungen. Neben dieser europäischen Dimension sind gleichfalls Probleme und Anforderungen unmittelbar aus dem Bereich von städtischen Ballungsräumen ein weiterer Hauptgrund für das gestiegene Interesse an Kooperation. Die Aufgabenstellungen für Regionalkooperation haben sich vor diesem Hintergrund in den letzten Jahren verändert, weil das Zusammenspiel und die Wechselwirkungen von verschiedenen wirtschaftlichen, demografischen, verkehrsmäßigen und ökologischen Entwicklungen eine neue Problem- und Anforderungsqualität erzeugt haben, und zwar sowohl im Sinn von Risiken als auch von Chancen. Spezielle Kooperationsfragen wie Bodenbevorratung, Wirtschaftsansiedlung, Grünraumsicherung, Wohnbau und Verkehrserschließung haben dadurch an Bedeutung gewonnen, gleichzeitig werden dafür aber auch andere und bessere Lösungskapazitäten als die bisherigen gefordert. Somit sind die "bewährten" Formen der Kooperation für diese Aufgabenstellungen nicht mehr ausreichend.

Die in der ökonomischen Literatur oft zitierte Vision eines vernetzten "Zentralraums Mitteleuropa" hat eine verstärkte interregionale Kooperation der (Teil-)Regionen des mitteleuropäischen Großraumes sowohl auf nationaler als auch auf grenzüberschreitender Ebene zur Voraussetzung. Aus einer Vielzahl von industrieökonomischen Studien ist unbestritten, daß kooperatives Verhalten zwischen Regionen Synergien ermöglicht, die den Output im Kooperationsfall über jenen bei Beschränkung jeder Region auf die eigenen Ressourcen erhöhen.

Kooperationsbeziehungen innerhalb der Ostregion Österreichs sind bisher durch das Spannungsfeld zwischen Kooperationswillen und nicht-kooperativer Praxis im Verhältnis Wiens zu seinem Umland (Gebietskörperschaften im Umland, Land Niederösterreich) charakterisiert. In der Untersuchung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien wurde versucht, Gründe für die angeführten Tatbestände auf nationaler und internationaler Ebene aufzuzeigen und daraus mögliche Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit in der Ostregion abzuleiten.

2. Orientierungskordinaten für Regionalkooperationen

Die Anforderungen an regionale Kooperationsmodelle definieren sich über eine Vielzahl von inhaltlichen, politischen, räumlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Relevant ist, daß je nach Ausprägung der Problemstellung die adäquate Kooperationsform Flexibilität beweisen muß: Kleinräumige Anforderungen konkurrieren mit großräumigen, kurzfristige

mit langfristigen, politische mit fachlichen - die Liste ist fortsetzbar, es zeigen sich aber bereits da die Spannungsfelder, für die regionale Kooperation Lösungen anbieten soll.

2.1 Räumlich-politische Aspekte

Eine organisatorische Antwort auf anstehende regionale Kooperationsanforderungen hat jedenfalls die unterschiedlichen inhaltlichen und räumlichen Dimensionen zu berücksichtigen, die unter den Begriff Region und die damit verbundenen Aufgabenstellungen fallen. Ausgehend von der aktuellen Situation lassen sich drei zentrale räumliche bzw. politische Aktionsebenen nennen, die ein zukünftiges Kooperationsmodell in der Länderregion Ost wesentlich strukturieren werden:

- a) Ballungsraum Wien (Stadt-Umland- bzw. interkommunale Kooperation): räumlich sind damit das Dreieck Wien, St. Pölten, Wiener Neustadt und die in Diskussion stehenden "Entwicklungspole" im weiteren Umland von Wien (dezentrale Konzentration) gemeint.
- b) Länderregion Ost (Länder-Kooperation): hier steht die Positionierung der drei Bundesländer als Region innerhalb Österreichs und Strukturierung ihrer inneren Beziehungen zur Debatte und
- c) die Europaregion (Kooperation der Europa-Regionen): Sie ist in bezug zur EU und ebenso in bezug zu den osteuropäischen Nachbarstaaten zu denken.

Auf die konkrete Untersuchung der Ostregion bezogen gilt es also zu unterscheiden zwischen:

- 1.) Region gedacht als städtische Agglomeration, als Großstadtregion Wien, in der die für Ballungsräume charakteristische Dynamik zwischen der Kernstadt und den unmittelbaren Umlandgemeinden im Vordergrund der Überlegungen steht und eine breite Palette von Aufgabenstellungen einschließt und den Aspekt interkommunale Zusammenarbeit unterstreicht;
- 2.) Region gedacht als Ostregion, die sich insbesondere als Wirtschafts- und Verkehrsraum im Österreichbezug, aber auch schon in bezug auf die angrenzenden östlichen Nachbarstaaten definiert - hier stellen sich Kooperationsanforderungen auf einer anderen Ebene, nämlich der länder- und staatenübergreifenden Kooperation;
- 3.) Region gedacht als Europaregion, als einerseits konkurrierende und gleichzeitig Kooperation suchende Region in der Europäischen Union und andererseits als Schnittstelle, als Übergang zwischen Ost und West - hierbei sind insbesondere die europolitischen und transregionalen Formen der Kooperation angesprochen.

Betrachtet man diese drei Ebenen, so fällt es nicht schwer nachzuvollziehen, daß hier nicht nur eine organisatorische Antwort alleine gegeben werden kann, weil jeweils unterschiedliche Ansprüche auftreten und die Interessenslagen der drei Ebenen keineswegs immer gleichgerichtet sein

werden, viel eher werden sie ambivalent und auch gegensätzlich sein. Dies bedeutet natürlich, über alle drei Ebenen hinweg ein Instrumentarium zur grundsätzlichen Konfliktaustragung und für den Interessenausgleich zu schaffen, gleichzeitig aber auch "dezentrale Kooperationsinstrumente" zu entwickeln, die exakt auf ein spezifisches Problem und die dafür notwendigen Kooperationspartner zugeschnitten sind.

2.2 Sektorale und integrale Anforderungen

Wenn von Regionalkooperation gesprochen wird, müssen auch verschiedene Phasen und Etappen, unterschiedliche zeitliche und materielle Dringlichkeiten sowie homogene und heterogene Aufgabenbereiche identifiziert und differenziert werden. Für die Weiterentwicklung von regionalen Kooperationsformen sind daher *räumliche, politisch-institutionelle* und *sektorale* (wirtschaftliche, stadt- und raumplanerische, verkehrsmäßige, soziale, ökologische, etc.) Intentionen und Anforderungen zu unterscheiden. Sie treten teilweise als singuläre Faktoren in Erscheinung, sie sind faktisch immer miteinander wirkungsmäßig verflochten und sie spielen dennoch in der Regionalplanung, in der Regionalkooperation und in der Regionaldiskussion unterschiedlich bedeutende Rollen.

2.3 Kooperationsphilosophien

Welche organisatorischen bzw. rechtlichen Formen der Kooperation gewählt werden, hängt klarerweise sehr stark von den verfassungsmäßig vorgegebenen Kompetenzverteilungen ab. Gleichfalls wird es aber auch zentral davon abhängen, welcher "Kooperationsphilosophie" der Vorzug gegeben wird, bzw. welche sich aufgrund politischer Rahmenbedingungen und anstehender Probleme durchsetzen läßt oder gewollt wird. Im wesentlichen kann zwischen drei Kooperationsansätzen gewählt werden, die durchaus miteinander kombinierbar sind:

- 1.) Institutionelle Lösungsmodelle: Eine Konzentration auf diese klassischen, besonders in der BRD praktizierten Formen der eher streng institutionalisierten Umland- bzw. Regionalkooperation setzt die Bildung einer weiteren (quasi)staatlichen Verhandlungs- und Arbeitsebene voraus (Umland- und Mehrzweckverbände, Regionalparlamente), an die seitens der Gemeinden und der Länder Aufgaben zur selbständigen Planung und Durchführung delegiert werden. Für Kooperationsformen dieser Art sind auch entsprechende Verwaltungsapparate auszubilden, die traditionellen Verwaltungen zumindest im Aufbau ähnlich sind.
- 2.) Verfahrensmäßige Modelle: Bei diesen Kooperationsmodellen existiert zwar ebenfalls eine formalisierte Organisationsstruktur, sie orientieren sich jedoch stärker am Prozeß der Regionalentwicklung, setzen Akti-

vitäten stärker anlaßbezogen als statutenmäßig verpflichtet, entwickeln neue Formen der Diskussion zwischen verschiedenen regionalen Akteuren, haben mehr "experimentelle Elemente", erreichen aber auch nicht die Verbindlichkeit und Verantwortung von institutionalisierten Lösungen (Regionalforum, Regionalkonferenzen).

- 3.) Public-Private-Partnership-Modelle: Dieser Weg wird zunehmend für solche Aufgabenstellungen angewandt, für die eine außerhalb von Politik- und Verwaltungsinstitutionen gelegene Organisationsform von Wichtigkeit ist, da sie rasch und dynamisch auf spezifische Aufgabenstellungen antworten kann und Zugänge bzw. Kooperationen in der Wirtschaft findet, die mit normalen Verwaltungsabläufen nicht leistbar sind. Aufgaben wie Planungsmanagement im Dienste der Kooperation auf Expertenebene, wie Prozeßplanung im Dienste der Einbeziehung von vielen interessierten und aktiven gesellschaftlichen Akteuren oder wie Planungsmarketing für die Information und Durchsetzung von Projekten sind typisch für diese Misch-Organisationsform (Regionalentwicklungsgesellschaften, Betriebsansiedlungsgesellschaften). Übergeordnete regionale Planungs- und Durchführungsagenden, die eine wesentlich höhere politische Verantwortung erfordern, sind nur beschränkt für diese Organisationsform geeignet.

2.4 Funktionszuschreibungen und Akteure

Die Wahl der geeigneten Kooperationsform wird zentral dadurch mitbestimmt, welche Funktionen der Regionalkooperationsorganisation zugeschrieben werden, ob sie also primär Entscheidungs- und Vollzugsfunktion hat und daher eine organisatorisch und kompetenzmäßig ausdifferenzierte und institutionalisierte "harte" Form erhält, oder ob sie stärker im Bereich der Beratung, der Moderation und Koordination oder der Kommunikation tätig sein soll; hierfür sind "weichere" Formen der Kooperation ausreichend bzw. zielführender. Regionalkooperation ist als Querschnittsmaterie durch mehrfache räumliche, funktionale, sektorale sowie politisch-institutionelle Überlagerungen gekennzeichnet. Wenn im folgenden von einem Kooperationsmodell gesprochen wird, heißt das unserem Verständnis nach keineswegs, daß es ausschließlich eine Regionalinstanz zur Bewältigung aller Aufgaben geben soll, sondern kann (und wird) ebenso heißen, daß ein mehrstufiges und mehrgliedriges System von verschiedenen miteinander kooperierenden "Regionaleinrichtungen" entwickelt und aufgebaut werden soll.

In all den genannten Aktions- und Funktionsebenen sind spezifische Aufgabenstellungen unter Einbeziehung unterschiedlicher staatlicher und privater Akteure zu lösen. Die räumliche und politische Spannweite dieser Funktionsbestimmung von Region läßt unschwer erahnen, daß trotz eines generellen Anspruchs nach integraler Bearbeitung dieser Aufgaben- und Politikfelder auch eine arbeitsteilige Vorgangsweise notwendig

ist. Entscheidend wird daher sein, daß es gelingt, in einem Regionalkooperationsmodell jene Verbindungsgelenke zwischen einzelnen Ebenen und Akteuren der Regionalkooperation zu schaffen, die eine kontinuierliche Auseinandersetzung und Behandlung der substantiellen Themen und Maßnahmen, die nach innen in die Region und nach außen aus der Region heraus unterschiedlich ausstrahlen, garantiert. Die Verbindungsgelenke selbst übernehmen dann die Funktion von "regionalen *headquarters*", die für Themenführung und gesamthafte integrale Koordination zuständig sind.

2.5 Kooperation - Konkurrenz - Umverteilung

Die Kooperationsdebatte geht im allgemeinen davon aus, daß bei allen Interessenträgern und Betroffenen einer Region Kooperationsbedarf und -bereitschaft bestehen. Diese Ansicht kann unserer Meinung nach nicht uneingeschränkt geteilt werden. Zu thematisieren ist vielmehr die Tatsache, daß je nach Interessenlage und nach der Möglichkeit, Vor- oder Nachteile zu "erwirtschaften", einmal die Konkurrenz und das andere Mal die Kooperation im Vordergrund des Planens und Handelns der einzelnen regionalen Akteure stehen. Regionalkooperation, Regionalplanung und Regionalentwicklung haben so gesehen sehr viel mit *Umverteilung* und damit verbundenen Konflikten zu tun. Die Tatsache, daß die städtischen Arbeitsmärkte bei gleichzeitigem Bevölkerungswachstum schrumpfen, stellt den Konkurrenzaspekt zwischen Metropole und Umland deutlich in den Vordergrund. Auch besteht ein heftiger Kampf um die Nutzung vorhandener Kaufkraft, privater Investitionen und öffentlicher Finanzmittel (vgl. die Konkurrenz zwischen Einkaufszentren im Umland und Shopping-Malls in den Stadtzentren).

Und auch wenn es zum Beispiel raumplanerisch durchaus sinnvoll erscheint, ein Konzept der Siedlungsentwicklung entlang von hochrangigen Verkehrsachsen oder in dezentralen Entwicklungspolen zu verfolgen, so ist dies für all jene Gemeinden, die außerhalb dieses Korridors bzw. Gebiets liegen, doch von Nachteil, wenn sie eben entsprechend den raumplanerischen Vorgaben in ihrer eigenen Entwicklung gebremst sind und somit überhaupt nicht am Wachstum der anderen Gemeinden partizipieren können. Gleichfalls ist zu fragen, warum z.B. eine Gemeinde gewisse Kompetenzen an eine neue Instanz abgeben soll, wenn nicht unmittelbar nachweisbare positive Effekte erwartbar sind. Die tatsächliche Bereitschaft zur Kooperation wird sinken.

Die Entwicklung einer gedeihlichen Regionalkooperation wird auch von einzelnen Kräften dann obstruiert werden, wenn zum Beispiel nicht sichergestellt ist, daß diejenigen, die für die Finanzierung der Kooperations-einrichtung mitzuständig sind, auch im gleichen Umfang auf den Entscheidungsprozeß Einfluß nehmen können.

Es ist weiters auch schwer zu vermitteln, daß Kooperation zwar einzel-

nen Kooperationspartnern Nachteile bringt (auch wenn zu einem späteren Zeitpunkt positive Effekte erzielt werden können), in der Summe für die Region als ganzes jedoch von Vorteil ist, - die Vermittlung zwischen Interessen und Effekten auf der Mikro- und der Makroebene muß daher ein zentraler Punkt der Tätigkeit von modernen regionalen Kooperationsinstitutionen sein.

Es gilt somit, gerade die Elemente der Politik, des geltenden Rechts und der materiellen Wirkungsmechanismen zu identifizieren, die im Zuge eines - isoliert betrachtet - durchaus rationalen Entscheidungsprozesses zu Konkurrenzverhalten statt zu Kooperationsverhalten führen (derzeitiger Finanzausgleich, auf Abwerbung angelegte Wohnbau- und Wirtschaftsförderungspolitik, Gemeindeautonomie, etc.). Daran ansetzend müssen die Möglichkeiten und Perspektiven ausgewiesen werden, die aus kooperativem Handeln mehr Vorteile für die Mehrzahl der Akteure erwarten lassen als durch Konkurrenzverhalten. Modelle der Regional Kooperation müssen sich daher auch damit beschäftigen, welche Anreize zur Mitwirkung an der Kooperation für potentielle "Verlierer" entwickelbar sind. Dies kann von Änderungen im Finanzausgleich über verstärkte Ko-produktionen bis hin zu regional akkordiertem Ressourcentausch gehen. Erst wenn entsprechende Mechanismen des Vorteils- und Nachteilsausgleichs vorhanden bzw. sichtbar sind, wird sich die entsprechende Bereitschaft zur Kooperation einstellen.

Für diesen unserer Meinung nach ganz wesentlichen Aspekt fehlen derzeit in der Länderregion Ost jegliche *empirische Grundlagen*. Eine zur Zufriedenheit großer Teile der Regionalpartner (Gemeinden, Wirtschaftsträger, Länder, öffentliche Unternehmungen) funktionierende Regional Kooperation setzt die konkrete Kenntnis über diese Wirkungsgefüge voraus und wäre daher vordringlich zu untersuchen.

3. Ziel- und Anforderungskatalog für ein Regionalkooperationsmodell

Bezugnehmend auf die Vielzahl an Orientierungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten werden im folgenden jene Aspekte aufgegriffen und zur Diskussion gestellt, die uns als Leitbild für die Weiterentwicklung der Regionalkooperation in der Länderregion Ost zentral erscheinen. Daran anschließend wird unter Punkt 5 ein Vorschlag für die stufenweise Entwicklung eines neuen Kooperationsmodells formuliert.

3.1 Vorbereitung der Region auf ein neugeordnetes Europa

Der strukturelle Wandel, der durch die Neuordnung des europäischen Wirtschaftsraumes (Realisierung des EU-Binnenmarktes, Österreichs EU-

Beitritt, Ostöffnung) ausgelöst worden ist und in unmittelbarer Zukunft voll wirksam werden wird, erfordert eine Bündelung und Koordination der wirtschaftspolitischen Maßnahmen und Planungen der in der Ostregion gelegenen Gemeinden und Städte bzw. ein Übergehen zu regional-kooperativen Ansätzen der Wirtschafts-, Standort- und Infrastrukturpolitik. Unter den Bedingungen einer sich verschärfenden Standortkonkurrenz im europäischen Maßstab und einer Verengung des Spielraumes im Bereich herkömmlicher Ansiedlungssubventionen aufgrund des EU/EWR-Beihilfenrechts sind auch geeignete organisatorische Strukturen für ein regionales Standortmarketing unabdingbar. Auch im Hinblick auf die raumwirksamen Maßnahmen der Europäischen Union (z.B. Infrastruktur- und Regionalförderung) wird es notwendig sein, als Region geeignete institutionelle Formen der Interessenwahrnehmung auf innerstaatlicher und europäischer Ebene zu finden.

3.2 Aktivierung neuer Kooperationspartner

Der laufende Strukturwandel macht deutlich, daß mehrere Akteure zu einer Neuorientierung ihrer Strategien und Kooperationsansprüche finden müssen und daß der Kreis der Kooperationspartner insgesamt neu bzw. erweitert zu formieren ist. So wird es zukünftig nicht ausreichen, Regionalkooperation auf der Ebene der Landesplanung und der Landesexekutive zu belassen, die Legislative (Landtagsabgeordnete) und die Gemeinden sind unmittelbar miteinzubeziehen. Weiters verlangt kooperative regionale Wirtschaftspolitik zum Beispiel eine regionalpolitische Selbstverpflichtung aller Wirtschaftsakteure. Das heißt, daß die Wirtschaftstreibenden *selbst* zu regionalen Kooperationsmaßnahmen aktiviert werden, daß Formen der grenzüberschreitenden Wirtschaftsförderung und eines gemeinsamen Standortmarketings entwickelt und zur Verfügung gestellt werden, daß die Beschäftigungspolitik spezifische Maßnahmen für das Ballungsgebiet und potentielle "Entwicklungspole" setzt.

Die Erweiterung der Kooperationen auf eine engere Zusammenarbeit von Wirtschaft, Gewerkschaft und Kammern mit universitären und wissenschaftlichen Einrichtungen erlaubt es darüber hinaus, die beschäftigungspolitische Wirkung regionalwirtschaftlicher Innovationsstrategien wissenschaftlich mitzugestalten und mitzutragen.

3.3 Akzentuierung regionaler Stärken

Es ist mehrfach untersucht und belegt, daß Regionen gerade in einem zusammenwachsenden Europa aus mehreren politischen und wirtschaftlichen Gründen an Bedeutung gewinnen werden, und daß die Entwick-

lung von Zentren in den Regionen von internationalen Standort- und Kommunikationsfaktoren wesentlich mitbestimmt wird. Die Bedeutung und Zukunft einer Stadt wie Wien, einer Region wie der Ostregion wird in der innerösterreichischen Diskussion ebenfalls sehr stark über den europäischen Kontext definiert, was strategisch und wirtschaftspolitisch von großer Wichtigkeit ist. Die Ostregion definiert sich weiters in Bezug zum restlichen Österreich, sie definiert sich besonders im Ballungsraum Wien primär aus "Problemen" heraus.

Dieser "fremdbestimmten" und "über Probleme" definierten negativen Identität" fehlt noch weitgehend das "selbstbestimmte" bzw. "positive" Pendant. Gemeint ist, daß sich die regionalpolitische Diskussion stärker auf ein Kernanliegen, nämlich die Definition der inhaltlichen Qualitäten, Stärken und Orientierungen der einzelnen Teilräume der Region konzentrieren muß, um als innovative und gesamthafte Regionalpolitik nach innen und außen erkannt und umgesetzt werden zu können. Es gilt, durch kooperatives Vorgehen konkurrenzfähige Standortprofile für die regionalen Entwicklungszentren auszuweisen, egal ob dies die Standortqualität Wohnen, Arbeit, Freizeit, Grünraumsicherung oder Verkehrsknoten betrifft.

Ein weiteres Problem stellt dar, daß das Bild über die Ostregion für die breite Öffentlichkeit noch sehr unklar ist. Was sind die spezifischen Qualitäten, die diese Region in der Konkurrenz zu anderen Regionen ausweist und die sie zu ihrem Markenzeichen machen kann? Von einem eher noch technisch-administrativ und planerisch geprägten Terminus "Region" soll die Wandlung weg vom "pragmatischen Zweckbündnis" in Richtung gemeinsamer "*Corporate Identity*" vollzogen werden. Erst damit wird es möglich sein, die Ostregion als eigenständige, spezifische Europaregion nach innen und außen zu identifizieren, ihr einen unverwechselbaren Charakter und damit Identität zu verleihen.

3.4 "Dezentrale Kooperation" und Etablierung von Stadt-Umland-Kooperation

Die bisherigen Kooperationsformen in der Ostregion sind durch die Zusammenarbeit auf Landesebene bzw. Landes- und Bundesebene gekennzeichnet und hier wiederum konzentriert auf die Planungsebene - eine Sonderstellung nimmt dabei der Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) ein. Neben der Planungsgemeinschaft Ost (PGO) gibt es zwar den Verein Niederösterreich-Wien und den Abfallwirtschaftsverbund PlanungsgesmbH. Die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen und hier insbesondere zwischen den vielen kleineren Umlandgemeinden Wiens und der Kommune Wien ist hingegen unterentwickelt. Ein Kooperationsmodell, das gerade dieser Form der Zusammenarbeit Möglichkeiten schafft, aber nicht die Größe und Dominanz Wiens zu Lasten der kleineren Gemein-

den betont, ist notwendig. Unmittelbarer Handlungsbedarf besteht hinsichtlich dieser Stadt-Umland-Kooperation für die Entwicklung im Südraum Wiens, demnächst auch für den Nordosten Wiens. Eine Orientierung auf "Dezentrale Kooperation" beinhaltet auch die Möglichkeit, verstärkt die Anliegen, Kritiken und Vorstellungen der betroffenen Bevölkerung zu berücksichtigen und in den Diskussionsprozeß zu integrieren.

4. Organisationskonzept für eine intensivierte Regional Kooperation Ost

Der nachfolgend dargestellte Organisationsvorschlag zur Intensivierung der Regional Kooperation in der Länderregion Ost orientiert sich neben den bisher dargestellten allgemeinen Überlegungen an weiteren Einschätzungen und Rahmenfaktoren, die wir einleitend voranstellen.

4.1 Zentrale Probleme der Zusammenarbeit in der Länderregion Ost

Ein diskussionsfähiger Organisationsvorschlag zur Intensivierung und Reform der Regional Kooperation Ost setzt die Bestimmung zentraler Problempunkte voraus. Im folgenden eine Skizze der vordringlichen Probleme, die aus der bisherigen Diskussion als Angelpunkte für eine Reorganisation der Regional Kooperation benennbar sind.

4.1.1 Fehlendes regionales Maßnahmenprogramm

Es mangelt an umfassenden, gemeinsamen Zielsetzungen der Raumordnungspolitik und an verbindlichen Maßnahmenpaketen. Die Länder Wien, Niederösterreich und Burgenland formulieren im Rahmen der Planungsgemeinschaft Ost zwar Zielvorstellungen zu vielen Einzelaspekten der Raumordnungspolitik, es fehlt aber noch eine systematische und zeitlich aufeinander abgestimmte Planung und Politik der drei Bundesländer für die Gesamtregion. Die Verschränkung von Zielvorstellungen für regionale Siedlungspolitik, Wirtschaft und Verkehr sowie Ökologie in einem verbindlichen regionalen Maßnahmenprogramm ist ausständig. Die gegenseitige Abstimmung von Zielen und Konzepten kostet darüberhinaus noch unverhältnismäßig viel Zeit, da konzentrierte Planungs- und Entscheidungsverfahren unter Einbeziehung der Legislative (Landtage, Gemeinderat) nicht vorhanden sind. Der sehr geringe

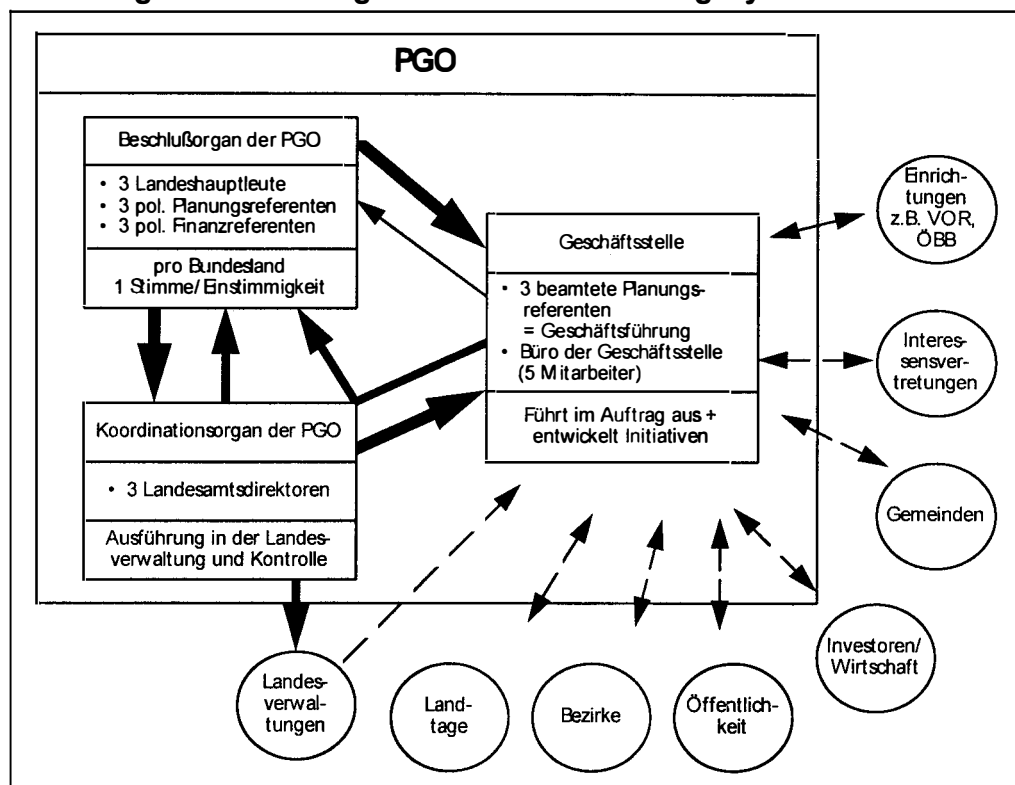
Institutionalisierungsgrad der existierenden Regionalkooperation erweist sich in diesem Zusammenhang als Hemmschuh.

4.1.2 Vollzugsdefizite in der Raumordnung und -planung

Für eine konsequente Umsetzung von Landesraumordnungsgesetzen und -programmen fehlen einerseits ausreichend konkrete überregionale Raumplanungsvorgaben, andererseits aber auch effiziente Vollzugsinstrumente insbesondere auf der interkommunalen und der örtlichen Ebene (z.B. ausreichende Planungskapazitäten kleiner Gemeinden, aktuelle und kontinuierlich erstellte Flächenbilanzen, Vorlage örtlicher Entwicklungskonzepte innerhalb definierter Fristen). Weiters setzt die Gemeindeautonomie Grenzen für eine zwischen den Gemeinden abgestimmte Planung. Insbesondere mangelt es aber an wirksamen gemeinsamen förderungs- und bodenpolitischen Instrumenten, die z.B. eine rasche Korrektur von spezifischen Fehlentwicklungen, wie etwa die Zersiedelung im Wiener Umland hintanhalten können. Die Abstimmung der Wohnbauförderung der Länder entsprechend gemeinsamer siedlungspolitischer Zielsetzungen wäre ein notwendiger Schritt zur Erreichung gemeinsamer raumordnungspolitischer Zielsetzungen.

4.1.3 Zentralistische Regionalplanung

Charakteristikum der Regionalplanung in der Länderregion Ost ist, daß sie im Gegensatz zur BRD oder der Schweiz fast ausschließlich auf Landesebene angesiedelt ist bzw. die Kooperationsentscheidungen nur von den Landeshauptleuten gemeinsam mit den politischen Finanz- und Planungsreferenten der drei Länder getroffen werden. Die Landtagsabgeordneten, also die Legislative, sind hingegen nicht eingebunden. Die in vielen Belangen für die konkrete Umsetzung verantwortlichen Gemeinden sind ebenfalls nicht direkt in den Organen der Planungsgemeinschaft Ost vertreten und dürfen formal auch nicht mitentscheiden. Ebenso wenig sind andere regionale Akteure und Interessenten, wie etwa die Kammern (AK, WK, u.a.) und die Fonds (WWFF, WBSF, ECO-Plus, BIBAG), oder die Wiener Bezirksvorsteher direkt und kontinuierlich involviert. Auch wenn es sinnvoll ist, daß gewisse regionalpolitische Entscheidungen auf höchster politischer und planerischer Ebene vorberaten und entschieden werden - durch die Landeshauptleute und die politischen Finanz- und Planungsreferenten -, so ist dennoch eine Verbreiterung der Planungs- und Entscheidungsgremien um die direkt betroffenen Körperschaften und Regionalakteure anzustreben. Die Regel der PGO, nur mit Einstimmigkeit Beschlüsse fassen zu können, bedeutet Konsenszwang, heißt aber auch, daß konfliktträchtige Themen eher ausgespart bleiben oder auf die lange Bank geschoben werden.

Abbildung 1: Aktuelle Organisation und Beziehungssystem der PGO

4.1.4 Unterentwickelte Stadt-Umland-Kooperation

Im Gegensatz zu städtischen Ballungsräumen in der BRD oder der Schweiz ist die Kooperation zwischen Stadt und Umland aufgrund der derzeitigen Konstruktion der Planungsgemeinschaft Ost entwicklungsbedürftig, und dies sowohl hinsichtlich raumplanerischer als auch trägerschaftlicher Aufgaben. Die besondere Problematik in Agglomerationsräumen verlangt nach speziellen Formen der Kooperation, die sich von Einrichtungen und Verfahren für gesamtsregionale bzw. europaregionale Aufgaben unterscheiden. In der Agglomeration Wien ist inzwischen sehr starker Handlungsbedarf gegeben, erste Ansätze zu einer Verbreiterung der Kooperation sind sichtbar (Verkehrskonzept Südraum, Güterterminals-tandorte). Es bedarf rascher Maßnahmen, die jedenfalls einen kontinuierlichen Dialog zwischen allen Betroffenen während des Planungs- und Entscheidungsprozesses einleiten und garantieren.

4.1.5 Spezifische politische Konstellationen

Die Zusammenarbeit in der Länderregion Ost ist nicht nur durch die Schwierigkeit der Koordination der Regionalplanung und Regionalpolitik dreier Bundesländer und durch die faktische Dominanz der Millionenstadt Wien gekennzeichnet, sondern auch durch politische und administrative Besonderheiten. Zum einen ist die Doppelrolle Wiens als Bundesland und zugleich Gemeinde zu berücksichtigen. Daraus ergeben sich gerade gegenüber den Umlandgemeinden ungleichgewichtige Kooperationsbeziehungen, da Wiener Stadtpolitiker in Personalunion Gemeinde- und Landespolitiker sind und damit überwiegend als Landespolitiker agieren können und entsprechend weitere Handlungsbefugnisse besitzen. Wien kennt darüberhinaus auch noch das Institut der Bezirksvorsteher (und der Bezirksvertretungen), die jedoch im Vergleich zu den Bürgermeistern wesentlich kleinerer Umlandgemeinden äußerst geringe Kompetenzen haben. Des weiteren bestehen teilweise gegenläufige politische Mehrheiten in Wien, Niederösterreich und Burgenland auf Landtagebene, und auch die politischen Mehrheiten in den Gemeinden sind in den Bundesländern heterogen. Die für Regionalkooperation notwendigen und vielzähligen Informations- und Verhandlungsprozesse auf Landes- und Gemeindeebene gestalten sich dadurch nicht einfacher, einen gemeinsamen Konsens über die Länder und Gemeinden hinweg zu finden, ist dementsprechend schwierig. Besonders aus diesen Gründen scheinen stufenweise Entwicklungsschritte in der Regionalkooperation der einzige Weg, um langfristigen Konsens über eine neue Organisationsform der Regionalkooperation erhalten zu können.

4.2 Maßnahmenpaket zur Intensivierung der Regionalkooperation

Zur Lösung der angesprochenen Probleme stehen mehrere Möglichkeiten zur Verfügung. Sinnvollerweise wird man manche Aufgaben mit solchen Einrichtungen bewältigen, die sich organisatorisch-rechtlich an gebietskörperschaftsähnlichen Verbandsmodellen orientieren - insbesondere Aufgaben der regionalen Raumordnung und -planung, die staatliche Agenda sind. Kooperationsaufgaben im Bereich Standortmarketing oder Bodenbewirtschaftung sind hingegen mit privatrechtlichen Organisationsformen (Fonds, Entwicklungsgesellschaften im Sinn der *public-private-partnership*) effizienter umzusetzen.

Die vielfältigen Anforderungen der regionalen Kooperation verlangen den kombinierten Einsatz verschiedener Einrichtungen, die Realisierung eines "Meta"-Regionalverbandes ist weder sinnvoll, noch sind dafür die notwendigen politischen Mehrheiten zu gewinnen. Aus heutiger Sicht sind unmittelbar einige Initiativen und Impulse zur Intensivierung und Vertiefung der Regionalkooperation zu setzen, ohne damit schon die neue

Kooperationsform endgültig festlegen zu wollen. Die Impulse müssen jedoch zeitlich und inhaltlich auf das Ziel einer neuen Regionalkooperation orientiert sein. Ein für die Länderregion Ost und die Stadt-Umland-Kooperation zu entwickelndes Maßnahmenpaket sollte im Lichte der internationalen Diskussion und der bestehenden Problemlagen folgende Aspekte berücksichtigen:

a) Errichtung effizienter Einrichtungen, die einen regionalpolitisch und regionalplanerisch langfristigen Steuerungsprozeß mit umfassender Problembearbeitung garantieren. Zu ergänzen sind solche Einrichtungen um Maßnahmen, die räumlich, sachlich und zeitlich begrenzt sind und Projekte darstellen, die aufgrund ihrer "Begrenztheit" rasch konsensfähig sind und als Motor für strukturelle Entwicklungen wirken können.

b) Ausbildung von zwei Standbeinen: Die Stadt-Umland-Kooperation im Ballungsraum Wien bildet die eine Ebene, die Intensivierung der Kooperation für die "große Region" bzw. "Europaregion" ist die parallel weiterzutreibende Kooperationsebene; beide sind sukzessive im Rahmen eines Stufenplans miteinander zu verschränken.

c) Einbeziehung der Landtage, der Gemeinden und der Wiener Bezirke in den Planungs- und Entscheidungsprozeß der Kooperation (insbesondere die Legislative).

d) Eine personelle Verflechtung zwischen Trägern der Regionalkooperation und den jeweils planenden, legislativen und exekutiven Instanzen der beteiligten Gemeinden und Länder ist zu garantieren. Dies erhöht die Umsetzbarkeit von Konzepten und Maßnahmen, bzw. werden dadurch Zeitverzögerungen minimiert und eine effektivere, konzentrierte Abwicklung von Vorhaben erreicht.

e) Im Falle der Einrichtung eines gebietskörperschaftsähnlichen Regionalverbandes bzw. Regionalparlaments: keine Direktwahl der Mitglieder, sondern Delegation der Mitglieder durch die jeweiligen Gemeinderäte bzw. Landtage. Dadurch kann verhindert werden, daß es zu unnötigen politischen Profilierungen aufgrund der Form der Direktwahl kommt, zweitens kann Kontinuität besser garantiert werden; durch eine zeitliche Limitierung der Funktionsperioden der Mitglieder kann andererseits verhindert werden, daß sich quasi "pragmatisierte" politische Regionalbeamte etablieren (Bürokratisierungseffekt durch Delegationsmodus) und nur mehr Routine herrscht. Das Personal der Kooperationsinstitution soll nur zum Teil aus Beamten bestehen (die beamteten Planungsreferenten der Länder spielen klarerweise eine zentrale Rolle); um Aktivitätsspielraum zu schaffen, ist eine eigenverantwortliche Geschäftsführung einzurichten.

f) Klare Trennung von Planungs- und Koordinationsaufgaben einerseits und Trägerschaftsaufgaben andererseits - auch bei getrennten Trägerorganisationen für die unterschiedlichen Aufgaben kann gewährleistet werden, daß beide oder mehrere Organisationen eine synchrone Arbeitsweise und Entscheidungsfindung entwickeln.

g) Stufenweise Realisierung der kurz- bis langfristig orientierten Regionalkooperation.

Als Impuls für die Weiterentwicklung der Regionalkooperation schlagen wir daher folgendes Maßnahmenbündel vor, das in der Startphase von den Landeshauptleuten der drei Bundesländer initiiert und getragen werden müßte, um den Entwicklungsprozeß in Gang zu bringen (der Beschluß darüber kann in der bestehenden PGO gefaßt werden).

4.2.1 Ständiger Regionalbeirat bei der PGO

Verfassungs- und kompetenzrechtlich unproblematisch - und daher sofort realisierbar - ist die Einrichtung eines ständigen Regionalbeirates bei der PGO, der Informations- und Beratungskompetenzen besitzt. Mitglieder dieses Beirates sind Landtagsabgeordnete aller Fraktionen der drei Landtage. Der Beirat soll eine kompakte Größe haben, um Beweglichkeit und rasche Handlungsfähigkeit zu garantieren. Zur Unterstützung seiner Tätigkeit wird der Regionalbeirat von einem kleinen externen Expertenteam ständig fachlich beraten. Die Moderation des Regionalbeirates wird ebenfalls von diesem Expertenteam geleistet; ständig kooptierte Mitglieder des Beirates sind die beamteten Planungsreferenten der drei Länder, die gemeinsam mit dem externen Expertenteam die fachliche Steuerungs- und Koordinationsgruppe des Regionalbeirates bilden - sie beraten, coachen, koordinieren inhaltlich und kommunizieren die Arbeit des Regionalbeirates in die Fachöffentlichkeit.

Der Beirat besitzt das Recht, Experten und Interessenvertreter zu spezifischen Fragestellungen in den Beirat zu kooptieren. Die zentralen Aufgaben des Regionalbeirates wären folgende (gereiht nach Dringlichkeit):

- 1.) Der Regionalbeirat wirkt im Sinne der Verbreiterung der Regional- und Kooperationsdiskussion als Transmissionsriemen in die Landtage hinein und soll dort eine "zwingende" Befassung mit der Aufgabe "Reform der Regionalkooperation" erzielen. Die Einbeziehung der Legislative ist vordringlich, um alle weiteren Schritte der Reorganisation der Regionalkooperation vornehmen zu können.
- 2.) Umgehend hat der Regionalbeirat eine umfassende Untersuchung betreffend Stärken und Schwächen der bestehenden Regionalkooperation (Träger, Kompetenzen, Instrumente, Organisation, Aufgaben, Ziele, Erfolgsparameter), betreffend den aktuellen und zukünftigen Kooperationsbedarf und betreffend die zentralen zukünftigen Handlungsfelder der Regionalkooperation zu veranlassen. Die Untersuchung hat die wichtigsten Interessenträger, Regionalakteure und Betroffenengruppen in der Untersuchung zu berücksichtigen bzw. in sie einzubeziehen. Die Ergebnisse der Untersuchung bilden eine Hauptgrundlage für die Konzeption der zukünftigen Regionalkooperationseinrichtungen.
- 3.) Als dezidierte Auftrag des Beirates ist festzulegen, daß er innerhalb einer zu vereinbarenden Frist (vorgeschlagen werden 1,5 Jahre) ein inhaltliches und organisatorisches Konzept sowie einen Maßnahmen-

katalog und ein Finanzierungskonzept für die Reorganisation der Regionalkooperation in der Länderregion Ost auszuarbeiten und für die Landtage beschlußfähig vorzubereiten hat. Der Regionalbeirat beschäftigt sich dabei mit Fragen wie Regionalkongreß und Regionalparlament und anderen Kooperationseinrichtungen wie Regionalverband, Mehrzweckverband, Entwicklungsgesellschaften. Seine Aufgabe ist es, Regeln und Grade der Verbindlichkeit für die einzelnen, kooperativ zu bearbeitenden Aufgaben zu formulieren und die adäquate institutionelle Form der Regionalkooperation vorzuschlagen. Ziel ist es, ein operatives Regionalkooperationskonzept zu erstellen und die dazugehörigen Realisierungsschritte vorzubereiten.

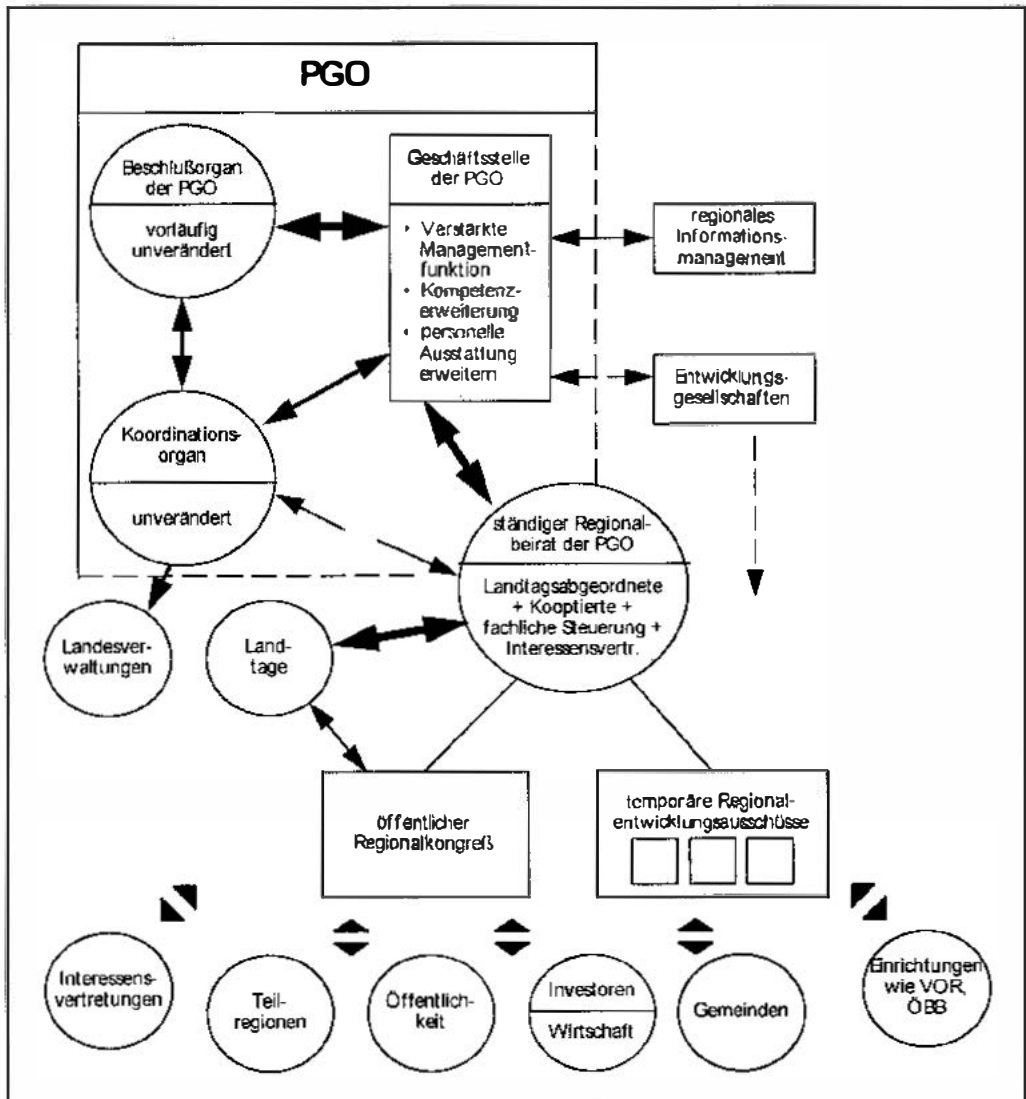
- 4.) Beide Schritte (Untersuchung und Organisationskonzept) müssen auf Informations- und Diskussionstransparenz ausgerichtet sein, also volle Information und Anhörung der Gemeinden, der Interessenvertretungen und betroffener öffentlicher Institutionen garantieren. Der Regionalbeirat kann dies in Form von Sachverständigenhearings mit Gemeindevertretern, Landesplanern, Raumordnungs- und Verwaltungsexperten, Developern und Investoren durchführen und sich dabei über spezifische Kooperationsbedarf und Problemwahrnehmungen bzw. Kooperationswünsche kundig machen. Er kann und soll auch seine Vorschläge jeweils zur Begutachtung aussenden. Der Vorteil einer derartigen Vorgangsweise ist, daß alle über die beabsichtigten Entwicklungen informiert sind und durch Kritik und Vorschläge auf die Gestaltung selbst Einfluß nehmen können.
- 5.) Festzulegen ist ebenfalls eine öffentliche Informationspflicht des Beirates über seine Tätigkeit und Beratungsergebnisse, und zwar im Rahmen des Regionalkongresses.

4.2.2 Temporäre Regionalentwicklungsausschüsse beim Regionalbeirat

Um eine möglichst vollständige Berücksichtigung der verschiedenen Interessen und Betroffenen bei regionalplanerischen bzw. regionalpolitischen Angelegenheiten zu erreichen, soll der Regionalbeirat temporäre "Regionalentwicklungsausschüsse" einrichten. Sie können nur zu einem spezifischen Thema (z.B. Semmering-Basistunnel, regionale Wirtschaftsförderung etc.) oder zu einzelnen Teilregionen (z.B. Südraum Wien oder Hainburg/Bratislava) eingerichtet werden.

Die Regionalentwicklungsausschüsse sind besonders dadurch gekennzeichnet, daß die unmittelbar Betroffenen im Informations-, Beratungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozeß direkt mitwirken. Im Fall der Beratung der Stadt-Umland-Probleme im Südraum Wiens z.B. würden so die Bürgermeister der Umlandgemeinden, die Bezirksvorsteher der Wiener Südbezirke, Investoren, Interessenvertretungen u.a.m. unmittelbar einbezogen. Neben dem direkteren Informationsaustausch kommt den

Abbildung 2: Modell: zukünftige Organisation und Beziehungen in der Regionalkooperation Ost



Ausschüssen eine wichtige Funktion hinsichtlich Konfliktaustragung und Interessenausgleich im Entscheidungsvorfeld zu. Ebenso ist es Aufgabe der Regionalentwicklungsausschüsse, in Kooperation mit dem Regionalbeirat den Regionalkongress vorzubereiten und die Umsetzung von regionalen Maßnahmen kontrollierend zu begleiten.

4.2.3 Öffentlicher Regionalkongreß

Im Interesse der Stimulierung der Regionalkooperationsdiskussion und der Aktivierung vieler gesellschaftlicher Akteure für neue bzw. weiterentwickelte Regionalkooperationen, nicht zuletzt aber auch in Hinblick auf mehr Transparenz über Regionalplanungen und Regionalentwicklung soll ein öffentliches Forum, der "Regionalkongreß", geschaffen werden. Die Ausrichtung des "Regionalkongresses" auf breite Information der Öffentlichkeit, öffentliche Beratungen, Diskussion und Austragung von Interessengegensätzen liefert einen wesentlichen Beitrag zur Bildung von Regionalbewußtsein. Der Regionalkongreß ist auch das Forum, in dem der Regionalbeirat seinen "Rechenschaftsbericht" gegenüber der Öffentlichkeit ablegt.

Der Regionalkongreß wäre ein- bis zweimal pro Jahr zu veranstalten, wobei er Ansprüche einer "regionalpolitischen internationalen Fachtagung", einer "regionalen Leistungsschau" und eines "öffentlichen Diskussionsforums" kombinieren müßte. Der Regionalkongreß kann die gesamte Palette der Regionalpolitik und Regionalkooperation zum Thema haben, die inhaltlichen Vorbereitungen dazu werden primär vom Regionalbeirat und seinen fachlichen Beratern definiert.

Mitwirkende des öffentlich tagenden Regionalkongresses sollten sein: Landtagsabgeordnete der drei Bundesländer; Gemeinde- und Bezirksvertreter (Bürgermeister, Bezirksvorsteher, Gemeinderäte); gesetzliche Interessenvertretungen (AK, WK, LK); Vertreter aus den Landesplanungsabteilungen; freiwillige Interessenvertretungen und Parteien;

Wirtschaftsträger, Unternehmen, Fonds, Regionalinitiativen; (internationale) Experten, Planer, Wissenschaftler; interessierte Öffentlichkeit und die Medien.

Hauptaufgabe des Regionalkongresses ist es, den Entwicklungsprozeß hin zu einer neuen regionalen Kooperationsform an die zukünftigen Träger dieser Einrichtung zu vermitteln, sie zu Beteiligten von Anbeginn zu machen. Ein Regionalkongreß soll und kann leisten: a) Entwickeln einer gemeinsamen Problemsicht; b) Aufbau von neuen Problemlösungskompetenzen; c) Diskussion und Planung regionalrelevanter Projekte unter gleichwertigem Einbezug der Gemeinden und der interessierten Öffentlichkeit; d) Demokratisierung der Regionaldiskussion und Regionalplanung; e) Beitrag zur Entwicklung einer regionalen Identität; f) Vorbereitung und Schaffung von neuen regionalen Kommunikations- und Netzstrukturen; g) gemeinsame Nutzung von Planungspotentialen und Know-how und h) Erlangung von Handlungsfähigkeit als Region.

4.2.4 Einrichtung gemeinsamer Fonds, Entwicklungsgesellschaften und Projektkooperationen

Mit Blick auf den europäischen Wettbewerb und in Zusammenhang mit stadtentwicklungs- und verkehrspolitischen Fragen wären länderüber-

greifende Einrichtungen für spezifische Aufgaben zu bilden; so z.B. Kooperationseinrichtungen für gemeinsame Betriebsansiedlung, Bodenbewirtschaftung oder Wohnbau. Die Stärkung neuer Regionalzentren und damit die Entlastung städtischer Ballungsräume wie Wien könnte durch regionale Entwicklungsgesellschaften vorangetrieben werden. Der Regionalbeirat und der Regionalkongreß sollen im Zuge ihrer Beratungen ebenfalls Vorschläge für die betreffenden Agenden entwickeln. Diese Maßnahmen wären zu ergänzen um Projektkooperationen auf kommunaler Ebene, wodurch die negativen Effekte interkommunaler Konkurrenz gemildert und gemeinschaftlicher Nutzen erzielt werden können. Public-Private-Partnership-Projekte würden sich schließlich als Motor und Experiment für die Kooperationsentwicklung anhand abgrenzbarer Aufgaben eignen. Ihr Vorteil besteht darin, daß sie durch ihre inhaltliche und zeitliche Eingrenzung rascher realisiert werden können, medial besser verwertbar sind und das Verantwortungsrisiko geteilt wird. Von Nachteil ist, daß damit kaum eine systematische Entwicklung einer Region geleistet werden kann und daß die demokratische Kontrolle relativ herabgesetzt ist.

4.2.5 Umsetzung

Das hier ausgeführte Maßnahmenbündel ist so konzipiert, daß es stufenweise und bausteinartig realisiert werden kann. Der zu erwartende Effekt ist, daß damit auf aktuell anstehende Probleme umgehend und problemspezifisch reagiert werden kann, daß gleichzeitig aber auch der notwendige Reformprozeß in der Regionalkooperation unter Einbeziehung der zukünftigen Träger und Betroffenen begonnen wird. Die für die Ausbildung und Verhandlung kompetenzmäßig gut ausgestatteter Regionalinstitutionen notwendige Zeit für Vorbereitung und Entscheidung kann damit gewonnen werden, ohne daß dringliche Maßnahmen dadurch blockiert werden.

Die hier skizzierte Vorgangsweise besitzt auch ausreichend Flexibilität und Offenheit, um durch andere, weitere Maßnahmen ergänzt bzw. verändert zu werden. Gemeinsam tagende Regionalplanungsausschüsse der drei Bundesländer oder gemeinsame Regierungssitzungen der Landesregierungen sind denkbare Optionen zur kurzfristigen Promotion der Regionalkooperation, ebenso denkbar sind aufgaben- und projektbezogene intraregionale Expertenteams, die innerhalb der PGO aus den betroffenen und betreibenden Körperschaften, Dienststellen und Unternehmungen zusammengesetzt sind. Die Nutzung von diversen Regionalförderungen und Projektförderungen durch die EU-Programme bietet eine weitere Möglichkeit, die Regionalkooperation vielfältig und facettenreich umzusetzen und insbesondere mit den östlichen Nachbarstaaten Regionalkooperationen aufzubauen. Der "Regionalbeirat" ist in seiner Zusammensetzung und Aufgabenstellung so gewählt, daß er derartige Vorgangs-

weisen konzipieren und vorschlagen kann und grundsätzlich von ihm die Impulse für die Weiterentwicklung und die Gestalt der zukünftigen Regionalkooperation ausgehen müssen. Seine politische Verantwortung und Verpflichtung ist damit hoch, gleichzeitig aber auch die Chance, die notwendige Weiterentwicklung der Regionalkooperation der politischen Entscheidung zuzuführen.

5. Resümee

Die Notwendigkeit von regionaler Kooperation in der Länderregion Ost (Wien, Niederösterreich, Burgenland) ist weitgehend unbestritten. Bewährte Organisationen regionaler Zusammenarbeit (z.B. Planungsgemeinschaft Ost, Verkehrsverbund Ost-Region) sind daher an die heute anstehenden regionalen Probleme und Aufgaben anzupassen bzw. um neue Einrichtungen zu ergänzen. Organisation und Kompetenzen bei der Zusammenarbeit müssen neu geregelt werden, um für zukünftige wirtschaftliche und planerische Herausforderungen im europäischen Maßstab gewappnet zu sein. Zentrale Probleme der Zusammenarbeit in der Länderregion-Ost sind vor allem:

- 1.) der Mangel an umfassenden, gemeinsamen Zielsetzungen der Raumordnungspolitik und an verbindlichen Maßnahmenpaketen;
- 2.) Vollzugsdefizite in der Raumordnung und -planung;
- 3.) die zentralistische Regionalplanung;
- 4.) die unterentwickelte Stadt-Umland-Kooperation und
- 5.) ein fehlendes gemeinsames Regional- und Standortmarketing.

Auf Basis der Analyse dieser Problemlagen und einiger internationaler Modelle der Regionalkooperation wurde der Vorschlag für Maßnahmen zur Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit entwickelt.

5.1 Maßnahmen zur Intensivierung der Regionalkooperation

Unmittelbar notwendig sind klare Impulse zur Intensivierung und Vertiefung der Regionalkooperation, ohne damit schon die neue, "endgültige" Kooperationsform festlegen zu wollen. Als Impuls für die Weiterentwicklung der Regionalkooperation schlagen wir folgendes Maßnahmenbündel vor:

5.1.1 Ständiger Regionalbeirat bei der PGO

Die Einrichtung eines ständigen Regionalbeirates bei der PGO, der Informations- und Beratungskompetenzen besitzt, wäre ein erster notwendiger Schritt. Der Regionalbeirat soll auch als Vorstufe für ein zukünftiges Regionalparlament erprobt werden. Aufgaben des Regionalbeirates wären insbesondere: a) Transmissionswirkung in die Landtage hinein zur

“zwingenden” Befassung mit Aufgaben der Regionalkooperation; b) Beratung von Raumordnungsproblemen, interkommunalen Kooperationsproblemen, Aufgaben der Teilregionen; c) Ausarbeitung eines inhaltlichen und organisatorischen Konzepts sowie eines Maßnahmenkatalogs und eines Finanzierungskonzeptes für die Reorganisation der Regionalkooperation in der Länderregion Ost innerhalb einer zu vereinbarenden Frist (1,5 Jahre); d) Veranlassung einer umfassenden Untersuchung betreffend Stärken und Schwächen der bestehenden Regionalkooperation sowie des Kooperationsbedarfs bei den regionalen Akteuren und Kooperationspartnern und e) öffentliche Informationspflicht des Beirates über seine Tätigkeit und Beratungsergebnisse.

5.1.2 Temporäre Regionalentwicklungsausschüsse beim Regionalbeirat

Um eine möglichst vollständige Berücksichtigung der verschiedenen Interessen und Betroffenen bei regionalplanerischen bzw. regionalpolitischen Angelegenheiten zu erreichen, kann der Regionalbeirat temporäre “Regionalentwicklungsausschüsse” zu Sachthemen bzw. zu Teilregionen einrichten. Die Ausschüsse sind besonders dadurch gekennzeichnet, daß die unmittelbar Betroffenen im Informations-, Beratungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozeß direkt mitwirken (Gemeinden, Bezirksvorsteher, Investoren, Interessensvertretungen). Neben dem Informationsaustausch kommt den Ausschüssen eine wichtige Funktion hinsichtlich Konfliktaustragung und Interessenausgleich im Entscheidungsvorfeld zu.

5.1.3 Aufbau eines umfassenden regionalen Informationsmanagements

Um Regionalkooperation effektiv anwenden und den obigen Ansprüchen gerecht werden zu können, muß es Investoren, politischen Entscheidungsträgern, Planern und Bürgern möglich sein, sich rasch und unaufwendig über zentrale regionale Kenndaten (Flächenwidmungen, Arbeitskräfteangebot, Förderungsmöglichkeiten, Verkehrsanschlüsse, Infrastrukturausstattung, regionalrelevante Gesetze und Verordnungen, etc.) zu informieren. Es ist daher ein regionales Informationssystem aufzubauen, das solche Daten dezentral verfügbar und zugänglich macht.

Anmerkung

- (1) Seit 1993 Jahren arbeitet eine Arbeitsgruppe der Arbeiterkammern Wien, Niederösterreich und Burgenland unter Beiziehung von Experten an einem Modell zur Verbesserung regionaler Zusammenarbeit. Die Arbeiterkammer Wien lud Politiker der drei

Bundesländer und Fachleute zur Wiener Regionalkonferenz ein. Sie entwickelte das Problembewußtsein und die Meinungsbildung fort, machte zugleich die Schwierigkeiten deutlich. Die Fraktion Sozialdemokratischer GewerkschafterInnen hat zur Vollversammlung der Arbeiterkammer für Wien im Mai 1994 einen Leitantrag zur Kommunalpolitik eingebracht. Mit dessen einstimmiger Annahme wurde auch festgelegt, daß die Arbeiterkammer für Wien die Realisierung einer Institution der regionalen Planung verfolgen wird. Entsprechendes geschah auch in den Arbeiterkammern Niederösterreich und Burgenland. Das Kommunalwissenschaftliche Dokumentationszentrum wurde mit der Untersuchung beauftragt. Dieser Artikel ist eine Zusammenfassung der wichtigsten Forschungsergebnisse.