

# Vorwort

## DER STEERING GROUP

### STÄRKEN UND HERAUSFORDERUNGEN IN ÖSTERREICH IN BEZUG AUF DAS KONZEPT DER *SMART SPECIALISATION*

Mit der STRAT.AT 2020-Partnerschaft *Smart Specialisation* wurde von der ÖROK ein Rahmen für einen Austausch der relevanten Stakeholder auf Länder- und Bundesebene geschaffen und ein engagierter Prozess unterstützt, der nicht zuletzt in einem akkordierten und publizierten Dokument zum „Politikrahmen zu *Smart Specialisation* in Österreich“ mündete. Im Zuge dieses Diskurses ist es gelungen, den österreichischen Ansatz von *Smart Specialisation* im europäischen Bezugsrahmen einzuordnen und weiterzuentwickeln.

Der Zeitpunkt für die Diskussion im Rahmen der STRAT.AT 2020-Partnerschaft war günstig: Es liegen nunmehr von allen Bundesländern FTI-Strategien vor. Die Erfahrungen mit den Prozessen der Strategieentwicklung, der Inhalte und Themen der Strategien konnten gemeinsam reflektiert und ein gegenseitiges Lernen für Umsetzung und Monitoring unterstützt werden. In einem aufgeschlossenen und konstruktiven Prozess konnte ein gemeinsames Verständnis für *Smart Specialisation* entwickelt und sowohl Stärken als auch die progressive Entwicklung des österreichischen FTI-Systems offen diskutiert werden.

Es kann festgehalten werden, dass Österreich bereits frühzeitig auf den Pfad *Smart Specialisation* eingeschwenkt ist und alle zentralen Elemente der *Smart Specialisation* in der einen oder anderen Form im österreichischen *Policy Framework* verankert sind. Dies geht nicht zuletzt auf die Tradition einer auf regionale Stärken aufbauenden endogenen, partizipativen Entwicklung sowie des erfolgreichen Interessenausgleichs in Planungsprozessen zurück.

#### Zusammenfassend zeigte die Diskussion folgende *Stärken* für Österreich:

- In Österreich liegen **durchgehend Strategien** vor (EU, national, einschließlich einer zunehmenden Zahl von Sektoralstrategien, Länder). Die Strategien referenzieren aufeinander. Der zeitlich versetzte Erstellungsprozess ermöglicht ein gegenseitiges Lernen.
- Es gibt eine langjährige Erfahrung und Tradition in **partizipativen Entwicklungsprozessen**, des Interessenausgleichs und der Stakeholder-Einbindung in Planungsprozesse. Durch die umfassende Einbindung von Stakeholdern ist eine Breitenwirksamkeit und **Akzeptanz der Strategien** entstanden. Durch die Erstellungsprozesse wurden neue Entwicklungen angeschoben, und neue Kooperationen sind entstanden.
- Die **Strategien** werden meist **dynamisch** interpretiert. Es gibt in der Regel eine Form von Begleit- und Umsetzungsprozessen, in denen breit formulierte Strategien konkretisiert und operationalisiert werden (z. B. in Form von Arbeitsprogrammen).
- **Themensetzungen** erfolgen in allen Strategien, wobei auch regionale Differenzierungen insbesondere zwischen industriell geprägten Bundesländern und wirtschaftsstrukturell eher auf Dienstleistungssektoren ausgerichteten Regionen zu erkennen sind.

Österreich ist somit auf einem guten Weg. Die offen geführte Diskussion zeigte jedoch auch deutliche Herausforderungen auf unterschiedlichen Ebenen, die zukünftig berücksichtigt werden sollten:

- Ist eine weitere Öffnung und stärkere **Kooperation über Verwaltungsgrenzen** möglich? Als besonders wichtig wurde die **Einbeziehung** von relevanten **PartnerInnen in Strategieerstellungsprozesse** angesehen. Anreize für länderübergreifende Kooperationen, z. B. von nationaler Ebene oder als Teil des regionalen Selbstverständnisses, können das Zustandekommen von Kooperationen positiv beeinflussen. Die Definition von **Bezugsräumen für regionale Strategien** sollte funktionale Räume und Einzugsgebiete berücksichtigen. Räume können sich zudem über gemeinsame Herausforderungen und Dynamiken definieren, die in die Themensetzung einfließen (beispielsweise Alpiner Raum). Synergien mit Nachbarregionen und Einzugsräumen sowie mit Regionen mit ähnlichen Herausforderungen können durch einen systematischen **Blick nach außen** und die Integration von **Perspektiven von außen** stärker mitbedacht werden.
- Wie stark setzt sich eine Strategie mit dem regionalen, nationalen, europäischen und internationalen **Umfeld** auseinander und nimmt darauf Bezug? Planen wir entlang internationaler Wertschöpfungsketten, europäischer Herausforderungen und sind die „NachbarInnen“ Teil unserer Positionierung? Welche Strukturen brauchen wir unbedingt am Standort, wo zählt der strategische Zugang zu externer Expertise, Infrastrukturen und VerwertungspartnerInnen? FTI-Strategien sollten den internationalen und interregionalen Bezug nicht scheuen, Anschlussfähigkeit begünstigen, aber auch vernetztes Wachsen und smarte Nischen ermöglichen.
- Ist eine neue Qualität in der **Kooperation von Bund und Ländern** möglich, insbesondere bei der Neuauflage der FTI-Strategien? Es gibt ein weitgehend gemeinsames Verständnis darüber, dass im Lichte der veränderten Rahmenbedingungen bei einem Update der österreichischen FTI-Strategie *Bottom-up*-Elemente und regionale Herausforderungen stärker berücksichtigt werden sollten.
- **Wie smart** ist die **Spezialisierung**? Es finden sich zwar zahlreiche Themen in den FTI-Strategien, aber welche Granularität der Themen ist die richtige und wo liegen kritische Größen, um Themen zukunftsorientiert entwickeln zu können? Sollten nicht eher gesellschaftliche Herausforderungen und Problemstellungen handlungsleitend sein? Dabei gilt es, die Kompetenz von Unternehmen und Wissenseinrichtungen, aber auch von relevanten neuen PartnerInnen – wie z. B. von AkteurInnen der Zivilgesellschaft – zu nützen.
- Wie übersichtlich ist das **Gesamtsystem**? Das Zusammenspiel von Bund und Ländern ist von wechselseitigem Lernen geprägt. Die Gestaltung der regionalen Strategien erfolgt entsprechend der föderalen Eigenständigkeit zeitlich und prozessual unterschiedlich. Die asynchrone Bearbeitung schafft den Vorteil, dass Austausch und Lernen voneinander möglich sind. Gleichzeitig gibt es keine einheitlichen Erfassungs- und Berichtsstandards und ein **systematischer** und laufender **Überblick** über den Status und die Umsetzung der Strategien wird erschwert. Könnte nicht ein stärkerer Fokus auf klare, **messbare** und mit einer entsprechenden **Indikatorik** ausgestattete **Ziele** in einer künftigen Generation der *Smart Specialisation* auch eine Grundlage für einen systematischen Gesamtblick und ein übergreifendes Monitoring darstellen?
- Braucht es mehr **unkonventionelle Ansätze**? Es ist derzeit in den Strategien wenig Raum für Unkonventionelles erkennbar. Es sollte in den Prozessen und bei der Stakeholdereinbindung stärker progressiv Unkonventionelles ansprechbar sein. Damit verbunden ist auch die Öffnung in Richtung soziale Innovationen.

→ Eine wichtige Frage der nächsten Jahre wird es sein, den wachsenden Herausforderungen mit knappen **Ressourcen** zu begegnen. Dies erfordert eine andere und neue Kultur der Konzentration und Selektivität in Themensetzung und Maßnahmen sowie der bewussten Initiierung von Veränderungsprozessen, Abstimmungen und Kooperationen.

Mit der STRAT.AT 2020-Partnerschaft *Smart Specialisation* sind somit wesentliche Aspekte der Ausgestaltung der österreichischen FTI-Politik ins gemeinsame Blickfeld aller Stakeholder gerückt. Es gilt zukünftig, Stärken strategisch zu nutzen und auszubauen, sich den offenen Herausforderungen zu stellen und die begonnene konstruktive Zusammenarbeit fortzuführen.



**MMag. Dr. Michael KRAFT, MA**  
**BKA**  
 Abteilung IV/7 (OECD-Angelegenheiten,  
 Wissenschaft und Forschung, Technologie, Bildung)



**Mag. Armin MAHR, MSc**  
**BMFWF** (Verwaltungsbereich  
 Wissenschaft und Forschung)  
 Stabsstelle Standortpolitik



**DI Ilse GÖLL**  
**BKA**  
 Abteilung IV/4 (Koordination Raumordnung  
 und Regionalpolitik)



**DI Wolfgang HEIN**  
**BMVIT**  
 Abteilung III/I 2 (Forschungs- und  
 Technologieförderung)



**DI Kerstin KOREN**  
**Land Niederösterreich**  
 Abteilung Wirtschaft, Tourismus  
 und Technologie (WST3)



**MMag. Martin TRAXL**  
**Land Tirol**  
 Abteilung Landesentwicklung und  
 Zukunftsstrategie

## ZUSAMMENFASSENDE ÜBERBLICK - POLITIKRAHMEN

Österreichs Innovationssystem und -politik hat einen deutlichen Wandel vollzogen. Österreich ist heute ein Wirtschaftsstandort mit einem **reifen FTI-System**, mit weltweit vernetzten Institutionen und guten Wissenschafts-Wirtschafts-Kooperationen, mit einem hohen Grad an Internationalisierung und hoher Wettbewerbsfähigkeit auf internationalen Märkten (Nischenbewusstsein).

Österreich zeichnet sich aus durch eine hoch entwickelte Kultur des Interessenausgleichs und der **Stakeholder-Einbindung in Planungsprozesse** und einen langjährigen breiten Konsens zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sowie zwischen nationalen und regionalen Akteuren für Investitionen in Wissenschaft, Forschung, Technologie und Innovation. Wirtschaftsunternehmen und deren Interessenvertretungen werden im Sinne des „Entrepreneurial Discovery“ traditionell stark in die FTI-Politik einbezogen.

Österreich verfügt über einen **ausgewogenen Instrumentenmix** in der FTI-Projektförderung mit dem versucht wird, grundlegende Momente des Markt- und Systemversagens abzudecken. Generell weist Österreich eine starke Orientierung der Förderung auf generische, technologieoffene Förderinstrumente auf. Dies trägt auch der diversifizierten Industrie- und Wirtschaftsstruktur Rechnung, deren Unternehmen stark auf Marktnischen ausgerichtet sind. Nicht zuletzt ermöglichten die Investitionen in Forschung/Bildung, Nachhaltigkeit, soziale Inklusion und in die diversifizierte Wirtschafts- und Standortstruktur eine hohe Krisenresilienz.

Im Hinblick auf die Politikgestaltung hat **Österreich** auf den „**Smart-Specialisation-Modus**“ **eingeschwenkt**.

2011 wurde die FTI-Strategie „*Auf dem Weg zum Innovation Leader*“ beschlossen. Sie schaffte einen Konsens für eine neue Entwicklungsvision (von „catching-up“ zu „frontrunning“). Wenngleich zum Zeitpunkt der Erarbeitung der FTI-Strategie des Bundes das Konzept der Smart Specialisation noch nicht publik war, hat die Regierung bei der Entwicklung der FTI-Strategie bereits wesentliche Elemente einer Smart-Specialisation-Strategie vorweggenommen, bspw. den breit aufgesetzten Entstehungs- und Um-

setzungsprozess oder das Monitoring der Umsetzung.

Österreich ...

- folgt in der FTI-Strategie einem **systemischen Ansatz** bei den Maßnahmen zur Zielerreichung.
- operationalisiert die grundsätzlich definierten FTI-politischen Themenschwerpunkte und greift die Grand Challenges auf. Die konkrete **Ausgestaltung** der Instrumente und Programme erfolgt über die zuständigen Ministerien und Agenturen; damit verbunden werden die **thematischen Schwerpunktsetzungen** verfolgt.
- ist stark ausgerichtet auf die Stärkung der **privaten FTI-Investitionen** (Frontrunner-Unternehmen, Verbreiterung der Innovationsbasis, wissensintensive Unternehmensgründungen).
- definiert einen **Steuerungsprozess** über die Einrichtung einer Task-Force auf höchster Beamtennebene samt thematischen Arbeitsgruppen sowie über den Monitoring-Auftrag an den Rat für Forschung und Technologieentwicklung.
- verfügt über eine hoch entwickelte **Monitoring- und Evaluierungskultur** öffentlicher Förderungen und Investitionen.

Es stützt sich im Sinne des **Policy Frameworks** auf das Prinzip der **Multi-Level-Governance** und verfügt dazu über langjährige Erfahrung mit einem engmaschigen System autonomer und dennoch abgestimmter mehrjähriger strategischer Planung auf allen Ebenen (national/regional/institutionell).

Die konkrete Ausgestaltung des **Standortprofils** für Österreich erfolgt jeweils in den Ländern, in denen Stärke- und Hoffnungsfelder im Hinblick auf eine wissensbasierte Wirtschaft und deren Eingliederung in die internationalen Wertschöpfungsketten auf Basis der endogenen Standortfaktoren definiert werden. Damit werden die diversifizierte Wirtschafts- und Standortstruktur und die starke Nischenorientierung der Unternehmen berücksichtigt.

Die **Länder** verfügen heute durchwegs über entsprechende FTI-Strategien, Förderungsbudgets und Agenturen, die die Umsetzung der Strategien unterstützen. Es wird regelmäßig ein Monitoring und eine Berichterstattung vorgenommen. Darüber hinaus stehen Bund und Länder in periodischen Treffen im Dialog.

Abb. 3: FTI-Policy-Framework Österreich



Quelle: eigene Aufbereitung

Die Strategie und das **Zusammenspiel** von **Bund** und **Ländern** folgen keinem großen Masterplan. Masterpläne sind eher in „Catching-up-Phasen“ von Bedeutung und weniger in ausgereiften und institutionell ausdifferenzierten FTI-Systemen. Beim Zusammenspiel von Bund und Ländern handelt es sich um ein sich ergänzendes System, das von wechselseitigem Lernen geprägt ist. Die Gestaltung der regionalen Strategien erfolgt entsprechend der föderalen Eigenständigkeit zeitlich und prozessual unterschiedlich. Die asynchrone Bearbeitung schafft den Vorteil, dass Austausch und Lernen voneinander möglich ist.

Gleichzeitig wird dadurch jedoch ein systematischer und laufender Überblick über den Status und die Umsetzung der Konzepte und die Entwicklung gemeinsamer Erhebungs- und Berichtsstandards erschwert. Ein stärkerer Fokus auf klar messbare, mit einer entsprechenden Indikatorik ausgestatteter Ziele könnte in einer künftigen Generation der Smart Specialisation auch eine Grundlage für einen strukturierten Gesamtblick und ein übergreifendes Monitoring darstellen.

Im Rahmen der STRAT.AT 2020-Partnerschaft „Smart Specialisation“ wurde deutlich, dass Österreich das Smart-Specialisation-Konzept aufgenommen hat, die Ausschöpfung seiner Potenziale aber noch weitere und tiefer gehende Abstimmungsprozesse zwischen Bund und den Ländern erfordert. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die wissensgeleitete Standortpolitik europaweit verstärkt Aufmerksamkeit erhält und die Suche nach neuen Wachstumsfeldern und Wegen aus der Krise eine stärkere strategische Abstimmung über Politikfelder und Governance-Ebenen hinweg erfordert.<sup>46</sup>

46 Siehe dazu auch Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht S. 81