

Zusammenfassung

ÖROK-SCHRIFTENREIHE NR. 208

DIE REGIONALE HANDLUNGSEBENE STÄRKEN

Die regionale Handlungsebene hat in den letzten Jahren in vielerlei Hinsicht an Bedeutung gewonnen. Gesellschaftliche Herausforderungen wie beispielsweise nachhaltige Mobilität, Wirtschaftsentwicklung, Klimaschutz, Integration oder Chancengleichheit sind durch ihre komplexen Zusammenhänge und Wirkungsbeziehungen von Gebietskörperschaften allein nicht (mehr) steuerbar, und Verwaltungsgrenzen decken sich immer weniger mit den räumlichen Ausdehnungen individueller Lebenswelten. So etablierte sich „die Region“ als wichtiger Raum im Mehrebenen-System Österreichs, und ein aktives (kooperatives) Zusammenwirken von Staat, (Markt-) Wirtschaft und Zivilgesellschaft wird zu einem immer wichtigeren Gestaltungsmechanismus. Dazu braucht es neue Formen der Koordinierung und Kooperation, was mit dem Begriff „(Regional) Governance“ bezeichnet wird. Wenn an diesem Koordinierungsprozess unterschiedliche Ebenen (Gemeinde/Stadt – Region – Land – Bund – EU) beteiligt sind, spricht man von „Multi-Level-Governance“.

Die regionalen Handlungsebenen in Österreich sind durch die ihrer jeweiligen Entstehung zugrunde liegenden Überlegungen und den dann anschließenden Entwicklungspfaden sehr vielfältig und in unterschiedlicher Form in das institutionelle System von der EU-Ebene über die Bundes- und Länderebene bis hin zur Städte- und Gemeindeebene eingebettet. Die leitende Frage „Wie kann die regionale Handlungsebene in ihrer Wirksamkeit gestärkt werden – und was braucht es dafür, jetzt und in der Zukunft“ muss somit an einer Aktualisierung des Wissens über die derzeitige Situation, ausgewählter Zukunftsthemen und organisatorisch/struktureller Ausformungen in Österreich ansetzen. Dieser Bestandsaufnahme widmete sich die erste Arbeitsphase im Projekt. Ähnlich der 2014 durchgeführten Strukturanalyse wurde je Bundesland versucht, die wesentlichen regionalen Handlungsebenen, deren Verbindung untereinander und deren Einbettung in kommunale, Landes- und Bundesstrukturen zu erheben und deskriptiv sowie grafisch darzustellen. Die bundesländerübergreifende Analyse unterstreicht dabei die Bedeutung der regionalen Handlungsebene, indem deutlich wurde, dass diese in der Lage ist, Sektorpolitiken zur Lösung regionaler Problemlagen für integrierte Lösungen zu

verbinden. Dies beschränkt sich aber nicht nur auf die nationale Ebene. Vielmehr avancierte die Region zu einer zentralen Vermittlungsebene zwischen EU-Zielen und lokaler Ebene, regionalen sowie lokalen Akteurssystemen, indem sie die EU-Politik bis zur Gemeindeebene zu unterstützen vermag. Weiters kennzeichnen sie besondere Qualitäten, um regionale und räumliche Entwicklung unter Einbeziehung von wichtigen AkteurInnen der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft zu gestalten, Synergien zwischen Städten/regionalen Zentren und deren Umland zu nutzen sowie Bewusstseinsbildung und Akzeptanzproduktion für Veränderungs- und Gestaltungsprozesse anzustoßen. Für die Governance der regionalen Handlungsebene wurden auf Basis der Bestandsaufnahme Schlussfolgerungen gezogen, unter anderem, dass eine weitgehende Selbststeuerung, eingebettet in einen übergeordneten rechtlichen, finanziellen und strategischen Rahmen (Kontextsteuerung), zweckmäßig scheint und, dass die Regionen in die Gestaltung von Förderprogrammen einbezogen werden sollten. Die Bereitstellung von ausreichenden personellen, organisatorischen und finanziellen Ressourcen für ein professionelles Management der regionalen Handlungsebene zeigte sich als weiterer wichtiger Faktor. In **Kapitel 2** sind die wichtigsten Erkenntnisse der **Bestandsaufnahme** zusammengefasst. Umfassende Ergebnisse je Bundesland sowie entlang der Schwerpunktthemen Klimawandel/Klimaschutz und Standortentwicklung finden sich als ausführlicher Materialienband im Anhang. Hier sei bereits darauf verwiesen, dass die Bestandsaufnahme eine projektspezifische Momentaufnahme u. a. auf Basis von ExpertInneninterviews darstellt und als Auswahl keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt.

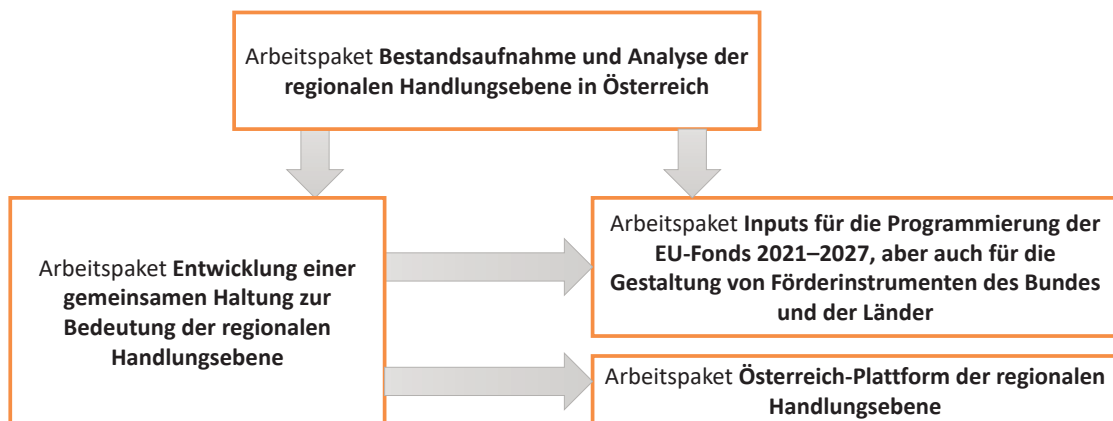
Die Informationen aus der Bestandsaufnahme galt es, im Anschluss zu interpretieren und gemeinsam im Sinne der leitenden Fragestellung zu definieren, was die regionale Handlungsebene kann und was sie braucht, um mehr Wirksamkeit zu entfalten. In **Kapitel 3** wird diese von den Mitgliedern des ÖROK-Unterausschusses REGIONALWIRTSCHAFT (UA RegWi) in Abstimmung mit dem STÄNDIGEN Unterausschuss der ÖROK (StUA) gemeinsam getragene Bild zu Region und Regionalentwicklung beschrieben. Es repräsentiert das Selbstverständnis der an der Erstel-

lung beteiligten Institutionen über Bedeutung, Aufgaben, Rolle und zweckmäßige Organisationsformen der regionalen Handlungsebene. Im Speziellen wurden hier auch mehrfache Dilemmata aufgezeigt, die die Arbeit an und mit der regionalen Handlungsebene prägen. Das Austarieren von beispielsweise Eigenständigkeit versus Kontrolle, Überzeugung und Akzeptanz versus Regeln und Verordnungen begleiten die Arbeit auf der regionalen Handlungsebene, und es müssen immer wieder aufs Neue situationspezifische Lösungen gesucht und gefunden werden. Die Präambel (Kapitel 3.1) erläutert Hintergründe und Kontext zu dieser „**Gemeinsamen Haltung der ÖROK-Partner zur Bedeutung der regionalen Handlungsebene**“.

Viele der Erkenntnisse rund um die regionale Handlungsebene stehen in Verbindung mit deren finanziellem Rahmen und dieser wiederum ist zu großen Teilen durch nationale und EU-Programme definiert. Da Österreich zeitgleich mit Start dieses Projekts auch die Programmierung der EU-Fonds für den Zeitraum nach 2020 einläutete, wurden im Zuge des Projekts auch in Zusammenarbeit mit den fonds- bzw. programmverantwortlichen Stellen **Impulse für die Programmierung** von ELER (GAP-Strategieplan), IWB/EFRE und ESF+ formuliert und dort eingespielt. Dies umfasste Anregungen, die Ressourcenpotenziale der Region als Akteurin zur Erreichung der Programmziele verstärkt zu nutzen, Möglichkeiten zur abgestimmten Nutzung der EU-Fonds auf regionaler Ebene zu prüfen, um sektorübergreifende/„integrierte“ Initiativen zu realisieren und die regionale Handlungsebene als Raum für Zusammenarbeit zwischen (regionalen) Zentren und Umland zu nutzen. **Kapitel 5** beschreibt diese vielfältigen **Impulse für die EU-Förderprogramme in der Periode 2021–2027**, die im Rahmen des Projekts entstanden sind.

Bereits in der ÖREK-Partnerschaft 2014 sowie in der „Kooperationsplattform Stadtregionen“ wurde der Ansatz eines Multi-Level-Forums zur horizontalen und vertikalen Abstimmung und Kohärenz von Bundes- und Landesinstrumenten mit Bezug zur regionalen Handlungsebene entwickelt. Diese Idee galt es, im Zuge dieses Projekts erneut und auf Basis des Status quo in Form von Optionen zur Umsetzung neu zu bewerten. Eine Roadmap für eine mögliche österreichische Kooperationsstrategie zur Stärkung der regionalen Handlungsebene wurde entwickelt. Sie zeigt auf, welche Themen und Aktivitäten entlang einer definierten Zeitachse in dieser Plattform möglich wären. Die im Projekt überlegten **Optionen für eine mögliche Österreich-Plattform** bzw. deren Gestaltung sind in **Kapitel 6** dargestellt.

Das Projekt „Regionale Handlungsebene stärken“ war von Beginn an nicht als reine ExpertInnen-Studie konzipiert. Der Austausch zwischen Projektarbeitsgruppe, VertreterInnen regionaler Handlungsebenen sowie weiterer AkteurInnen im Rahmen von geeigneten Bearbeitungsformaten zur Verbesserung des Verständnisses zu Bedarfen und Potenzialen regionaler Handlungsebenen galt als wichtiger Bestandteil. So wurde in insgesamt sechs Workshops der Projektarbeitsgruppe, zwei Werkstätten, zwei Policy Learning Labs, einer Veranstaltung gemeinsam mit dem Netzwerk Zukunftsraum Land, einem Workshop im Rahmen des Stadtregionstags, der Teilnahme an EU-fondsspezifischen Programmierungs-Formaten und zahlreichen weiteren bilateralen Gesprächen sowie nicht zuletzt im Rahmen von Sitzungen des für das Projekt federführenden ÖROK-Unterausschusses REGIONALWIRTSCHAFT in Abstimmung mit dem STÄNDIGEN Unterausschuss der ÖROK immer wieder Erkenntnisse zur Diskussion gestellt und Sichtweisen der AkteurInnen ins Projekt rückgespielt.



Quelle: Eigene Darstellung

Summary

ÖROK SERIES NO 208 – STRENGTHENING THE REGIONS

The regional level has gained enormous significance in many respects over the past few years. The challenges facing society such as sustainable mobility, economic development, climate protection, integration and equal opportunity have become complex and interrelated. This means that the mutual impacts create a situation in which territorial authorities can no longer manage these alone and that the defined fields of administrative competence no longer match the territorial expansion of the spaces in which people live. Thus, for example, the “region” has become established as an important space in Austria’s multi-level system and has increased the importance of the (cooperative) interaction of the state, (market) economy and civil society as a mechanism for shaping future developments. This calls for new forms of coordination and cooperation which is now subsumed under the concept of “(regional) governance”. Where there are different governing levels involved in the process (municipality/city, region, Land, federal government, EU), the reference is to “multi-level governance”.

The regional action levels in Austria are widely diverse based on the concepts from which they originated and how these subsequently evolved. They are also embedded in the institutional framework of the EU in many different ways through the federal and Länder levels as well as cities and municipalities. Therefore, the principal question of “How can the efficacy of the regional action level be strengthened – and what is needed now and in future to attain this end?” must start with the updating of information and knowledge on the current situation, on specific future topics and on the organizational and structural forms in place in Austria. The first phase of the work was dedicated to updating knowledge on the status quo. Similar to the situation of the structural analysis conducted in 2014, the aim was to gather information – descriptive and graphic – on the key regional action levels, their interrelations and their embeddedness in local, regional and federal structures for each Land. The analysis of the national complex across all Länder revealed the importance of the regional action level, because it showed that it is possible to combine sector policies designed to solve regional problems and apply these

to achieve integrated solutions. However, this is not restricted to the national level alone. Rather, the region has been elevated to a central intermediation hub between EU objectives and the local level, the regional and local systems of actors by supporting EU policy all the way down to the municipality level. Furthermore, the region has special qualities for shaping regional and spatial development with the participation of key actors from the business sector and civil society, while taking advantage of synergies between cities and/or regional centres and their catchment areas, as well as creating impulses to increase awareness and acceptance for change and development processes. Conclusions were drawn for governance at the regional action level from the information gathered, among other things, that far-reaching self-management within an overarching legal, financial and strategic framework (context management) is effective and the regions should be included in the design process for financial assistance schemes. Sufficient levels of staffing, as well as sufficient organizational and financial resources for the professional management of regional action plans have proven to be further key factors. **Chapter 2** summarizes the key findings of the **survey of the status quo**. The comprehensive results compiled for each Land and also for the thematic strands of climate change, climate protection and location development are presented in the collection of materials in the Annex. It is pointed out that the survey of the status quo is a snapshot of specific projects based on interviews with experts and in this respect does not aspire to completeness.

The next step was to interpret the information collected and jointly define the capabilities of the regional action level and what is needed to achieve greater effectiveness bearing the key issues in mind. **Chapter 3** presents the image of “region” and regional development agreed by the members of the ÖROK Subcommittee on Regional Economy (SC RegEc) jointly with the Standing Subcommittee of ÖROK. It describes the understanding arrived at the institutions involved in the preparation of this report on the significance, tasks, role and efficacy of organizational forms for the regional level of action. The report also describes the manifold dilemmas that characterize

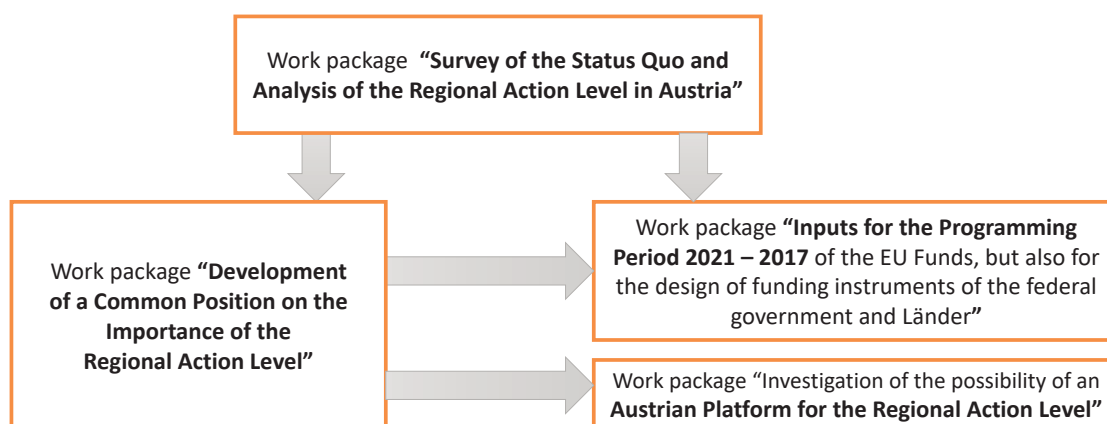
work at the regional action level. Fine-tuning the balance between, for example, autonomy and control, belief and acceptance versus rules and regulations is always part of the work at the regional action level and requires new solutions for each situation. The preamble (Chapter 3.1) presents the background information and context for the “**Common Position of the ÖROK Partners on the Importance of the Regional Action Level**”.

Many of the findings on the regional action level are related to the funding framework, which in turn is largely defined by national and EU programmes. As Austria started this project at the same time as the EU programming period for the time after 2020 began, **inputs** were formulated jointly with funding and programming authorities for the **programming period 2021 – 2027** for the EU Funds under EAFRD (CAP Strategy Plan), IGJ/ERDF and ESF+. The inputs included suggestions to strengthen the resource potentials of regions as actors for the attainment of the programming objectives, to review the options to coordinate the deployment the EU Funds at the regional level, to implement cross-sectoral and “integrated” initiatives, and to promote the regional action level as a space for collaboration between (regional) centres and catchment areas. **Chapter 5** describes the numerous inputs for the **EU programming period 2021 to 2027** that were developed in this project.

Already during the ÖREK Partnership 2014 and in the “Cooperation Platform Urban Regions”, a multi-level

forum for horizontal and vertical coordination was developed, as well as for the coherence of instruments of the federal government and Länder with a reference to the regional action level. This approach was reviewed within the course of this project on the basis of the information gathered on the status quo to arrive at options for implementation. A roadmap for a potential Austrian cooperation strategy was developed to strengthen the regional action level. It shows which topics and activities along a defined timeline would be possible on this platform. The **options** deliberated within the project for a **possible Austrian platform** and its design are presented in **Chapter 6**.

The project “Strengthening the regional action level 2019” was not conceived as a purely expert-based study. From the beginning, it contained key components for the exchange between the project groups, representatives of the regional action levels and further actors at suitable events to improve awareness of the needs and potentials of the regional action levels. The following events were organised: six workshops with the project working group as well as two further workshops, two policy learning labs, one event held jointly with Netzwerk Zukunftsraum Land, one workshop within the framework of the Stadtregionstag event, participation in EU Fund-specific programming formats and numerous further bilateral talks as well as the presentation of findings and views for discussion at meetings of the ÖROK Subcommittee on Regional Economy in its role as leader of the project together with the ÖROK Standing Subcommittee.



Source: Own presentation