

ÖROK



Die regionale Handlungsebene stärken –
Fachliche Empfehlungen und Materialienband

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK)

SCHRIFTENREIHE NR. 194

**ÖROK-PARTNERSCHAFT
DIE REGIONALE HANDLUNGSEBENE
STÄRKEN - FACHLICHE EMPFEHLUNGEN
UND MATERIALIENBAND**

Wien, Juni 2015

IMPRESSUM

© 2015 by Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), Wien
Alle Rechte vorbehalten.

Medieninhaber und Herausgeber: Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK)
Geschäftsführer: Johannes Roßbacher/Markus Seidl
Projektkoordination: Eliette Felkel
Ballhausplatz 1, A-1014 Wien
Tel.: +43 (1) 535 34 44
Fax: +43 (1) 535 34 44 – 54
E-Mail: oerok@oerok.gv.at
Internet: www.oerok.gv.at

Die dargestellten Ergebnisse drücken das gemeinsame Verständnis der ÖREK-Partnerschaft aus und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung aller ÖROK-AkteurInnen wider.

Die in der Publikation zusammengefassten Materialien wurden als Arbeitspapiere der ÖREK-Partnerschaft auch auf der ÖROK-Website zur Verfügung gestellt.

Bearbeitung: Metis GmbH, Marxergasse 25, 1030 Wien, www.metis-vienna.eu
Autorinnen: Herta Tödting-Schönhofer, Christine Hamza, Alexandra Fragenheim



ÖAR Regionalberatung GmbH, Fichtegasse 2, 1010 Wien, www.oear.at
Bearbeitung: Stefan Bauer-Wolf, Robert Lukesch, Michael Fischer



www.pflegergrafik.at

Copyrights der Coverfotos:
Tirol Werbung, Gerhard Eisenschink/Fotolia.com/J. Roßbacher/H. Widmann/Amt der Niederösterreichischen Landesregierung/Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung

Produktion:
medien & mehr – Kommunikationsagentur, Wien

Druck: Wograndl, Mattersburg

Eigenverlag

ISBN: 978-3-9503875-2-0

Hinweise:

Bei allen personenbezogenen Bezeichnungen gilt die gewählte Form für beide Geschlechter.

Alle veröffentlichten Bilder und Grafiken wurden nach bestem Wissen und Gewissen sorgfältig recherchiert. Sollte uns bei der Zusammenstellung des Materials ein bestehendes Urheberrecht entgangen sein, teilen Sie uns dies bitte umgehend mit. Wir werden uns dann mit Ihnen in Verbindung setzen, um das Copyright auf dem schnellsten Weg zu klären.

Vorwort

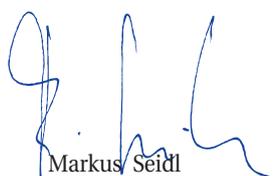
DER ÖROK-GESCHÄFTSSTELLE

Im Oktober 2011 wurde von der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) das „Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK) 2011“ veröffentlicht. Das ÖREK stellt ein strategisches Steuerungsinstrument und gemeinsames Handlungsprogramm für die gesamtstaatliche Raumordnung und Raumentwicklung in Österreich dar. Die Umsetzung des „ÖREK 2011“ erfolgt im Rahmen von „ÖREK-Partnerschaften“. Dabei nehmen sich thematisch befassende ÖROK-Mitglieder sowie weitere relevante Akteure der Umsetzung eines oder mehrerer Aufgabenbereiche des ÖREK in Projektarbeitsgruppen (den „ÖREK-Partnerschaften“) an. Die Kernanliegen der gesamthaften Raumentwicklung bzw. das ÖREK-Handlungsprogramm werden mit den ÖREK-Partnerschaften vertieft und konkretisiert. Im Vordergrund steht die Verankerung der Ergebnisse im Gesamtrahmen der ÖROK.

Die ÖREK-Partnerschaft „Die regionale Handlungsebene stärken“ wurde im Jahr 2011 auf Initiative des Landes Steiermark gemeinsam mit dem Bundeskanzleramt ins Leben gerufen und schloss ihre Arbeiten im Herbst 2014 ab. Grundlage für die Partnerschaft war das Handlungsfeld 4.1 des „ÖREK 2011“, „Regionale Handlungsebene stärken“, konkreter Ansatzpunkt die zunehmende politische Debatte zu möglichst effektiven und effizienten Formen der regionalen Zusammenarbeit. Die Vielzahl von Akteuren auf regionaler Ebene, mit zum Teil überschneidenden, zum Teil getrennten inhaltlichen und räumlichen Wirkungsbereichen erfordert einerseits aufgrund des Konsolidierungsbedarfes bei den öffentlichen Haushalten, andererseits auch im Hinblick auf die neue EU-Förderperiode 2014–2020 eine Überprüfung der bestehenden Systeme und Empfehlungen und Handlungsoptionen für die Zukunft: Regionalmanagements, LEADER-Gruppen und Territoriale Beschäftigungspakte (TEPs) sind wesentliche Partner in der Umsetzung der EU-Programme. Hinzu kommen weitere Akteure auf regionaler Ebene: Regionale Planungsverbände, Tourismusverbände, Lernende Regionen und andere haben Aufgaben und Kompetenzen im Bereich der Regionalentwicklung. Die Betrachtung des gesamten Gefüges der Regionalentwicklung war Zielsetzung der ÖREK-Partnerschaft.

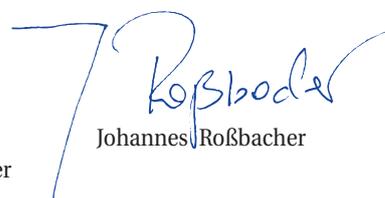
Konzipiert und getragen wurde der gesamte Prozess von einer Projektsteuerungsgruppe, deren Mitglieder waren: als VertreterInnen der Lead-Partner Roland Arbter vom Bundeskanzleramt und Rainer Opl vom Land Steiermark sowie Christoph Braumann (Land Salzburg), Dominik Dittrich (Land Niederösterreich), Andrea Fink (Land Tirol), Ignaz Knöbl (BM für ein lebenswertes Österreich), Günther Knötig (Land Oberösterreich), Melanie Lutz (Österr. Städtebund) und Kurt Rakobitsch (Land Kärnten). Des Weiteren war das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz als verantwortliche Institution für die Umsetzung des Europäischen Sozialfonds (ESF) in Österreich eingebunden. Im Rahmen der Partnerschaft wurden Arbeitspapiere erstellt, die in der vorliegenden Publikation gesammelt veröffentlicht werden. Diese wurden im Auftrag der ÖREK-Partnerschaft von Stefan Bauer-Wolf und Michael Fischer von der ÖAR Regionalberatung GmbH sowie Herta Tödting-Schönhofer und Christine Hamza von metis GmbH bearbeitet. Zur Einbeziehung von Akteuren der regionalen Handlungsebene wurden im Bearbeitungszeitraum ergänzend Veranstaltungen für diese Zielgruppe organisiert.

Wir danken allen an der Entstehung dieser Publikation beteiligten Personen herzlich für ihr Engagement sowie den federführenden Partnern, den Ländern Oberösterreich und Salzburg auch für die Beteiligung an der Finanzierung der Arbeiten. Die ÖROK-Mitglieder sind nun aufgerufen, die erarbeiteten Ergebnisse im Rahmen ihrer Tätigkeiten zu nutzen!



Markus Seidl

Geschäftsführer



Johannes Roßbacher

Vorwort

DER LEADPARTNER

Attraktive und wohlhabende regionale Lebensräume mit hoher Umweltqualität sind Ziel der Regionalpolitik. Ein kritischer Erfolgsfaktor ist dabei die Handlungsfähigkeit der regionalen Systeme selbst, was eine wirkungsvolle Regionalstruktur voraussetzt. Ein wichtiger Faktor dafür ist die Erschließung der regionalen Potenziale durch Einbeziehung der Akteure vor Ort und damit verbunden eine höhere Effektivität bei der Verwendung öffentlicher Mittel zur Bewältigung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen.

Wie dies erreicht werden kann, damit beschäftigte sich im Zeitraum 2012–2014 eine vom Land Steiermark und dem BKA geleitete ÖREK-Partnerschaft zum Thema „Die regionale Handlungsebene stärken“ (Handlungsfeld 4.1 des Österreichischen Raumordnungskonzeptes 2011). Als konkrete Produkte wurden Grundlagen und ExpertInnenempfehlungen erarbeitet und in Form von drei Arbeitspapieren publiziert:

- „*Regional Governance* in Österreich – aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen“ (2012),
- „Wirkungsorientierung in der Regionalentwicklung“ (2013) und
- als Schlussstein das Arbeitspapier „Vision Region: Neue Ideen für die regionale Handlungsebene“ (2014).

Daraus wurden Vorschläge für die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in einer „*Agenda Regional Governance*“ zusammengefasst.

Zentrale Ergebnisse der Partnerschaft wurden nach Befassung der ÖROK-Stellvertreterkommission im November 2014 auch als Empfehlungen an die ÖROK-Partner aufbereitet:

- *Regional Governance* ist eine flächendeckende Herausforderung in Österreich, die auch organisatorische Nachhaltigkeit erfordert, um die von diesen Strukturen erbrachten Governance-Leistungen dauerhaft zu gewährleisten.
- Um die organisatorische Nachhaltigkeit zu gewährleisten, sollen regionale Unterstützungsstrukturen unabhängig von EU-Programmen konzipiert werden. Wenn möglich und sinnvoll, soll die Finanzierung aus EU-Programmen unterstützt werden. Wo dies nicht der Fall ist, soll die Finanzierung aus nationalen Mitteln sichergestellt werden.
- In der Steuerung regionaler Entwicklung soll ein klarer Fokus auf Wirkungsorientierung und strategisches Handeln gelegt werden. Im Sinne dieser Grundsätze sollen zwischen den verschiedenen Akteuren auf Bundes-, Landes- und Regionsebene Zielsysteme und entsprechende Beobachtungsformate (Indikatoren, Monitoring) vereinbart werden.
- Auf allen Verwaltungsebenen und zwischen diesen sollen geeignete Formate zur sektorübergreifenden Abstimmung und Koordination etabliert werden. Innerhalb dieser Formate soll auch eine regelmäßige Abstimmung mit den regionalen Akteuren erfolgen.
- Unterstützende Aktivitäten sollen dazu beitragen, eine professionelle und wirkungsorientierte regionale Handlungsebene in Österreich zu etablieren. Dazu zählen: Kompetenzaufbau durch Aus- und Weiterbildung der Akteure; gemeinsame analytische Betrachtungen, Evaluierungen, Prognosen und Forschungen über Wirkungszusammenhänge; Evaluierung und Monitoring zur Umsetzung des Prinzips der Wirkungsorientierung in der Regionalentwicklung.
- Weiters soll die Begleitung und fachliche Reflexion von Impulsen/Neuerungen aus den EU-Programmen sowie eine strategische Reflexion auf allen Ebenen sichergestellt werden.

Auch wenn die Hauptverantwortung für die regionale Handlungsebene primär auf der Landesebene liegt, so ist die Bundesebene ein wichtiger Partner sowohl zu einzelnen regionalpolitischen Themenstellungen, wie auch in der Sicherstellung einer angemessenen österreichweiten Vernetzung, Koordination und gemeinsamen Reflexion. Den im Rahmen der Partnerschaft formulierten Empfehlungen an die ÖROK-Partner folgend

soll die Diskussion zu diesem wichtigen Feld der Regionalentwicklung weitergeführt werden. Vom Bundeskanzleramt wird bereits die Einrichtung einer „Österreich-Plattform *Regional Governance*“ vorbereitet.

Wir danken allen Beteiligten für ihr Engagement bei den Diskussionen und den beauftragten Expertinnen und Experten für ihre fundierten Arbeiten.



Roland Arbter
Bundeskanzleramt, Abt. IV/4
Raumordnung und Regionalpolitik



Rainer Opl
Land Steiermark, Abt. 7
Landes- und Gemeindeentwicklung

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT DER ÖROK-GESCHÄFTSSTELLE	3
VORWORT DER LEAD-PARTNER	4
ZUSAMMENFASSUNG.....	7
SUMMARY	11
TEIL 1	
<i>Agenda Regional Governance</i>	
Ein fachlicher Orientierungsrahmen als Ergebnis der Partnerschaft.....	13
TEIL 2	
<i>Regional Governance in Österreich –</i>	
Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen.....	29
TEIL 3	
Wirkungsorientierung in der Regionalentwicklung	71
TEIL 4	
Vision Region	
Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung der regionalen Handlungsebene	95
ÖROK-SCHRIFTENREIHENVERZEICHNIS.....	127

Zusammenfassung

ÖROK-SCHRIFTENREIHE NR. 194

ÖREK-PARTNERSCHAFT

„DIE REGIONALE HANDLUNGSEBENE STÄRKEN“

Die ÖREK-Partnerschaft „Die regionale Handlungsebene stärken“ wurde im Jahr 2011 auf Initiative des Landes Steiermark gemeinsam mit dem Bundeskanzleramt ins Leben gerufen und schloss ihre Arbeiten im Herbst 2014 ab. Grundlage für die Partnerschaft war das Handlungsfeld 4.1 „Regionale Handlungsebene stärken“ des „Österreichischen Raumordnungskonzeptes (ÖREK) 2011“. Neben den dort definierten Eckpunkten waren jene Herausforderungen der Ausgangspunkt, vor denen die Regionalpolitik und deren Akteure aktuell stehen. Insbesondere durch den Konsolidierungsbedarf bei den öffentlichen Haushalten wächst der Druck auf alle räumlichen Ebenen und steht die Forderung nach einer Effizienzsteigerung der Verwaltung im Raum. Gleichzeitig mit dieser Entwicklung gewann seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahr 1995 die regionale Handlungsebene auch durch Förderprogramme der europäischen Strukturfonds an Bedeutung, zur Umsetzung wurden neue Organisationsstrukturen geschaffen: Regionalmanagements, LEADER-Gruppen, Territoriale Beschäftigungspakte (TEPs) und Euregios initiieren und koordinieren Projekte auf regionaler Ebene. Des Weiteren sind regionale Planungsverbände, Tourismusverbände etc. aktiv. Diese Akteure haben zum Teil räumlich und inhaltlich überlappende Funktionen, die – besser – zu koordinieren sind.

Vor diesem Hintergrund war es Zielsetzung der Partnerschaft, Möglichkeiten aufzuzeigen, wie eine gut aufgestellte regionale Handlungsebene zur Hebung von Lebensqualität, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit in den unterschiedlichen Regionstypen beitragen, welche Rolle sie im Politikgefüge spielen kann und welche Schritte notwendig sind, um „*Regional Governance*“ zu etablieren. Letztendlich sollte eine Perspektive für eine regionale Handlungsebene über den Horizont von Strukturfonds und einzelnen Fachpolitiken hinaus entwickelt werden.

In der vorliegenden Publikation können die gesammelten Ergebnisse der verschiedenen Arbeitsschritte nachgelesen werden.

Als **Conclusio** wurden von den Mitgliedern der ÖREK-Partnerschaft **folgende Grundsätze als Ergebnis festgehalten:**

- **Regional Governance** ist eine **flächendeckende Herausforderung** in Österreich, die auch organisatorische Nachhaltigkeit erfordert, um die von diesen Strukturen erbrachten Governance-Leistungen dauerhaft zu gewährleisten.
- Um die **organisatorische Nachhaltigkeit** zu gewährleisten, sollen regionale Unterstützungsstrukturen **unabhängig von EU-Programmen** konzipiert werden. Wenn möglich und sinnvoll, soll die Finanzierung aus EU-Programmen unterstützt werden, wo dies nicht der Fall ist, soll die Finanzierung aus nationalen Mitteln sichergestellt werden.
- In der **Steuerung regionaler Entwicklung** soll ein klarer **Fokus auf Wirkungsorientierung und strategisches Handeln** gelegt werden. Im Sinne dieser Grundsätze sollen zwischen den verschiedenen Akteuren auf Bundes-, Landes- und Regionsebene Zielsysteme und entsprechende Beobachtungsformate (Indikatoren, Monitoring) vereinbart werden.
- **Auf allen Verwaltungsebenen und zwischen diesen** sollen **geeignete Formate zur sektorübergreifenden Abstimmung und Koordination** etabliert werden. Innerhalb dieser Formate soll auch eine regelmäßige Abstimmung mit den regionalen Akteuren erfolgen.
- **Unterstützende Aktivitäten** sollen dazu beitragen, eine **professionelle und wirkungsorientierte regionale Handlungsebene in Österreich zu etablieren**. Dazu zählen: Kompetenzaufbau durch Aus- und Weiterbildung der Akteure; gemeinsame analytische Betrachtungen, Evaluierungen, Prognosen und Forschungen über Wirkungszusammenhänge; Evaluierung und Monitoring zur Umsetzung des Prinzips der Wirkungsorientierung in der Regionalentwicklung.
- Weiters soll die **Begleitung und fachliche Reflexion von Impulsen/Neuerungen aus den EU-Programmen sowie eine strategische Reflexion auf allen Ebenen** sichergestellt werden.

Die angeführten Grundsätze sind das Destillat aus den Ergebnissen von drei Arbeitspapieren, die von der Partnerschaft im Zeitraum 2012–2014 beauftragt und auf der ÖROK-Website zum Download zur Verfügung gestellt wurden.

Die vorliegende Publikation umfasst nachstehende vier Abschnitte:

Teil 1: Agenda *Regional Governance* – Ein fachlicher Orientierungsrahmen als Ergebnis der Partnerschaft

Die im Herbst 2014 veröffentlichte „Agenda *Regional Governance*“ greift die im Rahmen der Partnerschaft erarbeiteten Ergebnisse auf und fasst die wesentlichsten Punkte als Orientierungsrahmen für alle Handlungsträger kompakt zusammen. Es werden Perspektiven und Maßnahmen aufgezeigt, wie die regionale Handlungsebene gestärkt werden kann, und welche Schritte notwendig sind, um „*Regional Governance*“ in Österreich als Kooperations- und Interaktionsform zu etablieren.

Es werden folgende Handlungsfelder genannt:

- Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen, insbesondere themenübergreifende Zusammenarbeit auf Bundes- und Landesebene.
- Formulierung von Eckpunkten für eine neue Regionalpolitik, u. a. Spezialisierung einzelner Regionen über Definition von Themen (z. B. Flächenmanagement, Integration, Mobilitätsmanagement), Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern sowie Ländern und der regionalen Handlungsebene.
- Unterstützende Aktivitäten zur Qualitätssicherung, z. B. Koordination von Aus- und Weiterbildung der Akteure, Evaluierungen, Monitoring zur Umsetzung des Prinzips der Wirkungsorientierung in der Regionalentwicklung.

Teil 2: „*Regional Governance*“ in Österreich – Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen

Im Rahmen der ersten Projektphase (2012) stand der Vergleich der bestehenden „*Regional Governance*-Systeme“ in den österreichischen Bundesländern im Bereich der Regionalentwicklung im Mittelpunkt der Diskussionen sowie künftige Handlungsoptionen zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Akteure auf regionaler Ebene – auch unter dem Blickwinkel der möglichen Änderungen in der neuen Strukturperiode 2014–2020. Mit der inhaltlichen Begleitung waren für diese erste Projektphase Stefan Bauer-Wolf und Michael Fischer von der ÖAR Regionalberatung GmbH beauftragt. Konkrete Projekte aus verschiedenen österreichischen Bundesländern zeigen Beispiele für die erfolgreiche Etablierung einer regionalen Handlungsebene unter Einbeziehung der verschiedenen Akteure auf. Ausgehend von diesen „lessons learnt“ werden Empfehlungen einerseits für die Umsetzung der EU-Programme 2014–2020, andererseits für die Weiterentwicklung der *Regional Governance* insge-

samt formuliert. Unter anderem werden eine Basisfinanzierung der regionalen Handlungsebene unabhängig von EU-Programmen sowie die konsequente Anwendung von regionalen Strategien als Basis für die Projektumsetzung angeregt. Diese und andere Punkte werden in der „Agenda *Regional Governance*“ wieder aufgegriffen.

Teil 3: Wirkungsorientierung in der Regionalentwicklung

Im Jahr 2013 befassten sich Stefan Bauer-Wolf und Michael Fischer von der ÖAR Regionalberatung GmbH im Auftrag der Partnerschaft mit der Frage der „Wirkungsorientierung“ als wichtigem Pfeiler einer modernen Regionalpolitik. Knapper werdende öffentliche Ressourcen, der Anspruch auf Transparenz und Legitimationsdruck von Programmen und Projekten mit dem Nachweis der effizienten und effektiven Verwendung von Ressourcen sind der Ausgangspunkt der Studie.

Nach der Klärung der wichtigsten Begriffe werden drei verschiedene Logiken der Wirkungsorientierung dargestellt, mit denen unterschiedliche Erwartungshaltungen verbunden sind:

- Logik regionaler Selbststeuerung für bessere Entscheidungen in den Regionen,
- Legitimations-Logik zur besseren Überprüfbarkeit der eingesetzten öffentlichen Mittel und
- Planungs-Logik für ein besseres Monitoring des Zusammenspiels unterschiedlichster regionalpolitischer Maßnahmen.

Die Unterscheidung und wechselseitige Anerkennung dieser drei Logiken macht pragmatische Lösungen, z. B. in der Indikatorenwahl und in Monitoringssystemen, möglich.

Abschließend wird ein Modellbild wirkungsorientierter Regionalentwicklung mit Empfehlungen entwickelt. Das vorgeschlagene Modellbild gibt Hinweise zur praktischen Umsetzung wirkungsorientierter Regionalentwicklung. Fazit ist, dass die konsequente Ausrichtung regionaler Entwicklungsmaßnahmen an angestrebten Wirkungen professionelle Organisationen, geklärte Rahmenbedingungen und große Kooperationsbereitschaft aller Partner erfordert.

Teil 4: Vision Region: Neue Ideen für die regionale Handlungsebene

Unter dem Titel „Vision Region: Neue Ideen für die regionale Handlungsebene“ wurden Herta Tödting-Schönhofer und Christine Hamza von metis GmbH beauftragt, einen Blick in die Zukunft der regionalen Handlungsebene zu werfen.

Von den Autorinnen werden zum Einstieg in Zukunftsbildern zwei unterschiedliche Perspektiven aufgezeigt:

- Eine, in der kreative Lösungen für anstehende Probleme gefunden wurden und Regionen auf unterschiedliche Art hochwertige Lebens-, Arbeits- und Naturräume geworden sind.
- In einer gegensätzlichen Perspektive dazu („no regions“) wird die regionale Ebene und damit auch die Entwicklung in den Regionen den Zufäl-

ligkeiten und ungesteuerten Entwicklungstrends überlassen.

Ausgehend von diesen beiden Perspektiven werden Einflussfaktoren für die künftige Entwicklung herausgearbeitet und Vorschläge zur Entwicklung der regionalen Handlungsebene identifiziert. Diese Vorschläge finden sich wieder in der „Agenda *Regional Governance*“ und werden im Dokument ausführlicher erläutert.

Summary

ÖROK PUBLICATION NO 194 - ÖREK PARTNERSHIP „CREATE REGIONAL GOVERNANCE MODELS“

The ÖREK-Partnership “Create regional governance models” was initiated in the year 2011 by the *Land Styria* together with the Federal Chancellery and finalized its work in the autumn of 2014. The basis of the Partnership was the area of activity 4.1. “Strengthen regional planning” defined in the “Austrian Spatial Development Concept” (ÖREK). Apart from the key areas defined there, the current challenges confronting regional policy and its actors were the starting point. More specifically, the need to consolidate budgets of public entities is creating pressure at all spatial levels along with increasing demands for more efficient administration. Parallel to this development, the regional level has been gaining significance as field of action ever since Austria joined the European Union in 1995, also because of the new organizational forms of implementation created for the financial assistance schemes of the European Structural Funds. These include Regional Management, Leader Groups, Territorial Employment Pacts (TEPs) and *Euregios* which initiate and coordinate projects at the regional level. Additionally, there are many active regional planning associations, tourism associations and similar organisations which sometimes have overlapping functions as regards regional and content aspects that need to be better coordinated.

Before this backdrop, the objective of the Partnership was to show how well-organized regional actions can contribute to improving the quality of life, employment and competitiveness in the different regions, which roles they play in the political context and which steps are necessary to establish “*Regional Governance*”. Ultimately, a regional perspective should be developed with a scope beyond the horizon of the EU Structural Funds and the individual sectoral policies.

This publication summarizes the compiled results of the various work steps.

The **conclusions** drawn by the members of the ÖREK Partnership include the following **fundamental principles**:

→ **Regional governance** is a challenge for the **entire territory of Austria** that also requires a sustainable organisation to guarantee the governance benefits over the long term.

- In order to guarantee **organizational sustainability**, regional support structures need to be developed that are independent of the **EU programmes**. If possible and reasonable, funding should come from EU programmes, and in those cases in which this does not apply, financing should be provided from national funds.
- In the **steering of regional development**, a clear **focus** should be placed on **impact and strategic action**. In the spirit of these fundamental principles, a system of objectives needs to be established under an agreement reached by the various actors at the federal, Land and regional levels as well as regarding the relevant monitoring formats (indicators, monitoring).
- The appropriate formats need to be established at **all administrative levels and between these levels in order to achieve harmonization and coordination across sectors**. Within these formats, it is necessary to regularly coordinate activities with the regional actors.
- **Supportive activities** are required to establish **professional and impact-oriented regional actions in Austria**. These include: raising the level of competence by further training and education measures for the actors; joint analytical observation, evaluations, forecasts and research on the interaction of the effects; evaluation and monitoring to establish impact orientation in regional development.
- Furthermore, **ongoing support and expert reflection processes for the impulses and innovation created by EU Programmes as well as strategic reflection processes** should be assured at all levels.

The fundamental principles stated above are the quintessence of the findings of the three working papers commissioned by the Partnership during the period 2012 to 2014. These are available for downloading from the ÖROK website (only in German).

This publication covers the following four parts:

Part 1: Agenda *Regional Governance* – Outcome of the Partnership: An Orientation Framework

The “*Agenda Regional Governance*” published in the autumn of 2014 addresses the results arrived within

the Partnership and concisely summarizes the main points as guidance for all actors. The perspectives and measures reveal how the regional fields of action can be strengthened and which steps are necessary to establish “Regional Governance” in Austria as a form of cooperation and interaction.

The following fields of action are described:

- The improvement of institutional framework conditions especially regarding cooperation at the federal and Land levels that covers several thematic fields.
- Formulation of the key points for a new regional policy, among others, the specialization of individual regions based on defined themes (e.g. space management, integration, mobility management), agreements between the federal government and Land governments, and between the Land and regional levels of action.
- Supportive activities to assure quality, e.g., to coordinate the further education and training of the actors, evaluations, monitoring to implement the principle of impact orientation in regional development.

Part 2: “Regional Governance” in Austria – Current Developments and Recommendations

In the first project phase (2012), a comparison of existing “Regional Governance” systems in Austria in the area of regional development were discussed as well as the future options for action to improve collaboration among the actors at the regional level – also from the perspective of possible changes in the new Structural Funds period from 2014 to 2020. Stefan Bauer-Wolf and Michael Fischer from ÖAR Regionalberatung GmbH were commissioned to prepare the content for this first project phase. Concrete projects from different Austrian Länder serve as examples of the successful creation of a regional action level with the involvement of the various actors. Starting out from these “lessons learnt”, recommendations were drafted for the implementation of the EU programmes 2014 to 2020 and also for the general further development of *Regional Governance*. Among other things, a proposal is made to make basic funding available for the regional fields of action that is independent of EU programmes. Furthermore, the regional strategies should serve as a basis for the implementation of projects in all cases. These and other issues will be addressed again in the “Agenda *Regional Governance*”.

Part 3: Impact Orientation in Regional Development

In the year 2013, Stefan Bauer-Wolf and Michael Fischer from ÖAR Regionalberatung GmbH analysed the issue of “Impact Orientation” as a key pillar of modern regional policy on behalf of the Partnership. The

starting points of the study are the increasingly scarcer public resources, demands for transparency and the pressure for more legitimacy in the programmes and projects by proving that they use resources efficiently and effectively.

After clarifying the key concepts, three different rationales for impact orientation are presented, each one entailing different expectations.

- Rationale of regional self-management for better decision-making in the regions,
- Legitimacy rationale to improve verifiability of the use of public funds, and
- Planning rationale to better monitor the interaction of the different regional policy measures.

The differentiation and mutual recognition of these three rationales makes it possible to arrive at pragmatic solutions, e.g. the selection of indicators and monitoring systems.

The final section develops a model for impact orientation with recommendations for regional development. The model proposed contains advice on the practical implementation of impact orientation in regional development. The conclusion drawn is that the successful orientation of regional development measures on specific goals requires professional organisation, clear framework conditions and the strong will to cooperate by all partners.

Part 4: Vision Region: New Ideas for the Regional Action Levels

Under the title “Vision Region: New Ideas for the Regional Action Levels”, Herta Tödting-Schönhofer and Christine Hamza of metis GmbH were commissioned to look at the outlook for the regional levels of action. As an introduction, the authors present two different perspectives to paint a picture of the future:

- One, in which creative solutions for current problems are found and regions develop different ways to achieve a high quality of life, working conditions and natural spaces.
- In the contrasting perspective (“no regions”), the regional level, and therefore, also developments in the regions are left to random and unguided development trends.

Based on these two perspectives, the factors of influence for future development are identified and proposals made for the development of the regional fields of action. These proposals are addressed again in the “Agenda *Regional Governance*” and are explained in detail in the document.

Translation: Mag. Edith Vanghelof, CAMELS – Capital Markets English Language Services

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK)

SCHRIFTENREIHE NR. 194

**ÖREK-PARTNERSCHAFT
DIE REGIONALE HANDLUNGSEBENE STÄRKEN**

TEIL 1

***AGENDA REGIONAL GOVERNANCE*
EIN FACHLICHER ORIENTIERUNGSRAHMEN
ALS ERGEBNIS DER PARTNERSCHAFT**

Bearbeitung:
HERTA TÖDTLING-SCHÖNHOFER UND
CHRISTINE HAMZA
METIS GMBH
MITGLIEDER DER ÖREK-PARTNERSCHAFT

Wien, Juni 2015

INHALTSVERZEICHNIS

	Einleitung	15
1	<i>Regional Governance</i> zur Sicherung von Wohlstand und Lebensqualität	17
2	Stärkung von <i>Regional Governance</i>	19
3	Wirkungsorientierter Ansatz	21
4	Handlungsfelder	23
5	Der Weg zu <i>Regional Governance</i>	25
6	Anhang	27
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	28

EINLEITUNG

Im Jahr 2011 veröffentlichte die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) das „Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK) 2011“. Das ÖREK stellt ein strategisches Handlungsprogramm für die gesamtstaatliche Raumordnung und Raumentwicklung in Österreich dar. Das ÖREK 2011 wurde von den Mitgliedern der ÖROK – Bundeskanzler und Bundesministerien, Länder, Gemeinde- und Städtebund, Sozial- und Wirtschaftspartner – sowie unter Beiziehung weiterer Akteure erarbeitet. Es enthält Grundhaltungen und räumliche Ziele sowie als inhaltlichen Kern ein gemeinsames „Handlungsprogramm“.

Mit der Veröffentlichung startete die Umsetzung des „ÖREK 2011“ im Rahmen von „ÖREK-Partnerschaften“. Dabei setzen thematisch befasste ÖROK-Mitglieder sowie weitere Akteure einen oder mehrere Aufgabenbereiche des ÖREK-Handlungsprogramms um.

Im Zeitraum von 2012 bis 2014 bearbeitete eine vom Land Steiermark und dem Bundeskanzleramt geleitete ÖREK-Partnerschaft das ÖREK-2011-Thema „Die regionale Handlungsebene stärken“. Als konkrete Produkte wurden diverse konzeptive Grundlagen und ExpertInnenempfehlungen erarbeitet und in Form von drei Arbeitspapieren publiziert: „*Regional Governance* in Österreich – aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen“ (2012), „Wirkungsorientierung in der Regionalentwicklung“ (2013) und als Schlussstein das Arbeitspapier „Vision Region: Neue Ideen für die regionale Handlungsebene“.

Die „Agenda *Regional Governance*“ greift die Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft auf und fasst die wesentlichsten Punkte als Orientierungsrahmen für alle Handlungsträger kompakt zusammen.

1 REGIONAL GOVERNANCE ZUR SICHERUNG VON WOHLSTAND UND LEBENSQUALITÄT

Attraktive und wohlhabende Regionen mit hoher Umweltqualität und nachhaltigen Siedlungs- und Produktionsformen sind die Grundlage für Zufriedenheit in der Bevölkerung. Österreichische Regionen sind in den letzten Jahren – im Vergleich zu anderen Europäischen Ländern – relativ unbeschadet aus der Krise hervorgegangen. Dennoch muss sich auch Österreich den globalen Herausforderungen stellen. Dabei geht es um eine bessere Ausnutzung regionaler Ressourcen und höherer Effektivität in der Verwendung öffentlicher Mittel, um auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen reagieren zu können.

Öffentliche Mittel sind deutlich knapper geworden und Politik und Verwaltung haben deutlich knappere Mittel für wachsende Herausforderungen zur Verfügung. Zu diesen gehören etwa zunehmende Abhängigkeiten von globalen Güter-, Technologie- und Finanzmärkten, Migration und Überalterung der Bevölkerung, die Zunahme sozialer Ungleichheiten, Wachstum im Umland von Städten mit daraus resultierendem Flächen- und Ressourcenverbrauch sowie Verkehrsentwicklung.

Lösungen sind dann am wirksamsten, wenn sie Entwicklungspotenziale in einer Region mobilisieren können. Die regionale Handlungsebene spielt eine wichtige Rolle bei der Herstellung wettbewerbsfähiger Standortbedingungen und der Abstimmung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Aus- und Weiterbildung, Technologie- und Wissenstransfer und Unternehmensgründungen sowie der „Verortung“ von Maßnahmen von Land, Bund und Europäischer Ebene. Die Vermarktung der Region nach außen, das Umfeld für Unternehmensgründungen, Synergien und Vernetzung zwischen Clustern, die Öffnung von Unternehmen und Universitäten und Fachhochschulen nach außen und die Stimulierung regionaler Nachfrage (z. B. Gesundheitsbereich, Energie) – all diese Maßnahmen werden stark von der regionalen Handlungsebene bestimmt.

Schon derzeit sind eine Vielzahl von Initiativen und Organisationen auf regionaler Ebene tätig: Leader-Vereine, RegionalmanagerInnen, Territoriale Beschäftigungspakte, Lernende Regionen, Tourismusvereine... um nur einige zu nennen. Jedes Bundesland hat eigene Ansätze zur Entwicklung der Regionen, manche explizit und andere weniger. Auch die Bundespolitik (von der Infrastruktur bis zur Bildung) beeinflusst die Standortqualität in den Regionen. Gemeinden schließlich ist mit ihren Förderungen und der örtlichen Raumplanung ein beträchtliches Gestaltungsmittel gegeben.

Oft behindern Partikularinteressen und mangelnde Kommunikation zwischen Fachpolitiken die Planung und Durchsetzung wirksamer Maßnahmen auf regionaler Ebene. Mithilfe der Strukturfonds und Leader wurden in den letzten Strukturfondsperioden Projekte und regionale Trägerstrukturen initiiert und finanziert. Doch im Laufe der Jahre machten sich auch hier – in manchen Bundesländern – Partikularinteressen breit: LEADER, Regionalmanagement und Territoriale Beschäftigungspakte konnten nicht überall eine erfolgreiche Kooperationskultur etablieren. Auch die Einbettung in regionale Entwicklungskonzepte – so vorhanden – gelang nicht immer. Um eine solche stärker integrierende regionale Handlungsebene zu etablieren, braucht es Willen und Mut zur Veränderung; zur Veränderung von Mustern der Kommunikation und der Ermächtigung und Befähigung von Akteuren, die die regionale Handlungsebene darstellen. Es sind eine Reihe aufeinander abgestimmter Maßnahmen von FachpolitikerInnen aus Bund, Ländern und Gemeinden zu setzen.

Das vorliegende Papier zeigt nun Perspektiven und Maßnahmen auf, wie die regionale Handlungsebene gestärkt werden kann und welche Schritte notwendig sind, um eine „Regional Governance“ in Österreich als Kooperations- und Interaktionsform zu etablieren.

2 STÄRKUNG VON REGIONAL GOVERNANCE

Selbstverständlich gibt es Möglichkeiten für die öffentliche Hand, hier steuernd einzugreifen – sei es auf nationaler, Länder und regionaler Ebene. Doch es sind nicht allein einzelne Akteure oder Aktionen, die hier Einfluss ausüben, vielmehr sind es eine Reihe von Faktoren, die teils durch das Zusammenspiel von öffentlichen Stellen verschiedenster Ebenen, aber auch durch politische Prozesse und durch das „regionale Kapital“ zustande kommen. Folgende Faktoren befähigen – oder im gegenteiligen Fall schwächen – eine wirksame regionale Handlungsebene.

- Der **politische Wille** zur Gestaltung einer wirkungsorientierten, kooperativen und kommunikationsorientierten regionalen Ebene, der man auch eine entsprechende Mitsprache zubilligt, ist Voraussetzung für die Wirksamkeit einer solchen Strategie. Parteipolitische Kalküle (insbesondere bei der Mittelverteilung) und Klientelpolitik schwächen konsistentes Handeln auf der regionalen Ebene.
- Die Durchsetzung eigener Interessen einer Behörde und Gebietskörperschaft muss zeitweise zurückstehen, wenn es um das gemeinsame Finden von Lösungen geht. Das gilt speziell für Lösungen, die auf regionaler Ebene bessere Ergebnisse, auf Gemeindeebene jedoch einen Interessensausgleich bedeuten können. **Kooperationsbereitschaft** von Behörden von verschiedenen Ebenen, Organisationen, Unternehmen sowie Haltungen zur Kooperation und Kultur der Kooperation sind wichtige Schlüsselfaktoren.
- Die Interventionslogik der Regionalentwicklung soll sich nicht primär auf das Aufsetzen von Projekten, sondern auf die **Entwicklung und Umsetzung von Themenkomplexen in der Region** konzentrieren. Sektorübergreifende Schwerpunkte können in Form von Agenda-Setting sinnvoll zusammengeführt werden
- Die **Fähigkeit zur Mobilisierung von Ressourcen** ist ein Schlüsselfaktor, der sich nur im Zusammenspiel verschiedenster Akteure, von den Gemeinden, dem Land und dem Bund entwickeln kann.
- **Finanzierung:** Geld für Projekte, für Koordination und Kooperation, für das Ausprobieren von Neuem ist notwendig. Allerdings geht es nicht ausschließlich um EU-Mittel, vielmehr sollte der höhere Spielraum von nationalen Mitteln bei der Finanzierung von Projekten genutzt und die Abhängigkeit von EU-Förderungen reduziert werden. Daraus ergibt sich, dass auch relevante Bundes- und Landesmittel im Sinne einer Stärkung der Regionen eingesetzt werden sollen. Geld für die Regionen ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. Geldmangel allein darf nicht als Ausrede für mangelnden Gestaltungswillen von öffentlichen Stellen und regionalen Akteuren dienen.
- Klare **Organisationsformen**, eindeutige Arbeitsaufträge der öffentlichen Hand und eine kooperative Arbeitsmethode sind als Input für die Arbeit der regionalen Handlungsebene wichtig;
- Wenngleich im Rahmen dieser Agenda nicht an verfassungsmäßig definierten Kompetenzaufteilungen gerüttelt werden kann, so ist doch auf die Notwendigkeit einer über Gemeinden hinausgehenden **Koordination** von Raumplanung hinzuweisen. Dazu gibt es auf Länderebene einen ausreichenden gesetzlichen Rahmen, der als solcher genutzt werden sollte. Vor allem das Zusammenspiel von physischer Planung und Standortentwicklung ist durch entsprechende **Regulative** zu gestalten. Die Kooperation zwischen Landes- und Bundesebene ist in diesem Zusammenhang ebenfalls erforderlich und kann in Form einzelner Plattformen weitergeführt werden.
- Nachhaltigkeit muss gewährleistet sein. Das strategische Denken und Handeln darf sich nicht auf die Dauer der Projektlaufzeit beschränken. Verantwortungsvolle Regionalentwicklung bewegt sich über diesen engen Förderkorridor hinaus. Es ist wichtig, dass **Themen** und **Projekte** auch **langfristige Kümmerer** haben und mögliche Folgekosten mitgedacht werden.
- Schließlich spielen auch Werthaltung und Einstellungen in der Politik, der zuständigen Landes- und Bundesressorts, bei den diversen Entwicklungsgesellschaften und nicht zuletzt bei der Bevölkerung eine wichtige Rolle.

3 WIRKUNGSORIENTIERTER ANSATZ

Das ÖREK 2011¹ weist auf die regionale Handlungsebene als wichtige Schnittstelle in Raumordnung und Regionalpolitik hin. Die ÖREK-Partnerschaft „Die regionale Handlungsebene stärken“ kommt zu dem Schluss, dass bundesländerweise sehr unterschiedliche – und teilweise geringe – Vorstellungen bestehen, welche Aufgabenprofile für die regionale Handlungsebene relevant sind und wie sich diese zu den Fachpolitiken der Landes- und der Bundesebene verhalten; die grundlegenden Verbindungen zwischen Top-down- und Bottom-up-Aktivitäten sind oft noch nicht geklärt.

Um künftigen Herausforderungen besser gewachsen zu sein, hat die ÖREK-Partnerschaft Veränderungsbedarf in Bezug auf Organisationsstrukturen, die Kultur der Kooperation und den Rahmen für Ziele und Wirkungen festgestellt. Erst wenn die regionale Handlungsebene solchermaßen neu aufgestellt ist, hat sie

auch die notwendigen Voraussetzungen, um auf neue Herausforderungen zu reagieren (siehe Abbildung 1).²

Jegliche Frage von Erfolg und Wirkung der regionalen Handlungsebene kann derzeit nur auf Ebene von subjektiven Einschätzungen abgegeben werden. Zum einen sind Rollen unklar, zum anderen fehlen Zielvereinbarungen und zum dritten stellt sich die Frage nach beobachtbaren und messbaren Wirkungen. Die ÖREK-Partnerschaft³ hat ein Konzept zur **Wirkungsorientierung** als strategische Hilfestellung für alle in der Regionalentwicklung beteiligten Akteure erarbeitet. Im Mittelpunkt steht die Zielsetzung, regionsspezifische Ressourcen zu aktivieren, die durch herkömmliche Fördermaßnahmen nicht so leicht ansprechbar sind. Wirkungen von Maßnahmen können dabei aus drei Perspektiven betrachtet werden:

→ Aus der Logik der Selbststeuerung geht es um die Erhöhung der Wirksamkeit der regionalen Hand-

Abb. 1: Verbesserungsvorschläge für die regionale Handlungsebene



Quelle: Erstes Arbeitspapier der ÖREK-Partnerschaft, 2013 = Teil 2

1 Österreichisches Raumentwicklungskonzept

2 Erstes Arbeitspapier der ÖREK-Partnerschaft „Regional Governance in Österreich – Aktuelle Entwicklung und Empfehlungen“ 2013 = Teil 2

3 Zweites Arbeitspapier der ÖREK-Partnerschaft „Wirkungsorientierung in der Regionalentwicklung“, 2014 = Teil 3

lungsebene und eine Verbesserung der regionalen Entwicklungsarbeit;

- Vom Gesichtspunkt der Legitimation des Einsatzes öffentlicher Mittel steht der Nachweis der Effizienz und Effektivität des Einsatzes von Fördergeldern im Vordergrund, ebenso wie die Übereinstimmung mit übergeordneten Zielen.
- Aus einer Planungslogik heraus betrachtet, benötigt man Wirkungsorientierung, um das komplexe Zusammenspiel der regionalpolitischen Maßnahmen der verschiedenen Ebenen und beteiligten Institutionen besser planen und zielgerichteter einsetzen zu können.

Diese drei Perspektiven stehen oft durchaus in Spannung zueinander, da es um bessere Entscheidungen in den Regionen (Selbststeuerung), bessere Überprüfbarkeit der eingesetzten öffentlichen Mittel (Legitimation) und besseres Monitoring des Zusammenspiels unterschiedlichster regionalpolitischer Maßnahmen (Planung) geht. Die Unterscheidung und wechselseitige Anerkennung dieser drei Logiken sollen zu pragmatischen Lösungen in der Indikatorenwahl und im Monitoring führen.

Ein **Modellbild wirkungsorientierter Regionalentwicklung** geht daher nicht bloß von der nachträglichen Messung von Wirkungen aus, sondern setzt von Beginn an eine strategische Ausrichtung an vereinbarten Zielen voraus. Wirkungsorientierung heißt vor allem, dass die beteiligten Akteure Vorstellungen über Ziele, Strategien und aktivierbare Ressourcen, die Auswahl und Umsetzung relevanter Projekte und die

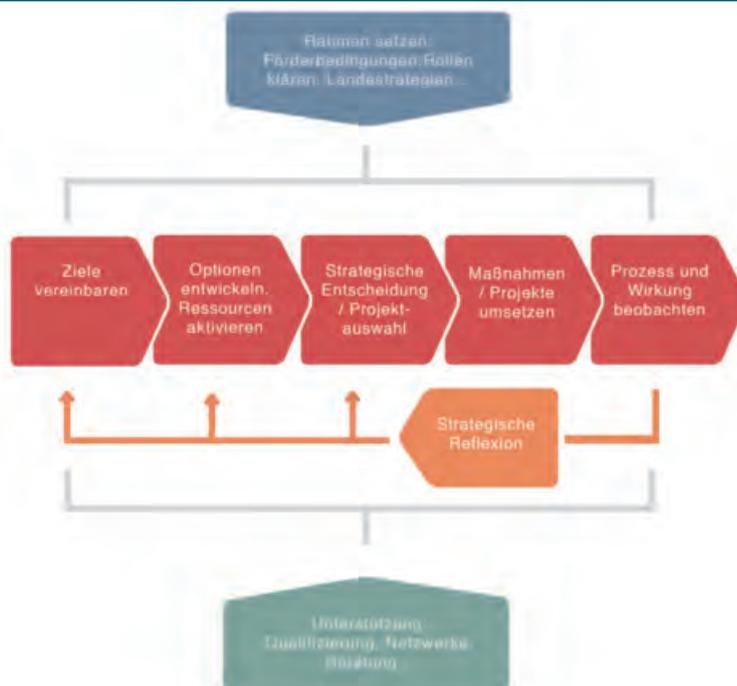
Beobachtung von Prozessen und Wirkungen entwickeln, und diese Abfolge tatsächlich eingehalten und auch laufend reflektiert wird.

Die einzelnen Schritte dazu sind (siehe Abbildung 2):

- Klar definierte, nachvollziehbare Rahmen für zukünftige Förderungen zu setzen;
- Darauf aufbauend Ziele gemeinsam zwischen Bundes-, Landes- und regionaler Ebene zu formulieren; einzelne Regionen sollten sich dabei auf Kernfragen konzentrieren und die übergeordneten Ziele nicht aus den Augen verlieren;
- Die Aktivierung der regionalen Ressourcen ist für die erfolgreiche Umsetzung ebenso erforderlich wie strategische Entscheidungen und die Definition der richtigen Maßnahmen zur Erreichung der übergeordneten Ziele;
- Um die Wirkung der Maßnahmen tatsächlich nachvollziehbar zu gestalten, ist die Definition von Indikatoren vor der Implementierung der Maßnahmen notwendig, die Indikatoren dienen dazu, den Prozess im Auge zu behalten und die Wirkungen sichtbar zu machen;
- Durch die Sichtbarmachung der Wirkung ist eine strategische Reflexion in gebührendem Abstand möglich und notwendig für eine mögliche Nachjustierung der einzelnen Schritte.

Das größte Hindernis für wirkungsorientierte Regionalentwicklung ist mangelndes Bewusstsein und Misstrauen. Unterstützungsangebote können helfen, Know-how und Bereitschaft in den Regionen zu entwickeln.

Abb. 2: Prozess der wirkungsorientierten Regionalentwicklung



Quelle: Zweites Arbeitspapier der ÖREK-Partnerschaft, 2014 = Teil 3

4 HANDLUNGSFELDER

Eine Stärkung der regionalen Handlungsebene setzt akkordierte Maßnahmen auf allen Governance-Ebenen voraus. Diese können nur durch ein Zusammenwirken von Bund, Land und Gemeinden sowie diversen Organisationen und Institutionen, die mit der regionalen Handlungsebene in Verbindung stehen, umgesetzt werden. Im folgenden Kapitel werden Vorschläge entwickelt, die im Baukastensystem bzw. als einzelne Maßnahmen durchgeführt werden können.

So geht es einmal um die **Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen** in Österreich, welche zumindest folgende Ansätze enthalten sollte:

- Als Grundlage für eine funktionierende regionale Handlungsebene ist darauf zu achten, dass auf Bundes- und Landesebene zwischen Fachabteilungen themenübergreifend zusammengearbeitet wird. Grundlagen dafür sollten sektorübergreifende räumliche Leitbilder sein. Auf dieser Basis kann eine Verständigung von Fachabteilungen von Raumplanung, Verkehr, Umwelt, Tourismus und Wirtschaft erfolgen. Abstimmungen sollten dabei auch über Bundesländergrenzen hinweggehen. Dies ist die Grundvoraussetzung für alle weiteren Schritte, die im Rahmen dieses Arbeitspapiers vorgeschlagen werden.
 - Eine Österreich-Plattform sollte eingerichtet werden, um die Koordination, Kooperation und Abstimmung der für die regionale Handlungsebene relevanten Akteure – also Bundesinstitutionen, Länder, Städte und Gemeinden – sowie der Regionen untereinander zu initiieren und zu begleiten. Ein solcher institutionalisierter Erfahrungsaustausch benötigt eine Institution, welche eine koordinierende und aktivierende Rolle innehat, einen Rahmen für die TeilnehmerInnen bietet und auch ExpertInnen aus Österreich und dem Ausland einbindet (quasi als „Denkwerkstatt“).
 - Die in der ÖREK-Partnerschaft „regionale Handlungsebene“ erarbeiteten Grundlagen sollten als Querschnittsthemen in andere ÖREK-Partnerschaften einfließen.
- Eine ernsthafte Stärkung der regionalen Handlungsebene verlangt allerdings auch **die Formulierung von Eckpunkten einer neuen Regionalpolitik**, die von den Arbeitsweisen des gegenwärtigen administrativen Systems deutlich abweichen. Dazu gehören u. a.
- Darstellung und Operationalisierung von Themen, in welchen Kooperation und Kommunikation auf der regionalen Handlungsebene Mehrwert schaffen, sind ein Kernpunkt der Stärkung dieses Ansatzes. Dazu zählen u. a. flexible Spezialisierung und die Stärkung von regionalen Innovationssystemen, gemeindeübergreifendes Flächenmanagement, Schutz von natürlichen Ressourcen, Integration, Gesundheitswesen und Pflegeorganisation, Energie- und Mobilitätsmanagement, digitale Vernetzung und Integration der Jugend. Wenngleich man gemeinsam Themenkataloge eingrenzen kann, bleibt dennoch die konkrete Ausformung in Themenclustern Sache der Regionen selbst.
 - Kooperationsmechanismen zwischen den Akteuren sollten entwickelt und gefestigt werden. Wenngleich unter gegenwärtigen Bedingungen keine Finanzierung der Regionalpolitik vonseiten des Bundes und der Länder möglich scheint, sollte doch eine stabile mehrjährige Basis aufgesetzt werden: beispielsweise in Form von Vereinbarungen von Bund und Ländern zur Stärkung der *Regional Governance* und als Leistungsvereinbarungen zwischen den Ländern und der regionalen Handlungsebene.
 - Die regionale Handlungsebene benötigt einen konkreten Bezugsraum. Doch darüber, was eine Region ist, besteht wenig Einigkeit. Sinnvoll ist es, bei der konkreten Abgrenzung und bei der analytischen Betrachtung stärker in funktionalen Einheiten zu denken. Natürlich können nicht alle Definitionen von Regionen und Typisierungen auf gleiche Art erfolgen. Aber eine gemeinsame Vorstellung über funktionale Regionen – bei flexibler Handhabung – ist notwendig, nicht zuletzt auch, um den ökonomischen Mehrwert einer regionalen Handlungsebene sichtbar zu machen.
 - Der Finanzausgleich sollte hinsichtlich der Mechanismen der Verteilung überdacht werden, sodass Aufgaben auf einer regionalen Handlungsebene besser wahrgenommen werden.
 - Innovative Finanzinstrumente könnten zusätzliche Finanzierungen ermöglichen; Finanzierungsmodelle gibt es in diesem Zusammenhang zahlreiche im internationalen Vergleich. Alle diese Modelle orientieren sich an Ergebnisorientierung, Hebeleffekten und Rückzahlbarkeit.

Unterstützende Aktivitäten zur Qualitätssicherung schließlich sollen dazu beitragen, eine professionelle und wirkungsorientierte regionale Handlungsebene in Österreich zu etablieren. Dazu zählen

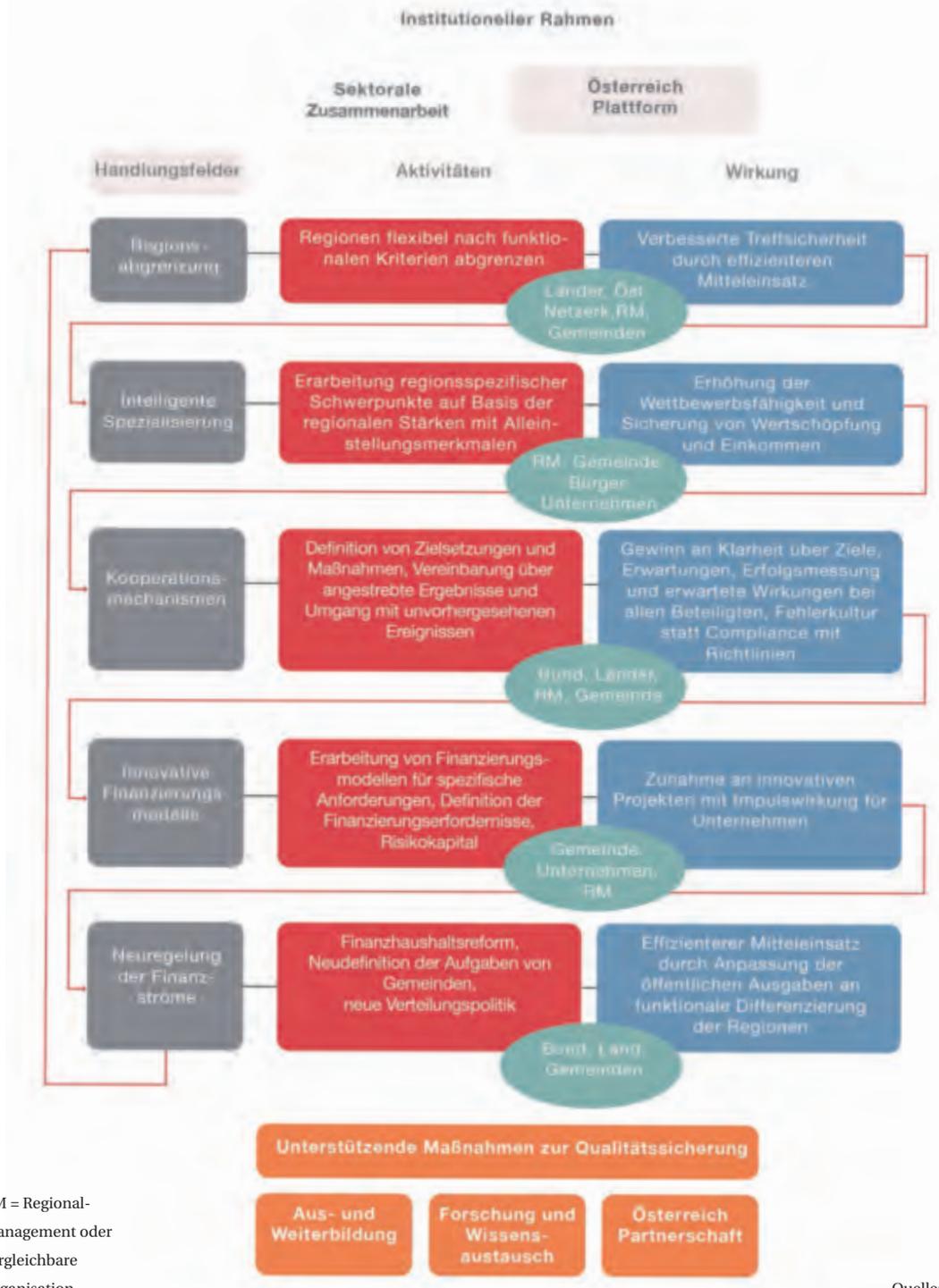
→ Koordination von Aus- und Weiterbildung der Akteure: Es bietet sich an, dass die Österreich-Plattform mit Ausbildungsangeboten kooperiert bzw. die angebotene Ausbildung mit dem Bedarf der RHE abgestimmt wird.

→ Gemeinsame analytische Betrachtungen, Evaluierungen, Prognosen und Forschungen über Wirkungszusammenhänge;

→ Evaluierung und Monitoring zur Umsetzung des Prinzips der Wirkungsorientierung in der Regionalentwicklung.

Abbildung 3 zeigt, welche Aktivitäten zur Stärkung der regionalen Handlungsebene notwendig sind, ordnet sie den Handlungsfeldern zu und zeigt mögliche Wirkungen auf.

Abb. 3: Aktivitäten zur Stärkung der regionalen Handlungsebene und deren Wirkungen



Quelle: Metis 2014

5 DER WEG ZU REGIONAL GOVERNANCE

Die Umsetzung eines Konzeptes zur Stärkung der *Regional Governance* erfordert eine Reihe gut aufeinander abgestimmter Schritte, welche von Bund und Ländern (sinnvollerweise im Rahmen der ÖROK) und von den einzelnen Ländern in Zusammenarbeit mit der regionalen Handlungsebene umgesetzt werden sollten.

Folgende Vorgangsweise wird als Möglichkeit der Implementierung der regionalen Entwicklung erachtet:

- In einem ersten Schritt sollten die Player der regionalen Handlungsebene und ihre Aufgaben nochmals definiert und in einen Zusammenhang gebracht werden. Dabei ist nicht an fixe Grenzen, sondern funktionale Vernetzungen zu denken. Dieser Prozess sollte gemeinsam zwischen den Ländern und Gemeinden erfolgen und der Bund mit eingebunden werden. Koordination dieses Prozesses sollte eine regionale Organisation überhaben.
- Darauf aufbauend oder parallel sollten Bundes- und Landesstellen Kooperationsmechanismen und einen Handlungsrahmen für die regionale Ebene erarbeiten. Dabei ist nicht so sehr der einzelne Sektor im Fokus, sondern die Erreichung ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Ausgeglichenheit in der Region.
- Darauf aufbauend können die Regionen bzw. die Gemeinden in einer Region Umsetzungsprogramme bzw. Leitbilder definieren, die von Länder maßgeblich mitgestaltet werden. Dabei sollen die Regionen die Koordination und Moderation übernehmen und das Land bzw. die Gemeinden mitarbeiten.
- Eine regionale Organisation sollte diesen Prozess koordinieren. Die zuständigen Governance-Strukturen sind je nach Zielsetzung und Programmvereinbarung mit zu definieren und müssen nicht vereinheitlicht werden. Vor allem die Einbindung von BürgerInnen und der Wirtschaft in diese regionalen Governance-Strukturen soll dabei gefördert werden.
- Regionalpolitik wird durch Leitbilder und Modellprojekte in den definierten Themenbereichen durch die Governance-Strukturen gemeinsam mit den Ländern, Städten und Gemeinden – unter Mitwirkung von relevanten Bundesstellen – ausgeführt.

ANHANG

Tab. 1: Akteure zur Umsetzung der regionalen Handlungsebene

Ebene	Akteur	Aufgabe	
Bund	BKA	Allgemeine Zielvorgaben und Vereinbarungspartner mit dem Land	
Land		→ Thematische Zielvorgaben und thematische Zusammenarbeit mit den Gemeinden	
Region	Regional- management oder vergleichbare Organisation	→ Koordinator und Moderator der Vereinbarungserstellung und der Umsetzungs- programme	
	LAGs	→ Koordination der unterschiedlichen Akteure und Finanzmittel	
	Wirtschaftsparks	→ Thematischer Input zur Umsetzungsprogramme	
	Cluster	→ Leitbildern und Projekten	
	Verbände, Vereine	→ Ideenlieferant	
	Gemeinde- vertreterInnen	→ Projektpartner	
	BürgerInnen		→ InteressenvertreterInnen bei den Umsetzungsprogrammen
			→ ProjektantragstellerInnen
			→ KoordinatorInnen der Einzelinteressen
		→ Politischer UnterstützungsgeberInnen	
		→ IdeengeberInnen	
		→ InteressenvertreterInnen	
		→ ProjektantragstellerInnen	

ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Abbildungen

Abb. 1:	Verbesserungsvorschläge für die regionale Handlungsebene.....	21
Abb. 2:	Prozess der wirkungsorientierten Regionalentwicklung.....	22
Abb. 3:	Aktivitäten zur Stärkung der regionalen Handlungsebene und deren Wirkungen.....	24

Tabelle

Tab. 1:	Akteure zur Umsetzung der regionalen Handlungsebene.....	27
---------	--	----

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK)

SCHRIFTENREIHE NR. 194

**ÖREK-PARTNERSCHAFT
DIE REGIONALE HANDLUNGSEBENE STÄRKEN**

TEIL 2

**„REGIONAL GOVERNANCE“ IN ÖSTERREICH
AKTUELLE ENTWICKLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

Autoren:

STEFAN BAUER-WOLF UND

MICHAEL FISCHER

ÖAR REGIONALBERATUNG GMBH

Wien, Juni 2015

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einführung	31
2	Einige Definitionen.....	33
3	Warum eine „regionale Handlungsebene“ in Österreich?.....	35
4	Herausforderungen der regionalen Handlungsebene in Österreich	39
5	„Lessons learnt“ – Eckpfeiler zukünftiger Gestaltung regionaler Handlungsebenen	41
6	Aktuelle Ansätze.....	47
7	Empfehlungen.....	53
8	Anhang.....	57
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	70

1 EINFÜHRUNG

ÖREK-Partnerschaften sind ein Instrument zur Umsetzung des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts 2011 (ÖREK 2011). Die **ÖREK-Partnerschaft „Die regionale Handlungsebene stärken“** widmet sich der Umsetzung des gleichnamigen Kapitels 4.1. des ÖREK 2011. Vorliegendes Arbeitspapier fasst die Ergebnisse der ersten Phase (Jänner bis November 2012) der ÖREK-Partnerschaft für die interessierte Öffentlichkeit zusammen. Es befasst sich mit aktuellen Herausforderungen und Modellen „regionaler Governance“ in Österreich. Es basiert auf

- der Betrachtung der aktuellen Modelle in sieben Bundesländern (siehe Anhang, erstellt auf Grundlage von Telefoninterviews mit 120 ExpertInnen)
- Diskussionsergebnissen in Arbeitstreffen und im eintägigen „Forum *Regional Governance*“ mit mehr als 80 TeilnehmerInnen
- Literaturrecherchen und ergänzenden ExpertInnengesprächen

ÖREK-Partnerschaft „Die regionale Handlungsebene stärken“

- Federführung: Land Steiermark (Abt. 7), Bundeskanzleramt (Abt. IV/4)
- Weitere Mitglieder: Raumplanungsabteilungen der Länder Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und Tirol, Lebensministerium (Abt. II/6), Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Abt. VI/9), Österreichischer Städtebund
- Laufzeit Phase 1: Jänner bis Dezember 2012 (Thema: *Regional Governance*-Modelle), sechs Arbeitstreffen, Forum „*Regional Governance*“ (Wien, Mai 2012)
- Fachliche Begleitung: ÖAR Regionalberatung GmbH, Team: Stefan Bauer-Wolf, Robert Lukesch, Harald Payer, Cornelia Zankl, Michael Fischer

Die Akteure der „regionalen Handlungsebene“ können in Österreich auf eine mehr als 30-jährige Erfahrung zurückblicken. Seit mehr als 15 Jahren gewann die regionale Handlungsebene auch durch Förderprogramme der europäischen Strukturfonds klar an Bedeutung. Regionalmanagements, Euregios, LEADER-Gruppen und Territoriale Beschäftigungspakte (TEPs) sind Beispiele für Strukturen, die seit 1995 vermehrt in Österreich etabliert wurden. Die Neuausrichtung der europäischen Strukturfonds in

der Periode 2014–2020 ist daher ein Anlassfall, die bestehenden Strukturen und Prozesse der regionalen Handlungsebene zu beleuchten.

Die Ausrichtung der ÖREK-Partnerschaft geht jedoch über die Perspektive der EU-Strukturfonds hinaus. Viele regionale Strukturen sind über die Rolle in EU-Programmen hinaus etablierte Umsetzungspartner von Landes- und Bundespolitiken. Vor dem Hintergrund knapper Budgetmittel werden auch diese Strukturen hinterfragt. Einige Bundesländer haben intensive Diskussionen zur Neuausrichtung der regionalen Strukturen und Entwicklungsprozesse gestartet.

Der Fokus der ÖREK-Partnerschaft lag in der ersten Phase im Erfahrungsaustausch und im gemeinsamen Entwickeln von Zukunftsperspektiven.

Ziel war es dabei NICHT, ein einheitliches Governance Modell zu entwickeln. Dieser Anspruch würde der Unterschiedlichkeit der Länder und Regionen, aber auch der unterschiedlichen Logiken der EU-Förderinstrumente und Sektorpolitiken nicht gerecht. Vielmehr ist es gelungen, sowohl die aktuellen Herausforderungen als auch die Eckpfeiler künftiger Gestaltung „regionaler Governance“ als länder- und organisationsübergreifenden Konsens pointiert zu benennen.

Viele Ansätze stehen bereits zur Verfügung und werden praktisch erprobt. Vorliegendes Arbeitspapier soll einen Beitrag leisten, den bestehenden Erfahrungsschatz auch breiter zugänglich zu machen.

2 EINIGE DEFINITIONEN

„Region“ ...

... meint eine räumliche Ebene zwischen Landes- und Gemeindeebene. Die Abgrenzung einer Region kann durch politische bzw. institutionelle Festlegungen erfolgen (Region als Territorium), durch funktionale Beziehungen (Region als Wirkungsgefüge) oder durch identitätsstiftende Regionsbilder (Region als soziales Konstrukt).

„(Regional) Governance“ im weiteren Sinne ...

... meint die Steuerung regionaler Entwicklung als „die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden.“ (Stiftung Entwicklung und Frieden 1995)

„(Regional) Governance“ im engeren Sinne ...

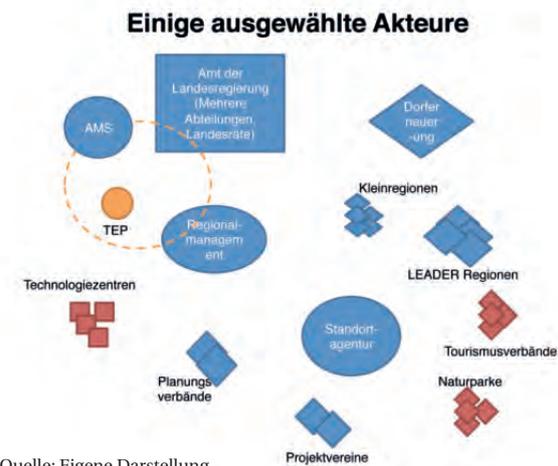
... meint die bewusste und absichtsvolle Steuerung regionaler Entwicklung, die gekennzeichnet ist durch

- Legitimierung durch Beteiligung (oder zumindest Billigung) der öffentlichen Hand,
- selbstverpflichtende Kooperations-/Netzwerkbeziehungen zwischen autonomen Teilsystemen (Akteuren) und
- die Selbstbezüglichkeit der Steuerungsbemühungen: Gemeinsames Handeln im Sinne eines größeren Ganzen („die Region“).

Regionale Handlungsebene ...

... meint jene Strukturen und Regeln, die zur bewussten und absichtsvollen Steuerung der Entwicklung von Regionen eingerichtet werden.

Abb. 1: Ausgewählte Akteure



Quelle: Eigene Darstellung

Regionalmanagement ...

... ist eine Einrichtung, die Governance in einer Region mitgestaltet und vorantreibt.

„AkteurInnen der regionalen Handlungsebene“ ...

... meint jene Organisationen und Personen, welche an der bewussten und absichtsvollen Steuerung regionaler Entwicklung wesentlich teilhaben. Diese Akteursgruppe umfasst auch z. B. Bundes- und Landesakteure, welche an der Steuerung mitwirken.

„Good Regional Governance“ ...

... meint die Erfüllung zumindest folgender vier Kriterien:

- Kohärenter und effektiver Ressourceneinsatz
- Transparente und nachvollziehbare Strukturen und Prozesse
- Kooperative/partizipative Bündelung von Interessen und Ressourcen
- Vorausschauendes Gestalten und organisiertes Lernen

3 WARUM EINE „REGIONALE HANDLUNGSEBENE“ IN ÖSTERREICH?

Worin liegt der Mehrwert regionaler Strukturen?

→ Eine Region ist mehr als eine räumlich definierte Ansammlung von Menschen, Unternehmen, Naturraum und Infrastrukturen. Eine Region ist Ort funktionaler Verflechtungen (Kommunikation, Arbeitsbeziehungen, Verkehrsbeziehungen etc.), eine Region kann Identität stiften – eine Region schafft und verfügt über „soziales Kapital“. Regionale Entwicklung ist nicht allein durch hoheitliches zur Verfügung stellen von Infrastruktur steuerbar, es braucht die Einbeziehung und Förderung des kreativen (individuellen und sozialen) Potenzials einer Region!

Die regionale Handlungsebene hat unmittelbaren Zugang zu zentralen Akteuren (Unternehmen, Vereine, Behörden, engagierte Einzelpersonen), sie organisiert Kommunikation, sie regt Innovation an, sie motiviert und verbindet regionale Akteure.

- Gemeinden sind langjährig verankert, ebenfalls identitätsstiftend und politisch durch Wahlen legitimiert. Die Ebene der Gemeinden stößt jedoch an ihre Grenzen, wenn Synergie- und Entwicklungspotenziale (z. B. touristisch oder industriell) für sich allein zu gering sind oder wenn die handelnden Akteure vorwiegend auf größere Handlungsräume ausgerichtet sind (z. B. Arbeitsmärkte, Absatzmärkte, Freizeitregionen). Für Themen wie den Umgang mit demografischem Wandel, Abwanderung oder Lebensqualität ist die Gemeindeebene fast immer zu klein, die Landesebene zu groß.
- Insbesondere die Entwicklung von Agglomerationsräumen¹ geht über Gemeinde- (und Landes-) Grenzen hinaus. Die regionale Handlungsebene kann je nach Bedarf und Möglichkeit flexibel gestaltet werden, sie kann großräumigere Potenziale ansprechen und bleibt dennoch für alle Beteiligten überschaubar.
- Integrierte, d. h. sektorale Planungen verbindende Entwicklung, braucht nicht nur einen räumlichen Bezugspunkt, sondern Kommunikation zwischen den beteiligten Ebenen und Sektoren. Die regionale Handlungsebene organisiert und gestaltet diese

Kommunikation. Vor allem auf großräumiger Ebene (z. B. NUTS III) gilt es, durch geeignete Kommunikation den Überblick über Regionalentwicklungsmaßnahmen zu gewährleisten und Kohärenz und Synergienutzung zu ermöglichen.

- Die Region ist kein Wundermittel. Die Region ist keine Gebietskörperschaft, sie verfügt (im Normalfall) über keine hoheitlichen Kompetenzen und geringe Legitimation.² Die Region kann aber eine besondere Qualität von Kommunikation (Einbeziehung, Aktivierung, Bündelung) ermöglichen. Dieser Mehrwert kann nur schwer ersetzt werden.

Bereits in den 1980er-Jahren wurden im Rahmen der Förderungsaktion für eigenständige Regionalentwicklung (FER) des Österreichischen Bundeskanzleramtes Grundzüge für eine „regionale Handlungsebene“ nach heutigem Verständnis entwickelt. Zielsetzungen der FER waren:³

- Stärkung des Selbsthilfepotenzials zur eigenständigen Bewältigung regionalwirtschaftlicher Problemlagen,
- Ausschöpfung regionaler Entwicklungspotenziale,
- Umsetzung ökologisch verträglicher, wirtschaftlich tragfähiger Projekte,
- Verankerung der Ideen der eigenständigen Regionalentwicklung in den Regionen und deren Einbettung in weiteren Förderinstrumenten.

Der Mehrwert der regionalen Handlungsebene entsteht vor allem durch die Art und Weise, wie Menschen in Planung und Umsetzung regionaler Entwicklungsstrategien einbezogen werden. Diese soll **ermöglichen** und **aktivieren**. Regionale Ressourcen (Fähigkeiten, Ideen, Überzeugungskraft, Zeit, Geld) sollen genutzt werden, um innovative Projekte zu entwickeln und umzusetzen. Die Aktivitäten und Projekte der Akteure sollen dabei **strategisch gebündelt** und **abgestimmt** sein, d. h. anhand konkreter regionaler Problemstellungen und konkreter regionaler Entwicklungspotenziale einander ergänzend und verstärkend ausgerichtet werden. Durch **Vernetzung** mit anderen Ebenen („vertikal“, z. B. Landes-, Bundes-, EU-Regionalpolitik) und anderen Regionen („horizontal“) sol-

1 Siehe auch Barca, F., 2009

2 Politikwissenschaftlich genauer formuliert: Die regionale Handlungsebene verfügt meist nur über marginale „Input-Legitimation“, d. h. normativ vereinbarte Befugnisse. Sie muss sich zur Gänze auf „Output-Legitimation“ berufen, d. h. die Wahrnehmung ihrer Nützlichkeit durch regionale Akteure.

3 Gerhardt G., Gruber, M., 2001

Beispiele regionaler Handlungsebenen in Österreich

- Unter „**Kleinregionen**“ werden („interkommunale“) Kooperationen in der Größenordnung von etwa 3 bis 20 Gemeinden verstanden. In Niederösterreich und der Steiermark wurden derartige Kleinregionen nahezu flächendeckend als Instrumente integrierter Regionalentwicklung gegründet. Vergleichbare Instrumente gibt es in allen Bundesländern etwa in Form von Planungsregionen (Tirol) und einer Vielzahl themenspezifischer Kooperationen (Betriebsansiedlung, Tourismus, Infrastruktur,...).
- Derzeit bestehen in Österreich 86 „**LEADER-Regionen**“, die entsprechend der europäischen LEADER-Methode eine innovative, sektorübergreifende Regionalentwicklung vorantreiben. LEADER wird als „4. Achse“ des Österreichischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) als eigene Förderschiene unterstützt. Lokale Aktionsgruppen (LAG) und LEADER-Managements sorgen für die Umsetzung des LEADER-Ansatzes in den Regionen. Mehr als die Hälfte der österreichischen Bevölkerung lebt nach derzeitigem Stand in LEADER-Regionen.
- „**Regionalmanagements**“ sind in Österreich räumlich und organisatorisch unterschiedlich definiert. In Niederösterreich, Oberösterreich und der Steiermark sind die Regionalmanagements räumlich auf Hauptregions- bzw. Viertelebene angesiedelt, in Tirol und Kärnten auf Ebene der LEADER-Regionen, im Burgenland auf Landesebene. Organisatorisch sind Regionalmanagements als Landesgesellschaften, als landesweite Vereine, als Gemeindeverbände oder auch als LEADER-Gruppen aufgebaut.
- **Euregios** bzw. **Europaregionen** sind internationale Grenzen überschreitende Zusammenschlüsse von Gemeinden, Regionen oder Bundesländern. Derzeit bestehen etwa 15 Euregios mit österreichischer Beteiligung, wobei große Unterschiede in Größenordnung (von etwa 100.000 bis zu 10 Millionen EinwohnerInnen) und Organisationsform (Kooperationsverträge bestehender Institutionen oder eigens etablierte Strukturen) bestehen.
- **Territoriale Beschäftigungspakte (TEP)** sind Partnerschaften auf Länder- bzw. Regionsebene zur Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mit anderen Politikbereichen. TEPs werden als Teil des Operationellen Programms Beschäftigung Österreich 2007–2013 in allen Bundesländern umgesetzt. In der Steiermark wurden regionale TEPs bei den Regionalmanagements geschaffen, zwei regionale TEP-Koordinatorinnen sind beim Regionalmanagement Oberösterreich tätig.

len einerseits innovative Impulse die Entwicklung der einzelnen Regionen unterstützen und andererseits konkreter Vor-Ort-Bezug und Nutzen von regionalpolitischen Maßnahmen gesichert werden.

Eine regionale Handlungsebene macht dann Sinn, wenn sie einen klaren Unterschied zu anderen Strukturen erkennen lässt, indem sie z. B.

- andere Menschen bzw. Organisationen anspricht
- eine andere Form der Kommunikation zwischen diesen Menschen und Organisationen ermöglicht (aktivierend, Förderung von Eigenverantwortung und -engagement, Verbindlichkeit herstellend)
- auf andere räumliche Kulissen fokussiert (z. B. grenzüberschreitende Regionen, Agglomerationsräume) oder
- vernachlässigte Entwicklungsthemen aufgreift bzw. Themen maßgeschneidert auf regionale Bedürfnisse verbindet

Die Wirksamkeit der regionalen Handlungsebene ist damit auch weniger an herkömmlichen Entwicklungsindikatoren (geschaffene Arbeitsplätze, Nächtigungszahlen etc.) zu messen, als an ihrem Beitrag zur Vermehrung „sozialen Kapitals“. Eine systemische

Evaluierung des Regionalmanagements in Österreich⁴ kommt in einer Schätzung zum Schluss, dass der Nutzen (z. B. Beitrag zu Governance, Beitrag zu Nachhaltigkeit, Vermittlung von Fördermitteln an regionale Unternehmen) die Kosten um 40 Prozent bis 110 Prozent übersteigen dürfte. Die Messbarkeit und damit Sichtbarkeit dieses Nutzens bleibt jedoch mehr als schwierig.

Die ideale „Region“ wäre

- ein funktionaler Lebensraum, in dem gemeinsame Problemstellungen und Entwicklungspotenziale von Menschen und Organisationen (Unternehmen, Vereine,...) erkannt werden,
- klein und übersichtlich genug, um umfassend regionale Akteure identifizieren und ansprechen zu können, ein gemeinsames Verständnis herzustellen („regionale Identität“) und Kommunikation zwischen den Akteuren aufrechtzuerhalten,
- groß genug, damit eine „kritische“ Masse an Ressourcen verfügbar ist.

Es ist nahe liegend, dass beispielsweise interkommunale Verwaltungskooperationen oder Fragen der täglichen Lebenswelt (z. B. Nahversorgung) am ehesten

4 Draxl, P. et al, 2004

in Kleinregionen organisiert werden können und integrierte Koordinationsaufgaben am ehesten in großräumigen Regionen gut aufgehoben sind. In der Praxis gibt es jedoch keinen eindeutigen Beleg, der eine bestimmte Regionsgröße als erfolgreichste darlegt oder bestimmte Entwicklungsthemen schlüssig einzelnen Regionstypen zuordnet.

In Österreich hat sich damit eine Vielzahl von Regionen etabliert: Kleinregionen, LEADER-Regionen, Hauptregionen, Großregionen, Europa-Regionen, ...

Die Gestaltung von Regionen bzw. deren „Governance“ folgt unterschiedlichen Prinzipien:

- **Zeitlich:** Kurzfristige Impulse (Förderprogramme, befristete Entwicklungsprozesse) oder Aufbau nachhaltig bestehender Regionalstrukturen
- **Sozial:** Fokus auf etablierte EntscheidungsträgerInnen der Region oder auf Aktivierung neuer bzw. zusätzlicher Akteure
- **Räumlich:** territorial klar abgegrenzt oder überlappende und unscharf abgegrenzte Regionen
- **Thematisch:** themenübergreifend („integrierte Regionalentwicklung“) oder spezifisch („Energie-region“, „Genussregion“, ...)

Eine regionalisierte Umsetzung von Förderprogrammen ist spätestens mit dem EU-Beitritt zur Selbstverständlichkeit in Österreich geworden. So unterstützen etwa Territoriale Beschäftigungspakte (TEP) und zahlreiche Regionalmanagements die Umsetzung europäischer Förderprogramme in Österreich.

Die Fokussierung auf die Abwicklung (und insbesondere Ausschöpfung) von Förderprogrammen ist für

die regionale Handlungsebene auch zum Problem geworden. Die Wirksamkeit regionaler Strukturen wird oft daran gemessen, wie viele Fördermittel sie in die Region bringen. Die Höhe der aufgebrachten Fördermittel sagt jedoch nur beschränkt etwas über die eigentliche Wirksamkeit regionaler Strukturen aus, diese liegt in der Gestaltung von Kommunikation (Vernetzung, Aktivierung, strategische Ausrichtung und Bündelung) und damit in der Fähigkeit einer Region, ihre Entwicklung bewusster und absichtsvoller zu steuern.

Zusammenfassend lassen sich **vier gemeinsame Stärken** der „regionalen Handlungsebene“ bestimmen:

- **Flexibel:** Die „regionale Handlungsebene“ verfügt im Normalfall im Gegensatz zu etablierten Verwaltungsebenen (Gemeinde, Bezirk, Land) über keine vordefinierten Verwaltungsstrukturen und -prozesse. Damit können Strukturen und Prozesse in großem Maße bedarfsgerecht und flexibel für die jeweilige Problemstellung entwickelt werden.
- **Konkret:** Die räumliche Abgrenzung macht es leichter möglich, ein konkretes Verständnis von Problemen und Entwicklungspotenzialen einer Region zu entwickeln.
- **Integrierend:** Unterschiedliche Politikfelder können (leichter als etwa auch Bundes- oder Landesebene) in ihren Wechselwirkungen gemeinsam betrachtet werden.
- **Aktivierend:** Die (vergleichsweise) geringe Zahl an Akteuren macht es möglich, diese direkt anzusprechen und in Entwicklungs- und Entscheidungsprozesse direkt einzubinden („Bottom-up“-Ansatz)

4 HERAUSFORDERUNGEN DER REGIONALEN HANDLUNGSEBENE IN ÖSTERREICH

Nach über 30 Jahren Erfahrung mit der Gestaltung regionaler Handlungsebenen werden nicht nur die Stärken, sondern auch Herausforderungen deutlich sichtbar.

Auf Basis eines Überblicks der Governance-Systeme in sieben österreichischen Bundesländern (siehe Anhang) wurden in der ÖREK-Partnerschaft drei zentrale Herausforderungen identifiziert.

(1) „Fragmentierung“

Regional Governance-Systeme sind „multisektorale Mehrebenensysteme“. Regionale Steuerung umschließt eine **Vielzahl und Vielfalt von Akteuren** auf lokaler, (klein-, inter-, haupt-)regionaler, Landes- und Bundesebene.

Der Begriff „Governance“ richtet die Aufmerksamkeit auf das **Zusammenspiel dieser Akteure**.

Die Aufmerksamkeit auf Territorialität/Regionalität ist in den letzten Jahren auch in vielen sektoral ausgerichteten Organisationen gestiegen. Regionalentwicklung ist nicht mehr die Domäne weniger SpezialistInnen, sondern ein weithin anerkannter (und geförderter) Ansatz. Der **AdressatInnenkreis von „Regional Governance“** wächst.

Einige Faktoren erschweren das Zusammenspiel der Akteure:

- Regional relevante Organisationen wurden nach **vergleichbaren Mustern** als „politische Vorfeldorganisationen“ oder „Programmumsetzer“ entwickelt. Es gibt eine **Vielzahl von Organisationen**, aber innerhalb von konkreten *Regional Governance*-Systemen nur eine **beschränkte Vielfalt** in EigentümerInnenstrukturen, Strategien und Arbeitsweisen.
- Es besteht ein Wettbewerb um politische Aufmerksamkeit und damit Aussicht auf nachhaltige Finanzierung. Die Finanzierungsquellen (Landesbudget, EU-Mittel, Gemeindebeiträge) sind begrenzt. Das entstehende Umfeld ist **wenig kooperationsfreundlich**: Organisationen wenden Wachstumsstrategien („too big to be ignored/abolished“?) oder Abgrenzungsstrategien (mit Schwierigkeiten, eindeutige und verständliche Kernkompetenzen zu formulieren) an.

rigkeiten, eindeutige und verständliche Kernkompetenzen zu formulieren) an.

- Schwer kommunizierbare Leistungen und Wirkungen erhöhen wiederum den **Legitimationsdruck von Organisationen**. Es besteht das Risiko, dass auch etablierte Strukturen einen Verlust an Legitimation und „Ownership“ ihrer EigentümerInnen erleiden.
- Die Fragmentierung erhöht den Bedarf an „*Regional Governance*“ und die Sichtbarkeit von Handlungsbedarf (z. B. durch sinkende Bereitschaft der Gemeinden an der Mitwirkung an Regionalverbänden). Gleichzeitig wird eine Grundidee von Governance – nämlich Steuerung auf kooperativer und partizipativer Basis – durch den Legitimationsdruck erschwert.

Auf Regionesebene funktioniert „*Regional Governance*“ dabei unabhängig vom gewählten Modell auf Landesebene unterschiedlich gut – in manchen Regionen sind die Akteure aufgrund gewachsener Beziehungen eng vernetzt und werden als „good practice“-Beispiele genannt (z. B. Regionalentwicklung Außerfern (REA), „Haus der Region“ in Steyr-Kirchdorf, Waldviertel-Strategie). In anderen Worten: Nicht nur die *Regional Governance*-Struktur oder die Anzahl und Art der Akteure bestimmt die Funktionalität, wesentlich ist auch die **Kooperationsfähigkeit und -bereitschaft** dieser Akteure.

(2) Organisationsentwicklung

In den letzten 20 Jahren wurden zahlreiche Organisationen der regionalen Handlungsebene gegründet. Jede dieser Organisationen steht vor der Herausforderung, einerseits die eigenen Ziele und Interessen zu verfolgen und andererseits einen optimalen Beitrag zum jeweiligen *Regional Governance*-System zu leisten.

Organisationen durchlaufen ihre Entwicklung in Phasen:⁵

- **Pionierphase**, gekennzeichnet von: „Anpacken“, dominierende Führungspersönlichkeiten, Aufbrechen konventioneller Herangehensweisen
- **Konsolidierungsphase**, gekennzeichnet von: Streben nach Sicherheit und klarer Orientierung, Differenzierung und Abgrenzung

5 In der Organisationswissenschaft sind dazu mehrere Modelle entwickelt worden. Siehe z. B. Friedrich Glasl, Dynamische Unternehmensentwicklung: Grundlagen für nachhaltiges Change Management, 2011

- **Wachstumsphase**, gekennzeichnet von: Orientierung an (quantitativen) Zielen, Streben nach Effizienz und Unternehmenserfolg
- **Integrationsphase**, gekennzeichnet von: handlungsleitende „Vision/Mission“, respektvoller Umgang mit und Orientierung an Potenzialen der Beteiligten (inkl. MitarbeiterInnen!)
- **Assoziationsphase**, gekennzeichnet von: Öffnung nach außen, hoher Grad an interner und externer Kooperation, Selbstwahrnehmung als Teil eines „Biotops“, Wirkungsorientierung im Sinne des Biotops

Regionale Akteure beschreiben einen Übergang der eigenen Organisationen von einer Pionierphase (1980er- und 1990er-Jahre) in eine Konsolidierungs- und Wachstumsphase. Diese Entwicklung wird auch kritisch gesehen, es wird gegenüber der Pionierphase ein Verlust an Innovationskraft befürchtet. Eine Herausforderung ist es also, Professionalität (d. h. klare Strukturen und Zielorientierung) und Innovationskraft (z. B. durch „Querdenken“) zu ver-einen.⁶

Ein funktionales Zusammenspiel der Akteure braucht jedoch nicht nur Innovationskraft, Klarheit und Zielorientierung, sondern auch über die entsprechenden Phasen hinausgehende Qualitäten von Organisation, insbesondere ist hohe **Kooperationsfähigkeit** und -freude gefragt! Auf Strukturen der regionalen Handlungsebene wird eine Fülle von Erwartungen gerichtet, sie müssen sich mit vielfältigen Logiken aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft usw. auseinandersetzen. Diese Herausforderungen sind nur durch einen hohen Grad an Professionalität und Kooperationsfähigkeit zu bewältigen.

Organisations(kultur)entwicklung ist eine laufende Herausforderung und Bedingung für funktionierende *Regional Governance*.

(3) Verbindung von „top-down“ und „bottom-up“

Die Weiterentwicklung von *Regional Governance*-Strukturen beinhaltet zumindest einen **potenziellen Zielkonflikt** zwischen Qualitäten, die nach „bottom-up“ verlangen (Stärkung der Regionen durch „Ownership“, Innovations- und Kooperationspotenziale besser nutzen, Dynamik fördern, Resilienz erhöhen) UND jenen Qualitäten, die einer „top-down“ Steuerung zugeschrieben werden (koordinierter und damit effizienter Einsatz von Steuergeldern, klare Verantwortlichkeiten und Mehrebenen-Kohärenz).

Als Reaktion auf eine beobachtete Fragmentierung in der Regionalentwicklung gab und gibt es eine Tendenz, Strukturen und Prozesse mehr „top-down“ zu orientieren bzw. auf Landesebene zu verankern. Im Rahmen des „mainstreaming“ von LEADER wurde diese Tendenz deutlich kritisiert.

Gesucht ist nicht nur eine Balance zwischen „top-down“ und „bottom-up“ (im Sinne eines Gleichgewichts der Mächte), sondern eine förderliche Verbindung.

Förderliches „top-down“ schafft im Idealfall Klarheit (auch über Handlungsspielräume). Hinderliches „top-down“ besteht z. B. darin, fehlende oder suboptimale sektorale Abstimmung auf Landesebene einfach auf Regionsebene auszulagern.

Unterschiedliche Governance-Verständnisse und Logiken erschweren eine förderliche Verbindung. So führt eine „politische Logik“ (z. B. Stärkung von Vorfeldorganisationen, Wettbewerb um „Aufmerksamkeit“) und eine Verwaltungslogik („Ordnung“, abgegrenzte Zuständigkeiten) zu unterschiedlichen Entwürfen eines *Regional Governance*-Ansatzes schon auf Landesebene.

6 Es braucht also jene „lernenden Organisationen“, die Peter Senge in „Die fünfte Disziplin“ (New York, 1990) beschreibt.

5 „LESSONS LEARNT“ – ECKPFEILER ZUKÜNFTIGER GESTALTUNG REGIONALER HANDLUNGSEBENEN

Forum *Regional Governance*

Im Rahmen der ÖREK-Partnerschaft wurde am 31. Mai 2012 das „Forum *Regional Governance*“ veranstaltet, bei dem mehr als 80 TeilnehmerInnen von Bundes- und Landesstellen, Regionalmanagements, LEADER-Gruppen und Beschäftigungspakten die oben dargestellten Herausforderungen diskutierten. Aufbauend auf die in der ÖREK-Partnerschaft identifizierten Herausforderungen wurden zwei Fragen in einem „World Cafe“ diskutiert:

- Inwieweit stimmen wir den drei Herausforderungen der regionalen Handlungsebene⁷ zu? Wollen wir etwas ergänzen bzw. ändern?
- Welcher Handlungsbedarf entsteht aus diesen drei Herausforderungen? Welche Qualitätsanforderungen für Good *Regional Governance* auf Bundesländerebene brauchen wir in Zukunft?

Die angeregte Diskussion fand viele gemeinsame Nenner:

- Drei vorgestellte aktuelle Herausforderungen: Eine Fragmentierung der Institutionenlandschaft der Regionalentwicklung, die Herausforderungen innerhalb der einzelnen Organisationen und eine förderliche Verbindung von „top-down“ und „bottom-up“ wurden als die wesentlichen aktuellen Herausforderungen bestätigt.
- Ein klarer Wunsch nach „top-down“ und zwar in Form klarer Ziele und eines klaren Rahmens und klarer Verantwortungen. Ein frühzeitig geklärt, kohärenter und verlässlicher Rahmen auf Landesebene soll helfen, „bottom-up“-Initiativen zu stärken und klaren Handlungsspielraum zu geben.
- Die Bedeutung professioneller Organisationsstrukturen, wobei als „professionell“ z. B. über Förderperioden hinausgehende Kontinuität, ausrei-

Tab. 1: Die Empfehlungen der World Café Tischgruppen wurden zum Abschluss „bepunktet“, d. h. jede/r TeilnehmerIn konnte bis zu drei Klebepunkte für die ihrer/seiner Meinung nach wichtigsten Empfehlungen vergeben

Empfehlung	Punkte
Professionelle Strukturen	13
Eine professionelle Grundstruktur/Organisation für Regionalentwicklung + Commitment von Bund und Ländern	13
Klare Rahmenbedingungen	11
Rahmen auf Landesebene fixieren, um bottom-up gleichzeitig zu stärken	9
Politikbereiche abstimmen	6
Rahmenbedingungen für bottom-up	5
Vereinfachung von Strukturen (übersichtlich, ressourcenschonend)	5
Klare Verantwortung	4
Klare Zielformulierung	3
Koordinationsstelle	3
Frühzeitig Eckpfeiler für Programme setzen	3
Kulturwandel in Richtung Kooperation	2
„Haus der Regionen“ auf Landesebene	2
„Haus der Region“	1
Kritische Größe	1
Verbindlichkeit schaffen	1
Informationsaustausch verbessern (Internet?)	-
Regionalentwicklung als Wahlkampfthema etablieren	-
Strategie gemeinsam erarbeiten	-
Rolle des Bundes überlegen	-

7 siehe Kapitel 3

chende Ressourcenausstattung, Mindestgrößen, strukturierter Informationsfluss und klare Kompetenzen beschrieben wurden.

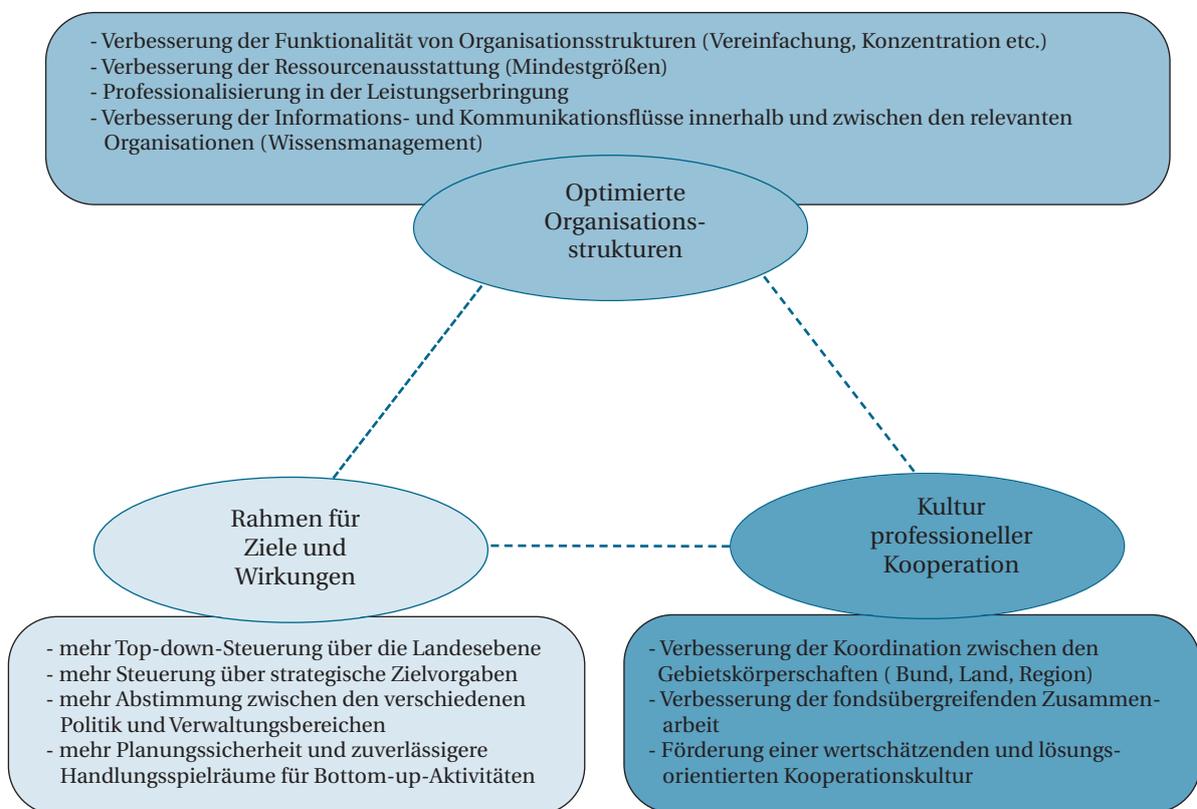
→ *Regional Governance* setzt eine förderliche Kooperationskultur innerhalb und zwischen Organisationen voraus. Abstimmung und Kohärenz, aber auch ein innovatives dynamisches Milieu sind bedingt durch die Qualität der Kooperation der Beteiligten (z. B. Offenheit bei gleichzeitiger Zielorientierung, geeignetes Wissensmanagement, Verbindlichkeit)

Die ÖREK-Partnerschaft hat aus der Reflexion der bisherigen Erfahrungen drei Eckpfeiler identifiziert, die bei der künftigen Gestaltung der regionalen Handlungsebene zu beachten sind:

Insbesondere aus dem Kreis der RegionalmanagerInnen wird der Wunsch nach strukturell-organisatorischer Verankerung über einzelne Förderprogramme hinaus geäußert. „Auf Landesebene wird ein klares Bekenntnis zum Regionalmanagement angestrebt. Hier kann eine klare Aufgabenaufteilung für Transparenz und zur Vermeidung von Doppelstrukturen führen.“⁸

Professionelle Strukturen sollen eine hohe Qualität der Leistungserbringung gewährleisten (Qualifizierung, mögliche Spezialisierung, Wissensmanagement), organisatorisches und persönliches Erfahrungswissen sichern und auch Konflikte zwischen Organisationen verringern.

Abb. 2: Eckpfeiler bei der künftigen Gestaltung der regionalen Handlungsebene



Quelle: Eigene Darstellung

(A) Optimierte Organisationsstrukturen

Eine Antwort auf die Herausforderung „Fragmentierung“ ist die Reform bestehender Organisationen. Eine Klärung, Vereinfachung und Konzentration von Aufgabenbereichen ist hier ebenso angesprochen wie räumliche und/oder organisatorische Zusammenlegung von Organisationen („Haus der Region“) sowie die Gewährleistung professioneller Unterstützungsstrukturen durch Mindestgrößen und ausreichende Ressourcenausstattung.

Auch OrganisationsexpertInnen sehen Optimierungsspielraum: „Die Fördersysteme im Bereich der Länder sind durch eine Vielzahl kleinster Organisationen geprägt, oft mit Teilzeitgeschäftsführung, ohne eigene Expertise, ohne Lernkurve und gesicherte Managementqualität. Ein hohes Maß der Ressourcen geht in die Systemerhaltung.“⁹

Dennoch liegt die Lösung der skizzierten Herausforderungen nicht allein darin, die Vielzahl regionaler Strukturen durch jeweils eine gut ausgestattete Organisation pro Region zu ersetzen:

8 Verein Regionalmanagement Österreich, 2012

9 Glatz, Weiss, 2011

Exkurs: Vier Richtungen zu verstärkter Koordination

Eine Stärkung der regionalen Handlungsebene bedeutet sowohl die einzelnen Akteure als auch deren Zusammenspiel zu stärken. Für Letzteres stehen vier Wege zur Verfügung:

- Verstärkte Koordination durch mehr **Kommunikation** (z. B. Austauschplattformen, Jour-Fix, Personen, die als „Kümmerer“ die Kommunikation verbessern etc.)
- Verstärkte Kooperation durch mehr **Organisation** (z. B. Strukturreformen und Fusion von Organisationen, Regionen als „Gebietskörperschaften“ mit z. B. auch hoheitlichen Planungsaufgaben)
- Verstärkte Kooperation durch mehr **Wettbewerb** (z. B. Vergabe von Fördermitteln über Wettbewerbe, Zielvorgaben, „New Public Management“)
- Verstärkte Kooperation durch mehr **„regionale Identität“** (z. B. Förderung von Selbstverantwortung)

- Zum einen machen redundante Strukturen Sinn, insofern sie die Widerstandfähigkeit („Resilienz“) und das kreative Potenzial einer Region erhöhen¹⁰. Eine Vielzahl von (bottom-up entstandenen, aktiven) Initiativen kann auch als Indikator für regionale Dynamik verstanden werden.¹¹ Überlappende Regionen unterschiedlicher Größenordnungen¹² oder Schwerpunktsetzungen erfüllen gänzlich unterschiedliche Funktionen.
- Zum anderen bleiben Wirkungsorientierung und ein hohes Maß an Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit zentrale Bedingungen für funktionierende Governance. „Starke“ und gut ausgestattete regionale Organisationen entsprechen diesem Erfordernis nicht automatisch.¹³

Regional Governance erfordert, eine geeignete Mischung aus vier basalen Koordinationsformen zu wählen. Optimierte Organisationsstrukturen sind davon nur eine Form!

(B) Rahmen für Ziele und Wirkungen

In der europäischen wie in der österreichischen Regionalpolitik gibt es einen Trend zu stärkerer „Wirkungsorientierung“ bzw. klarerer strategischer Ausrichtung der Regionalpolitik. Vertikale („top-down und bottom-up“) und horizontale Kooperation sollen dadurch gestärkt und europäische Politikfelder (z. B. „Europa 2020“) effizienter umgesetzt werden. Im Rahmen der ÖREK-Partnerschaft wurde festgestellt, dass nicht nur übergeordnete Ebenen die Umsetzung ihrer Strategien einfordern, sondern dass auch „von unten“ klare Top-down-Vorgaben gewünscht und gefordert werden. Insbesondere von Akteuren der

LEADER-Regionen werden frühzeitig klare strukturelle und inhaltliche Vorgaben gefordert, in deren Rahmen die eigenverantwortliche Umsetzung erst möglich wird.

Erst auf Basis von gemeinsam getragenen „Zielen“ können „Wirkungen“ beobachtet, strategische Entscheidungen getroffen und so Beiträge unterschiedlicher Organisationen sinnvoll verknüpft werden.¹⁴

Vereinbarte Ziele sind meist qualitativer Natur (z. B. „Gesicherte Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs“, „Dynamischer Wirtschaftsraum“, „Nachhaltige Ressourcennutzung in den Bereichen Energie und Boden“) und werden durch die Spezifikation von „Indikatoren“ näher beschrieben.

Unter „**Wirkung**“ verstehen wir die Veränderung eines Zustands oder Verhaltens, die aufgrund einer Intervention eintritt: „Was ist dann anders?“

Unter „**Ziel**“ verstehen wir die gewünschte Wirkung: „Was soll anders sein?“

Ein „Indikator“ ist eine Hilfsgröße zur Wirkungsbeobachtung: „Wer wird das Erreichen des Ziels bzw. die Wirkung wie bemerken?“

Um Ziele festlegen zu können, gilt es nicht nur, die Interessen und äußeren Vorgaben (z. B. Zielsetzungen von Landes- und Bundesebene) zu kennen, sondern angenommene Wirkungszusammenhänge explizit zu besprechen bzw. zu hinterfragen.

10 Lukesch et al, 2010

11 Nach Schätzungen sind im Rahmen der als sehr dynamisch eingeschätzten „Regio Bodensee“ über 300 Institutionen und Gremien grenzüberschreitend tätig, vgl. ÖROK Schriftenreihe 169, 2005.

12 Beispielsweise „Centrope“ mit über sieben Millionen EinwohnerInnen und eine darin gelegene Kleinregion „Retzer Land“ mit 11.000 EinwohnerInnen.

13 Sie können sogar zu schwierigen Partnern werden, wenn sie – etwa in der Ausrichtung an Landesstrategien – ausschließlich auf eigene Standpunkte beharren.

14 Im Zuge der ÖREK-Partnerschaft wurden ca. 120 Telefoninterviews mit OrganisationsvertreterInnen der regionalen Handlungsebene und der Länder geführt. Die Frage, nach welchem „Leitbild“ sie sich orientierten, wurde individuell sehr unterschiedlich beantwortet, meist wurde auf Organisationsleitbilder verwiesen.

Einer verstärkten Wirkungsorientierung stehen zwei Herausforderungen gegenüber:

Wunsch nach Unabhängigkeit

Regionalpolitische Strategien erfüllen zumindest zwei Funktionen. Sie sollen erstens Organisationen und Personen aktivieren und zweitens deren Aktivitäten zielgerichtet bündeln.

Strategien brauchen auch Spielraum zur laufenden Anpassung.¹⁵ Im Wissen geringer späterer Flexibilität versuchen jedoch ProjektwerberInnen gegenüber einer Förderstelle – wie auch Förderstellen gegenüber den zuständigen EU-Institutionen, sich so viel Spielraum wie möglich offen zu lassen. Die aus dieser Perspektive verfassten „Strategien“ von Förderprojekten oder -programmen erfüllen die oben genannten Funktionen der Aktivierung und Bündelung nur zum Teil oder gar nicht. Sie wirken lediglich als notwendiges Übel, das seinen Zweck mit Fördergenehmigung erfüllt hat.

Verständnis für „Wirkungen“

Wirkungen in der Regionalentwicklung sind nicht leicht zu fassen,¹⁶ es besteht die Versuchung, Aktivitäten oder Leistungen aufzuzählen (z. B. „Ziel ist die Durchführung von xx Beratungen“) anstatt sich die Fragen zu stellen, welche Änderung in der Region nach Ablauf eines Projektes oder Programms eingetreten ist und woran diese Änderung real erkannt werden könnte.

Hilfestellung zur Formulierung geeigneter – d. h. aktivierend und Orientierung gebender – Ziele bieten beispielsweise die SMART-Kriterien:

- Specific (konkret)
- Measurable (messbar)
- Attractive (attraktiv)
- Realistic (erreichbar)
- Timely (mit definiertem Zeitbezug)

Wirkungsorientierung erhöht die Steuerungsfähigkeit der beteiligten Organisationen und der gesamten regionalen Handlungsebene. Sie wird jedoch nur wirksam, wenn professionelle Organisationen miteinander auf hohem Niveau kooperieren. Erfolgreiche Wirkungsorientierung fordert eine gemeinsame

Lernkultur, d. h. die Fähigkeit, Fehler bzw. das Nichterreichen von Zielen als willkommenen Anlass für Reflexion zu sehen. Sie erfordert auch die damit verbundene Fähigkeit, mit anderen beteiligten Ebenen (z. B. Land oder Bund) Strategien zu vereinbaren, ohne in Worthülsen und Beliebigkeit zu verfallen.

(C) Kultur professioneller Kooperation

Kooperation ist die Grundlage jeglicher Governance. Die Abgrenzung von Aufgabenbereichen unterschiedlicher Organisationen kann Kooperation erleichtern, aber keinesfalls ersetzen. Nicht zufällig ist im ÖREK 2011 das Thema „Regionale Handlungsebene stärken“ einem Kapitel „Kooperative und effiziente Handlungsstrukturen“ untergeordnet.

Die Kultur von Kooperation ist oft sehr spezifisch für eine Region geprägt, beeinflusst von zentralen Einzelpersonen ebenso wie dem gemeinsamen Rahmen (z. B. Entwicklungsgeschichte der Region, Spezifika des Bundeslandes etc).

Kooperation muss für erfolgreiche Governance über die Akteure innerhalb der Region hinausgehen. Vertikale Abstimmung zwischen den Ebenen Gemeinde – Region – Land – Bund – EU fordert professionelle Kooperation auf und zwischen jeder Ebene. Horizontale Kooperation, also der Austausch zwischen „glei-

Eine Kultur professioneller Kooperation zeigt sich

- Persönlich: Hohes Maß an Kooperationsfähigkeit (Offenheit, Kommunikationsfähigkeit, Empathie) und Bereitschaft, auch über die eigene Organisationslogik hinaus zu denken und zu handeln.
- Gruppendynamisch: Gemeinsame Anliegen der Region werden erkannt und wahrgenommen, Konkurrenz zwischen den beteiligten Strukturen behindert diese Wahrnehmung nur marginal bzw. steht nicht im Vordergrund.
- Institutionell: Anerkannte Regeln und Rollen, Abgrenzung von Aufgabenbereichen
- Faktisch: Zusammenarbeit in Projekten, Austausch von Informationen und Leistungen
- Strategisch: Die eigenen Leistungen werden als Beitrag zur Erreichung einer gemeinsam angestrebten Wirkung verstanden.

15 Eine „Region ist kein Motorrad“ (Schneidewind, 1995), das einfach von Punkt A zu Punkt B gelenkt werden kann. Aufgrund der hohen Komplexität sind unberechenbare Einflüsse und unerwartete „Neben“-Wirkungen eher die Regel als die Ausnahme regionaler Entwicklung.

16 Einen Ansatz zur empirischen Erhebung von Wirkungen der Kärntner LEADER-Regionen entwickelte eine aktuelle Studie des IHS Kärnten. Dabei wurden Projektwirkungen erhoben und zu vier Indikatoren pro Region aggregiert. (Bodenhöfer et al, 2011) Bei allen diskutierbaren methodischen Fragestellungen bleibt die Hauptschwierigkeit, die Ergebnisse von Wirkungsanalysen in die regionale Steuerung umzusetzen. Ohne klaren Bezug zu regionalen Zielen und Wirkungshypothesen bleiben Wirkungsanalysen nur sehr beschränkt wirksam.

chen“ Ebenen z. B. in Form von Netzwerken fördert das beständige Lernen. Österreich verfügt über reichlich Erfahrung mit der Gestaltung horizontaler Kooperation, z. B. in Form der ÖROK, bundesweiter Netzwerke von Regionalmanagement und LEADER-Gruppen bis hin zum „Netzwerk der Netzwerke“, einer vom BKA unterstützten Initiative zur Kommunikation zwischen etablierten Plattformen.

Vielleicht nicht ganz zufällig betonten Akteure der territorialen Beschäftigungspakte (TEP) den Eckpfeiler professioneller Kooperation beim „Forum *Regional Governance*“ am stärksten. Die TEPs sind als Partnerschaften konzipiert und sehen ihre Rolle gänzlich in der verstärkten Koordination der beteiligten Partner.

“Partnership is a dynamic and complementary relationship between diverse actors in which added value is achieved by working together rather than alone” (Community of Practice on Partnership in the ESF, Partnership Learning Manual, 2012)

Neben „Wirkungsorientierung“ identifiziert übrigens auch die Studie SYN.AT zwei zentrale Kooperationskompetenzen als Voraussetzungen für Synergien zwischen den Strukturfondsprogrammen: „Kommunikationsorientierung“ und „Governanceorientierung“.

SYN.AT – Studie zu Synergiepotenzialen zwischen ESF, EFRE und ELER

„Ausgehend von dem Bild, dass jeder Fonds für sich ein eigenes, geschlossenes System darstellt, so ist das Ziel von Synergieentwicklung, „Brücken“, das heißt Schnittstellen zwischen diesen Systemen herzustellen. Dies kann auf unterschiedlichen Ebenen passieren, nämlich durch

- Inhalte von Strategiedokumenten,
- Strukturen,
- Prozesse und
- in konkreten Projekten.

Diese Brücken herzustellen gelingt nicht in jedem Kontext, sondern verlangt nach bestimmten Voraussetzungen innerhalb der betroffenen Systeme bzw. bei den handelnden Akteure. Diese Voraussetzungen können als drei Typen von Orientierungen beschrieben werden:

- **Kommunikationsorientierung:** Wichtiges Medium zur Herstellung von Synergien ist Information. Diese reicht von den Inhalten der einzelnen Programmdokumente und Richtlinien, über die Kenntnis der AnsprechpartnerInnen in den zu-

ständigen Stellen, bis hin zum Wissen über regionale Entwicklungsschwerpunkte und durchgeführte Projekte. Kommunikationsorientierung bedeutet, Informationskanäle zu öffnen und aktiv den Zugang zur eigenen Information für andere zu verbessern. Weiters meint Kommunikationsorientierung, eigene Informationen andockfähig zu gestalten, damit Systeme unterschiedlicher Logiken diese Information leichter verarbeiten können. So ist es beispielsweise wichtig, dass Informationen über ESF-Maßnahmen die relevanten Stellen in den LEADER-/RM-Regionen erreicht oder dass Informationen über LEADER auch für Akteure im Arbeitsmarktbereich verständlich sind.

- **Governance-Orientierung:** Ressourcen zur Lösung zahlreicher derzeitiger Problemlagen sind häufig in der Kontrolle von Akteuren, die außerhalb des Verwaltungssystems stehen. Governance als normatives Konzept bedeutet in diesem Zusammenhang, klassische Routinen der Verwaltungsarbeit zu durchbrechen und mit diesen AkteurInnen auf unterschiedlichen Ebenen partnerschaftlich zusammenzuarbeiten. Damit verbunden ist die Offenheit für außen stehende Sichtweisen und die Herausbildung von Vertrauen als Mechanismus, nicht vorhersehbare Entwicklungen und damit einhergehende Risiken in Kauf zu nehmen. Im Zusammenhang mit Synergienutzung bedeutet dies beispielsweise für die Landesebene, die regionale Ebene dabei zu unterstützen, unterschiedliche Fonds zu verknüpfen auch wenn dies verwaltungstechnischen Mehraufwand bedeutet sowie beispielsweise für die regionale Ebene, dortige Strategien in Kohärenz zu den Landesstrategien zu entwickeln.

- **Wirkungsorientierung:** Kommunikationsorientierung und Governance-Orientierung führen unter anderem dazu, dass Gelegenheiten geschaffen werden, sich auszutauschen und Information fließen zu lassen. Hier ist der Synergieprozess aber noch nicht abgeschlossen. Wirkungsorientierung bedeutet, in diesen Gelegenheiten zu erzielende Ergebnisse und Wirkungen gemeinsam zu definieren und deren Erreichung auch zu verfolgen. Es geht hierbei stark um Lernprozesse, die in den unterschiedlichen Fonds-Systemen angeregt werden sollen. Wenn sich VertreterInnen unterschiedlicher Fonds zum Austausch in einem STRAT.AT-Workshop treffen, gemeinsam arbeiten, jedoch keinerlei verbindliche „Arbeitsaufträge“ in ihre Heimatsysteme mitnehmen, wird die Wirkung dieser Treffen eher marginal bleiben.“

Zitat „SYN.AT“, Ecker et al, 2011, S. 78

6 AKTUELLE ANSÄTZE

Für die Gestaltung der regionalen Handlungsebene entlang der identifizierten Eckpfeiler kann auf das Erfahrungswissen der österreichischen (und europäischen) ExpertInnen zurückgegriffen werden. In fast allen Bundesländern laufen derzeit Diskussionsprozesse über die künftige Gestaltung von „*Regional Governance*“, dabei spielt sowohl die Bedeutung der einzelnen Eckpfeiler als auch deren Verbindung eine zentrale Rolle.

Die regionalen Strukturen unterscheiden sich in den Bundesländern beträchtlich, dementsprechend unterschiedlich sind auch die aktuellen Diskussionsprozesse.

Eine Vorreiterrolle in der Optimierung regionaler **Organisationsstrukturen** hat das steirische Projekt Regionext übernommen. Seit 2006 wurde dort die regionale Handlungsebene stark umstrukturiert, regionale politische Gremien wurden als Entscheidungsträger für die Erstellung und Umsetzung von Entwicklungsleitbildern etabliert. In Tirol wurden mit der Strukturfondsperiode 2007–2013 die Strukturen der regionalen Handlungsebene zusammengeführt, aktuell wird vor allem daran gearbeitet, diese gewonnene Lösung unter bald neuen Rahmenbedingungen gut weiterführen zu können. In Salzburg und auch in Vorarlberg sind die regionalen Strukturen „bottom-up“ gewachsen und dementsprechend unterschied-

lich in Aufbau und Leistungen. In Vorarlberg läuft dazu ein Entwicklungsprozess, der vor allem auf die Kommunikation zwischen den zuständigen Landesstellen (im Sinne eines gemeinsamen Verständnisses und Vorgehens) und zwischen Land und Regionalstrukturen abzielt. In Oberösterreich, Niederösterreich und der Steiermark wird u. a. das Zusammenspiel zwischen Regionalmanagement und LEADER thematisiert.

Die angesprochenen Diskussionsprozesse gehen über strukturelle Fragen hinaus, auch die **Kultur professioneller Kooperation** ist ein zentrales Anliegen. Ansatzpunkte sind nicht nur in den Regionen selbst zu finden – in Niederösterreich wurden etwa in den letzten Jahren Regions-Jour-Fixe und Vereinbarungen zwischen Regionalentwicklungsstrukturen forciert – sondern auch auf Landesebene selbst, etwa in dem bereits erwähnten Entwicklungsprozess in Vorarlberg oder in der Entwicklung von Landesgremien in Oberösterreich und Niederösterreich, die in Zukunft regionalpolitische Fragestellungen gemeinsam reflektieren und abstimmen sollen.

Darüber hinaus wird auch auf nationaler Ebene großer Wert auf kooperatives Vorgehen gelegt, Netzwerke und spezifische Plattformen (RMÖ, Netzwerk Land) und natürlich die ÖROK sind Beispiele für bundesweite Vernetzung und Abstimmung.

Regionext – eine neue Regionsstruktur

2006 startete die Steiermark das Projekt „REGIONEXT“ zur Neustrukturierung und Weiterentwicklung der steirischen Regionalpolitik. Vor dem Hintergrund kleinteiliger (Gemeinde-)Strukturen, demografischer Entwicklungen und verschärftem regionalen Wettbewerb wurde eine neue Struktur entwickelt, die thematische Bündelung, mehr Eigenverantwortung, attraktive Lebensräume und höhere Wettbewerbsfähigkeit ermöglichen soll.

In dem bis heute fortlaufenden Projekt wurden u. a. folgende Veränderungen erreicht:

- Etablierung der Ebenen „**Region**“ und „**Kleinregion**“ mit Beschluss entsprechender Leitfäden durch die Landesregierung
- **Beschluss** von Novellen des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes (ROG), der Gemeindeordnung sowie des Gemeindeverbandsorganisationsgesetzes vom Landtag Steiermark
- In den **sieben Regionen** wurden Regionalversammlungen (BürgermeisterInnen, regionale Abgeordnete) und Regionalvorstände (regionale Abgeordnete, KleinregionsvertreterInnen) als neue Gremien etabliert.
- Mit der ROG Novelle erhielten die **Regionalvorstände** Rechtspersönlichkeit und können damit Verantwortung zur Erstellung regionaler Entwicklungsleitbilder übernehmen und zu deren Umsetzung als Gesellschafter eigener **RegionalentwicklungsgmbHs** auftreten.
- Aufgaben der Region sind insbesondere die Erstellung **regionaler Entwicklungsleitbilder** in Abstimmung mit dem Land Steiermark. Die Leitbilder sind von der Regionalversammlung zu beschließen und sollen durch entsprechende Prioritäten in den Förderentscheidungen der zuständigen Landesressorts in der Umsetzung unterstützt werden.
- Analog wurden auf Ebene der **Kleinregionen** sogenannte Kleinregionsversammlungen bzw. -vorstände eingerichtet. In der Kleinregionsversammlung (alle BürgermeisterInnen und GemeinderätInnen der Kleinregion) werden kleinregionale Entwicklungskonzepte beschlossen. Die Kleinregionen werden als Gemeindeverbände nach §38a der Steirischen Gemeindeordnung konstituiert.

Eine Besonderheit von Regionext ist die Etablierung von Regionen als eigenständige Körperschaften öffentlichen Rechts. Die Regionen sind weder als Landeseinrichtungen noch als Gemeindeverbände zu verstehen. Parallel zum „Regionext-Prozess“ wurde eine Verwaltungsstrukturreform durchgeführt, die mit 1. 8. 2012 in Kraft getreten ist, bei der die Anzahl der Abteilungen bzw. Fachabteilungen in der Landesverwaltung halbiert und die regionalpolitischen Zuständigkeiten gebündelt wurden.

Regionalmanagement nach der LEADER-Methode – Fallbeispiel Tirol

Mit der Reform des Regionalmanagements im Jahr 2006 (Konzept „Regionalmanagement neu“) wurde eine strukturelle und inhaltliche Zusammenführung der Regionalentwicklung (mit dem Hintergrund der EU-Strukturfondsprogramme) und der ländlichen Entwicklung (mit dem Hintergrund der Maßnahmenachse LEADER des österreichischen Programmes zur ländlichen Entwicklung, kurz ELER) erreicht. Regionalmanagementvereine und LEADER-Vereine wurden zu einem konsistenten Vereinstyp zusammengeführt. Somit gibt es seit der EU-Strukturfondsperiode 2007–2014 in Tirol Regionalmanagementvereine, die nach der LEADER-Methode arbeiten.

Die Regionalmanagements sollen zur Stärkung der regionalen Identität beitragen, die Erarbeitung von regionalen Entwicklungsstrategien und die Projektfindung und Projektentwicklung unterstützen sowie die Projekte begleiten, insbesondere auch in Bezug auf die Erschließung von Regionalförderungen im Rahmen der EU-Programme. Auch die regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen von INTERREG wird von den Regionalmanagements unterstützt und begleitet. Eine Evaluierung der Regionalentwicklungsstrukturen 2010/11 wies sehr positive Ergebnisse auf. Die Akzeptanz der Regionalmanagementvereine und die Sichtbarmachung des Nutzens der Regionalentwicklung sind sowohl in den Regionen als auch bei den landesweiten Systempartnern signifikant gestiegen.

Das Monitoring der LEADER-Umsetzung erfolgt über ein komplexes Qualitätsmanagementsystem. Darin wird das Projektmonitoring mit der LEADER-Strategie verknüpft, d. h. es muss für jedes Projekt angegeben werden, für welches Ziel der LEADER-Strategie ein Beitrag geleistet wird. In regelmäßigen Regionsgesprächen wird der Umsetzungsstand der jeweiligen Strategie anhand der Monitoringdaten reflektiert.

Die Projektleitung ist bei der Abt. Landesentwicklung und Zukunftsstrategie des Amtes der Tiroler Landesregierung angesiedelt, die die Agenden der Regionalentwicklung mit allen wichtigen Systempartnern auf Landesebene und mit den Regionen abstimmt. Die Politische Fundierung des Konzeptes „Regionalmanagement-neu“ erfolgte durch den Beschluss der Landesregierung.

Die Finanzierung der Basisstruktur der Vereine ist mit 100.000 Euro pro Regionalmanagement und Jahr gedeckelt. Davon sind 40 Prozent Eigenmittel durch den Verein auszubringen, 60 Prozent werden durch Land/Bund/EU gefördert. Dieser Basisbetrag kann um 50.000 Euro erhöht werden (bei aliquoter Förderung), wenn das Regionalmanagement außerordentliche Leistungen im Strategiebereich oder in der grenzüberschreitenden Tätigkeit erbringt.

Im aktuellen Rechnungshofbericht (Reihe Bund 2012/7) zu LEADER 2007 bis 2013 wird die „Wahrnehmung der Funktion der SVL durch eine für Regionalentwicklungs- und Raumordnungsagenden zuständige Fachabteilung, die mit den anderen Fachabteilungen der Landesverwaltung eng kooperierte“ als beispielgebende Umsetzung des LEADER-Konzeptes genannt.

Kooperation auf regionaler Ebene – drei Fallbeispiele

Die Studie „SYN.AT“ wurde 2011 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz erstellt und widmet sich der Koordination, Kooperation und Synergienutzung zwischen ESF, EFRE und ELER in Österreich.

Die Untersuchung beinhaltet u. a. drei Fallbeispiele, in denen die Kooperation auf regionaler Ebene beleuchtet wurde:

Region Außerfern

Wie in ganz Tirol wurde im Außerfern das Regionalmanagement nach der LEADER-Methode eingerichtet, d. h. die beiden Strukturen sind in einer Einheit verbunden. Auch auf Landesebene werden die Anbahnung/Abwicklung/Umsetzung von EFRE- und ELER-geförderten Aktivitäten von einer Stelle koordiniert. Positiv hervorgehoben werden intensive und kontinuierliche Abstimmung zwischen Regions- und Landesebene sowie die gute Kooperations- und Abstimmungsbasis innerhalb der Region, etwa zwischen Regionalmanagement und der regionalen AMS-Geschäftsstelle. Synergiehemmend wurden dagegen die geringen Berührungspunkte zwischen der Region und der Einrichtungen der ESF-Programme (zuständige Landesabteilung, territorialer Beschäftigungspakt) eingeschätzt.

Region Steyr-Kirchdorf

Die oberösterreichische Region Steyr-Kirchdorf zeichnet sich durch enge informelle Abstimmung und ein gemeinsames strategisches Dach der beteiligten Strukturen (Regionalmanagement-Geschäftsstelle, Verein Regionalforum Steyr-Kirchdorf, LAG Traunviertler Alpenvorland, LAG Nationalpark OÖ Kalkalpen) aus. Als Basis für eine inhaltlich abgestimmte Zusammenarbeit zwischen ELER und EFRE wird die Kohärenz der strategischen Ebenen (Landesentwicklungsstrategie – Regionalwirtschaftliches Entwicklungskonzept – Lokale Entwicklungsstrategien der LEADER-Aktionsgruppen) hervorgehoben. Zwischen Regionalmanagement und LEADER-Management wird regelmäßiger Informationsaustausch gepflegt – sie befinden sich im selben Gebäude („Haus der Region“), pflegen wöchentliche Jour-Fixe und verständigen sich anlassbezogen zu regionalen Projekten.

Als strukturelle Verbindung zum ESF fungieren in Oberösterreich zwei „Regionalmanagerinnen für Arbeit“. Diese sind als Teil des Regionalmanagements Oberösterreich beratend und unterstützend sowohl für regionale Strukturen als auch den Fachbeirat Arbeit und Beschäftigung sowie den territorialen Beschäftigungspakt tätig.

Region Oststeiermark

In der Steiermark bestehen (als einziges Bundesland) regionale Beschäftigungspakte, deren Koordination in der jeweiligen Regionalmanagementstelle angesiedelt ist. Das Regionalmanagement Oststeiermark hat damit als regionale Paktkoordinationsstelle die Aufgaben, beschäftigungs- und wirtschaftspolitische Themen in Form gemeinsamer Projekte zu verbinden.

Die Verbindung zwischen Regionalmanagement und LEADER-Regionen ist von unterschiedlicher Intensität. Für zwei LEADER-Regionen wird die Geschäftsführung vom Regionalmanagement übernommen, für zwei weitere Regionen begleitete das Regionalmanagement den Aufbau, mit zwei weiteren Regionen besteht jedoch kaum Kooperation.

Der dritte identifizierte Eckpfeiler für eine effektive **regionale Handlungsebene ist der Rahmen für ziel- und wirkungsorientiertes Handeln**. In diesem Bereich gibt es in der österreichischen Regionalpolitik vergleichsweise wenige Ansätze, auf die beispielgebend zurückgegriffen werden kann. Mehrere Gründe können zur Erklärung dieser Lücke angeführt werden:

- Ziele und Wirkungen der Regionalpolitik sind oft abstrakt. Es werden allgemeine Grundsätze festgelegt (z. B. sektoral integrierend, regionale Ressourcen aktivierend), auf deren Basis erst auf Ebene einer spezifischen Region konkrete Ziele festgelegt und Wirkungen beobachtet werden können. Klarerweise gibt es Themen, die sich besonders eignen, auf regionaler Ebene behandelt zu werden (etwa viele Bereiche der Daseinsvorsorge und Mobilität) und andere Themen, die sich wenig dazu eignen (etwa hochrangige Infrastrukturentscheidungen). Es bleibt jedoch selbst in klar „regionalen“ Themen schwierig, konkrete, allgemeingültige und leicht kommunizierbare Zielsetzungen zu formulieren, die auf Landes- bzw. Bundesebene Gültigkeit besitzen.
- Ziel- und Wirkungsorientierung wird als einengend erlebt, wenn Festlegungen (etwa in Förderprogrammdokumenten) später notwendigen Anpassungen im Wege stehen.
- In der Diskussion werden Ziele und Wirkung („Was soll bzw. wird nach einem Programm anders sein?“) mit Zielindikatoren („Woran werden wir das erkennen?“) oder Leistungsindikatoren („44 Workshops mit je zwölf TeilnehmerInnen wurden durchgeführt“) vermischt. Es macht einen Unterschied, ob Regionen sich verpflichten, nach besten Möglichkeiten vereinbarte Wirkungen anzustreben oder ob sie rein an der Erfüllung von Ziel- oder gar Leistungsindikatoren gemessen werden!
- In der Logik von Förderungen und der notwendigen Kontrolle der effizienten Mittelverwendung stehen Inputs und Outputs (d. h. Leistungen) im Vordergrund. Wirkungen sind auf aggregierter Ebene kaum beschreib- und belegbar.

Projekte zur Erfassung und Darstellung aggregierter Wirkungen von Förderprogrammen gibt es natürlich.¹⁷ So wurde 2011 eine „Regionalwirtschaftliche Wirkungsanalyse der LEADER-Initiativen in Kärnten“¹⁸ erstellt, in der aus einer Kombination von verfügbaren Leistungs- und Wirkungsdaten vier aggregierte Indikatoren gebildet werden: Effizienz, ökonomische Nachhaltigkeit, soziale und ökologische Nachhaltigkeit, Vernetzungsgrad. Auch im Rahmen des LEADER-Qualitätsmanagementsystems¹⁹ werden zahlreiche Indikatoren erfasst, um Wirkungen besser beobachten zu können.

Die konstatierte „Lücke“ besteht allerdings insoweit, als dass diese Wirkungsbeobachtungen zwar Dokumentation und Leistungsvergleich ermöglichen, aber meist nur in sehr beschränktem Umfang für die strategische Steuerung in den Regionen verwendet werden (können). Das „missing link“ sind regional spezifische Strategien, die angestrebte Ziele und Wirkungen klar und handlungsleitend formulieren. Die Wirkungsbeobachtung kann sich dann (auch anhand vorab vereinbarter Indikatoren) auf die vereinbarten Strategien beziehen.

Ein Rahmen für ziel- und wirkungsorientiertes Handeln erfordert zumindest dreierlei:

- Vereinbarung handlungsleitender, wirkungsorientierter Strategien zwischen regionaler Ebene und Landesebene
- Den Strategien entsprechende Wirkungsbeobachtung in den Regionen (mit dem Nachteil eingeschränkter Vergleichbarkeit zwischen Regionen mit unterschiedlichen Strategien)
- Reflexion und Lernkultur: Die Regionen werden tatsächlich vorrangig an der Erreichung der angestrebten Wirkungen gemessen (und nicht vorrangig an z. B. Leistungsindikatoren oder Ausschöpfungszahlen)

In der Förderung von Kleinregionsmanagements in Niederösterreich wird derzeit versucht, seit 2013 ein derartiges wirkungsorientiertes System zu etablieren.

17 Vergleich bspw. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 186 „Wirkungsevaluierung – ein Praxistest am Beispiel der EFRE-kofinanzierten Umweltmaßnahmen des Bundes 2007–2013“, Wien 2011

18 IHS Kärnten im Auftrag des Landes Kärnten, „Regionalwirtschaftliche Wirkungsanalyse der LEADER-Initiativen in Kärnten“, Klagenfurt 2011

19 Dieses System wurde in einem gemeinsamen Projekt der Länder Steiermark, Kärnten und Tirol entwickelt und von den drei Ländern jeweils auf spezifische Bedürfnisse adaptiert umgesetzt. In Tirol bezieht sich das System stark auf die LEADER-Strategien und wird auch als Grundlage für strategische Reflexion genutzt.

Kleinregionsmanagement in Niederösterreich

In Niederösterreich bestehen 58 Kleinregionen als eine gemeindeübergreifende Handlungsebene integrierter Regionalentwicklung. Die Kleinregionen umfassen zwischen 4 und 27 Gemeinden und zwischen 6.500 und 88.000 EinwohnerInnen und widmen sich einem großen Themenfeld wie Raumentwicklung, Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Technische Infrastruktur, Gesundheit und Soziales usw.

Zur Professionalisierung der Kleinregionen wurde 2006 eine Förderschiene für **KleinregionsmanagerInnen** entwickelt. Derzeit werden die Personalkosten für 21 ManagerInnen gefördert. Auf Basis einer Evaluierung im Jahr 2011 wurde die Förderung nach einem **wirkungsorientierten** Ansatz neu definiert.

Ab 2013 werden KleinregionsmanagerInnen für einen Zeitraum von drei Jahren durch das Land Niederösterreich gefördert. Grundlage der Förderauswahl ist ein prägnanter Strategieplan der einreichenden Kleinregionen, der zwei Fragen beantworten soll:

- Welche konkrete(n) Veränderung(en) soll(en) in der und durch die Kleinregion in den nächsten drei Jahren erreicht werden?
- Welchen konkreten Anteil an der Veränderung soll das Kleinregionsmanagement leisten.

Aus diesen Wirkungsüberlegungen sollen konkrete, überprüfbare und realistische Zielsetzungen abgeleitet werden. In Abstimmung mit der Förderstelle des Landes werden für das fortlaufende Umsetzungsmonitoring Wirkungsindikatoren vereinbart.

Begleitend werden für die geförderten KleinregionsmanagerInnen gemeinsame Weiterbildungs- und Coaching-Angebote durch das Land zur Verfügung gestellt.

7 EMPFEHLUNGEN

In der ÖREK-Partnerschaft wurden die Rolle und Herausforderungen der regionalen Handlungsebene intensiv diskutiert. Nicht alle identifizierten Herausforderungen lassen sich durch einfache Maßnahmen meistern, und es ist zu beachten, dass die Stärken der regionalen Handlungsebene (flexibel, konkret, integriert, aktivierend) bei Überlegungen zur Neugestaltung im Vordergrund bleiben. In einem nächsten Schritt gilt es, die Erkenntnisse der ÖREK-Partnerschaft zu nutzen. Die praktische Umsetzung erfolgt auf zwei Ebenen:

- Konkrete Ausgestaltung der Strukturfondsförderungen (STRAT.AT 2020), insbesondere im Hinblick auf CLLD;
- Weiterentwicklung der „Regional Governance“-Systeme auf Bundes-, Landes- und Regionsebene.

STRAT.AT 2020

Folgende Empfehlungen richten sich an die Akteure des STRAT.AT 2020-Prozesses bzw. an die Verantwortlichen der jeweiligen GSR-Programmierung.

CLLD, ITI und Joint Action Plan

- Nach derzeitigem Stand der Diskussion werden die Möglichkeiten standortbezogener Entwicklungspolitik durch die GSR-Fonds in der nächsten Periode auf drei Instrumente fokussiert: Community-Led Local Development (CLLD), Integrated Territorial Investment (ITI), Joint Action Plan. Im Rahmen der ÖREK-Partnerschaft wurde nur das Instrument CLLD näher bearbeitet. Alle drei Instrumente eröffnen neue Möglichkeiten, GSR-Fondsmittel für die Nutzung und Weiterentwicklung der regionalen Handlungsebene einzusetzen. Wir empfehlen, diese Möglichkeiten über den Rahmen der ÖREK-Partnerschaft hinaus fundiert auszuloten und auf nationaler Ebene **Umsetzungsoptionen für alle drei Instrumente zu diskutieren**.
- Wir empfehlen allen Fondsverantwortlichen, mit **Offenheit für fondsübergreifende Zusammenarbeit** in die Programmierungsarbeit zu gehen.

Community-Led Local Development (CLLD)

- CLLD ist ein wichtiges Instrument einer raumbezogenen **integrierten** Entwicklungspolitik. Über CLLD (bzw. LEADER) wird eine eigene regionale Handlungsebene mit charakteristischen Strukturen und Qualitäten geschaffen. Im Sinne der ÖREK-Partnerschaft gilt es, CLLD so einzusetzen, dass **Wirkungsorientierung** und **Kooperationsqualität** gesteigert und die **Organisationsstrukturen** der regionalen Handlungsebene professionalisiert werden.
- Top-down-Vorgaben für CLLD-Regionen (z. B. der rechtliche Rahmen zur Förderfähigkeit von Projekten, Anforderungen an Entwicklungsstrategien und die Lokale Aktionsgruppe) und Top-down-Supportleistungen (Toolbox, Vorbereitungsinitiativen, Modellbeispiele) sollen **weitestgehend auf nationaler Ebene und möglichst fondsübergreifend abgestimmt gemeinsam festgelegt** werden.
- CLLD kann auch über den bestehenden LEADER-Ansatz hinaus umgesetzt werden, etwa in städtischen Gebieten und Ballungsräumen oder in Form einer Multifonds-Umsetzung gemeinsam zwischen ELER, ESF und EFRE. Die Spannbreite an Umsetzungsvarianten kann erst nach Bekanntgabe der detaillierten Rahmenbedingungen (insbesondere verfügbare EU-Mittel, Durchführungsvorgaben der Kommission, Simplified Costs Options) beurteilt werden. **Wir empfehlen, die Entscheidung über die Rolle von ESF und EFRE in CLLD erst nach kritischer Betrachtung dieser Rahmenbedingungen (Anfang 2013) zu treffen**.
- Die LAGen sollen von Beginn an wissen, über wie viel Mittel sie über die gesamte Laufzeit verfügen können: Das würde ihre eigene Fähigkeit stärken, die Projekte nach strategischen Prioritäten auszuwählen. Dazu sind einerseits indikative Budgets (mit der Möglichkeit von Reallokation etwa im Fall absehbar geringer Mittelnutzung einer Region) und andererseits die verbindliche Reservierung **nationaler Kofinanzierungsmittel** bereits mit der Genehmigung der CLLD-Regionen nötig („ear-marking“). **Wir empfehlen, die Aufbringung dieser Mittel nach Möglichkeit in die Partnerschaftsvereinbarung aufzunehmen.**²⁰

²⁰ Anmerkung: Eine sektorübergreifende nationale Kofinanzierung ist eine bisher noch nicht andiskutierte Möglichkeit, den integrierten Charakter von CLLD zu unterstreichen.

- Die Auswahl der CLLD-Regionen (inkl. Festlegung einer Gebietskulisse und Auswahlkriterien) sollte fondsübergreifend abgestimmt sein. **Wir empfehlen, die Auswahl wettbewerbsorientiert zu gestalten, d. h. „weiße Flecken“ auf der Landkarte der CLLD-Regionen zuzulassen**, wenn die Qualität der Gebietsstrategie oder der Partnerschaft, die sie trägt, als unzureichend eingestuft wird.
- Damit die wettbewerbsbasierte Auswahl eine nachvollziehbare Beurteilungsgrundlage hat, **empfehlen wir, ein bundesweit geltendes Set an Beurteilungskriterien für die Qualität der Gebietsstrategien und der lokalen Aktionsgruppen zu entwickeln**. Wir empfehlen, folgende Kriterien für die Qualität von Strategien zu berücksichtigen: Die Strategien sollen integriert, sektor- und nach Möglichkeit fondsübergreifend erarbeitet werden und klare Prioritäten (z. B. Leitthemen) setzen. Die Strategien sollen eindeutig sein, handlungsorientierend und aktivierend wirken. Die Strategien sollen einen definierten Spielraum²¹ für unvorhergesehene oder besonders innovative Zielsetzungen ermöglichen.
- Im Sinne von Wirkungsorientierung und strategischer Einbettung von CLLD-Regionen werden die Qualität der **lokalen Entwicklungsstrategien** und deren Bewertung im Auswahlprozess eine wesentliche Rolle spielen. Bisher besteht in Österreich wenig Erfahrung mit wirkungsorientierten Strategien, die faktische Steuerungswirkung erzielen und eine förderliche Reflexion und Kontrolle ermöglichen. **Wir empfehlen der Verwaltungsbehörde und deren Partnern, Modellbeispiele und Tools zu entwickeln, welche die Strategieentwicklung der einreichenden Regionen und deren Bewertung unterstützen**.
- Für eine sinnvolle Einbettung der lokalen Entwicklungsstrategien ist es erforderlich, frühzeitig, d. h. vor der Einreichung der lokalen Gebietsstrategien durch die LAGen, den zu beachtenden strategischen Rahmen auf Bundes- und Landesebene explizit darzustellen. **Wir empfehlen den zuständigen Verwaltungsstellen, bestehende Leitbilder gegebenenfalls möglichst rasch (regional) zu konkretisieren**.
- **Einpassung** in und Anpassung an andere Strukturen der regionalen Handlungsebene. Hinsichtlich der räumlichen Abgrenzung von CLLD-Regionen besteht ein Zielkonflikt: Bottom-up, d. h. aus eigener Initiative entstandene Regionen sind erfahrungsgemäß gefestigter und erfolgreicher, doch sie entstehen aus einer anderen Logik als top-down festgelegte Gebiete, in denen auf Bedarfsorientierung, Mindestgrößen und Eindeutigkeit (d. h. keine Überlappungen, Flächendeckung) geachtet wird. **Wir empfehlen, nationale Kriterien für die räumliche Abgrenzung von CLLD-Regionen festzulegen**.
- Diese Kriterien inkludieren:
 - Die Region verfügt über ausreichende Größe und Potenzial, um ein professionelles CLLD-Management umzusetzen.²²
 - Die Region liegt in einer von den zuständigen Programmmanagements in Abstimmung mit den Ländern erstellten Gebietskulisse.
 - Die Region stellt sich als funktionaler Raum (mit gemeinsamen Herausforderungen und Lösungsansätzen) dar bzw. die Partnerschaft gründet auf dem Willen, gemeinsame Lösungen zu entwickeln und umzusetzen.
 - Im Sinne professioneller Managementstrukturen empfehlen wir, **CLLD mit anderen Strukturen (insbesondere Regionalmanagements) zu verknüpfen**. Dies kann auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen, wobei in jedem Fall die Eigenständigkeit der LAG-Entscheidungen (im Sinne der EU-Verordnung) gewährleistet sein muss:
 - Regionalmanagement wird selbst nach der CLLD-Methode umgesetzt (nach dem Tiroler Modell)²³
 - CLLD-Management wird im Auftrag der LAG durch ein räumlich zuständiges Regionalmanagement wahrgenommen.
 - CLLD-Management und Regionalmanagement sind über Abstimmungsmechanismen (z. B. Jour Fixe) miteinander und mit weiteren regionalen Akteuren verknüpft.

Programmumsetzung 2014–2020

- Die Umsetzung von CLLD ist Anlass, das Zusammenspiel der GSR-Fonds bzw. -Programme auf kontinuierlicher Basis zu optimieren. Wir empfehlen, in der ÖROK eine **fonds- und programmübergreifende Steuerungsgruppe** mit folgenden Aufgaben einzurichten:
 - Abstimmung zwischen den GSR-Fonds und -programmen und damit Verhinderung von Doppelgleisigkeiten oder Lücken
 - Harmonisierung der Rahmenbedingungen der Programme

21 Bspw. könnte festgelegt werden, dass bis zu 20 Prozent der Mittel für Aktivitäten reserviert werden, die zwar außerhalb der festgelegten Zielsetzungen der Strategie liegen, jedoch als besonders innovativ und wirksam für die Entwicklung der Region eingeschätzt werden.

22 Es ist zu beachten, dass maximal 25 Prozent der öffentlichen Mittel für das CLLD-Management eingesetzt werden dürfen. Damit sind etwa € 400.000,- öffentlicher Mitteleinsatz pro Jahr und CLLD-Region als unterer Richtwert anzusetzen.

23 Diese Möglichkeit bietet sich dort an, wo der geografische Kontext ein Zusammenfallen der RM mit LAGen ermöglicht bzw. sogar erfordert. Das sind die Bundesländer mit hohem alpinen Anteil und einer Konzentration der Bevölkerung in den Tälern (Vorarlberg, Tirol, Salzburg, Kärnten). In den anderen Ländern werden die Regionalmanagements auf einer größeren Skalenstufe (sowohl auf Fläche als auch auf EinwohnerInnenzahl bezogen) liegen als die viel stärker bottom-up operierenden LAGen.

- Harmonisierung von Rahmenbedingungen und „Regional Governance-Modellen“ (bzw. der regionalen Handlungsebene) der Länder
- Gemeinsame Auswahl der CLLD-Regionen
- Analog dazu empfehlen wir, auf **Landesebene Abstimmungsgremien** der fonds- bzw. programmverantwortlichen Stellen einzurichten. Diesen Gremien kommt insbesondere die Rolle eines Qualitätsmanagements in der Umsetzung von CLLD und im Zusammenspiel mit anderen Programmen zu.
- Auf regionaler Ebene sollen programm- und themenübergreifende Strategien entwickelt werden, die (abgestimmt mit übergeordneten Strategien) unter breiter Mitwirkung von Gemeinden, Wirtschaft und Zivilgesellschaft erstellt werden.
- Sowohl für die Strategien (insbesondere Wirkungsorientierung) als auch für den Erstellungsprozess (z. B. Qualität der Zusammenarbeit und Einbindung von Akteuren) sollen **Qualitätsanforderungen** formuliert werden. Diese Qualitätsanforderungen sollen Mindestkriterien auf Landes- bzw. nach Möglichkeit Bundesebene festlegen, Benutzerfreundlichkeit sichern und sowohl die strategischen Anforderungen der Regionsicht (maßgeschneidert, flexibel, aktivierend) und der Landesperspektive (verbindlich, abgestimmt) einbeziehen.

Weiterentwicklung der *Regional Governance* in Österreich

Folgende Empfehlungen richten sich an die für Regionalentwicklung zuständigen PolitikerInnen und Verwaltungsstellen der Länder und des Bundes.

- Professionelle (d. h. fachlich versierte, effektive, kooperative, aktivierende) Strukturen sind ein zentraler Erfolgsfaktor für die regionale Handlungsebene, dies erfordert sowohl Organisationsentwicklung als auch laufende Personalentwicklung. **Dem Kompetenzaufbau (z. B. Auswahl der Managements, Weiterbildung und laufende Unterstützung) ist daher hohe Priorität einzuräumen.**
- *Regional Governance* ist eine flächendeckende Herausforderung in Österreich, die auch organisationale Nachhaltigkeit erfordert. Dabei geht es nicht darum, einmal eingerichtete Strukturen dauerhaft zu erhalten, sondern die von diesen Strukturen erbrachten Governance-Leistungen dauerhaft zu gewährleisten. Die dafür eingerichteten Strukturen müssen hohen Qualitätsanforderungen genügen. **Wir empfehlen, diese Qualitätsanforderungen auf Basis des vorliegenden Arbeitspapiers zu definieren und mit den Akteuren der regionalen Handlungsebene zu vereinbaren.**
- EU-finanzierte Strukturen und Förderprogramme werden dem Anspruch organisationaler Nachhaltigkeit nicht gerecht. EU-Mittel können als Impuls in den *Regional Governance*-Systemen genutzt werden, sie sollen aber nicht als Legitimation oder gar Selbstzweck der regionalen Handlungsebene missverstanden werden. **Wir empfehlen den Ländern und Gemeinden, eine (Basis-) Finanzierung der regionalen Handlungsebene unabhängig von EU-Programmen zu sichern.**
- Eine Herausforderung der regionalen Handlungsebene ist es, die eigene strategische Schwerpunktsetzung und deren Innovationskraft mit der Abstimmung auf übergeordnete Strategien zu verbinden. Wir empfehlen, in der Steuerung regionaler Entwicklung einen klaren Fokus auf Wirkungsorientierung und strategisches Handeln zu legen:
- Regionale Strategien sollen mit der Landesregierung besprochen bzw. dem Land zur Kenntnis gebracht werden. Nach Möglichkeit sollen regionale Strategien auch als Entscheidungsgrundlage für die Vergabe von Landesmitteln genutzt werden (z. B. Priorisierung von strategisch eingebetteten Projekten bei Bedarfszuweisungen und Landesförderungen). Im Gegenzug sind die Länder gefordert, einen klaren strategischen Rahmen vorzugeben. Für die regelmäßige Abstimmung (auch in der Projektentwicklung z. B. im Rahmen von CLLD) zwischen regionaler Ebene und Land sind **geeignete Formate** zu entwickeln, die Rollenklarheit und kooperatives Vorgehen fördern.
- Regionale Strukturen (inkl. Tourismusverbände, Naturparks, Lokale Agenda 21 etc.) sollen **Möglichkeit zur Mitwirkung an der Strategieentwicklung** haben und sich auch eindeutig an diesen Strategien ausrichten.
- Förderinstrumente mit regionalem Bezug sollen **unabhängig von der jeweiligen Finanzierungsquelle** (Bund, Länder, EU) entlang der regionalen Strategien gebündelt eingesetzt werden.
- Strategien sind Instrumente, um koordiniert und gebündelt Ressourcen einzusetzen. Strategien beschreiben die angestrebten Wirkungen (d. h. die Ziele) und den angestrebten Weg, diese Ziele zu erreichen. **Strategien sollen realistisch UND ambitioniert sein.** Diese Funktion kann nur erreicht werden, wenn das Monitoring von Strategieumsetzung und Zielerreichung lernorientiert und partnerschaftlich erfolgt. Von den Regionen erfordert dies, Selbstverantwortung für Qualitätsmanagement übernehmen. Von den Ländern und Regionen erfordert dies, partnerschaftlichen Austausch zu suchen und zu pflegen. Eine Interpretation von regionalen Strategien als „Pflichtenheft“, dessen Umsetzung von Prüfstellen (bis zu EU und Rechnungshof) Schritt für Schritt kontrolliert wird, widerspricht der originären Funktion der Strategien!

- In Österreich wurde in den vergangenen 30 Jahren viel Kompetenz in der Gestaltung der regionalen Handlungsebene aufgebaut und ein komplexes System von Strukturen etabliert. Die aktuellen Herausforderungen erfordern „Leadership“ (eigenverantwortliches Handeln im Sinne des Gesamtsystems, Mut zu Entscheidungen) auf allen Ebenen, einerseits als **Bekenntnis zur weiteren Stärkung** der regionalen Handlungsebene und andererseits als **Mut zu Verschlankung und Bündelung** bestehender Strukturen. Wir empfehlen als Minimalanforderung (jedenfalls bei neuen Themen bzw. Aufgaben) zu prüfen, ob Aufgaben in bestehende Organisationsformen eingebunden werden können. Wir empfehlen, für die Koordination regionaler Aktivitäten ein geeignetes „Dach“ (als Struktur oder als Abstimmungsprozess) zu etablieren.
- Der österreichweite Austausch zwischen regionalen Akteuren soll weiterhin angeregt und unterstützt werden. Im Sinne einer Bündelung empfehlen wir zu **prüfen, ob auch bestehende Netzwerke** (z. B. LEADER-Netzwerk, Regionalmanagement Österreich, Netzwerk der Netzwerke) effektiver bzw. effizienter gestaltet werden können.
- Ein zentraler Baustein für gute *Regional Governance* ist die strukturierte und kontinuierliche Abstimmung

innerhalb der Landesebene. Eine Koordination und Bündelung auf regionaler Ebene ist nur bei guter Koordination auf Landesebene leistbar. **Wir empfehlen, auf Landesebene geeignete Formate zur Abstimmung und Koordination zwischen den beteiligten Landesstellen zu etablieren.** In diese Formate ist auch die regelmäßige Abstimmung mit den regionalen Akteuren einzubeziehen.

Zur weiteren Arbeit der ÖREK-Partnerschaft

Mit der Fertigstellung des Arbeitspapiers wird für die ÖREK-Partnerschaft „Die regionale Handlungsebene stärken“ ein wichtiger Meilenstein erreicht. Die Form und Schwerpunkte der Zusammenarbeit im zweiten Jahr der Partnerschaft ist noch festzulegen. Die Ergebnisse werden über die ÖROK-Website kommuniziert werden (Stand: Oktober 2012).

Der Austausch über die Weiterentwicklung der *Regional Governance*-Systeme in Österreich sollte jedenfalls auch über die Dauer der Partnerschaft hinaus gepflegt werden. Es wird überlegt, **regelmäßige (halbjährliche) Treffen dazu im Rahmen der ÖROK** anzuregen.

8 ANHANG

(a) Literatur

- Barca, F., An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, im Auftrag der DG Regio, 2009
- Bodenhöfer, H., Michael, A., Rodiga-Laßnig, P., Schwarz, M., Regionalwirtschaftliche Wirkungsanalyse der LEADER-Initiativen in Kärnten, Klagenfurt 2011
- Community of Practice on Partnership in the ESF, Partnership Learning Manual, 2012
- Draxl, P., Schneidewind, P., Downes, R., Bucek, M., Systemische Evaluierung des Regionalmanagements in Österreich, im Auftrag des BKA, 2004
- Gerhardter, G., Gruber, M., Regionalförderung als Lernprozess, Evaluierung der Förderungen des Bundeskanzleramtes für eigenständige Regionalentwicklung, Schriften zur Regionalpolitik und Raumordnung Nr. 32, Wien 2001
- Glasl, F., Dynamische Unternehmensentwicklung: Grundlagen für nachhaltiges Change Management, 2011
- Glatz, H., Weiss, M., Wirtschaftspolitische Intermediäre auf dem Prüfstand, in Trigon Themen 01/2011
- IHS Kärnten im Auftrag des Landes Kärnten, „Regionalwirtschaftliche Wirkungsanalyse der LEADER-Initiativen in Kärnten“, Klagenfurt 2011
- Lukesch, R., Payer, H., Winkler-Rieder, W., Wie gehen Regionen mit Krisen um? Eine explorative Studie über die Resilienz von Regionen, Hirzenriegl 2010
- ÖROK, Österreichischen Raumentwicklungskonzepts 2011, Wien 2011
- ÖROK-Schriftenreihe Nr. 186 „Wirkungsevaluierung – ein Praxistest am Beispiel der EFRE-kofinanzierten Umweltmaßnahmen des Bundes 2007–2013“, Wien 2011
- Schneidewind, P., Eine Region ist kein Motorrad, Frühjahrstagung, Österreichisches Institut für Raumplanung, Wien 1995.
- Verein Regionalmanagement Österreich, Abschlussbericht „Argumentarium“, Wien 2012
- www.pakte.at, Territoriale Beschäftigungspakte

(b) Skizzen regionaler Akteurslandschaften aus sieben österreichischen Bundesländern**Zur Erläuterung**

Beiliegende Skizzen sind als Teil des Bearbeitungsprozesses entstanden. Das dahinterliegende Ziel war, anhand eines ersten Überblicks die Entwicklung von Thesen zu gemeinsamen Herausforderungen der regionalen Governance-Strukturen zu unterstützen.

Die Darstellung ist weder vollständig (sie basiert auf einer zur Verfügung gestellten Liste von Institutionen) noch mit den jeweiligen (Kern-)Akteuren abgestimmt.

Es wurden Telefoninterviews mit den Akteuren geführt; Angaben über die Institutionen stammen aus diesen Telefoninterviews. Die zusammengeführten Darstellungen wurden lediglich als interne Arbeitsskizzen genutzt.

In den Skizzen werden drei Ebenen unterschieden, nämlich die Landesebene, die Ebene von Groß- bzw. Hauptregionen und die kleinregionale Ebene. Die Zuordnung von einzelnen Strukturen zu diesen drei Ebenen unterscheidet sich teilweise in den Bundesländern bzw. besteht die mittlere Ebene von „Großregionen“ nur in einigen Bundesländern.

In der Darstellung wurden einige Vereinfachungen eingeführt – insbesondere wird das „Land“ als eine Institution ohne Aufgliederung in die unterschiedlichen involvierten Abteilungen gezeigt, deren Abstimmung ist allerdings ebenfalls Fokus einer Governance-Betrachtung.

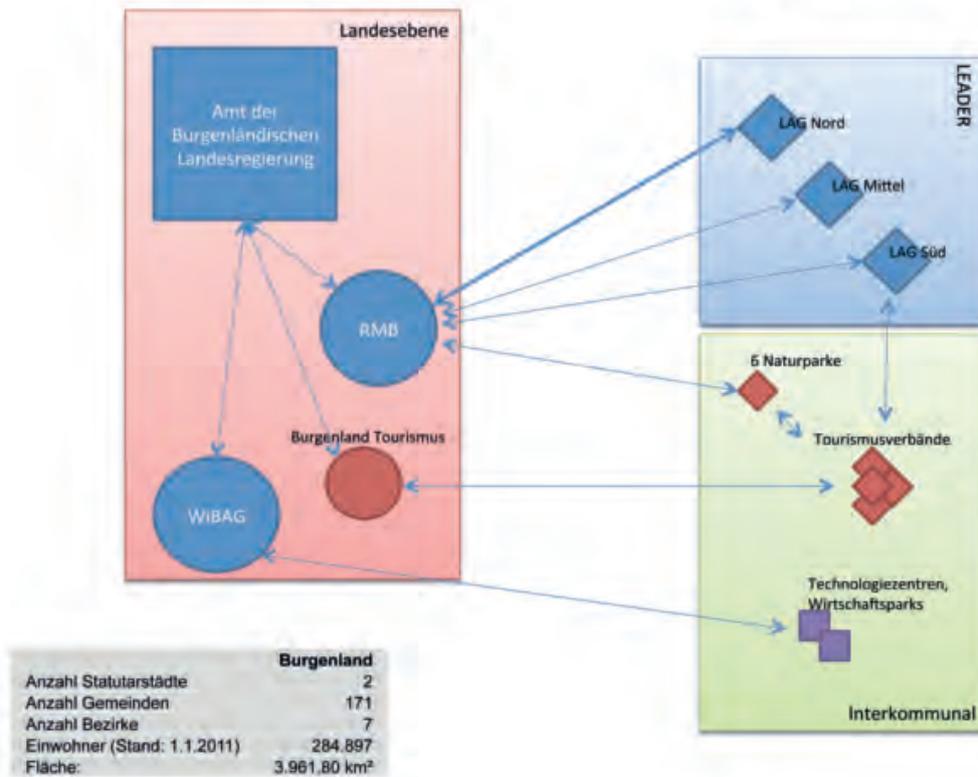
Formen  Gemeinden als (Haupt)Träger

 Landesgesellschaften
...

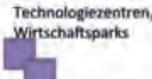
Institutionen mit thematisch integrierten Aufgaben sind blau dargestellt, sektoral/thematisch spezialisierte Institutionen in rot bzw. violett.

BURGENLAND

Burgenland - Überblick



Burgenland – ausgewählte Akteure

 <p>Amt der Burgenländischen Landesregierung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Steuerung über hoheitliche Verwaltung, Förderung, Eigentümerschaft an Landesagenturen 	<ul style="list-style-type: none"> • 124 örtliche Verbände, 6 Regionalverbände, 2 Destinations GmbHs • gesamt etwa 150 MitarbeiterInnen (die meisten davon Gemeindeangestellte) 	 <p>Tourismusverbände</p>
 <p>RMB</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalmanagement Burgenland GmbH, 100% im Eigentum des Landes • 33 Vollzeitäquivalente (VZÄ) • Koordination der EU-Regionalförderung, Aufbau regionaler Kooperationen, Beratung, Studien • MitarbeiterInnen für Abwicklung Dorferneuerung und LA 21, Naturpark Geschäftsstelle und LAG Nordburgenland ebenfalls hier angestellt. 	<ul style="list-style-type: none"> • LAG Nordburgenland ist mit 70 Mitgliedsgemeinden die größte LEADER Region Österreichs, LEADER Management ist bei RMB angestellt, 3VZÄ 	 <p>LAG Nord</p>
 <p>WIBAG</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftsservice Burgenland Aktiengesellschaft • 100% Tochter der Burgenländischen Landesholding GmbH • ca 30 VZÄ • Betriebsansiedlung, zahlreiche Beteiligungen, Förderungen • TEP Koordination 	<ul style="list-style-type: none"> • LAG Mittelburgenland und LAG Südburgenland mit je 2 VZÄ 	 <p>LAG Mittel</p>
 <p>Burgenland Tourismus</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Burgenland Tourismus ist gesetzlicher Landesverband, Präsidenten sind LH und zuständiges Regierungsmitglied • 16 VZÄ 	<ul style="list-style-type: none"> • 6 Vereine mit gesamt 9 VZÄ • ARGE zur Koordination, abgewickelt über RMB • Enge Zusammenarbeit mit Tourismusverbänden 	 <p>6 Naturparke</p>
		<ul style="list-style-type: none"> • 6 Technologiezentren sowie Wirtschaftsparks, betrieben durch Tochterunternehmen der WIBAG 	 <p>Technologiezentren, Wirtschaftsparks</p>

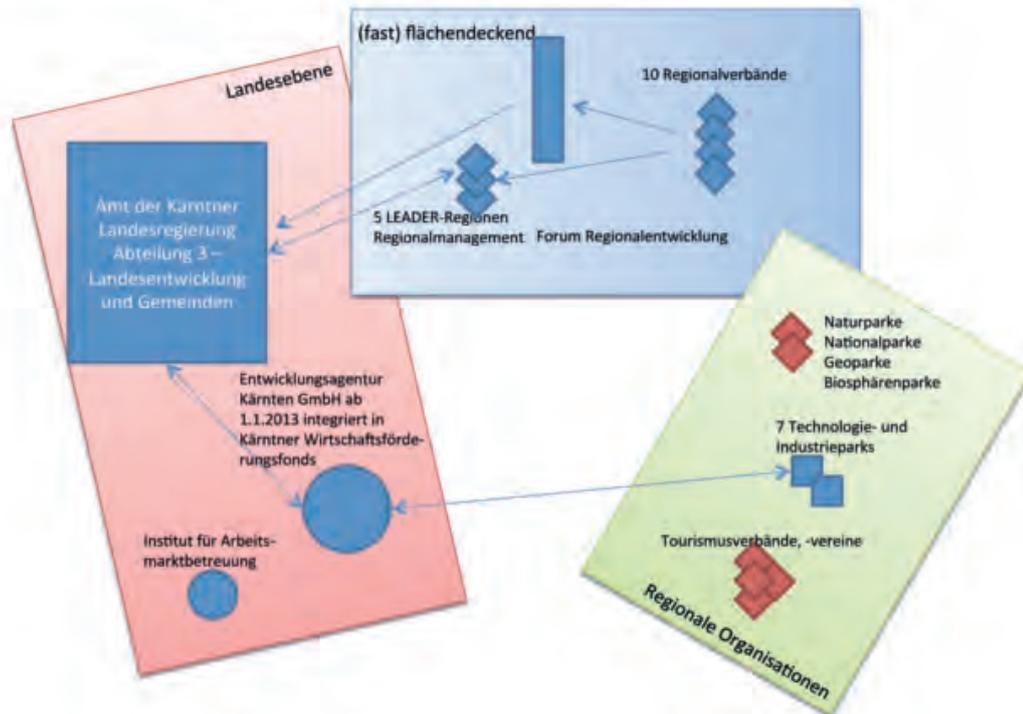
Burgenland – Governance Charakteristika

- Klar auf Landesebene strukturiertes Regional Governance System. RMB und WiBAG als zentrale Akteure.
- Zahlreiche Verbindungen zwischen den Teilsystemen. TrägerInnen von Managementfunktionen in RMB angestellt, TEP Koordination über WiBAG, enge Verbindung von Dorferneuerung/LA 21 und LEADER.

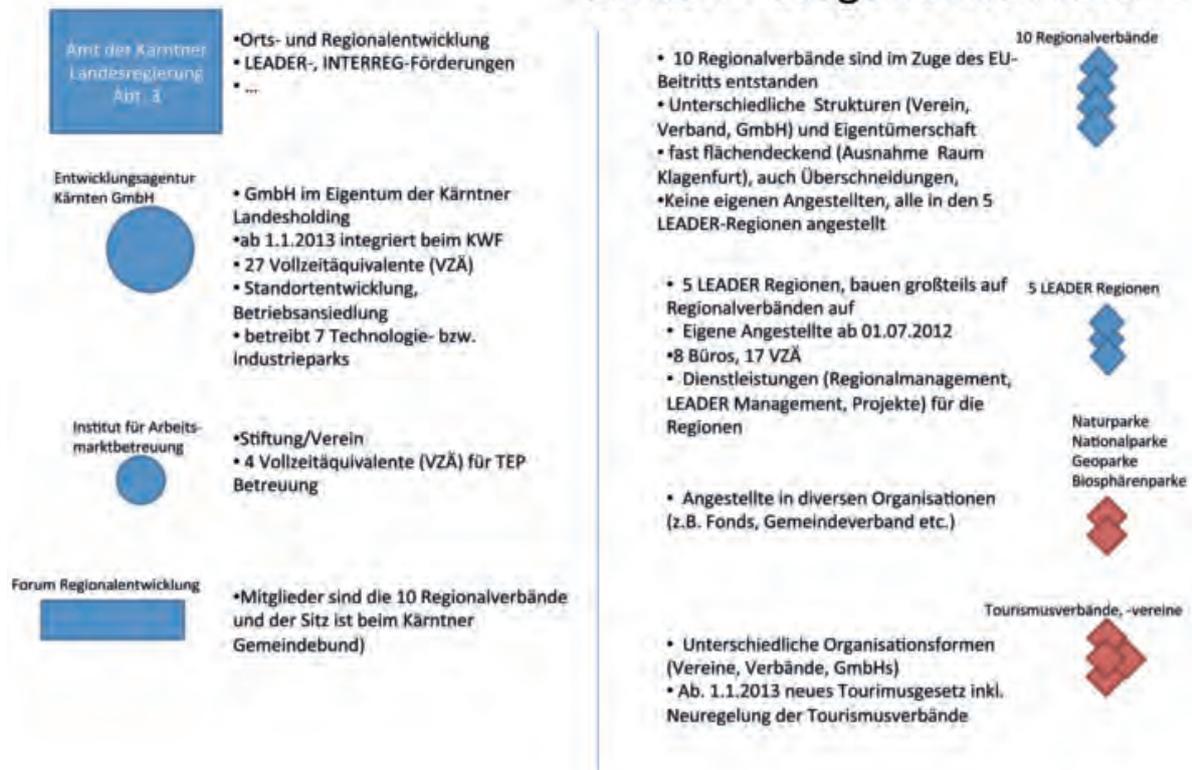
KÄRNTEN

	Kärnten
Anzahl Statutarstädte	2
Anzahl Gemeinden	132
Anzahl Bezirke	8
Einwohner (Stand: 1.1.2011)	558.271
Fläche:	9.364 km ²

Kärnten - Überblick



Kärnten – ausgewählte Akteure



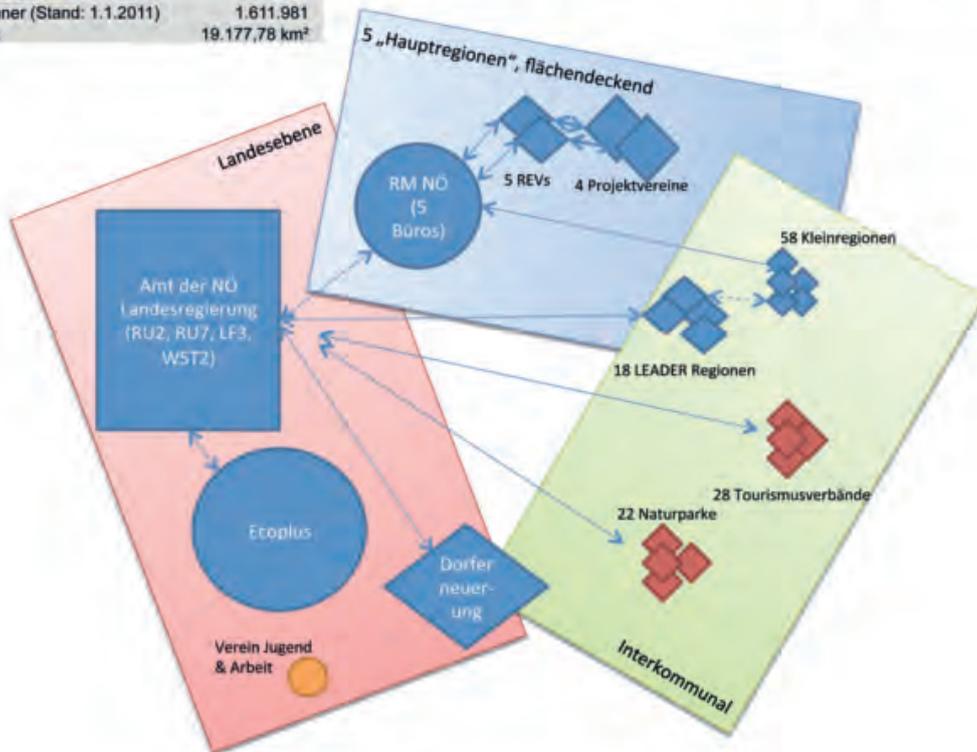
Kärnten – Governance Charakteristika

- Mit EU-Beitritt gewachsene Strukturen, individuelle Lösungen in den Regionen
- Regionalmanagement Dienstleistung GmbH wurde 2012 aufgelöst. Anstellungsverhältnisse LEADER-Management und Regionalmanagement ab 01.07.2012 direkt über die (LEADER) Regionen.

NIEDERÖSTERREICH

Niederösterreich	
Anzahl Statutarstädte	4
Anzahl Gemeinden	573
Anzahl Bezirke	21
Einwohner (Stand: 1.1.2011)	1.611.981
Fläche:	19.177,78 km ²

Niederösterreich - Überblick



Niederösterreich – ausgewählte Akteure

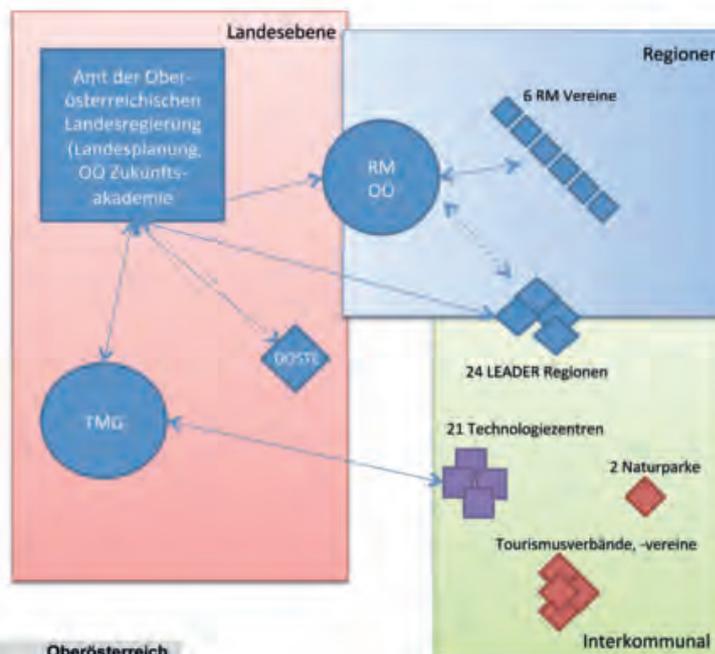
<p>Amt der NÖ Landesregierung (RU2, RU7, LF3, WST2)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eigentümerversorger bzw. Mitglied in Landesgesellschaften bzw. -vereinen • Förderungen (z.B. RM NÖ, KR, LEADER) • Leitbilder, Landesentwicklungsprozesse 	<p>NÖ Dorf- und Stadterneuerung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Landesweiter Verein, Mitglieder sind die NÖ Gemeinden • 4 Büros in Landesviertels, ca. 30 VZÄ
<p>Ecoplus</p> <ul style="list-style-type: none"> • GmbH im Landeseigentum • ca. 65 Vollzeitäquivalente (VZÄ) • Standortentwicklung, Beteiligungen • Förderungen, Cluster,... 	<p>Interkommunale Vereine</p> <ul style="list-style-type: none"> • 24 KR haben Kleinregionsmanagement (meist 20h Anstellung) • Teilweise Personalunion (Obleute), manchmal verbundenes Management mit LEADER Gruppen
<p>RM NÖ (5 Büros)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Landesnaher Verein (Mitglieder aus Landesabteilungen und Landesakademie) • 28 VZÄ, 5 Büros in den Hauptregionen, eng vernetzt mit REV, Geschäftsführung vernetzt Aktivitäten der Büros mit Landesstrategien 	<p>Vereine, als Mitglieder überwiegen Gemeinden</p> <ul style="list-style-type: none"> • fast flächendeckend
<p>5 REVs, 4 Projektvereine</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regionaler Entwicklungsverband, interkommunaler Verein in Hauptregion • ca. 1-2 VZÄ pro REV, zusätzlich meist geschätzt ca. 5 VZÄ pro REV über Projektvereine beschäftigt • Geschäftsführung durch jeweilige/n Regionalmanagerin, diese/r ist über RM NÖ angestellt und finanziert. 	<p>Organisiert in 6 Destinationen (GmbH, Gesellschafter: Land NÖ bzw. NÖ Werbung, Tourismusverbände, Tourismuswirtschaft)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tourismusverbände: 0 bis 2 VZÄ
<p>Verein Jugend & Arbeit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Koordination des Beschäftigungspaktes, dafür 2 VZÄ 	<p>Dachverband: Verein Naturparke NÖ, 1,5 VZÄ</p>

Niederösterreich – Governance Charakteristika

- Es gibt eine Vielzahl von Strukturen im Bereich der Regionalentwicklung in NÖ, die sich teilweise sektoral unterscheiden (und von unterschiedlichen Landesabteilungen betreut werden) und teilweise auf regionaler Ebene in Form von eng vernetzten Projektvereinen entwickelt wurden.
- Die Komplexität der Strukturen erschwert die Transparenz des Gesamtsystems nach innen und außen.
- Regionalmanagement NÖ sieht „Regional Governance“ als Kernaufgabe. Es wird versucht, durch informelle Kommunikation, Jour Fix o.ä., wichtige Akteure der Regionalentwicklung auf Hauptregionsebene zu vernetzen.
- Hypothese: Über eine Netzwerkanalyse wäre eine Gruppe von Kernakteuren identifizierbar. Die Organisationen sind über Personalunionen stark miteinander verbunden.

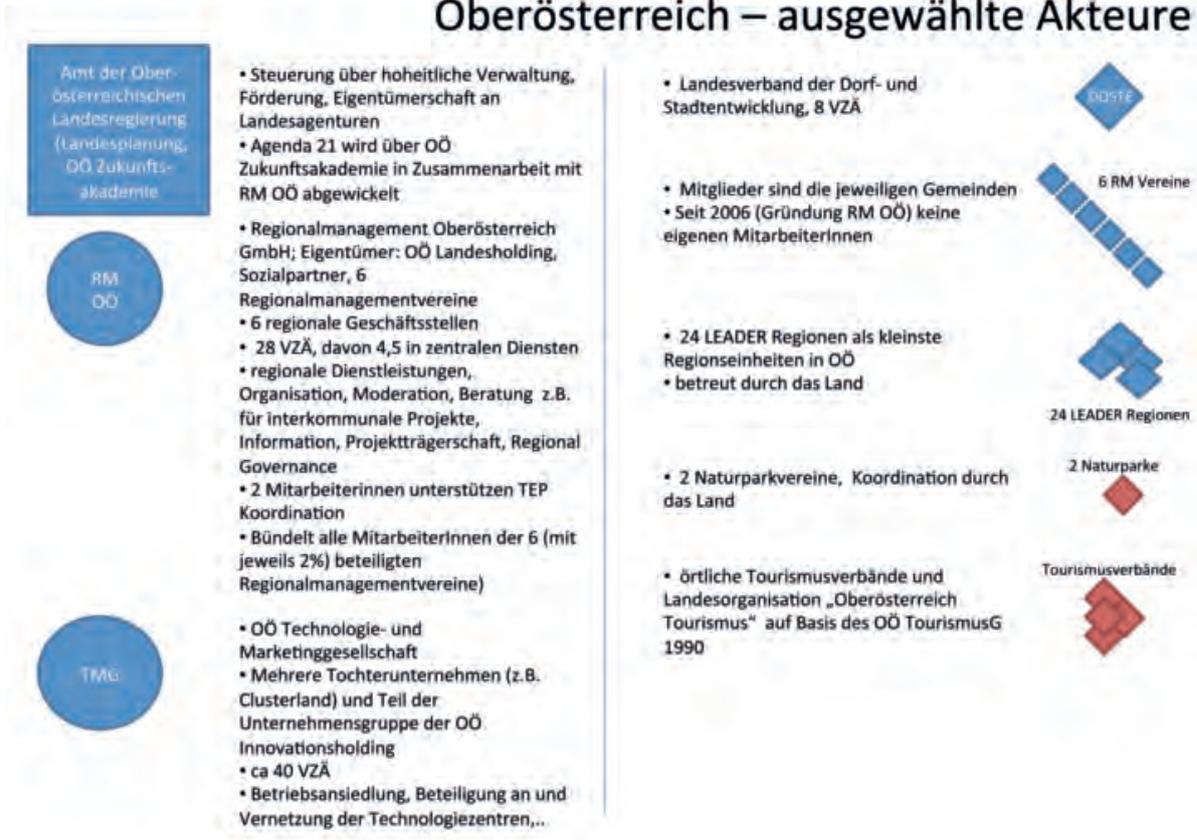
OBERÖSTERREICH

Oberösterreich - Überblick



Oberösterreich	
Anzahl Statutarstädte	3
Anzahl Gemeinden	444
Anzahl Bezirke	15
Einwohner (Stand: 1.1.2011)	1.412.640
Fläche:	11.981,92 km ²

Oberösterreich – ausgewählte Akteure



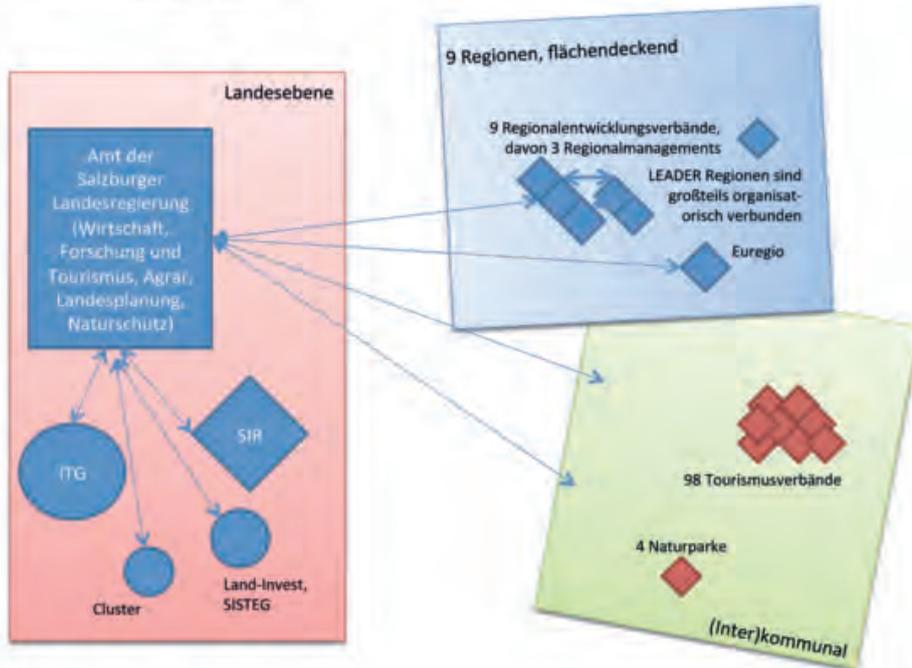
Oberösterreich – Governance Charakteristika

- Bündelung von Funktionen in mehreren Landesgesellschaften, diese sind wiederum in einer gemeinsamen Holding zusammengefasst.
- Modell einer Landes-RM-GmbH 2006 realisiert, derzeit weiterer Reformprozess in Diskussion
- „Regional Governance“ als gewählter Aufgabenbereich des RM OÖ, Einbindung von z.B. LEADER Regionen durch Jour Fix und Projektkoordinationstreffen.

SALZBURG

	Salzburg
Anzahl Statutarstädte	1
Anzahl Gemeinden	119
Anzahl Bezirke	5
Einwohner (Stand: 1.1.2011)	531.721
Fläche:	7.154,23 km ²

Salzburg - Überblick



Salzburg – ausgewählte Akteure

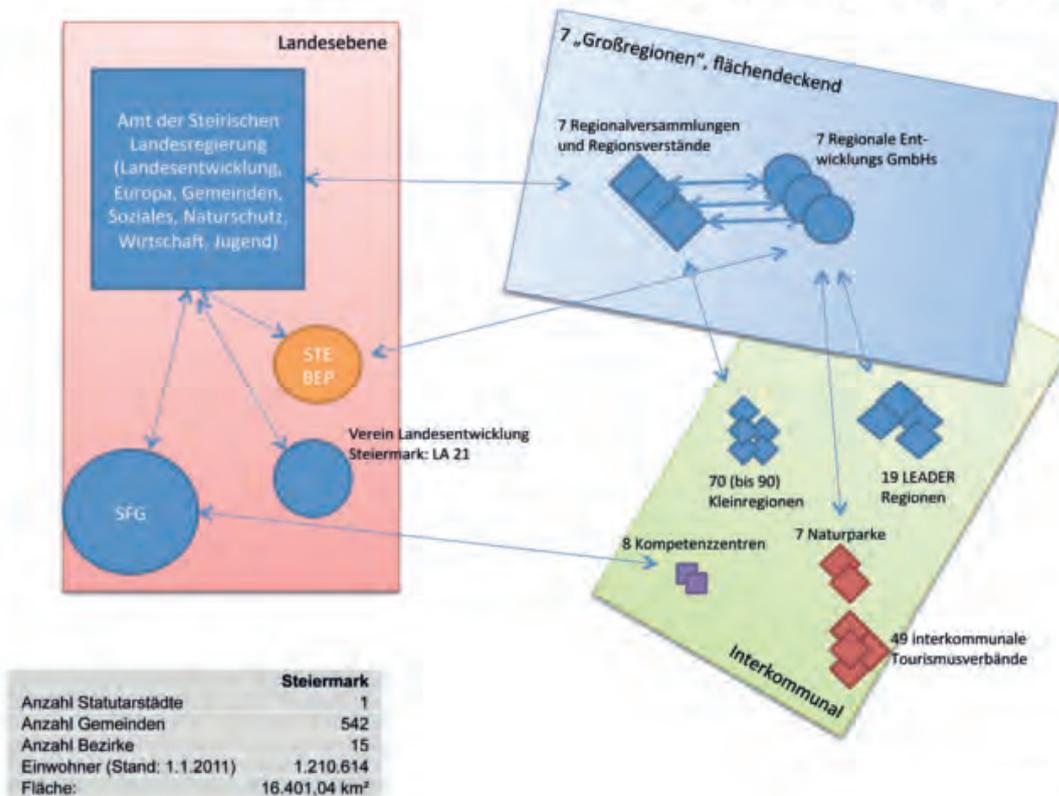
<p>Amt der Salzburger Landesregierung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Steuerung über hoheitliche Verwaltung, Förderung (z.B. LA21), Eigentümerschaft an Landesagenturen 	<p>ITG</p> <ul style="list-style-type: none"> • Innovations- und Technologietransfer Salzburg GmbH • Eigentümer: mehrheitlich Land Salzburg, weiters WK, IV, Universität, Standortagentur u.a. • ca. 15 Vollzeitäquivalente (VZÄ) • Standortentwicklung, Ansiedlung, Vermarktung 	<p>9 Regionalentwicklungsverbände, davon 3 Regionalmanagements</p> <ul style="list-style-type: none"> • 9 Pflichtverbände (nach Salzburger Gemeindeverbandgesetz) • Erstellung von Regionalprogrammen gemäß ROG, Projekte: z.B. ÖPNV -Verband • in 3 Fällen (aus 5b Förderung historisch gewachsen) Regionalmanagement, • 0 bis 6 VZÄ
<p>Land-Invest, SISTEG</p> <ul style="list-style-type: none"> • Land-Invest Salzburger Baulandsicherungsgesellschaft • Tochterunternehmen SISTEG: Salzburger Infrastruktur Errichtungsgesellschaft • GmbH im Landesbesitz • 5,5 VZÄ 	<p>8 LEADER Regionen</p> <ul style="list-style-type: none"> • davon 6 organisatorisch mit Regionalentwicklungsverbänden verbunden 	<p>LEADER Regionen sind größtenteils organisatorisch verbunden</p>
<p>Holzcluster</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verein Holzcluster Salzburg • Mitglieder: WK, Land • 2,5 VZÄ 	<p>Euregio Salzburg – Berchtesgadener Land - Traunstein</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mitglieder in den 2 Trägervereinen sind die 97 Gemeinden, die 2 Landkreise Berchtesgaden und Traunstein, Arbeiterkammer Sbg., Wirtschaftskammer Sbg. • 3 VZÄ 	<p>Euregio</p>
<p>SIR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen • Verein, 500 Mitglieder, darunter sind alle Salzburger Gemeinden • ca. 20 VZÄ 	<p>98 Tourismusverbände</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pflichtmitglieder sind die Tourismusunternehmen im jeweiligen Gebiet 	<p>98 Tourismusverbände</p>
	<p>4 Naturparke</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verein 	<p>4 Naturparke</p>

Salzburg – Governance Charakteristika

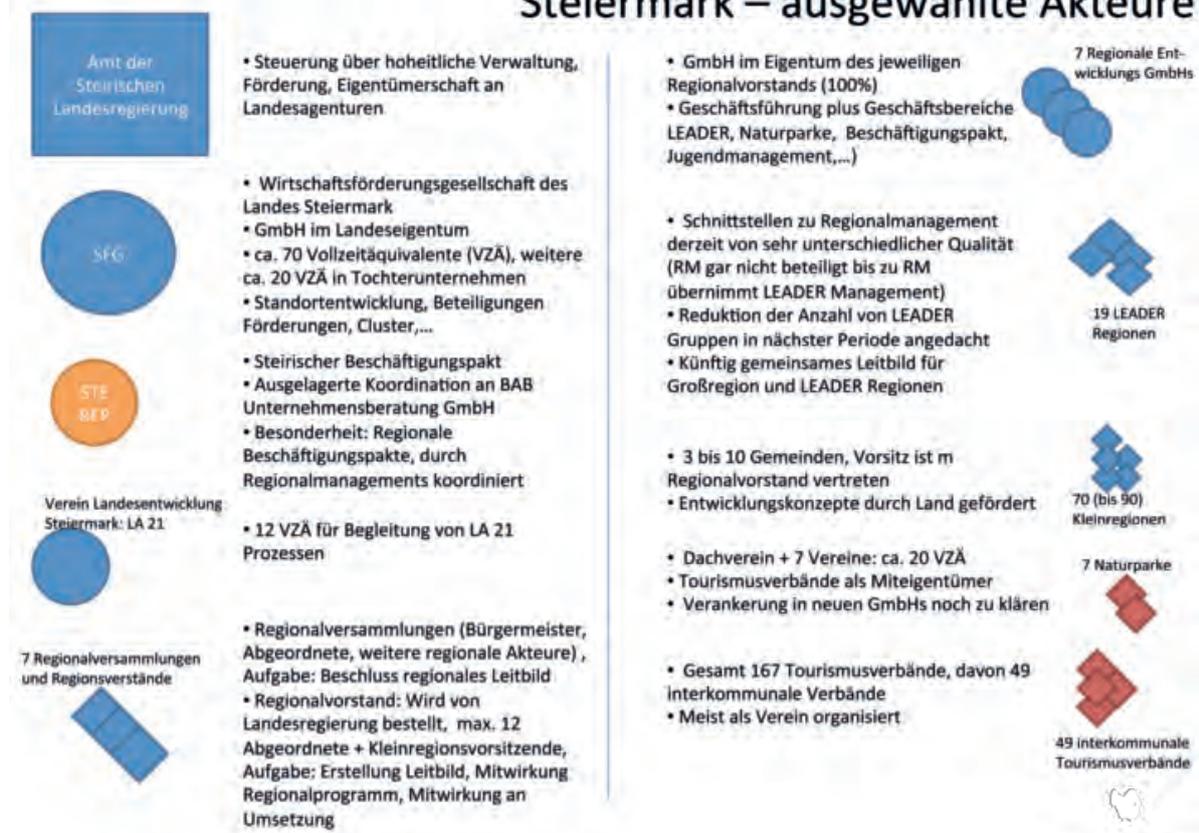
- Dualität aus a) verbindliche Regionalverbände (Pflichtverband, im ROG verankerte Aufgabe Regionalprogramme und b) historisch aus EU Förderungen gewachsene Managementstrukturen (RM, LEADER)
- Regionen entwickeln individuelle Regional-Governance Modelle. Autonomie und Selbstverantwortung aufgrund regionalspezifischer Situationen wird betont.

STEIERMARK

Steiermark (neu) - Überblick



Steiermark – ausgewählte Akteure

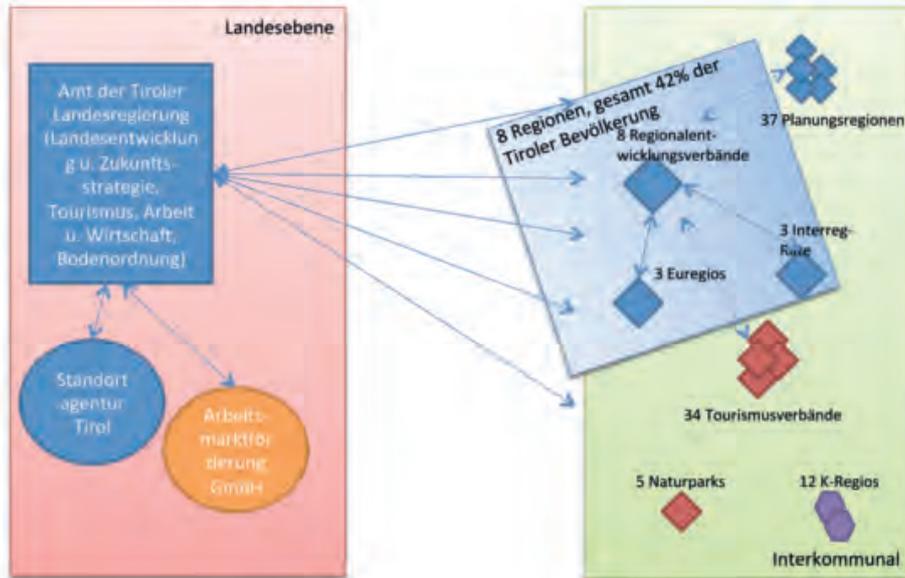


Steiermark (neu) – Governance Charakteristika

- Formalisierte Lösung über Regionalversammlung, Regionsvorstand und eigenständige Regionale Entwicklungs GmbHs in jeder der 7 Regionen
- Regionsleitbilder sollen – auch gegenüber der Landesregierung – für abgestimmte regionale Entwicklung sorgen
- Politische Legitimation der regionalen Ebene über Regionalversammlung und Kopplung der Regionsvorstände an Kleinregionen und gewählte Abgeordnete zum Landtag und Nationalrat.
- Der Aufgabenbereich der Regionalen Entwicklungs GmbHs kann stufenweise erweitert werden (z.B. regionales Jugendmanagement ab April 2012). Organisatorische Bündelung mit LEADER und Naturparks noch nicht restlos geklärt

TIROL

Tirol - Überblick



	Tirol
Anzahl Statutarstädte	1
Anzahl Gemeinden	279
Anzahl Bezirke	8
Einwohner (Stand: 1.1.2011)	710.048
Fläche:	12.647,71 km²



Tirol – ausgewählte Akteure

- Amt der Tiroler Landesregierung**
 - Netzwerkstelle für RM, Betreuung von Naturparks,
 - z.B. auch Förderstelle für regionale Kompetenzzentren, Dorferneuerung und LA 21
- Standortagentur Tirol**
 - Öffentlich-rechtlicher Fonds
 - ca. 35 Vollzeitäquivalente (VZÄ)
 - Standortentwicklung, Ansiedlung, Vermarktung
- Arbeitsmarktförderung GmbH**
 - Eigentümer: Land, Arbeiterkammer, Wirtschaftskammer
 - ca 28 VZÄ
 - koordiniert Beschäftigungspakt
- 8 Regionalentwicklungsverbände**
 - Umfassen ca. 42% der Tiroler Bevölkerung
 - Vereine, Mitglieder sind Gemeinden (mindestens 2 geschlossene Planungsverbände), Tourismusverbände, Sozialpartner, Private
 - Übernehmen Aufgabe von Regionalmanagement und LEADER Management
 - Arbeiten nach der LEADER Methode
 - etwa 3 VZÄ pro Region

- 3 Euregios**
 - Verein (Euregio Inntal) bzw. ARGE
 - organisatorisch verschränkt mit Regionalentwicklungsverbänden
- 3 Interreg-Route**
 - ARGE, organisatorisch verschränkt mit Regionalentwicklungsverbänden
 - Aufgabe: Unterstützung von grenzüberschreitenden Projekten
 - INTERREG AT-I finanziert
- 37 Planungsregionen**
 - Gemeindeverbände
 - Ziel: Voraussetzung für nachhaltige räumliche Entwicklung schaffen
 - Räumliche „Grundlage“ für Regionalentwicklungsverbände
- 34 Tourismusverbände**
 - Gemeindeverbände
 - Mitglied in (jeweiligen) Regionalentwicklungsverbänden
- 5 Naturparks**
 - Vereine
 - gesamt 12 MitarbeiterInnen
- 12 K-Regios**
 - Regionale Kompetenzzentren
 - Gefördert vom Land Tirol plus EFRE
 - Betreut von Standortagentur
 - Mindestens ein wissenschaftl. und ein Unternehmenspartner



Tirol – Governance Charakteristika

- Vorzug wurde einer regional getragenen Organisationsstruktur gegeben (Freiwilligkeit), dafür das Fehlen flächendeckender Einrichtungen in Kauf genommen.
- Land bietet sich als Plattform und Vernetzungsstelle für die 8 Regionalentwicklungsverbände an.
- Auf Ebene der Regionalentwicklungsverbände wird durch die Mitgliedschaft z.B. von Tourismusverbänden ein integrierender Ansatz gewählt. Über strukturelle Verbindung hinaus ist die Abstimmung auf dieser Ebene auf gute persönliche Beziehungen (z.B. mit regionalem AMS in der Zusammenarbeit im ESF-Bereich) angewiesen. Der vergleichbar kleinräumige Ansatz (durchschnittlich 35.000 Einwohner) bietet gute Überschaubarkeit für die beteiligten AkteurInnen.



ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Abbildungen

Abb. 1: Ausgewählte Akteure	33
Abb. 2: Eckpfeiler für die künftige Gestaltung der regionalen Handlungsebene	42

Tabelle

Tab. 1: Ergebnis World Café Tischgruppen	41
--	----

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK)

SCHRIFTENREIHE NR. 194

**ÖREK-PARTNERSCHAFT
DIE REGIONALE HANDLUNGSEBENE STÄRKEN**

TEIL 3

**WIRKUNGSORIENTIERUNG
IN DER REGIONALENTWICKLUNG**

Autoren:

STEFAN BAUER-WOLF UND

MICHAEL FISCHER

ÖAR REGIONALBERATUNG GMBH

Wien, Juni 2015

INHALTSVERZEICHNIS

	Einleitung	73
1	Einstieg: Wirkungsorientierte Regionalentwicklung	75
	Woran die Regionalentwicklung messen, wenn nicht an ihren Wirkungen?	75
	Grundbegriffe (I): „Ziele“, „Wirkung“ und „Indikator“	76
	Grundbegriffe (II): „Wirkungsmodell“	76
	Von Strategien zum konkreten Projekt	77
	Exkurs 1: Konzeptioneller Hintergrund	79
	Exkurs 2: Wirkungsorientierung und Qualitätsmanagement	79
2	Drei Logiken im Spannungsfeld	81
	Die Rolle von Indikatoren in den drei Logiken!	81
	Flughöhe der Beobachtung.....	82
	Verbindlichkeit von Zielen und Indikatoren	82
3	Modellbild wirkungsorientierter Regionalentwicklung	85
4	Empfehlungen	87
	Zusammenfassung der Empfehlungen nach Akteursgruppen.....	91
	Abbildungsverzeichnis	93

EINLEITUNG

Wir wurden von der ÖREK-Partnerschaft „Die regionale Handlungsebene stärken“ beauftragt, die österreichischen Erfahrungen mit „wirkungsorientierter Regionalentwicklung“ zu recherchieren und den Status quo sowie mögliche Zukunftsperspektiven in einem Bericht darzustellen.

Im Zuge zahlreicher Gespräche mit AkteurInnen der Regionalentwicklung verfestigte sich eine Beobachtung, mit der wir diesen Bericht einleiten möchten: Wirkungsorientierung ist eine strategische Hilfestellung für alle in der Regionalentwicklung beteiligten Akteure, um für die eigene Institution und vor allem für die Region gute Entscheidungen treffen zu können. Dennoch scheint sich die Begeisterung für diese Hilfestellung manchmal in Grenzen zu halten. Mehr noch – die konsequente Ausrichtung auf Wirkungen wird sogar als zusätzliche Last empfunden, und zwar wenn:

- von Regionalentwicklungsprogrammen unrealistische Wirkungen erwartet werden,
- Multikausalität und Komplexität regionaler Entwicklung verdrängt wird,
- Wirkungsorientierung ausschließlich als Kontrollinstrument der Förderstellen verstanden wird,
- Regionalentwicklungsakteure (gleich auf welcher Ebene) die Strategiearbeit, d. h. das Setzen und Verfolgen von Zielen, aus dem Blick verlieren.

Wirkungsorientierung ist mehr als das bloße Messen von Wirkungen im Rahmen von Evaluierungen und wissenschaftlichen Begleitstudien.

Wirkungsorientierte Regionalentwicklung ist ein strategischer Ansatz, in dem das konsequente Ausrichten aller Handlungen auf beabsichtigte Wirkungen im Zentrum steht. Sie hilft allen beteiligten Akteuren, ihre **Zeit und Energie bestmöglich einzubringen**. Sie erfordert eine engagierte Auseinandersetzung mit dem eigenen Tun. Sie erfordert eine hohe Kooperationskultur zwischen Region und übergeordneten Ebenen.

Wirkungsorientierung schafft klaren Mehrwert, wenn sie von allen Beteiligten gleich verstanden und gelebt wird. Dieses Arbeitspapier bietet **drei**

Orientierungshilfen für all jene RegionalentwicklerInnen an, die sich näher mit dem Konzept der „Wirkungsorientierung“ auseinandersetzen wollen:

(1) Einstieg in das Konzept und die wichtigsten Begriffe

Das Arbeitspapier hat nicht den Anspruch, konkrete Leitfäden (z. B. im Rahmen von LEADER oder anderen Förderprogrammen) zu ersetzen. Wir hoffen vielmehr, dass die künftigen AutorInnen von Leitfäden von dem Arbeitspapier profitieren können. PraktikerInnen soll das Kapitel „Einstieg: Orientierung auf Wirkungen“ einen komprimierten Überblick zur Idee und Ansprüchen von wirkungsorientierter Regionalentwicklung geben.

(2) „Drei Logiken“

Das Kapitel „Drei Logiken“ setzt sich mit einem wesentlichen Hemmschuh verstärkter Wirkungsorientierung auseinander. Es stellt drei unterschiedliche Erwartungshaltungen dar, die mitunter in beträchtlicher Spannung zueinander stehen: bessere Entscheidungen in den Regionen (Selbststeuerung!), bessere Überprüfbarkeit der eingesetzten öffentlichen Mittel (Legitimation!) und besseres Monitoring des Zusammenspiels unterschiedlichster regionalpolitischer Maßnahmen (Planung!). Die Unterscheidung und wechselseitige Anerkennung dieser drei Logiken macht pragmatische Lösungen, z. B. in der Indikatorenwahl und in Monitoringsystemen, möglich.

(3) Ein Modellbild wirkungsorientierter Regionalentwicklung

Wirkungsorientierung meint nicht bloß die nachträgliche Messung von Wirkungen, sondern von Beginn an die strategische Ausrichtung an vereinbarten Zielen. Das vorgeschlagene Modellbild gibt anhand von acht Stationen Hinweise auf die praktische Umsetzung wirkungsorientierter Regionalentwicklung. Auch die abschließenden Empfehlungen werden anhand dieses Modellbilds strukturiert.

Das vorliegende Arbeitspapier basiert auf den praktischen Erfahrungen der ÖROK-Partner. In vierzehn ausführlichen ExpertInnengesprächen wurden Stärken und Schwächen der derzeitigen

Umsetzung in Österreich beleuchtet, in einem gemeinsamen Workshop der ÖREK-Partnerschaft wurden die Hintergründe der gemeinsamen Erfahrungen diskutiert und Empfehlungen entwickelt.

Wir hoffen, mit diesem Arbeitspapier wertvolle Anregungen für eine vermehrte Wirkungsorientierung in der österreichischen Regionalentwicklung zu bieten!

1 EINSTIEG: WIRKUNGSORIENTIERTE REGIONALENTWICKLUNG

Woran die Regionalentwicklung messen, wenn nicht an ihren Wirkungen?

Auf den ersten Blick erscheint die Forderung nach „Wirkungsorientierung“ in der Regionalentwicklung fast überflüssig, denn alle Beteiligten sind ohne Zweifel bestrebt, handfeste Ergebnisse für ihre Regionen zu erzielen. Auf den zweiten Blick wird sichtbar, dass hinter der Forderung nach vermehrter Orientierung auf Wirkungen zentrale Fragestellungen der Regionalentwicklung stehen:

- **Wer setzt regionale Entwicklungsziele?** Seit den 1980er-Jahren steht eine eigenständige Regionalentwicklung, die regional angepasste Lösungen für spezifische Problemlagen sucht, als Komplementär an der Seite planungsorientierter Entwicklungsbemühungen der Länder und des Bundes.¹ Im Unterschied zu den Letztgenannten verfügt die „regionale Handlungsebene“ über keine politisch legitimierten Entscheidungsstrukturen,² sondern legt Entwicklungsziele durch kooperative Aushandlung zwischen sich freiwillig beteiligenden Akteuren fest. Diese Ziele sind weiters mit den Erwartungen und Zielsetzungen der anderen Ebenen abzugleichen. Ein klares gemeinsames Verständnis der angestrebten Ziele und Wirkungen regionaler Entwicklungsmaßnahmen bleibt daher innerhalb der Region und darüber hinaus eine notwendige Erfolgsbedingung!
- **Wer übernimmt Verantwortung für effizienten und effektiven Einsatz öffentlicher Mittel?** Regionalentwicklungsmaßnahmen werden durch öffentliche Gelder der Gemeinden, der Länder, des Bundes und der europäischen Union unterstützt. Die zuständigen Förderstellen tragen damit (Mit-) Verantwortung für den effizienten und effektiven Mitteleinsatz, obwohl sie die Umsetzung in den Regionen nur sehr eingeschränkt selbst bestimmen können. In Förderverträgen vereinbarte Ziele

und Wirkungen sind eine Möglichkeit, Effektivität (d. h. möglichst hohe Zielerreichung) und Effizienz (d. h. möglichst wirtschaftlichen Mitteleinsatz) zu sichern.

- **Was heißt hier „Wirkung“?** Die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung einer Region wird durch eine Fülle von äußeren und inneren Faktoren beeinflusst. Die „regionale Handlungsebene“ kann in diesem komplexen Zusammenspiel nur begrenzte Beiträge zur Überwindung großer Herausforderungen leisten (z. B. Arbeitsplätze schaffen, Verkehrsprobleme lösen, Abwanderung stoppen, Nahversorgung sichern etc.). Wesentliche Beiträge werden oft bei „weichen“ Faktoren (z. B. Vernetzung der regionalen Akteure) geleistet, deren Wirkungen nur sehr schwer messbar sind.

Wirkungsorientierte Regionalentwicklung soll vor diesem Hintergrund gewährleisten, dass

- komplexe Zusammenhänge in sinnvolle (d.h. unmittelbar durch die regionale Handlungsebene und in der zur Verfügung stehenden Zeit beeinflussbare) regionale Ziele gegossen werden;
- die regionalen Akteure ihre Handlungen an diesen Zielen ausrichten;
- die Wirkungen dieses Handelns beobachtbar und überprüfbar werden.

Wirkungsorientierung kann jedoch nur eingeschränkt verordnet werden. Die Angst vor Kontrolle bzw. eingeschränkter Entscheidungsautonomie führt oft dazu, dass in regionalen Strategien lieber Allgemeinplätze geschrieben werden als konkrete Ziele. Strategien, die „für die oben“ geschrieben werden, sollen gut klingen, aber möglichst alles offen lassen. Indikatoren, die „für die oben“ in Monitoringsysteme eingegeben werden, leiden an mangelhafter Qualität, fehlender „Erdung“ und werden nicht für strategische

1 Vgl. Gerhardtter und Gruber 2001: Regionalförderung als Lernprozess Evaluierung der Förderungen des Bundeskanzleramtes für eigenständige Regionalentwicklung. <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=3372>

2 Um exakt zu sein: Die Politikwissenschaft unterscheidet zwischen Input- und Output-Legitimation von politischen Entscheidungen. Input-Legitimation als normatives Prinzip meint, dass die EntscheidungsträgerInnen beispielsweise durch demokratische Wahlen vom Volk eingesetzt wurden. Auf der regionalen Handlungsebene besteht Input-Legitimation bestenfalls indirekt (über die Kooperation gewählter GemeindevertreterInnen oder Landtagsabgeordneter). Output-Legitimation als funktionales Prinzip meint die Anerkennung von politischen Entscheidungen aufgrund deren Nützlichkeit für das Volk, unabhängig vom Status der EntscheidungsträgerInnen. Output-Legitimation erfordert die Sichtbarkeit von Ergebnissen, ist also eine weitere Antriebsfeder für wirkungsorientiertes Handeln!

Reflexion herangezogen. Hier gilt es, einen Weg zu finden, die Sinnhaftigkeit dieses „Nachverfolgens“ sichtbar zu machen.

Grundbegriffe (I): „Ziele“, „Wirkung“ und „Indikator“

Langwierige Begriffsdefinitionen sind nicht immer hilfreich, um regionale Akteure von der Sinnhaftigkeit einer klaren Wirkungsorientierung zu überzeugen. Nach unserer Erfahrung ist es in der Praxis meist ausreichend, drei einfach verständliche Fragen zu stellen, um die Kernbegriffe zu verdeutlichen:

sichern. Auch Zielvereinbarungen mit Förderstellen sind bereits auf dieser Basis möglich. Bei komplexen Projekten ist es aber meist notwendig und sinnvoll, ein „Wirkungsmodell“ zu erarbeiten, d. h. eine fundierte Darstellung der Annahmen, wie zur Verfügung gestellte Ressourcen (Inputs) zu konkreten Ergebnissen führen sollen.

Abbildung 1 bietet eine vereinfachte Darstellung eines Wirkungsmodells in Form einer Wirkungskette an: Welche Inputs (z. B. Geld, Know-how, Zeit) werden für welche Aktivitäten gebraucht? Welche Outputs (z. B. Produkte, Dienstleistungen, Wissen) ent-

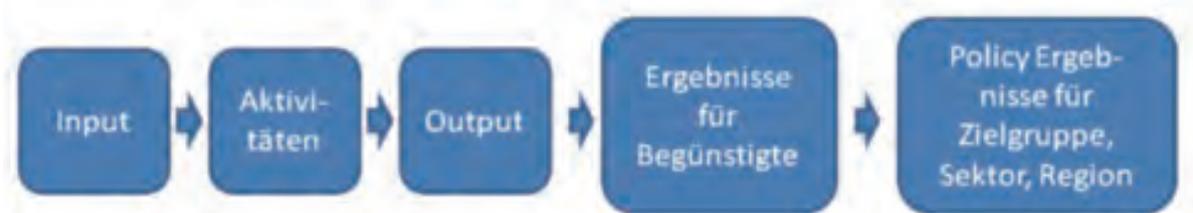
Unter „Ziel“ verstehen wir einen gewünschten Zustand, der sich aus einem Entwicklungsbedarf ergibt.	„Was (genau) soll anders sein?“
„Wirkung“ ist die Veränderung eines Zustands oder Verhaltens, die aufgrund einer Intervention eintritt. Jene Wirkungen, die unmittelbar auf die Intervention zurückzuführen sind, nennt man „direkte Ergebnisse“. Veränderungen, die nur mittelbar auf die Intervention zurückzuführen sind, d. h. wesentlich durch externe Faktoren beeinflusst werden, bezeichnet man als „indirekte Ergebnisse“. Eine „Wirkungshypothese“ formuliert dabei vorab den vermuteten Zusammenhang zwischen einer Intervention (Aktivität/Leistung), deren Nutzung und dem Eintreten des gewünschten Ergebnisses.	Was ist der konkrete Beitrag der regionalen Akteure zu diesem Ziel? Welche Beiträge anderer braucht es?
Ein „Indikator“ ist eine Hilfsgröße zur Wirkungsbeobachtung. Dabei ist zu unterscheiden: Indikatoren beschreiben das Feld/Thema der Wirkungsbeobachtung z. B. Arbeitslosigkeit. Durch entsprechende Subindikatoren kann die Arbeitslosigkeit z. B. in die Teilbereiche Jugend- und Altersarbeitslosigkeit weiter ausdifferenziert werden. Messzahlen sind die konkrete Ausprägung des Indikators und beschreiben, wo man sich in einem bestimmten, durch den Indikator festgelegten Feld/Thema, befindet. Die Arbeitslosenquote (Arbeitslose/[Beschäftigte + Arbeitslose]) als Messzahl beschreibt den konkreten Wert der Arbeitslosigkeit einer Region, die damit eingestuft werden kann. Messzahlen können verschiedene Skalen (Messniveaus) zugrunde liegen (siehe Hinweise zur Indikatorenbildung).	„Wer wird das Erreichen des Ziels bzw. die Wirkung woran bemerken?“

Grundbegriffe (II): „Wirkungsmodell“

Bei sehr einfachen Projekten reichen die oben gestellten Fragen schon aus, um ein gemeinsames Verständnis über die angestrebten Wirkungen und die hinter der Projektidee stehenden Wirkungshypothesen zu

stehen durch diese Aktivitäten? Wie werden die Outputs genutzt, um konkrete Ergebnisse für die Begünstigten zu erzielen? Welche weiteren direkten und indirekten Wirkungen sind aus den Aktivitäten und der Nutzung der Outputs über den Kreis der unmittelbar Begünstigten hinaus zu erwarten?

Abb. 1: „Wirkungskette“ als Grundlage eines Wirkungsmodells



Quelle: Eigene Darstellung

Praxishinweis zur Wirkungskette

In der Praxis besteht das Risiko, sich in der Diskussion von Begrifflichkeiten zu verlieren: Was genau unterscheidet einen „Output“ von einem „Ergebnis für Begünstigte“ und einem dadurch bewirkten „Policy Ergebnis“? Diese Schwierigkeit entsteht vor allem dann, wenn unterschiedliche Ebenen gleichzeitig diskutiert werden: Das angestrebte Ziel („Ergebnis für Begünstigte“) eines konkreten Projekts könnte darin liegen, den Verkaufsanteil regionaler bäuerlicher Produkte um zehn Prozent zu erhöhen. Dahinter steht auf Ebene der Regionsstrategie vielleicht das Ziel, der Landwirtschaft verbesserte Einkommenschancen zu bieten. Hier wiederum könnte ein dahinterliegendes Ziel einer Landesentwicklungsstrategie bestehen, die Anzahl der BetriebsnachfolgerInnen landesweit anzuheben bzw. die Anzahl der Betriebsschließungen einzudämmen. Aus Sicht der Landesentwicklungsstrategie ist in diesem Beispiel (siehe auch Abbildung 2) das gesamte Projekt als eine Aktivität zu werten, aus Sicht der Regionsstrategie werden die Projektergebnisse vielleicht als Output betrachtet.

Es ist in diesem Fall wesentlich, die unmittelbaren Ziele (in Abbildung 1 „Ergebnisse für Begünstigte“) des konkret zu besprechenden Projekts oder Programms als Ausgangspunkt zu nutzen: Was konkret soll und wird durch unsere Beiträge anders werden? Wer wird das woran bemerken?

Ein Wirkungsmodell dient dazu, ein gemeinsames Verständnis über das Ziel und einen plausiblen Weg hin zu diesem Ziel zu sichern. Es **dient der Reflexion** der beteiligten Akteure:

- Was genau soll erreicht werden? Welche Wirkungen werden angestrebt? („Ziele“)
- Welche Produkten oder Leistungen können erstellt werden, um diese Ziele zu erreichen? („Outputs“)
- Ist der vermutete Wirkungszusammenhang zwischen „Outputs“ und „Zielen“ realistisch und nachvollziehbar? Welche Risiken bestehen? Welche Alternativen bestehen?
- Können die nötigen Outputs mit den bestehenden Ressourcen („Inputs“, d. h. Zeit, Geld, Know-how, Beziehungskapital etc.) realisiert werden? Welche Risiken bestehen? Welche Alternativen bestehen?

Ein Wirkungsmodell bildet Hypothesen über Wirkungszusammenhänge ab. Derartige **Wirkungshypothesen** bestehen meist nur unausgesprochen in den Köpfen von ProjektinitiatorInnen. Ein Wirkungsmodell macht diese grundlegenden Annahmen **besprechbar und hinterfragbar**.

Wirkungsmodelle beschäftigen sich mit Ungewissheiten. Wirkungszusammenhänge in der Regionalentwicklung sind meist multikausal und fast nie zur Gänze vorausplanbar. Gerade deshalb ist es verlockend, sich auf die einfach planbaren Inputs, Aktivitäten und Outputs zu konzentrieren – und nicht auf die vielleicht ungewissen und einer Vielzahl von Einflussfaktoren ausgesetzten späteren Wirkungen. Doch gerade in der Auseinandersetzung mit (plausiblen!) Hypothesen zu den direkten und indirekten Ergebnissen von Aktivitäten und Outputs liegt der Mehrwert eines Wirkungsmodells.

Wirkungsmodelle können komplexe Kreisläufe abbilden, sie sind nicht auf lineare „Wirkungsketten“ (siehe Abbildung 1) allein beschränkt. Doch auch das komplexeste Wirkungsmodell wird nicht der Komplexität der Umsetzungsrealität gerecht. Ein derartiger Anspruch von Planungssicherheit (d. h. der Ausschaltung oben genannter Ungewissheiten) wirkt sogar kontraproduktiv. Wirkungsmodelle sollen das gemeinsame Verständnis der Beteiligten sichern und im Umsetzungsmonitoring helfen, rasch falsche Annahmen zu erkennen und korrigierend einzugreifen; hochkomplexe und damit nicht mehr durchschaubare Modelle sind dafür nicht geeignet.

Von Strategien zum konkreten Projekt

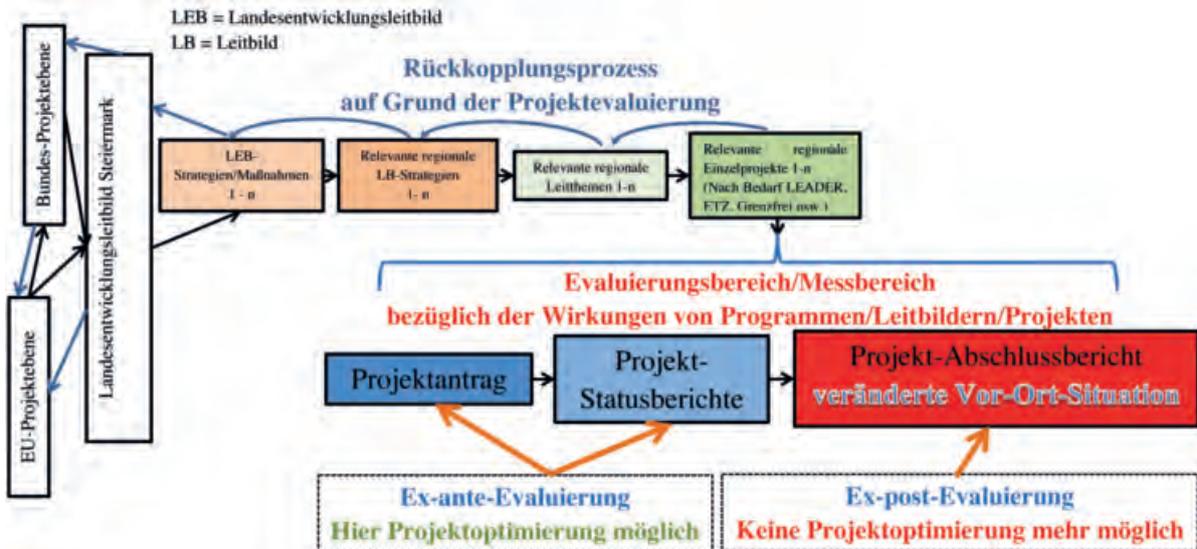
Wirkungsorientierung setzt im besten Fall an unterschiedlichen Ebenen der Regionalentwicklung gleichzeitig an: Landesentwicklungsstrategien beschreiben die von der Landesregierung beabsichtigten Wirkungen ihrer Regionalpolitik. Förderprogramme beschreiben die beabsichtigten Wirkungen der einzelnen Fördermaßnahmen auf EU-, Bundes- oder Landesebene. Regionsstrategien wiederum beschreiben die Ziele, d. h. die beabsichtigten Wirkungen, regionaler Akteure. Schließlich sind auch auf Ebene einzelner Projekte konkrete Ziele zu beschreiben.

Im Idealfall sind alle beschriebenen Ziele und Wirkungen so aufeinander abgestimmt, dass gemeinsam die höchstmögliche Effektivität und Effizienz gewährleistet wird.

Dazu sind unseres Erachtens nachstehende Voraussetzungen zu erfüllen:

- Möglichst hohe Klarheit über die angestrebten Wirkungen auf allen Ebenen. Dies umfasst neben einer inhaltlichen Klarheit auch ein möglichst gleiches Vokabular („Ziele“, „Aktivitäten/Leistungen“,

Abb. 2: Durchgehender Wirkungsprozess von der Programm- bis zur Projektebene



Quelle: Land Steiermark, Abt. 7, Landes- und Gemeindeentwicklung

„Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“

Das Konzept der „wirkungsorientierten Verwaltungsführung“ will Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung weiter verbessern. Auf Landesebene zählt Oberösterreich mit dem 2003 beschlossenen „langfristigen Management- und Unternehmenskonzept des Landes Oö für eine wirkungsorientierte Landesverwaltung (WOV 2015)“ zu den österreichischen Vorreitern dieses aus dem „New Public Management“ kommenden Ansatzes. Mit dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 wurden Elemente der Wirkungsorientierung in Österreich bundesweit verbindlich eingeführt:

„Die traditionelle Steuerung in öffentlichen Verwaltungen funktioniert über Ressourcen. Durch die Zuteilung verschiedener Inputs, wie finanzielle Mittel und Personal, wird erreicht, dass die Verwaltung in bestimmten Aufgabefeldern tätig wird. Dieser Steuerungsmechanismus schafft keine positiven Leistungsanreize. Im Gegenteil, eine effiziente (wirtschaftliche) Arbeitsweise kann zu Budgetkürzungen in der nächsten Haushaltsperiode führen (z. B. „Dezemberfieber“). Effektives (wirksames) Verwaltungshandeln wird nicht honoriert, weil die Ergebnisse der Verwaltungstätigkeit kaum in die Diskussion mit einbezogen werden. An diesen Schwächen knüpft die Wirkungsorientierung an. In der wirkungsorientierten Verwaltung bilden nicht die zur Verfügung stehenden Ressourcen, sondern die angestrebten Wirkungen in der Gesellschaft und die hierfür erforderlichen Leistungen den Ausrichtungsmaßstab des Verwaltungshandelns. Dahinter steht der Gedanke, dass die Wirkung letztendlich das Ziel staatlichen Handelns ist und nicht nur das bloße Tätigwerden der Verwaltung.“³

„Wirkungen“ etc.) und eine gleiche „Grammatik“ d. h. die Art der Verbindung dieser Elemente zu Wirkungshypothesen.

- Bereitschaft und Gelegenheit für Aushandlungsprozesse zwischen allen beteiligten Ebenen
- Jeder Ebene ihre Position in der Interventionslogik: Ein Projektziel soll einen plausiblen Beitrag zur Erreichung regionaler bzw. landespolitischer Ziele leisten, es setzt aber im Regelfall auf einer anderen Wirkungsebene an (siehe „Praxishinweis zur Wirkungskette“, S. 6). Das Wirkungsmodell des Projekts fokussiert auf die unmittelbaren „Ergebnisse für Begünstigte“ (siehe Abbildung 2). Nur für die Erreichung dieser Ziele kann das Projekt Verantwortung übernehmen. Für die Förderentscheidung muss darüber hinaus plausibel dargestellt sein, welche Wirkungen auf die (ebenfalls klar zu formulierenden!) Programmziele als direkte und indirekte „Policy Ergebnisse“ erwartbar sind.
- Prozess-Durchgängigkeit von der Programm- und Leitbildebene bis zur Projektebene und Vor-Ort-Maßnahmen durch einzelne Akteure oder Institutionen (siehe nachstehendes Beispiel anhand des Landesentwicklungsleitbildes Steiermark). Dabei

3 Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung, Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich, Dezember 2011, S. 11

„Result-Based Management“ in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

Wirkungsorientierung in der Regionalentwicklung betrifft nicht nur verwaltungsinterne Abläufe, sondern die Kooperation unterschiedlicher öffentlicher und privater Akteure. In diesem Zusammenhang ist die Erfahrung aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit von Interesse. In der Paris Declaration 2005⁴ wurde die Verpflichtung der Partnerländer und der Geberländer zu einem „ergebnisorientierten Management“ festgeschrieben, in dem die angestrebten Ergebnisse die Richtschnur für die eingesetzten Leistungen bilden. Dies erfordert auch „entsprechende Verbesserung der Entscheidungsprozesse“, in denen Informationen besser genutzt werden. Große internationale Organisationen haben auf dieser Basis wirkungsorientierte Managementmodelle entwickelt.⁵

Bei der Gestaltung wirkungsorientierter Strukturen sollte bedacht sein:

Regionalentwicklung im heutigen Verständnis geht davon aus, dass es regionalspezifische Herausforderungen und Ziele bzw. besondere **regionalspezifische Ressourcen** gibt, die nicht durch herkömmliche Verwaltungsmaßnahmen alleine aktivierbar sind.

Wenn Entwicklungsziele allein durch landesweite Förderprogramme erreichbar wären, machte es keinen Sinn, regionale Strukturen zu unterhalten. Im Umkehrschluss ist es dann gerade Aufgabe der regionalen Strukturen, in Strategieentwicklung zu investieren (anstatt bloß vorgegebene Zielsetzungen „herunterzubrechen“) und in die Aktivierung regionaler Akteure und deren Ressourcen!

werden die vielfach getrennt betrachteten Bereiche der Wirkungsorientierung und der Projektevaluierung zu einem Gesamtprozess zusammengefasst. Die Projektevaluierung entscheidet nicht nur über den direkten Projekterfolg, sondern auch über die Effektivität und Effizienz der Wirkungsmechanismen. Dieser Ansatz sollte auch in die Aushandlungsprozesse im Sinne der beiden vorangegangenen Punkte einfließen.

Exkurs 1: Konzeptioneller Hintergrund

Es gibt einen klaren Trend zur verstärkten Wirkungsorientierung in der Regionalentwicklung, nicht zuletzt durch die hohe Aufmerksamkeit auf Wirkungen in der europäischen Kohäsionspolitik 2014–2020. Dennoch gibt es kein einheitliches Modell, was genau unter „Wirkungsorientierung“ in der Regionalentwicklung zu verstehen ist und wie diese umzusetzen sei. Vorliegendes Arbeitspapier will einen Beitrag zum Verständnis der grundlegenden Prinzipien von Wirkungsorientierung in der Regionalentwicklung legen. Es stützt sich dabei auf die Erfahrungen der Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft und der interviewten Landesdienststellen und des Bearbeitungsteams. Die eng verwandten Konzepte der „wirkungsorientierten Verwaltungsführung“, des „result-based management“ in der internationalen Entwicklungszusammen-

arbeit und der „wirkungsorientierten Evaluierung“ boten hilfreiche Ansatzpunkte.

Exkurs 2: Wirkungsorientierung und Qualitätsmanagement

Wirkungsorientierte Regionalentwicklung erfordert entsprechende Managementqualitäten in den beteiligten Organisationsstrukturen. In der österreichischen Praxis wird daher „Qualitätsmanagement“ sehr eng mit dem Thema „Wirkungsorientierung“ verbunden. Wenn es auch zwei grundsätzlich unterschiedliche Aufgaben sind (Qualitätsmanagement richtet den Blick vor allem auf interne Strukturen und Prozesse der beteiligten Organisationen, Wirkungsorientierung richtet den Blick vor allem auf organisationsübergreifende Ziele und Strategien), so lassen sich einige Qualitätsanforderungen unmittelbar aus dem Anspruch wirkungsorientierter Regionalentwicklung ableiten:

→ Wirkungsorientierung ist Strategiearbeit: Ziele müssen gesetzt werden, Wirkungshypothesen diskutiert und Optionen entwickelt werden; Wirkungen müssen in der Umsetzung beobachtet und die gewählte Vorgangsweise reflektiert werden. Dies erfordert an erster Stelle die Bereitschaft der Akteure, sich konsequent auf diese Arbeit einzulassen. Erst eine hohe Qualität in der strategischen

4 Erklärung von Paris über die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit – Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht; OECD, Paris 2005

5 Beispielsweise: Result-Based Management Handbook, United Nations Development Group, 2011
„Wirkungsorientiertes Monitoring“ der deutschen Gesellschaft für international Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Reflexion löst die im folgenden Kapitel beschriebenen Spannungsfelder dreier Erwartungshaltungen an Wirkungsorientierung weitgehend auf. **Die Fähigkeit und Bereitschaft zu strategischem Handeln** ist ein wesentlicher Qualitätsanspruch!

→ Die Fähigkeit zur Selbstreflexion ist ein weiterer wesentlicher Anspruch, um die eigenen Beiträge wirkungsorientiert zu gestalten. Manchmal gilt es, das eigene Tun („Tun wir die richtigen Dinge? Tun wir die Dinge richtig?“) zu hinterfragen. Diese Reflexion gelingt nur, wenn zwischen den beteiligten

Organisationen und Personen ein hohes Ausmaß an Vertrauen und Offenheit besteht. In anderen Worten: Wirkungsorientierung kommt erst mit einer gemeinsamen **Lern- und Fehlerkultur** zur Geltung.

→ Regionalentwicklung erzielt Wirkung, wenn mehrere Akteure am selben Strang ziehen. Kooperation, Einbeziehung und Aktivierung von Dritten sowie im Anschluss adäquates **Schnittstellenmanagement** sind daher zentrale Anforderungen!

2 DREI LOGIKEN IM SPANNUNGSFELD

Regionale Akteure sind manchmal alles andere als begeistert von der Idee einer verstärkten Wirkungsorientierung. Diese wird als aufgelastete Bürde verstanden, die für Förderstellen (bzw. „die da oben“) gemacht werden soll. Dieses Missverständnis liegt wesentlich darin begründet, dass in der Praxis häufig drei unterschiedliche Erwartungshaltungen an „Wirkungsorientierung“ vermischt werden:



Logik regionaler Selbststeuerung

Wir brauchen „Wirkungsorientierung“, um die **Wirksamkeit der regionalen Handlungsebene** zu verbessern! Erfolgreiche Regionen arbeiten strategisch. Die regionalen Akteure formulieren strukturiert und strategisch Ziele („Was konkret soll anders werden? Was ist danach besser?“), wählen Projekte aus und Indikatoren („Woran wird man das erkennen?“) und behalten diese im gesamten Umsetzungsprozess ganz klar im Blick.



Legitimations-Logik

Wir brauchen „Wirkungsorientierung“, um den **Einsatz öffentlicher Mittel zu legitimieren**. Der Nachweis von Effizienz und Effektivität sowie von Kohärenz mit übergeordneten Zielsetzungen lässt sich über vereinbarte Ziele und Indikatoren erbringen. Sanktionsmechanismen schaffen Verbindlichkeit.



Planungs-Logik

Wir brauchen „Wirkungsorientierung“, um das **komplexe Zusammenspiel der regionalpolitischen Maßnahmen besser zu planen**. Aus der möglichst wissenschaftlich exakten Beobachtung konkreter Wirkungen können Veränderungen im Raum auch besser verstanden und regionalpolitische Maßnahmen in Zukunft zielgerichteter gesetzt werden.

Alle drei Logiken stellen berechnete Ansprüche an eine professionelle und wirkungsorientierte Regionalentwicklung. Die drei Logiken stellen daraus auch gemeinsame Erwartungen an die Regionalentwicklungspraxis, etwa Zielorientierung und Messbarkeit von Wirkungen.

Die drei Logiken stehen allerdings auch in beträchtlichen Spannungsfeldern zueinander, wie an folgenden Themen erörtert wird.

Die Rolle von Indikatoren in den drei Logiken!

→ Aus der Sicht der **Selbststeuerungs-Logik** sind Indikatoren schlicht Hilfsgrößen, deren Beobachtung den handelnden Personen Entscheidungen ermöglicht. Zum Vergleich: Im Fahrzeugcockpit gibt ein Geschwindigkeitsmesser nützliche Informationen, um gut am geplanten Ziel anzukommen.

→ Aus Sicht der **Legitimations-Logik** vereinfachen Indikatoren die Nachvollziehbarkeit und Kontrolle von vereinbarten Zielen, sie schaffen Verbindlichkeit. Um im oben genannten Vergleich zu bleiben: Ein Fahrtschreiber in Lastkraftwagen zeichnet die Fahrgeschwindigkeit nicht zur Information der FahrerIn, sondern zur unmittelbaren Kontrolle durch Dritte auf.

→ Aus Sicht der **Planungs-Logik** sind Indikatoren eine Fundgrube für spätere Analyse. Quantifizierte Beobachtungen können verglichen werden und damit Rückschlüsse auf regionale Bedarfe und erfolgversprechende Strategien gezogen werden. Im oben genannten Vergleich: Die Auswertung der Fahrtschreiber und Unfallstatistiken von Speditionsunternehmen wird als Datengrundlage einer Reformdiskussion zur Straßenverkehrsordnung genutzt.

Oftmals werden aus Sicht der drei Logiken **unterschiedliche Indikatoren** verlangt, wodurch statt eines schlanken Monitoringsystems unübersichtliche Datensammlungszentren entstehen. Die Selbststeuerungs-Logik fokussiert auf Indikatoren zur Messung der unmittelbaren Projektziele („Ergebnisse für Begünstigte“, siehe Abbildung 1, S. 76), die Legitimi-

ons-Logik auf Indikatoren zur Messung der Zielerreichung des zugrunde liegenden Förderprogramms („Policy-Ergebnisse“). Aus Sicht der Planungs-Logik sind möglichst viele Daten möglichst gut vergleichbar zu erheben. Dies ist noch kein Problem per se (lässt man den Managementaufwand außer Acht) sondern nur dann, wenn es nicht gelingt, diese Indikatoren in eine sinnvolle Beziehung zueinander zu setzen. Hierzu braucht es aber als Grundlage eine Interventionslogik, die bereits Ziele, Ergebnisse und beabsichtigte Wirkungen der einzelnen Ebenen miteinander in Verbindung bringt (vgl. dazu weiter unten das Kapitel „Empfehlungen“ bzw. weiter oben den Praxishinweis).

Auch im praktischen Umgang mit einzelnen Indikatoren ergeben sich Spannungen. Aus Sicht der Selbststeuerungs-Logik können Indikatoren die Zielerreichung immer nur zu einem Teil abbilden. Ziele können erreicht worden sein, ohne dass sich dieser Erfolg in den (schlecht gewählten) Indikatoren zeigt. Schwerwiegender sind jene Fälle, in denen ein Indikator die Zielerreichung nur vortäuscht, das Projektteam aber beharrlich daran arbeitet, „den Indikator zu erfüllen“ anstatt das eigentliche Ziel im Auge zu behalten. Es gilt auch andere (teilweise unbeabsichtigte) Wirkungen der eigenen Handlungen zu beobachten und vor allem für „weiche“ Ziele (z. B. Aufbau von Kooperationsbeziehungen) lassen sich oft nur schwer umfassend aussagekräftige Indikatoren finden.

Die „Legitimations-Logik“ ist im Sinne der Verbindlichkeit versucht, die Erreichung von vereinbarten Indikatorwerten zum eigentlichen Ziel zu erklären. Sichtbar wird das daraus entstehende Spannungsfeld vor allem, wenn Projektteams nicht mehr die ursprünglich angestrebten regionalen Veränderungen (z. B. „Stärkung der Innovationsfähigkeit regionaler Unternehmen“) im Blick haben und Erreichtes kritisch reflektieren, sondern blindlings suboptimal gewählten Indikatoren nachlaufen (z. B. „x Unternehmen haben an regionalen Informationsabenden teilgenommen“) bzw. an ihnen gemessen werden (z. B. „Anzahl neu geschaffener Arbeitsplätze“).

Dieses Spannungsfeld im Umgang mit Indikatoren kann einerseits durch sorgsam gewählte Indikatoren und andererseits durch eine hohe Kooperationskultur zwischen (kontrollierenden) Fördergebern und (auf Autonomie bedachten) Umsetzern bewältigt werden. Auf keinen Fall sollte aber auf qualitative Prozessindikatoren vergessen werden.

Ein weiteres Spannungsfeld bleibt jedoch auch bei hoher Kooperationskultur bestehen. Wenn Monitoringdaten nicht nur zur internen Reflexion dienen sollen, sondern auch regionsübergreifend im Sinne

der „Planungs-Logik“ ausgewertet werden sollen, müssen Indikatoren gefunden werden, die in allen Regionen vergleichbar erhoben werden können und auch aggregierbar (d. h. z. B. auf Landes- oder Bundesebene auswertbar) sein sollen. Aus Sicht einer „Selbststeuerungs-Logik“ muss jede Region ihre eigenen Ziele definieren und sollen Indikatoren die Erreichung dieser regionalspezifischen Ziele möglichst gut messbar machen. Die Auflage, zu diesem Zweck vorab festgelegte Indikatoren zu verwenden, ist damit streng genommen unvereinbar.

Flughöhe der Beobachtung

Welche der drei Logiken vorrangig zur Anwendung kommt, wird nicht nur durch persönliche Zugänge der Beteiligten bestimmt, sondern auch durch die organisationalen Aufgabestellungen. Förderstellen müssen die „Legitimations-Logik“ in den Blick nehmen. Für Landesentwicklungsfragen zuständige Dienststellen haben notwendigerweise ein großes Interesse, Wirkungsbeobachtung auch im Sinne einer (überregionalen) „Planungs-Logik“ zu verstehen. Regionalentwicklungsvereinen kommt im zielgerichteten Zusammenspiel der unterschiedlichen Ebenen eine Sonderrolle zu, da sie in Kenntnis ihres speziellen Rahmens und des regionsspezifischen Entwicklungspotenzials sowohl strategische Funktionen haben als auch projektorientiert arbeiten. Der Anspruch einer wirkungsorientierten, thematischen Gesamtkonzeption kann nur gelingen, wenn eine Rückkopplung der Projekte mit den strategischen Zielsetzungen der Region vorgenommen wird. Deshalb kommen auf regionaler Ebene alle drei genannten Logiken (Selbststeuerungs-, Legitimations- und Planungslogik) zum Tragen.

Regionalen Initiativen und Projektumsetzern ist tendenziell die (auf Autonomie bedachte) „Selbststeuerungs-Logik“ am nächsten.

In der Folge tendieren Akteure auf Landesebene dazu, hoch aggregierte Wirkungen („Policy Ergebnisse“, siehe Abbildung 1, z. B. Entwicklung des Arbeitsmarktes, Regionalprodukt, Nüchtingungen) vor dem Hintergrund langfristiger Programme (z. B. sieben Jahre Förderperiode) zu betrachten. Auf Projektebene wird hingegen dazu tendiert, möglichst nur kurzfristig bloße Aktivitäten („x Workshops durchgeführt“) oder Outputs („x Personen sind qualifiziert“) als Zielsetzungen zu verkaufen, um sich nicht der Kontrolle einer „Legitimations-Logik“ mit zu engagierten Zielen zu unterwerfen.

Verbindlichkeit von Zielen und Indikatoren

Aus Sicht der „Selbststeuerungs-Logik“ müssen Ziele und Indikatoren wiederkehrend reflektiert (d. h.

Hinweise zur Indikatorenbildung im Rahmen der drei Logiken

Indikatoren sind Instrumente, um geplante bzw. eingetretene Veränderungen beobachtbar, messbar und beurteilbar zu machen. Es wird entlang der Wirkungskette (siehe Abbildung 1) zwischen Input-Indikatoren, Output-Indikatoren, Ergebnis-Indikatoren und darüber hinausgehenden Wirkungs-Indikatoren⁶ unterschieden.

Input- und Output-Indikatoren sind meist relativ leicht beschreibbar und messbar (z. B. Investitionssumme, Anzahl installierter Wärmepumpen-Anlagen, Anzahl neu ausgestatteter Laborplätze, Anzahl durchgeführter Workshops,...). Die Formulierung geeigneter Ergebnis- und Wirkungs-Indikatoren kann dagegen herausfordernd sein.

Über die Orientierung des Umgangs mit Indikatoren an den drei Logiken und anderen institutionellen Gegebenheiten hinausgehend, sollte auch deren Orientierung an der Lebenswelt der BürgerInnen, um die es im Wesentlichen geht, nicht vergessen werden. Mit dieser Orientierung könnten institutions- oder programmbedingte Doppelgleisigkeiten bei der Erstellung von Indikatoren vermieden werden.

nicht nur hinterfragen „Tun wir die Dinge richtig?“, sondern auch „Tun wir die richtigen Dinge?“) und im Bedarfsfall neu verhandelt werden. Die „Legitimations-Logik“ stellt das vor die Herausforderung, transparente Formen von Strategieanpassung zu finden. Ziele sollten keinesfalls willkürlich geändert werden, erst recht, wenn ein bestimmtes Projekt oder Programm aufgrund seiner Zielsetzungen im Wettbewerb mit anderen Vorschlägen ausgewählt wurde. Die „Legitimations-Logik“ leistet damit auch einen Beitrag zur (von Einzelpersonen unabhängigen) Kontinuität in der Arbeit von Regionen. Aus Sicht der „Planungs-Logik“ wären veränderte Ziele zunächst unproblematisch, allerdings sollen aus dieser Sicht unbedingt die (Vergleichbarkeit ermöglichenden) Indikatoren beibehalten werden.

Wirkungsorientierung erfordert eine Entflechtung der drei Logiken und einer konsequenten Umsetzung durch alle Beteiligten:

→ Monitoring macht nur soweit Sinn, als die erhobenen Informationen tatsächlich in der Region **zur Reflexion genutzt** werden! Das Monitoring eines Förderprogramms kann und soll nicht mit einem allgemeinen Raumbewachungssystem

verwechselt werden, in dem möglichst umfassend allgemeine Daten zur räumlichen Ent-

wicklung statistisch erfasst und ausgewertet werden. **Alle** richten ihre Handlungen danach aus, woran sie in der Praxis gemessen werden. Werden Inhalt und Qualität von regionalen Strategien nicht von Beginn an hinterfragt oder die Umsetzung nicht **konsequent** anhand der vereinbarten Ziele reflektiert, so wird „Wirkungsorientierung“ leicht als zusätzliche bürokratische Berichtspflicht missverstanden.

→ Die zentrale Herausforderung im Monitoring ist es weniger, die „richtigen Daten“ zu erheben, sondern vielmehr die bestehenden Informationen tatsächlich für strategische Reflexionen zu nutzen! Dies erfordert nicht nur gutes Managementverständnis in den Regionen, sondern auch gegenseitiges Vertrauen und eine offene **Lernkultur** zwischen Region und beteiligten Landesstellen bzw. Förderstellen!

→ Wirkungsorientierung braucht **Transparenz**. Es muss klar sein, welche Daten wofür verwendet werden, unter welchen Bedingungen Ziele und Indikatoren angepasst werden können und welche Konsequenzen nicht erreichte Ziele haben.

6 Wirkungs-Indikatoren (vgl. z. B. Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, 2006) sollen die über unmittelbare „Ergebnisse für Begünstigte“ hinausgehenden „Policy-Ergebnisse“ messen.

Hinweise zur Verwendung der Messzahlen

- Messzahlen können auf vier verschiedenen Messniveaus ansetzen:
- Auf der **Nominalskala** ist ein eingetretenes Ereignis Hinweis für eine eingetretene Wirkung (z. B. die Gründung regionaler Qualitätsplattformen). Hier geht es um die reine Aufzählung von Ereignissen, ohne deren Bewertung.
- Mit der **Ordinalskala** wird eine qualitative Verbesserung beschrieben, die nicht unmittelbar in Zahlen gefasst werden kann. In diesem Fall kann beispielsweise bei einer Reihung von Beliebtheitswerten regionaler Produkte nur angegeben werden, dass ein bestimmtes Produkt beliebter ist als ein anderes Produkt (Rangreihe). Es kann aber nicht gesagt werden „um wie viel“ ein Produkt beliebter ist als ein anderes.
- Mit der **Intervallskala** können Unterschiede in Bewertungen genauer definiert werden: Beispielsweise könnte damit ausgedrückt werden, dass der Beliebtheitsunterschied zwischen zwei regionalen Produkten a und b größer ist als der Beliebtheitsunterschied zwischen zwei regionalen Produkten c und d.
- Die sogenannte **Verhältnisskala** erweitert die Intervallskala um ein messtheoretisch wichtiges Detail, auf dieser Messskala gibt es einen „absoluten Nullpunkt“ (z. B. kein Umsatz, keine Beschäftigten, keine Investitionen,...). Bei Kenntnis des Ausgangswertes werden damit prozentuelle Zielangaben möglich (z. B. Erhöhung des Umsatzes um durchschnittlich 10 Prozent).

Nicht alle Messzahlen sind geeignet, um Wirkungen der Projektebene auf eine höhere (Programm- oder Landes-) Ebene zu **aggregieren**. Indikatoren auf der Nominal- und Ordinalskala sind meist spezifisch auf ein konkretes Projekt zugeschnitten und können in den seltensten Fällen sinnvoll aggregiert werden. Es kann hier lediglich festgehalten werden, wie viele Projekte ihre Ziele erreicht haben oder nicht erreicht haben. Auswirkungen auf Programm- und Landesziele sind damit nicht direkt über Ergebnisindikatoren der Projekte erfassbar, sondern nur über zusätzliche Evaluierungsschritte, in denen Plausibilität und Wahrscheinlichkeit von Wirkungen überprüft werden.

Auf der Intervall- und Verhältnisskala gemessene Indikatoren sind leicht auf höhere Ebenen zu aggregieren, sie sind jedoch meist nur für **sachorientierte Projekte** (z. B. spezifische Schulungsmaßnahmen, Baumaßnahmen, spezifische Forschungs- und Innovationsaufträge) sinnvoll definierbar. Für **kontextorientierte Projekte** (z. B. Sensibilisierung für ein Zukunftsthema, Vernetzung von Akteuren) muss im Regelfall mit Messzahlen auf der Nominal- oder Ordinalskala das Auslangen gefunden werden.

3 MODELLBILD WIRKUNGSORIENTIERTER REGIONALENTWICKLUNG

Wie in den vorangegangenen Kapiteln beschrieben, ist wirkungsorientierte Regionalentwicklung mehr als das bloße Beobachten von Wirkungen. Es ist ein strategischer Ansatz, in dem das konsequente Ausrichten aller Handlungen auf beabsichtigte Wirkungen im Zentrum steht.

Abbildung 3 zeigt die wesentlichen Prozessschritte wirkungsorientierter Regionalentwicklung, die in Abstimmung der beteiligten Ebenen und Fachstellen gestaltet werden müssen. Dieses Modellbild wurde im Rahmen der ÖREK-Partnerschaft entwickelt, um der Diskussion von Erfahrungen der österreichischen Bundes- und Landesdienststellen einen gemeinsamen Rahmen zur Verfügung zu stellen: An welchen Stellen im Prozessablauf werden Schwierigkeiten wahrgenommen? Wo wird „gute Praxis“ gesehen? Die Auswertung dieser Fragen finden Sie zusammenfassend im Kapitel Empfehlungen sowie ausführlich im Anhang dieses Arbeitspapiers.

In jedem der hier dargestellten Prozessschritte bieten sich Ansatzpunkte, wirkungsorientierte Regionalentwicklung umzusetzen!

Der Kernprozess wirkungsorientierter Regionalentwicklung besteht aus sechs Prozessschritten:

„Ziele“ sind die im Rahmen eines Regionalentwicklungsprogramms, eines Projekts oder von einer Organisation angestrebten Veränderungen. Die Qualität der „Ziele“ ist ausschlaggebend für die Qualität der wirkungsorientierten Steuerung! Erst auf Basis von gemeinsam getragenen „Zielen“ können „Wirkungen“ beobachtet, strategische Entscheidungen getroffen und so Beiträge unterschiedlicher Organisationen sinnvoll verknüpft werden.

Die Ziele werden zumeist im Rahmen von Regionsstrategien auf Basis von **Wirkungsmodellen** erarbeitet und sind auf übergeordnete Strategien abzustimmen. Dennoch ist die Zielerarbeitung keine vorrangig technische Aufgabe, sondern vielmehr soziale Herausforderung: Im Sinne einer „vertikalen“ Governance gilt es, in Aushandlungsprozessen die Regionsziele mit den übergeordneten (Landes-)Zielen abzustimmen. Regional – d. h. im Sinne einer „horizontalen“ Governance – müssen die Ziele geeignet sein, ein gemeinsames Bild der regionalen Zukunft zu zeichnen

Abb. 3: Prozessschritte wirkungsorientierter Regionalentwicklung



Quelle: Eigene Darstellung

sowie allen Beteiligten Orientierung geben und sie zur Mitwirkung aktivieren.

Die SMART-Kriterien fassen die Eigenschaften gut formulierter Ziele zusammen:

Specific (konkret)
 Measurable (messbar)
 Attractive (attraktiv)
 Realistic (erreichbar)
 Timely (mit definiertem Zeitbezug)

„Optionen entwickeln, Ressourcen aktivieren“

Wenn nur ein Weg zur Zielerreichung führen würde, bräuchte es keine regionsspezifischen Strategien und Entscheidungsstrukturen. Wenn nicht (über die Fachressorts der Landesverwaltung hinausgehende) regionale Akteure und deren Ressourcen für die Zielerreichung gebraucht würden, bräuchte es keine Regionalentwicklung im österreichischen Verständnis. Die Aktivierung von Akteursgruppen und die Identifikation von unterschiedlichen Optionen zur Zielerreichung sind daher eine wesentliche Aufgabe einer wirkungsorientierten Steuerung! In diesem Prozessschritt wird auch das gemeinsame Wirkungsmodell auf Praxistauglichkeit und Alternativen überprüft.

„Strategische Entscheidung, Projektauswahl“

Wenn die wesentlichen Optionen bekannt sind, braucht es Mut zur Entscheidung: Welcher Weg zur Zielerreichung soll gegangen werden? Welches Umsetzungprojekt soll ausgewählt bzw. gefördert werden? Wirkungsorientierte Regionalentwicklung bedeutet, diese Entscheidungen für alle Beteiligten nachvollziehbar aufgrund der erwarteten Wirkungen (d. h. auf Basis des Wirkungsmodells bzw. daraus abgeleiteter Kriterien) zu treffen.

„Maßnahmen, Projekte umsetzen“

Nun geht es daran, die angestrebten „Outputs“ zu produzieren. Auch in diesem Schritt gilt es, das übergeordnete Wirkungsmodell, d. h. insbesondere die zukünftige Nutzung der „Outputs“ und den daraus entstehenden Nutzen für die Zielgruppe stets im Blick zu behalten.

„Prozess und Wirkung beobachten“

Begleitend zur Umsetzung müssen die (absehbaren) Wirkungen und/oder Wirkungsprozesse beobachtet werden. Wirkungsorientierte Steuerung benötigt hier einerseits Indikatoren als definierte Beobachtungsfelder, die aufgrund von Wirkungshypothesen festgelegt werden („fokussierter Blick“) und andererseits die Beobachtung auch von unerwarteten und etwaigen unerwünschten Veränderungen („gestreuter Blick“). Die Beobachtung des Umsetzungsprozesses selbst kann frühzeitig Hinweise auf

die erzielbaren Wirkungen geben (z. B. Interesse der Zielgruppe an den Aktivitäten, auftretende Zielkonflikte etc).

„Strategische Reflexion“

Monitoring, d. h. das Beobachten und Sammeln von Daten, führt erst dann zu einem Mehrwert im Sinne der wirkungsorientierten Steuerung, wenn die gewonnenen Daten ausgewertet und in ihren strategischen Konsequenzen reflektiert werden! Diese Reflexion kann zur Anpassung von Steuerungsprozessen, zu Änderungen in der Projektauswahl oder auch in der Suche nach zusätzlichen Optionen führen. Strategische Reflexion sollte auch den Spielraum geben, festgelegte Ziele zu hinterfragen und im Bedarfsfall neu zu verhandeln.

Zwei weitere Aufgabenfelder unterstützen den Kernprozess:

„Rahmen setzen: Förderbedingungen, Rollen, Landesstrategien, ...“

Wirkungsorientierung setzt voraus, dass der normative (Wie sollen und dürfen wir in der Region handeln?) und der strategische (Welche übergeordneten Zielsetzungen sind zu beachten?) Bezugsrahmen möglichst gut geklärt ist. In diesem Aufgabenfeld sind insbesondere Förderstellen gefordert, den Bezugsrahmen frühzeitig und klar verständlich abzustecken.

„Unterstützung: Qualifizierung, Netzwerke, Beratung, ...“

Unterstützungsangebote von dritten Stellen (z. B. zuständige Landes- oder Bundesdienststellen, Ausbildungseinrichtungen etc.) und der Austausch mit Akteuren anderer Regionen stärken und sichern die notwendigen Fähigkeiten zur Umsetzung des Kernprozesses.

4 EMPFEHLUNGEN

ExpertInnen durch, insbesondere aus dem Kreis der für Regionalentwicklungsstrukturen (LEADER, Regionalmanagements) zuständigen Landesdienststellen. Ziel dabei war, in Zusammenhang mit Wirkungsorientierung bestehende Erwartungen, Beispiele bestehender guter Praxis, Hindernisse und Spannungsfelder in der Umsetzung sowie Zukunftspläne, Vorschläge und Empfehlungen zu sammeln.

Die Aufbereitung der Interviews erfolgte entlang der Prozessschritte wirkungsorientierter Regionalentwicklung (siehe Kapitel „Modellbild“). Auf Basis der Diskussion der Interviewergebnisse im Rahmen eines Workshops der ÖREK-Partnerschaft im Oktober 2013 wurden wiederum entlang der Prozessschritte folgende Kernaussagen abgeleitet und Empfehlungen formuliert.

**Rahmen setzen:
Förderbedingungen,
Rollen klären, Landes-
strategien, ...**

Derzeit wird auf Landes- und Bundesebene auch im Hinblick auf die neue EU-Förderperiode 2014 bis 2020 viel gearbeitet, um einen möglichst klaren Rahmen zu setzen. Als bestehende „gute Praxis“ werden die verbesserte landesinterne Koordination (z. B. durch abteilungsübergreifende Steuerungsgremien für Regionalpolitik in Oberösterreich, Steiermark, Niederösterreich, Vorarlberg) genannt, aber auch die gestarteten Strategieprozesse auf Landes- und Regionsebene (z. B. „Themenszenarien“ Oberösterreich, regionale Entwicklungsleitbilder Steiermark, Konzept Regionalmanagement 2020 in Tirol). Oberösterreich plant darüber hinaus für die nächste Förderperiode pro Fördermaßnahme ein sogenanntes „Themenblatt“ zu erstellen, in dem unter anderem auch die vom Land angestrebten Wirkungen klar formuliert sind.

Empfehlungen:

- Den beteiligten Landesstellen wird empfohlen, die oben skizzierte Entwicklung von guter Praxis, insbesondere in der landesinternen Koordination, konsequent fortzusetzen.
- In der Programmierung 2014 bis 2020 wird empfohlen, für die Programme (insbesondere für LEADER) folgende Fragen zu beantworten:
 - Sind die von der Förderung erwarteten Wirkungen klar formuliert?
 - Unterstützt die Programmabwicklung die Verantwortungsübernahme für Ziele und Wirkungen durch regionale Akteure?
 - Wie wird eine hohe Qualität in der Formulierung von Zielen und Indikatoren gewährleistet?
 - Wie wird sichergestellt, dass formulierte Ziele tatsächlich handlungsleitend werden?
 - Wie wird sichergestellt, dass formulierte Strategien und Ziele geändert/angepasst werden können?



(A) Ziele vereinbaren

Die ernsthafte Auseinandersetzung mit Wirkungsmodellen und daraus abgeleiteten Zielsetzungen erfordert viel Einsatz von allen Beteiligten. Doch die Erfahrung zeigt, dass Regionen mit ausgeprägt strategischem Ansatz erfolgreicher sind.

Empfehlungen:

- Regionalen Akteuren, die sich neu mit Wirkungsorientierung befassen, empfehlen wir eine Konzentration auf drei einfache Kernfragen:
 - Was soll nach dem Programm/Projekt konkret anders sein? („Ziel“)
 - Wer wird das wie konkret bemerken? („Indikatoren“)
 - Was ist der konkrete Beitrag der regionalen Akteure dazu? Welche Beiträge anderer braucht es?
- Damit die regionalen Ziele mit geografisch übergeordneten Zielen harmonisieren, braucht es im Sinne einer „guten Governance“ Aushandlungsprozesse. Das Ergebnis sollte ein Konsens darüber sein,
 - welche regionalen Zielen unmittelbar die Erreichung der übergeordneten Ziele (z. B. von Landesentwicklungsprogrammen) unterstützen und somit mit den gleichen Indikatoren gemessen werden können
 - welche regional begründeten Ziele nur indirekt oder gar nicht übergeordnete Ziele ansprechen.

Diese Vorgehensweise ist iterativ zu gestalten, d. h. regionale Selbstdefinitionen und Vorgaben/Feedbacks der übergeordneten Stellen nähern sich im Aushandlungsprozess an.

- Förderstellen wird empfohlen, genügend eigene Zeitressourcen für die Diskussion von regionalen Zielen und Wirkungsmodellen mit den Regionen zu reservieren. Die Konkretisierung von Zielsetzungen gelingt am besten im Dialog (z. B. „Was konkret soll durch ein Projekt anders werden?“). Die Qualität der gemeinsamen strategischen Reflexion legt außerdem einen Grundstein für die Qualität zukünftiger Kooperation.
- Mit der Verständigung darüber, wie die Erreichung regionaler Ziele mit der Erreichung übergeordneter Ziele zusammenhängt, können individuelle Projektentscheidungen gänzlich der regionalen Handlungsebene überlassen werden. Die Region selbst hat dafür Sorge zu tragen, auf welche konkrete Weise (d. h. mit welchen Aktivitäten und Outputs) sie die eigenen Ziele erreichen will und somit zu den übergeordneten Zielen beiträgt.

Es geht somit um die Vereinbarung von angestrebten Wirkungen und nicht um die Vereinbarung von Lösungswegen!

(B) Optionen entwickeln, Ressourcen aktivieren

Die Aktivierung regionaler Ressourcen ist ein Kern regionalentwicklerischer Arbeit. Wirkungsorientierung meint eben nicht, alle Aktivitäten und Maßnahmen schon vorab festlegen zu können, sondern laufend die Handlungsfähigkeit zur Erreichung angestrebter Wirkungen auszubauen!

(C) Strategische Entscheidung/ Projektauswahl

Strategische Entscheidungen müssen sich nachvollziehbar an den vereinbarten Zielen orientieren. Sowohl regionale Akteure selbst als auch Förderstellen können und sollen diese Nachvollziehbarkeit einfordern! Beispielsweise kann für ein zu beurteilendes Projekt (auf Grundlage der wirkungsorientiert entwickelten Regionsstrategie) die Darstellung der konkreten Wirkungshypothesen verlangt werden: Welche Leistungen werden geschaffen? Wie müssen diese Leistungen genutzt werden? Wie tragen diese Leistungen und deren Nutzungen zu den regionalen Zielen (also den beabsichtigten direkten Ergebnissen) bei?

(D) Maßnahmen/ Projekte umsetzen

Werden die anderen Prozessschritte ernst genommen (anstatt Strategiearbeit als Potemkinsches Dorf für „die da oben“ misszuverstehen) so geschieht die Projektumsetzung automatisch wirkungsorientiert. Selbstverständlich ist es hilfreich, von Zeit zu Zeit auch außerhalb formal angesetzter strategischer Reflexion die Frage zu stellen: Tun wir die richtigen Dinge? Woran erkennen wir das?

(E) Prozess und Wirkung beobachten

Indikatoren sind wichtige Hilfsmittel sowohl als Grundlage für strategische und operative Entscheidungen als auch zum Nachweis der erzielten Erfolge. Auch „weiche“ Ziele (Vernetzung, Aktivierung von Personengruppen etc.) können durch Indikatoren gezielt beobachtet werden, wenn die Ziele spezifisch formuliert sind. Dabei ist es wichtig, die drei Logiken (siehe das gleichnamige Kapitel) möglichst zu entflechten.

- Monitoringsysteme sollen grundsätzlich möglichst schlank sein. Der Fokus sollte auf unmittelbar beobachtbare Ergebnisse gelegt werden anstatt auf (ohnehin nur mangelhaft zuordenbare) hochaggregierte Effekte wie Arbeitsplatzentwicklung. Letztere sind im Rahmen von eigenen Raumbeobachtungssystemen oder speziellen Evaluierungen besser aufgehoben.
- Regionalen Akteuren wird empfohlen, Indikatoren als wertvolle Informationsquellen zu verstehen.
- Förderstellen wird Transparenz im Umgang mit weitergegebenen Indikatoren empfohlen. Den Regionen sollte immer klar sein, welche Konsequenzen aus der Erreichung oder Nichterreichung von Indikator-Zielgrößen folgen können.
- Die Beobachtung von Projektwirkungen sollte auch nach Projektabschluss weitergehen. In Tiroler LEADER-Gruppen ist jeweils zwei Jahre nach Projektende eine Selbstprüfung als „Nachhaltigkeitscheck“ vorgeschrieben. Es wird empfohlen, eine Ausweitung dieses Systems auch auf andere Bundesländer zu prüfen.



**(F) Strategi-
sche Reflexion**

Die Qualität der strategischen Reflexion ist maßgeblich! Beobachtungen sind wertlos, wenn sie nicht mit und zwischen den EntscheidungsträgerInnen geteilt werden. Daher gilt es, eigene Formate (Beispiel Tirol: jährliche Reflexionstreffen des Landes mit jeder Region; Beispiel Oberösterreich: moderierte Treffen der LEADER-Qualitätssicherungsgruppen) und vor allem eine gemeinsame Lernkultur zu entwickeln!

Empfehlungen:

- Es ist wichtig, geeignete Formate zu entwickeln, damit die strategische Reflexion von den Beteiligten als anregender und inspirierender Prozess wahrgenommen wird und so Lerneffekte leichter möglich sind.
- Strategische Reflexion fordert nicht nur den Austausch zwischen einer regionalen Organisation und ihrer zuständigen Förderstelle, sondern auch die Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Strukturen, die auf der regionalen Handlungsebene zusammenspielen sollen (z. B. LEADER-Gruppen und Regionalmanagement). Auch für deren Austausch sind geeignete Formate zu entwickeln.

Das größte Hindernis für wirkungsorientierte Regionalentwicklung ist mangelndes Bewusstsein und Misstrauen. Unterstützungsangebote können helfen, Know-how und Bereitschaft in den Regionen zu entwickeln.



**Unterstützung,
Qualifizierung,
Netzwerke, Beratung, ...**

Empfehlung:

- Das Thema „Wirkungsorientierung“ in die Regionen tragen. Veranstaltungen könnten im Rahmen von Regionalmanagement Österreich (RMÖ), Netzwerk Land oder anderen nationalen Plattformen und Netzwerken bzw. auch im vom BKA entwickelten Format „Netzwerk der Netzwerke“ stattfinden.

Zusammenfassung der Empfehlungen nach Akteursgruppen

<p>Regionale Projekt- und Strategieverantwortliche ... können und sollten sich jederzeit (auch unabhängig von konkreten Vorgaben der Förderstellen) mit Wirkungsorientierung beschäftigen!</p>	<p>→ → → → → → → → →</p>	<p>Regionalen Akteuren, die sich neu mit Wirkungsorientierung befassen, empfehlen wir eine Konzentration auf drei einfache Kernfragen: Was soll nach dem Programm/Projekt konkret anders sein? („Ziel“) Wer wird das wie konkret bemerken? („Indikatoren“) Was ist der konkrete Beitrag der regionalen Akteure dazu? Welche Beiträge anderer braucht es? Indikatoren als wertvolle Informationsquellen nutzen Anregende Formate zur strategischen Reflexion entwickeln Strategische Reflexion auch zwischen den unterschiedlichen Strukturen, die auf der regionalen Handlungsebene zusammenspielen sollen (z. B. LEADER-Gruppen und Regionalmanagement) entwickeln Rückkoppelung der Einzelprojekte mit strategischen Zielsetzungen der Region (Einbettung in thematische Gesamtkonzeption) Beobachtung von Projektwirkungen auch nach Projektabschluss (z. B. Nachhaltigkeitscheck zwei Jahre nach Projektende)</p>
<p>Landesdienststellen ... können im Austausch guter Praxis profitieren!</p>	<p>→ →</p>	<p>Den beteiligten Landesstellen wird empfohlen, die Entwicklung von guter Praxis (landesinternen Koordination, klare Ziele formulieren) konsequent fortzusetzen. Beobachtung von Projektwirkungen auch nach Projektabschluss (z. B. Nachhaltigkeitscheck zwei Jahre nach Projektende)</p>
<p>Verantwortliche der GSR-Programme ... sind gefordert, sehr rasch geeignete Rahmenbedingungen für eine verstärkte Wirkungsorientierung zu schaffen!</p>	<p>→ → → → → → → → → → →</p>	<p>In der Programmierung 2014 bis 2020 wird empfohlen, für die Programme (insbesondere für LEADER) folgende Fragen zu beantworten: Sind die von der Förderung erwarteten Wirkungen klar formuliert? Unterstützt die Programmabwicklung die Verantwortungsübernahme für Ziele und Wirkungen durch regionale Akteure? Wie wird eine hohe Qualität in der Formulierung von Zielen und Indikatoren gewährleistet? Wie wird sichergestellt, dass formulierte Ziele tatsächlich handlungsleitend werden? Wie wird sichergestellt, dass formulierte Strategien und Ziele angepasst werden können? Gestaltung iterativer Diskussionsprozesse zwischen Programmebene und Regionsebene zu Zielen und möglichen Indikatoren der regionalen Ebene. Dabei sind genügend eigene Zeitressourcen für die Diskussion von regionalen Zielen und Wirkungsmodellen mit den Regionen zu reservieren. Fokus auf die Vereinbarung von angestrebten Wirkungen und nicht um die Vereinbarung von Lösungswegen legen. Monitoringsysteme möglichst schlank gestalten! Der Fokus sollte auf unmittelbar beobachtbare Ergebnisse gelegt werden anstatt auf (ohnehin nur mangelhaft zuordenbare) hochaggregierte Effekte wie Arbeitsplatzentwicklung. Letztere sind im Rahmen von eigenen Raumbenachrichtungssystemen oder speziellen Evaluierungen besser aufgehoben. Förderstellen wird Transparenz im Umgang mit weitergegebenen Indikatoren empfohlen. Den Regionen sollte</p>

	<p>immer klar sein, welche Konsequenzen aus der Erreichung oder Nichterreichung von Indikator-Zielgrößen folgen können.</p>
<p>Unterstützungseinrichtungen ... können schon im Rahmen geplanter Veranstaltungen den Regionen „Wirkungsorientierung“ näherbringen.</p>	<p>→ Das Thema „Wirkungsorientierung“ in die Regionen tragen. Veranstaltungen könnten im Rahmen von Regionalmanagement Österreich (RMÖ), Netzwerk Land oder anderen nationalen Plattformen und Netzwerken bzw. auch im vom BKA entwickelten Format „Netzwerk der Netzwerke“ stattfinden.</p>

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildungen

Abb. 1: „Wirkungskette“ als Grundlage eines Wirkungsmodells	76
Abb. 2: Fiktives Beispiel eines Wirkungsmodells für ein Projekt	78
Abb. 3: Prozessschritte wirkungsorientierter Regionalentwicklung	85

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK)

SCHRIFTENREIHE NR. 194

**ÖREK-PARTNERSCHAFT
DIE REGIONALE HANDLUNGSEBENE STÄRKEN**

TEIL 4

**VISION REGION
ANSATZPUNKTE ZUR WEITERENTWICKLUNG
DER REGIONALEN HANDLUNGSEBENE**

Autorinnen:
HERTA TÖDTLING-SCHÖNHOFER UND
CHRISTINE HAMZA
METIS GMBH

Wien, Juni 2015

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung	97
2	<i>Regional Governance</i> in Österreich – bisherige Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft in Kürze	99
3	Zukunftsbilder	101
3.1	Kreative Regionen	101
3.2	No regions: Polarisierung und Partikularinteressen	104
4	Einflussfaktoren für die zukünftige Entwicklung	107
5	Vorschläge zur Entwicklung der regionalen Handlungsebene	111
5.1	Verbesserung des institutionellen Rahmens	113
5.2	Eckpunkte einer neuen Regionalpolitik	115
5.3	Unterstützende Maßnahmen zur Qualitätssicherung	122
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	125

1 EINLEITUNG

Im vorliegenden Arbeitspapier geht es um Diskussionsanstöße zur Weiterentwicklung des Themas „*Regional Governance*“ in Österreich. Die regionale Handlungsebene ist in Österreich traditionell stark ausdifferenziert. In Zukunft könnte sie allerdings eine bedeutendere Rolle spielen, indem sie einen integrierten Politikansatz verfolgt, der zur besseren Nutzung der regionalen Ressourcen beiträgt. Das vorliegende Papier stellt eine Einladung an die Fachöffentlichkeit dar, eine mittelfristige Agenda zur Stärkung der regionalen Handlungsebene zu reflektieren.

Ausgangspunkt ist das Konzept einer „Region“, die idealerweise ein funktionaler Lebens- und Wirtschaftsraum ist, in dem gemeinsame Entwicklungspotenziale der dort lebenden Menschen und der Unternehmen erkannt und mobilisiert werden können. Sie ist klein genug, um Identifikation und Kommunikation zu ermöglichen, aber groß genug, um auch eine „kritische Masse“ an Ressourcen zur Verfügung zu haben.¹ Zahlreiche Akteure sind in Österreich auf einer solchen Ebene tätig – von Regionalmanagement, über LEADER-Vereine, TEPs, Regionalverbände, Tourismusvereine, lernende Regionen und viele mehr. Sie alle versuchen, die jeweiligen Fachpolitiken in ihren regionalen Zusammenhang zu stellen und Entwicklungsmöglichkeiten adäquat auszubauen. Oft liegt der Fokus stark auf der Umsetzung von EU-Politiken, oft aber auch rein in Sektoralpolitiken. In der Vielfalt liegt auch die Komplexität.

In den letzten beiden Jahren hat sich die ÖREK-Partnerschaft „Die regionale Handlungsebene stärken“ unter Federführung des Landes Steiermark (Abt. 7) und des Bundeskanzleramt (Abt. IV/4) mit dem „Warum“ und dem „Wie“ von *Regional Governance* in Österreich befasst.

Zielsetzung der Partnerschaft ist es, die Möglichkeiten aufzuzeigen, wie eine gut aufgestellte regionale Handlungsebene zur Hebung von Lebensqualität, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit im gesamten Staatsgebiet beitragen und welche Rolle sie im Politikgefüge spielen kann sowie welche Schritte notwendig sind, um „*Regional Governance*“ zu

etablieren. Letztendlich soll ein Konzept für eine regionale Handlungsebene über die Perspektive von Strukturfonds und einzelnen Fachpolitiken hinaus entwickelt werden.

Dieses Arbeitspapier macht nun einen Schritt in die Zukunft: Ausgehend von Einflussfaktoren für die Entwicklung von attraktiven Regionen werden verschiedene Dimensionen von Empfehlungen zur Stärkung der regionalen Handlungsebene dargestellt. Es wurde in der Veranstaltung „Vision Region – Neue Ideen für die regionale Handlungsebene“ am 16. 6. 2014 in Graz mit der Fachöffentlichkeit intensiv diskutiert.

Es ist als Einladung für die handelnden Personen gedacht, auch weiter über jene Elemente zu reflektieren und notwendige Schritte zu setzen, die eine regionale Handlungsebene stärken können. Damit kann ein Gegengewicht zu den europaweiten Tendenzen zur räumlichen Polarisierung gesetzt werden und Ressourcen, seien sie öffentlich oder privat, effizienter – weil näher zu den realen Gegebenheiten – eingesetzt werden. Insbesondere die Vorschläge im Kapitel 5 zur Entwicklung der regionalen Handlungsebene stellen eine Einladung an alle Stakeholder dar, hier an der Umsetzung der Agenda mitzuwirken.

Das vorliegende Papier ist folgendermaßen gegliedert:

Eine sehr knappe zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse der vorhandenen beiden Arbeitspapiere der ÖREK-Partnerschaft findet sich in Kapitel 2.

In Kapitel 3 präsentieren wir zwei sehr plakative Zukunftsbilder: Eines, in welchem kreative Lösungen für anstehende Probleme gefunden wurden, und Regionen auf unterschiedliche Art hochwertige Lebens-, Arbeits- und Naturräume geworden sind. Das Gegenteil davon – „no regions“ – stellt eine fiktive Situation dar, in welcher die regionale Ebene und damit auch die Entwicklung in den Regionen eher den Zufälligkeiten und ungesteuerten Entwicklungstrends überlassen wurde.

1 ÖREK-Partnerschaft „Regionale Handlungsebene stärken“

Kapitel 4 schließlich geht zurück auf die reale Ebene und beschreibt die Einflussfaktoren, die für die regionale Handlungsebene relevant sind.

Kapitel 5 greift nochmals einzelne Elemente der Zukunftsbilder auf und stellt die Agenda zur Etablierung einer wirksamen regionalen Handlungsebene dar. Dies erfordert das Zusammenspiel verschiedener Akteure und teilweise parallele, teilweise aufeinanderfolgende Maßnahmen.

Ausdrücklich soll hervorgehoben werden, dass das vorliegende Papier ein ExpertInnenpapier ist, welches auf Basis der Vorarbeiten, zusätzlicher Literatur und Diskussionen in der ÖREK-Partnerschaft verfasst wurde und wichtige Ergebnisse der Diskussion mit den Stakeholdern enthält.

Es enthält Vorschläge zur Entwicklung der regionalen Handlungsebene aus Sicht der Expertinnen, basierend auf Fachlogik, gestützt durch Erfahrungen, die auch in verschiedenen anderen Kontexten in Europa gemacht wurden. Keinesfalls sind die hier wiedergegebenen Vorschläge politisch akkordiert.

Der Begriff der Region ist hier bewusst nicht definiert. Die Autorinnen gehen davon aus, dass Regionen funktional zu definieren sind. Es geht um Einheiten, die mindestens eine Größe einer NUTS-III-Region haben, jedoch insbesondere im Falle von Agglomerationsräumen auch anders abgrenzbar sind. Da die regionale Handlungsebene vor allem mit Kommunikation, Vernetzung, Kooperation und Politikintegration zu tun hat, ist eine völlig trennscharfe Abgrenzung – jedenfalls für dieses Papier – nicht notwendig.

2 REGIONAL GOVERNANCE IN ÖSTERREICH – BISHERIGE ERGEBNISSE DER ÖREK-PARTNERSCHAFT IN KÜRZE

Das 2011 veröffentlichte österreichische Raumentwicklungskonzept betont die Notwendigkeit der Kooperation zwischen unterschiedlichen Handlungsebenen. In Säule 4 – „Kooperative und effiziente Handlungsstrukturen“ – wird auf die regionale Handlungsebene als wichtige Schnittstelle in Raumordnung und Regionalpolitik hingewiesen. Eine der ÖREK-Partnerschaften setzt sich mit diesem Thema auseinander. Die Arbeitsgruppe hat sich in offener reflexiver Form bisher mit den Herausforderungen und Lehren aus der Vergangenheit befasst. Zwei Arbeitspapiere fassen die bisherige Diskussion der Partnerschaft zusammen.

Das erste Arbeitspapier „Regional Governance in Österreich Aktuelle Entwicklung und Empfehlungen“ skizziert die wesentlichen Herausforderungen für die regionale Handlungsebene:

- Die Fragmentierung der Akteurslandschaft durch eine Vielzahl von Institutionen, Organisationen und Initiativen auf lokaler, regionaler und Landes- bzw. Bundesebene, welche Agenden verfolgen, die für die regionale Handlungsebene relevant sind;
- Das teilweise mangelnde Zusammenspiel von Organisationen und Institutionen auf horizontaler und vertikaler Ebene;
- Entwicklungskonzepte auf Landesebene, die oft eine thematische Logik (Technologiepolitik, Innovations- und Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarkt und Bildung) verfolgen, selten aber auf regionale Entwicklungsvorstellungen (unterhalb der Landesebene) eingehen;
- Das Fehlen eindeutiger Zielsetzungen und damit einer nachvollziehbaren und überprüfbaren Interventionslogik auf der regionalen Ebene; daraus ergeben sich Defizite bei der Nachvollziehbarkeit von Wirkungsnachweisen der regionalen Handlungsebene;
- Bundesländerweise sehr unterschiedliche – und teilweise geringe – Vorstellungen, welche Aufgabenprofile für die regionale Handlungsebene relevant sind und wie sich diese zu den Fachpolitiken der Landes- und der Bundesebene verhalten; die grundlegenden Verbindungen zwischen Top-down- und Bottom-up-Aktivitäten sind oft noch nicht geklärt.

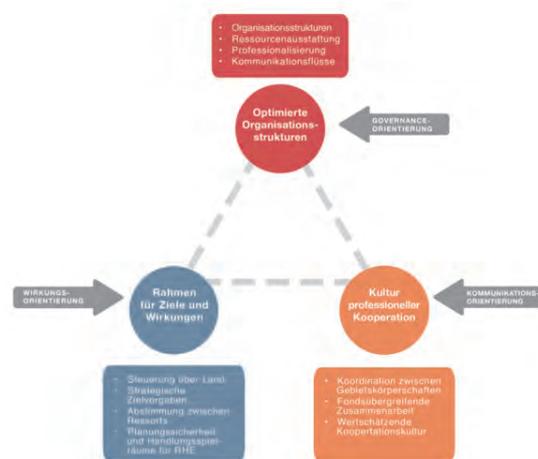
Demgegenüber stehen regionale Entwicklungen und damit verbundene Veränderungen:

- Ein zunehmendes Auseinanderdriften zwischen funktionalen und formalen Grenzen administrativer Einheiten (z. B. in Verdichtungsräumen);
- Eine Zunahme der sozialen und demografischen Ungleichheiten innerhalb und zwischen diesen Räumen;
- Ein starker Einfluss globaler, europäischer und nationaler Wirtschaftsentwicklungen auf kleinregionale Strukturen und damit einhergehend sehr unterschiedliche Krisenanfälligkeit (d. h. unterschiedliche Resilienz); Schwächen in der Innovationsfähigkeit wirken sich insbesondere auf die Wettbewerbsfähigkeit aus und damit auf die Möglichkeiten, auch neue Arbeitsplätze zu schaffen und Wertschöpfungsketten zu verbessern.

Auf regionaler Ebene werden insbesondere Projekte entwickelt und umgesetzt, die entweder aus den Strukturfonds kofinanziert werden oder auch in einer sektoralen Logik (z. B. Tourismus, Umwelt, EFRE-Förderungen) stehen.

Wesentlich weniger werden systemische Veränderungen, welche sektoren- und ebenenübergreifend sind, thematisiert. Um künftigen Herausforderungen besser gewachsen zu sein, hat die ÖREK-Partnerschaft Veränderungsbedarf in Bezug auf Organisationsstrukturen, die Kultur der Kooperation und den Rah-

Abb. 1: Eckpfeiler der regionalen Handlungsebene und Verbesserungsvorschläge



Quelle: Erstes Arbeitspapier der ÖREK-Partnerschaft, 2013 = Teil 2

men für Ziele und Wirkungen festgestellt (siehe Abbildung 1). Erst wenn die regionale Handlungsebene solchermaßen neu aufgestellt ist, hat sie auch die notwendigen Voraussetzungen, um auf neue Herausforderungen zu reagieren.

Jegliche Frage von Erfolg und Wirkung der regionalen Handlungsebene kann derzeit nur auf Ebene von subjektiven Einschätzungen abgegeben werden. Zum einen sind Rollen unklar, zum anderen fehlen Zielvereinbarungen und zum Dritten stellt sich die Frage nach beobachtbaren und messbaren Wirkungen. Dazu wurde ein zweites Papier erarbeitet, welches Wirkungsorientierung als strategische Hilfestellung für alle in der Regionalentwicklung beteiligten Akteure aufbereitet und das als Handlungsanweisung, also quasi als Handbuch für die regionale Handlungsebene fungieren kann. Im Mittelpunkt steht die Zielsetzung, regionsspezifische Ressourcen zu aktivieren, die durch herkömmliche Fördermaßnahmen nicht so leicht ansprechbar sind. Wirkungen von Maßnahmen können dabei aus drei Perspektiven betrachtet werden:

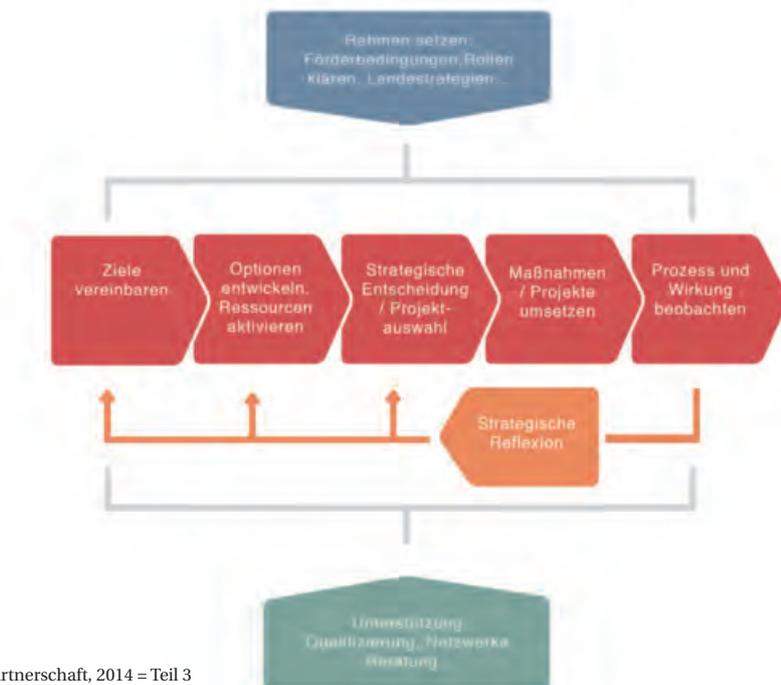
- Aus der Logik der Selbststeuerung geht es um die Erhöhung der Wirksamkeit der regionalen Handlungsebene und eine Verbesserung der regionalen Entwicklungsarbeit;
- Vom Gesichtspunkt der Legitimation des Einsatzes öffentlicher Mittel steht der Nachweis der Effizienz und Effektivität des Einsatzes von Fördergeldern im Vordergrund, ebenso wie die Übereinstimmung mit übergeordneten Zielen.

→ Aus einer Planungslogik heraus betrachtet, benötigt man Wirkungsorientierung, um das komplexe Zusammenspiel der regionalpolitischen Maßnahmen der verschiedenen Ebenen und Beteiligten Institutionen besser planen und zielgerichteter einsetzen zu können.

Diese drei Perspektiven stehen oft durchaus in Spannung zueinander, da es um bessere Entscheidungen in den Regionen (Selbststeuerung!), bessere Überprüfbarkeit der eingesetzten öffentlichen Mittel (Legitimation!) und besseres Monitoring des Zusammenspiels unterschiedlichster regionalpolitischer Maßnahmen (Planung!) geht. Die Unterscheidung und wechselseitige Anerkennung dieser drei Logiken soll zu pragmatischen Lösungen in der Indikatorenwahl und im Monitoring führen.

Ein **Modellbild wirkungsorientierter Regionalentwicklung** geht daher nicht bloß von der nachträglichen Messung von Wirkungen aus, sondern setzt von Beginn an eine strategische Ausrichtung an vereinbarten Zielen voraus. Acht Elemente tragen dazu bei, Wirkungsorientierung als Prozess zu betrachten, der von einer Zielvereinbarung, über eine Auswahl von Optionen und Entscheidungen in die Umsetzung von Projekten führt. Dabei sind sowohl der Umsetzungsprozess als auch die Wirkungen zu beobachten und die vorherigen Schritte kritisch zu reflektieren. Eingebettet ist dieser Prozess in die Unterstützung durch regionale Ressourcen und übergeordnete Strategien. Die Kernpunkte finden sich in Abbildung 2.

Abb. 2: Prozess der wirkungsorientierten Regionalentwicklung



Quelle: Zweites Arbeitspapier der ÖREK-Partnerschaft, 2014 = Teil 3

3 ZUKUNFTSBILDER

Die Entwicklung von Regionen entsteht aus der Zusammenwirkung verschiedenster Faktoren. Eine „Region ist kein Motorrad“, da es keine trivialen und eindeutigen Wirkungszusammenhänge zwischen Aktion und Reaktion, zwischen Intervention und Wirkung gibt. Selbst ähnliche Entwicklungsvoraussetzungen und Maßnahmen können in einem regionalen Kontext Entwicklung stimulieren und in einem anderen verpuffen.

Da die Zusammenhänge zwischen den Entwicklungsfaktoren hochkomplex sind, lösen wir dies in zwei gegensätzlichen Zukunftsbildern² auf. Beide sind selbstverständlich überzeichnet, quasi Extreme auf einer Skala. Sie sollen illustrieren, welche Entwicklungsmöglichkeiten sich auftun, wenn die regionale Handlungsebene befähigt wird und fähig ist, die Entwicklung zu gestalten und sie dazu entsprechende Unterstützung durch die Bundes- und Landespolitik hat. Einzelne Elemente des positiven Szenarios finden sich auch in manchen Bundesländern wieder. In weiterer Folge entwerfen wir ein dem entgegengesetztes Bild von Regionen, welches die regionale Handlungsebene weitgehend ausklammert. Beide Bilder führen in die Zukunft, mit einem Zeithorizont von zehn, vielleicht zwanzig Jahren.

3.1 Kreative Regionen

Zukunft unternehmen

Regionen haben in der jüngeren Vergangenheit neue Wege zu Wohlstand, Beschäftigung und Lebensqualität gefunden:³ Aufbauend auf Know-how und Fähigkeiten haben hier viele Regionen ihren eigenen Weg der Spezialisierungen gefunden, um von der steigenden Nachfrage in neuen Wirtschaftsbereichen zu profitieren. Unternehmen haben die Möglichkeiten von IKT, Bio-Technologie, neuen Werkstoffen, Kreativwirtschaft und digitalen Technologien aufgegriffen. Die Regionen von heute sind dynamisch in ihrer Entwicklung und Anpassungsfähigkeit geworden. Zu-

kunftsthemen konnten mit neuen Produkten und innovativen Dienstleistungen besetzt werden. Unternehmen in der Region haben sich – nicht zuletzt aufgrund der Lehren aus der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 und den Folgejahren – auf ihren Stärken aufbauend, neue Marktbereiche erschlossen.

Oft ist es gelungen, sie in die Entwicklung von Zukunftsvorstellungen über die Region einzubinden. Unterstützt von einer österreichweiten klima- und ressourcenorientierten Technologiepolitik, einer damit in Einklang stehenden Mobilitätspolitik, einem auf Prävention ausgerichteten Gesundheitsmanagement, neuen Ansätzen in Pflege und Betreuung und einer nachhaltigen und ressourcenschonenden

Abb. 3: Kreative Region



Illustration: Kirstin Tödting

² Diese Zukunftsbilder haben keinesfalls den Anspruch, Szenarien abzubilden, die auf Basis von Entwicklungstrends entwickelt wurden.
³ Smart Grids und smart metering, die Entwicklung von Energiespeichern und neuen Gebäudetechnologien für einen reduzierten Energieverbrauch, E-health für einen leichteren Zugang zu spezialisierten Gesundheitsdienstleistungen, E-Logistik zur optimierten Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, Wasser-Management zur Sicherung von Lebensräumen, Design in allen Lebensbereichen haben deutliche Wachstumsimpulse – und nicht zuletzt einen Wendepunkt nach der Wirtschaftskrise von 2008 und den Folgejahren gebracht.

Wohnbaupolitik sind neue Märkte für Bauen und Sanieren, Wohnen, Ver- und Entsorgen, Pflege und Betreuung und im Gesundheitswesen entstanden. Neu war vor allem auch, dass Bund und Länder hier über Ministerien und Fachabteilungen hinweg gemeinsame Zielsetzungen verfolgt, ein gutes Verständnis für die Folgen und Querbeziehungen der unterschiedlichen Politiken entwickelt und Initiativen aus den Regionen, wenn sie „intelligent, integrativ und nachhaltig“ waren, auch entsprechend unterstützt haben.

Verschiedenen Initiativen⁴ haben Kristallisationspunkte für die Entwicklung von neuen Kombinationen von Technologien und Anwendungen geboten und ihre Ergebnisse allen Unternehmen in Österreich zur Verfügung gestellt. Kooperationen und Austausch reichen über Ländergrenzen hinweg. Regionale Innovationsmanager haben Unternehmen unterstützt, ihr Portfolio zu erneuern, neue KundInnen dazu zu gewinnen und neue Märkte zu erschließen. Verbunden wurden diese Strategien mit regionalem Bildungsmanagement, Mobilitätskonzepten, Energieplänen, Flächenmanagement und Strategien zur Integration. Durchgesetzt hat sich damit schließlich eine integrierte Standortpolitik, die von Bund, Ländern und Gemeinden unterstützt wird. Auch ist es gelungen, neue Finanzierungsformen für Unternehmen und Infrastruktur aufzustellen, welche sich aus privatem Kapital und Unternehmensbeteiligungen speisen.

Jugendliches regionales Selbstbewusstsein

Ein auf ersten unternehmerischen Erfolgen aufbauendes neues regionales Selbstbewusstsein ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass vor allem die Jugend sich stark mit neuen Themen identifiziert und viel Engagement entwickelt, die Veränderungen zu gestalten. Vielfältige Angebote an Universitäten, Fachhochschulen, Colleges und „on the job“ in Betrieben und Lehrwerkstätten, in anderen Teilen Österreichs und in anderen EU-Ländern haben sie fit für neue Tätigkeiten gemacht. Meist haben sie auch Qualifikationen erworben, die in speziellen Regionen nachgefragt werden. Die Jobs, die zur Ausbildung passen, sind keinesfalls eindeutig in den Zentren zu finden. Vielmehr ist Mobilität und Bereitschaft zur Veränderung gefragt. Doch mit der Bindung an spezielle Branchen und Unternehmenstypen steigt auch die Bindung an die Region. Lebensqualität, soziale Netzwerke und nicht zuletzt ein funktionierender durchlässiger Wohnungsmarkt tragen dazu bei, dass der „Brain Drain“ deutlich verlangsamt wurde.

Oft sind die jungen Arbeitskräfte gekommen, um zu bleiben, sei es als „Rückwanderer“ oder als Zugezoge-

ne. Seit dem Ausbau funktionierender Kinderbetreuungsmodelle – auch in ländlich geprägten Regionen sowie der Implementierung einer familienfreundlichen Kultur in vielen Unternehmen sind die Stadt-Land-Unterschiede deutlich geringer geworden.

Der Wechsel von Wohnsitzen ist möglich, da der Wohnungsmarkt ausreichend flexibel ist, und so können Ältere und Jüngere, besser und weniger gut Ausgebildete, je nach Arbeits- und Lebenssituation auch einmal den Standort wechseln.

Seit es eine verstärkte Zusammenarbeit von Wirtschaft und Bildung gibt, seit auch Jugendliche in Lehrberufen, FacharbeiterInnen und Beschäftigte aus den unterschiedlichen neuen Berufen als integrierten Bestandteil ihrer Qualifizierung auch Praktika und Job-Rotation-Projekte im In- und Ausland absolvieren können, ist die Innovationsfähigkeit und Vielseitigkeit der jungen Arbeitskräfte deutlich gestiegen. Ein Faktor, der den Unternehmen deutlich zugute kommt. Die Anreize zur Rückkehr (z. B. durch Ausbildungsschecks, Einstiegshilfen am Wohnungsmarkt etc.) werden – schon allein wegen der hohen Lebensqualität – gut angenommen.

Datenhighway statt Pendeln

Globale Arbeitsplätze sind weiter verbreitet als noch vor zehn bis zwanzig Jahren. Traditionelle Wohn-Arbeitsplatz-Pendelbeziehungen sind für einen größeren Teil der Erwerbstätigen obsolet geworden. Spielt im Produktions- (und Fachkräfte-)segment physische Anwesenheit am Arbeitsplatz noch eine wesentliche Rolle, so sind doch zahlreiche service- und wissensintensiven Tätigkeiten an KundInnen, aber nicht an traditionelle Arbeitsorte gekoppelt. Dabei spielt der flächendeckende Ausbau von Breitband-Netzen eine wesentliche Rolle. Da mittlerweile jeder Haushalt über hochwertige Internetverbindungen verfügt, sind auch digitale Begegnungen weitgehend standortunabhängig geworden.

Besonders bemerkbar gemacht hat sich dieser Trend in den Stadt-Umland-Regionen, die früher am stärksten unter dem PendlerInnenverkehr gelitten hatten. Durch die Verringerung der büroabhängigen Arbeitsplätze sind auch die traditionellen PendlerInnenströme zurückgegangen.

Datenhighways spielen auch bei der Überwindung von Distanzen eine wichtige Rolle: Öffentliche Verkehrsmittel können in abgelegeneren Regionen nicht auch nur annähernd wirtschaftlich betrieben werden. Demgegenüber stellt die Güterbeförderung mit

4 Smart-City-Strategien, Technopolprogramme, Innovationsassistenten, Zukunftsfonds etc.

zahlreichen Leerfahrten eine Ressource dar. Durch die elektronische Vermittlung von Fahrten für Personen und Gütern, einfach über Apps zu bedienen, und eine strenge Qualitätskontrolle der privaten Dienstleistungen, haben sich ganz neue Formen von Mobilität entwickelt, die nicht zuletzt auch die Mobilitätsgewohnheiten verändern. Vieles – von Behördenwegen bis zu Bildungsveranstaltungen, von Online-Handel bis zu e-services – kann elektronisch bewältigt werden. Die restlichen notwendigen Fahrten lassen sich oft leichter nach Vorhandensein von Mitfahrgelegenheiten und der Verfügbarkeit von bedarfsorientierten Systemen einrichten.

Integration schafft Ressourcen

Die flexible und digitale Vernetzung der Haushalte erlaubt eine Chancengleichheit der ländlichen Bevölkerung bei der Arbeitsplatzsuche. Darüber hinaus hat sich die 2017 nach langen Diskussionen europaweit eingeführte Mindestsicherung, wie ExpertInnen voraussagen, bewährt, da sie auch jenen Gruppen in der Bevölkerung, die verringerten Zugang zum Arbeitsmarkt haben, ein Auskommen sichert. Gleichzeitig stehen zahlreiche Integrationsmaßnahmen zur Verfügung, die auf eine solide Integration durch Arbeit abzielen.

Die Integration der – noch vor zehn Jahren als ein wesentliches Problem gesehenen – ZuwandererInnen stellt eine wichtige Bereicherung in vielen Regionen dar. Vor allem ist es gelungen, die Zuwanderung auch in verdichtete Regionen außerhalb der Ballungsräume zu lenken. So konnten oft ZuwandererInnen der ersten und zweiten Generation einen wesentlichen Beitrag zur Bevölkerungsstabilität leisten. Viele der neuen Wachstumsbranchen⁵ haben in den kleineren und mittleren Zentren – also dezentral – Arbeitsplätze geschaffen. Mit gezielten Qualifizierungsmaßnahmen konnten auch viele in den früheren Heimatländern erworbene Qualifikationen an österreichische Erfordernisse angepasst werden und solchermassen FacharbeiterInnen und AkademikerInnen in den Arbeitsmarkt integriert werden.

Stabilisierung und Rückbau

Nicht alle Regionen waren auf Dauer als Siedlungsraum zu halten. Zwar ist es in manch einer abgelegenen Gegend gelungen, durch Rückwanderung aus den Ballungsräumen neue EinwohnerInnen zu gewinnen, sowohl Beschäftigte mit digital vernetzten Arbeitsplätzen ohne Standortbindung – „Teleworker“ – als auch Personen im Ruhestand. Sie haben oft leer stehende Häuser erworben, saniert und dazu beigetragen, dörfliche Strukturen wieder lebendig zu machen.

Auch der Tourismus trägt zur Stabilisierung bei. Gesundheitsbewusstsein, Umwelt- und Naturerlebnis und Ruhe auf der einen Seite und Erlebnistourismus auf der anderen haben auch weniger intensiv genutzten Regionen steigende Gästezahlen beschert. Begünstigt wird dies nicht zuletzt durch die stark gestiegenen Kosten von Flugreisen und die prekäre Sicherheitslage in vielen der früher beliebten Destinationen. Dank der vor sieben Jahren gegründeten Tourismuskoooperation der Regionen konnte ein neuartiges Tourismuskonzept ausgearbeitet werden, in denen die Regionen kooperierend unterschiedliche Angebotsanteile übernommen haben.

Durch gezielten Rückbau von Siedlungen und Straßen in manchen peripheren Lagen sind auch wieder mehr Rückzugsräume für Flora und Fauna geschaffen worden. Der noch vor 15 Jahren kaum bewältigbare Trend zur Versiegelung von Freiflächen und der damit in Verbindung stehende Verlust der Artenvielfalt konnte somit doch eingedämmt werden.

Dabei hat der „Mut zur Lücke“ dazu beigetragen, Schwerpunkte zu setzen und die Regionen zu stärken, die ihre Stabilität behaupten konnten. Durch das notwendige Umdenken der Landespolitik sind sowohl landwirtschaftliche als auch Wirtschaftsförderungen wesentlich auf diese Schwerpunkte ausgerichtet worden.

Land- und Flächenmanagement

Einen wesentlichen Beitrag zur integrierten Standortentwicklung und zum gezielten Rückbau lieferte eine Neugestaltung der Flächen- und Landmanagementpolitik. Auf Basis einer Zusammenschau von flächenrelevanten Trends, Entwicklungsplanungen und Engpässen erarbeiteten Bund und Länder neue verbindliche Entwicklungskonzepte mit Vorrang- und Freihalteflächen, welche dann für die Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung der Gemeinden zu berücksichtigen sind. Dabei spielen Regionen eine wichtige Rolle, da sie Bedarfe für Wohnen, Gewerbe, Dienstleistungen auf regionaler Ebene feststellen und als Moderator zwischen den Planungsinteressen der unterschiedlichen Gebietskörperschaften und den Wünschen der Bevölkerung auftreten.

Die ehemalige Dorferneuerung spielt dabei insofern eine neue Rolle, als sie Siedlungsschwerpunkte integrativ und radikal innovativ umdenkt. Es geht nicht mehr um die bis noch vor fünfzehn Jahren durchgeführten „Behübschungsaktionen“, sondern vielmehr um die Neugestaltung von Siedlungsgebieten in ähnlicher Radikalität wie in den „schrumpfenden Städ-

5 z. B. Gesundheitsberufe, Mobilitätsmanagement, Gebäudesanierungen

ten“ Osteuropas. Dabei spielt die effiziente Verteilung der sozialen Dienstleistung über administrative Grenzen hinweg eine entscheidende Rolle.

Die zwar da und dort entstandenen Handelsbrachen aufgrund unwirtschaftlicher Einzelhandelszonen wurden revitalisiert und einer neuen Nutzung zugeführt. Durch die funktionierende und auch von GemeindevertreterInnen anerkannte Notwendigkeit der Zusammenarbeit konnte die Standortentwicklung insgesamt wesentlich effizienter gestaltet werden.

Stärkung der Regionen im Staatsgefüge

In Anlehnung an den Finanzausgleich in der Schweiz wurde in Österreich dank einer interregionalen Umverteilung die Regionalpolitik entlastet. Demnach werden den Regionen Mittel nicht mehr nach ihrer Bevölkerungszahl, sondern auf Basis des Ressourcenpotenzials zugeteilt. Der Fokus liegt nicht mehr auf dem Abbau regionaler Disparitäten, sondern auf der Förderung von Effizienz und Innovationskraft in der Region. Durch diese Fokussierung vergrößerte sich nicht nur der Spielraum für Verhandlungslösungen, sondern auch die Autonomie der Regionen wurde gestärkt. Ein wesentlicher Bestandteil der Autonomie der Regionen besteht darin, dass ihr Handlungsspielraum nicht auf politischen, sondern funktionalen und partizipatorischen Impulsen aufbaut. Als Folge können neue Aufgaben effizienter über regionale Zusammenarbeit bearbeitet werden.

Ein bedeutender Schritt war die Entscheidung für Funktionalregionen. Stadt und Umlandgemeinden und stark verflochtene Gemeinden wurden zusammengelegt. Der Fokus wird dabei nicht nur auf die Zusammenlegung von Gebietskörperschaften gelegt, sondern vor allem auf die Verlagerung öffentlicher Aufgaben auf die effizienteste Handlungsebene. Hierdurch können Kosten eingespart und der politische Widerstand gegenüber einem zielorientierten Rückbau verringert werden. Regionen, die über Staatsgrenzen reichen, erfahren durch eine regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Verwaltung und der regionalen Handlungsebene eine weit stärkere Bedeutung als noch vor einem Jahrzehnt. Grundsätzlich entspricht die regionale Entwicklung dem Europäischen Trend zum „Europa der Regionen“.

Die wirtschaftliche Situation Europas hatte sich in den letzten 10 bis 15 Jahren auf eher gleich bleibendem Niveau mit sehr unterschiedlichen Mustern von Wachstum, Stagnation und Krisen entwickelt. Manche Branchen und Regionen in Europa konnten eher profitieren, andere verloren eher ihre Positionen im Ranking nach Wohlstand und Beschäftigung. Um in dem Wettbewerb der Regionen erfolgreich zu werden oder zu bleiben, sind auf regionaler Ebene mehr als

jemals zuvor Eigeninitiative und Engagement gefragt, ein Erkennen von Entwicklungschancen, Mut und Mobilisierung von unternehmerischem und lokalem Kapital. Dementsprechend wurde auch aufseiten der Politik erkannt, dass die Konzentration auf Stärkung der Regionen und Stärkung des Engagements der regionalen Ebene die einzige Chance ist, der unsicheren und unsteten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Situation in Europa entgegenzutreten.

Die Stabilität der österreichischen Regionen ist vor allem auf die in den letzten Jahren intensivierten Impulse der steuernden Netzwerke auf Landes- und Regionsebene zurückzuführen.

Die regionale Handlungsebene setzt sich heute im Wesentlichen aus einem Kreis von regionalen Akteuren, die GründerInnen und TeilnehmerInnen der neu gegründeten Regionen-Beteiligungsgesellschaft (BG) sind, zusammen. Die Regionen-BG wurde auf Initiative der Landesregierungen als eine spezielle Rechtsform für das Management der regionalen Ebene gesetzlich verankert. Die Zielsetzungen der Regionen-BG werden durch politische Vorgaben der Landesregierungen gesetzt. Die Arbeitsprogramme basieren auf Handlungsvereinbarungen zwischen den BG-BetreiberInnen und den Gremien der Landesregierungen.

3.2 No regions: Polarisierung und Partikularinteressen

Ganz ein anderes Bild kann sich ergeben, auch wenn man von ähnlichen Rahmenbedingungen ausgeht – nämlich sehr starkes Auseinanderdriften von Branchen, die sich dynamisch entwickeln, und solchen, die stark schrumpfen, von Regionen, die sich im globalen Wettbewerb und im Klimawandel gut halten können und solchen, welchen die Rahmenbedingungen stark zusetzen. Dann nämlich, wenn die Erholung nach der Wirtschafts- und Finanzkrise vor allem einen Schub an neuen Unternehmen gebracht hat, die aber größtenteils die Standortvorteile der Ballungszentren in Anspruch nehmen, die Infrastruktur, die qualifizierten Beschäftigten, die Nähe zu anderen innovativen Unternehmen. Wachstumszonen sind hier meist im verdichteten Umland der Zentren zu finden, die „Speckgürtel“ nehmen zu. Flächenknappheit, negative Auswirkungen auf Wasser, Luft und Boden sowie eine Überlastung der Infrastruktur sind hier Faktoren, die eine weitere Entwicklung zunehmend beschränken und die vormalige Attraktivität dieser Regionen zerstören.

Kumulatives Schrumpfen

Die kontinuierliche Abwanderung der jungen und qualifizierten Arbeitskräfte in die Zentren und der damit verbundene Rückgang an Arbeitsplätzen in Un-

Abb. 4: No regions



Illustration: Kirstin Tödting

ternehmen und im öffentlichen Sektor führt in vielen ehemals industrialisierten und ländlichen Gegenden zu Armuts-Hot-Spots. Die Bevölkerung in diesen Gebieten hat kaum Erwerbsgrundlagen, wer kann, ist bereits abgewandert. Transferzahlungen sind oft die einzigen Einnahmequellen. Die Regionen verlieren ihre Identität, ihr Potenzial für Wachstum und Kreativität, sie werden zu austauschbaren Plätzen ohne Attraktivität.

Transfers als Lebensgrundlage

In einigen Teilen des Landes nimmt die regionale Daseinsvorsorge im Verhältnis zur Bevölkerung zu hohe Kosten in Anspruch. Die soziale und technische Infrastruktur kann daher nicht mehr ausreichend gewährleistet werden.

Dies verstärkt einerseits die zunehmende Abwanderung der letzten gut ausgebildeten Menschen aus diesen Regionen und andererseits die Chancenungleichheit derer, die durch mangelnde Bildungsangebote und das Fehlen adäquater Jobangebote benachteiligt sind. Betroffene Regionen weisen eine geringe Lebensqualität und einen besonders hohen Altersdurchschnitt auf.

Tourismus polarisiert

Die Potenziale im Tourismus, die durch steigende internationale Sicherheitsprobleme und eine hohe

Nachfrage nach Natur- und Bergerlebnis entstanden sind, konnten aufgrund des mangelnden Kooperationswillens zwischen den Regionen nicht optimal genutzt werden, sodass nur einige wenige Täler in Österreich davon „profitieren“. Aber auch dort entstehen durch den Flächendruck vielfältige Probleme sowohl bezüglich der steigenden Preise als auch der hohen Kosten der Erhaltung der sogenannten „Erlebniswelten“. Zunehmend wehren sich Bürgerinitiativen gegen Bebauungsdruck, Menschenansammlungen zu Spitzenzeiten und Leere danach, Ausbau der Lifte und Hotels, bei immer geringeren Erträgen.

Regionale Handlungsebene ist Geschichte

Die Regionen Österreichs führen heute nur noch ein untergeordnetes Dasein. Die letzte Finanzierung der regionalen Handlungsebene durch die EU-Förderung LEADER ist vor sieben Jahren ausgelaufen und aufgrund des massiven Einsparungsbedarfs und der zunehmenden Nationalisierung Europas ist gerade für diese Ebene keine Finanzierung mehr zur Verfügung. Die GemeindevertreterInnen sind vor allem in den ländlichen Regionen in die Bedeutungslosigkeit abgeglitten, die durch Kleinkriege zwischen Gemeinden und innerhalb der Gemeinden kompensiert wird. GemeindevertreterInnen werden heutzutage nur noch durch einzelne wenige InteressensvertreterInnen gewählt. Die breite Bevölkerung repräsentiert vor allem NichtwählerInnen.

Ein Regulativ auf Landesebene gibt es darüber hinaus ebenfalls nicht mehr, da die Landesverwaltungen aufgrund der wirtschaftlich prekären Lage des öffentlichen Haushaltes insgesamt personell so reduziert wurden, dass sie sich nur noch auf die Verwaltungsaufgaben konzentrieren können.

Flächenknappheit und Leerbestand

Die im Laufe der letzten zehn Jahre uneingeschränkte und unkontrollierte Flächeninanspruchnahme durch Einzelhandel auf Gemeindeebene führte letztendlich dazu, dass diese Einzelhandelsflächen aufgrund des wachsenden Überangebotes bei gleichzeitigem Schrumpfen der Bevölkerung veröden und der Einzelhandel abwandert. Die zahlreich leer stehenden und oft kontaminierten Flächen werden nun zu einem zunehmenden kommunalen Problem, das weder auf Gemeinde- noch auf Landesebene gelöst wird. Interkommunale Lösungen gibt es schon aufgrund des mangelnden Kooperationswillens nicht.

Durch die Flächeninanspruchnahme ist das ökologische Gleichgewicht in vielen Bereichen Österreichs gefährdet und das Artensterben nicht mehr aufzuhalten. Darüber hinaus sind manche Gebiete nicht mehr bewohnbar, da die Hochwassergefahr und andere

Risiken überproportional gestiegen sind. Bauland und Siedlungsraum haben sich damit weiter reduziert. Demgegenüber stehen die städtischen Regionen, die durch die starke Zuwanderung der letzten zehn Jahre über die administrativen Grenzen hinausgewachsen sind.

Durch den Mangel an Regulativen kommt es in vielen Fällen zu Differenzen zwischen Gemeindevertre-

rInnen, die im Wesentlichen auf politische Polemiken reduziert werden. Die hohe Dichte in urbanen Regionen führt zu einer weiteren Verknappung der Resource Boden und damit zu empfindlichen Preissteigerungen. Das wiederum führte in den letzten Jahren auch in den städtischen Regionen zu Armutsfallen durch hohe Wohnkosten. Die soziale Schere ist unüberwindbar geworden und führt immer öfter zu sozialen Unruhen.

4 EINFLUSSFAKTOREN FÜR DIE ZUKÜNFTIGE ENTWICKLUNG

Die Bilder des vorigen Kapitels haben nun zwei extreme Positionen gezeigt, die natürlich keine Prognosen oder Szenarien darstellen, sondern verdeutlichen sollen, dass die Mobilisierung von regionalen Potenzialen und die integrierte Betrachtung von Entwicklungsfaktoren sehr viel an künftigen Pfaden verändern kann.

Herausforderungen für Regionen

Wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung von Regionen nehmen wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen (siehe dazu auch die Megatrends in ÖROK 2008⁶). Dazu gehören die Alterung der Gesellschaft, soziale Disparitäten durch zunehmende Ungleichgewichte in der Einkommens- und Vermögensverteilung, zunehmender Druck durch globale Wanderungsbewegungen, starke Abhängigkeiten von globalen Entwicklungen in der Wirtschafts- und Finanzwelt, mehr großräumige Verflechtungen von multinationalen Unternehmen, zunehmender „Energiehunger“ von Wirtschaft und Gesellschaft, die Durchdringung aller Lebensbereiche durch digitale Technologien sowie die Veränderungen und Gefahren, die sich aus dem Klimawandel ergeben.

Diese Herausforderungen materialisieren sich unterschiedlich von Region zu Region: Sind manche weniger von dem einen Faktor betroffen, können jedoch andere sich umso gravierender auswirken. Dramatisch kann es dann werden, wenn kumulative verschiedene entwicklungshemmende Faktoren auftreten und die Region in eine Abwärtsspirale bringen.

Rolle der regionalen Handlungsebene

Die regionale Handlungsebene spielt eine wichtige Rolle bei der Herstellung wettbewerbsfähiger Standortbedingungen und der Abstimmung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Aus- und Weiterbildung, Technologie und Wissenstransfer und Unternehmensgründungen sowie der „Verortung“ von Maßnahmen von Land, Bund und Europäischer Ebene. Die Vermarktung der Region nach außen, das Umfeld für Unternehmensgründungen, Synergien und Vernetzung zwischen Clustern, die Öffnung von

Unternehmen und Universitäten und Fachhochschulen nach außen und die Stimulierung regionaler Nachfrage (z. B. Gesundheitsbereich, Energie) – all diese Maßnahmen werden stark von der regionalen Handlungsebene bestimmt.

Steuerungsmöglichkeiten durch die öffentliche Hand

Selbstverständlich gibt es Möglichkeiten für die öffentliche Hand, hier steuernd einzugreifen – sei es auf nationaler, Länder- und regionaler Ebene. Doch es sind nicht allein einzelne Akteure oder Aktionen, die hier Einfluss ausüben, vielmehr sind es eine Reihe von Faktoren, die teils durch das Zusammenspiel von öffentlichen Stellen verschiedenster Ebenen, aber auch durch politische Prozesse und durch das „regionale Kapital“ zustande kommen. Folgende Faktoren scheinen uns wichtig, um eine regionale Handlungsebene gut wirksam werden zu lassen – oder eben nicht.

- Der **politische Wille** zur Gestaltung einer wirkungsorientierten, kooperativen und kommunikationsorientierten regionalen Ebene, der man auch eine entsprechende Mitsprache zubilligt, ist Voraussetzung für die Wirksamkeit einer solchen Strategie. Parteipolitische Kalküle (insbesondere bei der Mittelverteilung) und Klientelpolitik schwächen konsistentes Handeln auf der regionalen Ebene.
- Die Durchsetzung eigener Interessen einer Behörde und Gebietskörperschaft muss zeitweise zurückstehen, wenn es um das gemeinsame Finden von Lösungen geht. Das gilt speziell für Lösungen, die auf regionaler Ebene bessere Ergebnisse, auf Gemeindeebene jedoch einen Interessenausgleich bedeuten können. **Kooperationsbereitschaft** von Behörden von verschiedenen Ebenen, Organisationen, Unternehmen sowie Haltungen zur Kooperation und Kultur der Kooperation sind wichtige Schlüsselfaktoren.
- Die Interventionslogik der Regionalentwicklung soll sich nicht primär auf das Aufsetzen von Projekten, sondern auf die **Entwicklung und Umsetzung von Themenkomplexen in der Region** konzentrieren. Sektorübergreifende Schwerpunkte

6 ÖROK (2008), Szenarien der Raumentwicklung Österreichs 2030, Materialienband

können in Form von Agenda Setting sinnvoll zusammengeführt werden

- Die **Fähigkeit zur Mobilisierung von Ressourcen** ist ein Schlüsselfaktor, der sich nur im Zusammenspiel verschiedenster Akteure, von den Gemeinden, dem Land und dem Bund entwickeln kann.
- **Finanzierung:** Geld für Projekte, für Koordination und Kooperation, für das Ausprobieren von Neuem ist notwendig. Allerdings geht es nicht ausschließlich um EU-Mittel vielmehr sollte der höhere Spielraum von nationalen Mitteln bei der Finanzierung von Projekten genutzt und die Abhängigkeit von EU-Förderungen reduziert werden. Daraus ergibt sich, dass auch relevante Bundes- und Landesmittel im Sinne einer Stärkung der Regionen eingesetzt werden sollen. Geld für die Regionen ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. Geldmangel allein darf nicht als Ausrede für mangelnden Gestaltungswillen von öffentlichen Stellen und regionalen Akteuren dienen.
- Klare **Organisationsformen**, eindeutige Arbeitsaufträge der öffentlichen Hand und eine kooperative Arbeitsmethode sind als Input für die Arbeit der regionalen Handlungsebene wichtig;
- Wenngleich im Rahmen dieser Agenda nicht an verfassungsmäßig definierten Kompetenzaufteilungen gerüttelt werden kann, so ist doch auf die

Notwendigkeit einer über Gemeinden hinausgehenden **Koordination** von Raumplanung hinzuweisen. Dazu gibt es auf Länderebene einen ausreichenden gesetzlichen Rahmen, der als solcher genutzt werden sollte. Vor allem das Zusammenspiel von physischer Planung und Standortentwicklung ist durch entsprechende **Regulative** zu gestalten. Die Kooperation zwischen Landes- und Bundesebene ist in diesem Zusammenhang ebenfalls erforderlich und kann in Form einzelner Plattformen weitergeführt werden.

- Nachhaltigkeit muss gewährleistet sein. Das strategische Denken und Handeln darf sich nicht auf die Dauer der Projektlaufzeit beschränken. Verantwortungsvolle Regionalentwicklung bewegt sich über diesen engen Förderkorridor hinaus. Es ist wichtig, dass **Themen und Projekte** auch **langfristige Kümmerer** haben und mögliche Folgekosten mitgedacht werden.
- Schließlich spielen auch **Werthaltung und Einstellungen** in der Politik, der zuständigen Landes- und Bundesressorts, bei den diversen Entwicklungsgesellschaften und nicht zuletzt bei der Bevölkerung eine wichtige Rolle.

Die folgende Tabelle zeigt skizzenhaft auf, wie die Rolle dieser Faktoren in den beiden Bildern des vorigen Kapitels zum Tragen kommen.

Tab. 1: Faktoren für die regionale Handlungsebene und deren Ausprägungen

	Kreative Region	No regions
Finanzierung	Innovative regionale Finanzierungsmodelle als Alternative zu Förderungen und Krediten – Einbindung von Privaten und Unternehmen Finanzausgleich neu (siehe Kapitel 5.5); Verteilungsmechanismen bei Landes- und Bundesförderungen PPP-Modelle von Land, öffentlichen Gesellschaften und Unternehmen für Infrastruktur, Technologieentwicklung u. a.	Ausschließliche Orientierung auf maximale Rückflüsse von EU-Förderungen; Regionale Wirkungen von Förderungen werden nicht berücksichtigt Aushungern der regionalen Projektentwicklung aufgrund der Finanzschwäche der öffentlichen Haushalte Finanzausgleich nach Bevölkerungsschlüssel führt zu kumulativen negativen Auswirkungen in Regionen, die von Abwanderung betroffen sind
Politischer Wille	Stärkung der regionalen Handlungsebene als politische Aufgabe; kann bis zur demokratischen Legitimation von Handlungen auf regionaler Ebene gehen (Regionalparlamente) Zielsetzungen, Maßnahmen, Ressourcen sind transparent und werden politisch diskutiert (z. B. in Regionalforen); Evaluierungsergebnisse werden ebenfalls einer öffentlichen politischen Diskussion unterzogen – und Schlussfolgerungen – wo sinnvoll – umgesetzt	Unterschiedliche parteipolitische Landschaften sind untereinander zerstritten und handlungsunfähig; Förderungen werden nach Klientelpolitik vergeben, Wirkungen spielen keine Rolle. Kompetitive politische Kultur – stärker individualistisch und wettbewerbsorientiert, Kooperation wird ein geringer Stellenwert eingeräumt, Evaluierungen werden nicht durchgeführt, und wenn, nur sehr punktuell und werden nicht handlungsrelevant
Kooperationsbereitschaft und -kultur	Bund, Land und Gemeinden, Regionalverbände und Wirtschafts- sowie Technologieförderungseinrichtungen einigen sich auf gemeinsame Vorgehensweise bei der Setzung regionaler Schwerpunkte Standortmanagement als integrierte Koordination des Flächenangebotes und der Entwicklungserfordernisse; Risikobereitschaft und Fehlerkultur Regionalstrukturen sind akzeptierte Vermittler und Steuerungsplattformen	Bundes- und Landesressort agieren in ihrer Eigenlogik; Koordination erscheint als Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten Wenig ausgebaute Stadt-Umland-Beziehungen, mangelnde interkommunale Kooperation, starke Heterogenität der Raumeinheit
Mobilisierungspotenzial	Regionalforen behandeln entwicklungsbestimmende Themen (z. B. soziale Dienstleistungen, Mobilitätsmanagement, Anpassung an Klimawandel) Produktive Konfliktregelung zwischen Gemeinwohl und Partikularinteressen durch regionale Akteure, Unternehmen beteiligen sich aktiv an Regionalforen	Keine aktive Beteiligung der Bevölkerung an Entwicklungsthemen Beteiligung entsteht nur durch Konflikte (BürgerInneninitiativen gegen ...) Unternehmen nutzen regionalen Ressourcen immer weniger, geringe Bindung an Region
Organisationsformen	Regionalstrukturen haben eine Rechtsform; treffen Mehrjahres Vereinbarungen mit dem Land und dem Bund; Steuerungsgruppe von Bund und Land besetzt Akteursübergreifende Bearbeitung von Problemen außerhalb der traditionellen Institutionen in netzwerkartigen Kooperationen	Zersplitterung der Akteurslandschaft, konkurrierende Institutionen und Organisationen
Werthaltung	Regionsbewusstsein; Bevölkerung erkennt Regionalplanung als „ihre“ Planung; Es gibt eine ausgewogene Balance der Akteure	Gleichgültigkeit, kein Eigenengagement in der Region/für die Region, Politikverdrossenheit; Mangelnde Identifikation mit der Region

5 VORSCHLÄGE ZUR ENTWICKLUNG DER REGIONALEN HANDLUNGSEBENE

Eine Stärkung der regionalen Handlungsebene setzt akkordierte Maßnahmen auf allen Governance-Ebenen voraus. Diese können nur durch ein Zusammenwirken von Bund, Land und Gemeinden sowie diversen Organisationen und Institutionen, die mit der regionalen Handlungsebene in Verbindung stehen, umgesetzt werden. Im folgenden Kapitel werden Vorschläge entwickelt, die im Baukastensystem bzw. als einzelne Maßnahmen durchgeführt werden können. Sie sind als von den ExpertInnen vorgeschlagene Elemente einer Agenda zu verstehen, die sehr unterschiedliche Chancen und Fristigkeiten zur Realisierung aufweisen. Einzelne der vorgeschlagenen Maßnahmen und Ideen finden sich in vielfältiger Ausprägung in einzelnen österreichischen Bundesländern. Die Vorschläge beziehen sich auf sehr unterschiedliche Ebenen, auf welchen Veränderungen zielführend wären, um die regionale Handlungsebene zu stärken:

So geht es einmal um die **Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen** in Österreich, welche zumindest folgende Ansätze enthalten sollte:

- Die Etablierung einer sektorübergreifenden Zusammenarbeit auf Bundes-, Landesebene zur Stärkung der regionaler Ebene,
- Eine Österreich-Plattform, die die Koordination, Kooperation und Abstimmung der für die regionale Handlungsebene relevanten Akteure – also Bundesinstitutionen, Länder, Städte und Gemeinden – sowie der Regionen untereinander initiiert und begleitet.

Eine Stärkung der regionalen Handlungsebene muss mit einer Formulierung von **Eckpunkten einer neuen Regionalpolitik** einhergehen. Dazu gehören u. a.

- Darstellung und Operationalisierung von Themen, in welchen Kooperation und Kommunikation auf der regionalen Handlungsebene Mehrwert schaffen, sind ein Kernpunkt der Stärkung dieses Ansatzes. Dazu zählen u. a. die Stärkung von regionalen Innovationssystemen, gemeindeübergreifendes Flächenmanagement, Schutz von natürlichen Ressourcen, Integration, Gesundheitswesen und Pflegeorganisation, Energie- und Mobilitätsmanagement, digitale Vernetzung und Integration der Jugend. Wenngleich man gemeinsam Themenkataloge eingrenzen kann, bleibt dennoch die konkrete Ausformung in Themenclustern Sache der Regionen selbst.

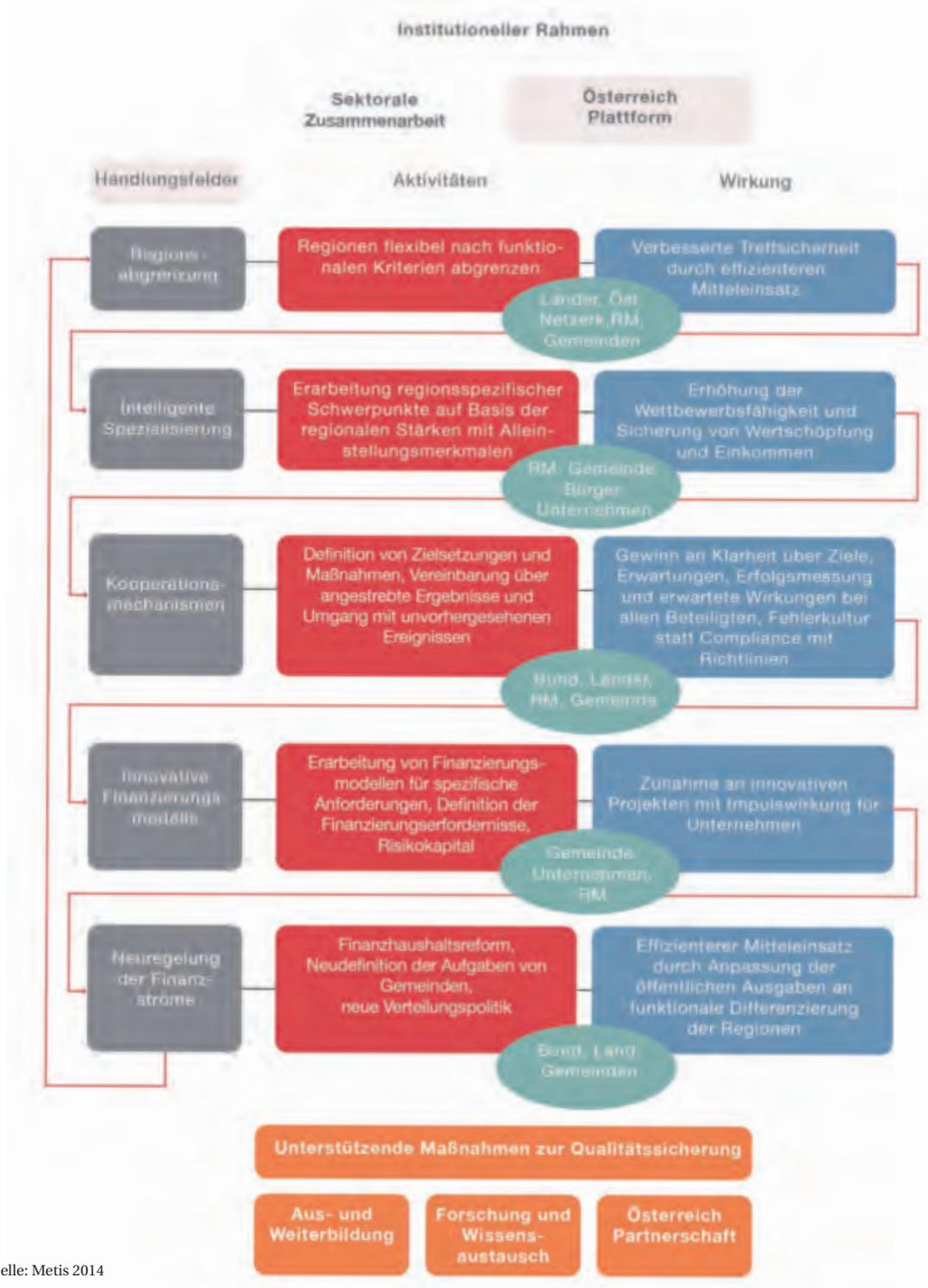
- Kooperationsmechanismen zwischen den Akteuren sollten entwickelt und gefestigt werden. Wenngleich unter gegenwärtigen Bedingungen keine Finanzierung der Regionalpolitik vonseiten des Bundes und der Länder möglich scheint, sollte doch eine stabile mehrjährige Basis aufgesetzt werden: beispielsweise in Form von Vereinbarungen von Bund und Ländern zur Stärkung der regional Governance und als Leistungsvereinbarungen zwischen den Ländern und der regionalen Handlungsebene.
- Die regionale Handlungsebene benötigt einen konkreten Bezugsraum. Doch darüber, was eine Region ist, besteht wenig Einigkeit. Sinnvoll ist es, bei der konkreten Abgrenzung und bei der analytischen Betrachtung stärker in funktionalen Einheiten zu denken. Natürlich können nicht alle Definitionen von Regionen und Typisierungen auf gleiche Art erfolgen. Aber eine gemeinsame Vorstellung über funktionale Regionen – bei flexibler Handhabe – ist notwendig, nicht zuletzt auch, um den ökonomischen Mehrwert einer regionalen Handlungsebene sichtbar zu machen.
- Der Finanzausgleich sollte hinsichtlich der Mechanismen der Verteilung überdacht werden, sodass Aufgaben auf einer regionalen Handlungsebene besser wahrgenommen werden.
- Innovative Finanzinstrumente könnten zusätzliche Finanzierungen ermöglichen; Finanzierungsmodelle gibt es in diesem Zusammenhang zahlreiche im internationalen Vergleich. Alle diese Modelle orientieren sich an Ergebnisorientierung, Hebeleffekten und Rückzahlbarkeit.

Unterstützende Aktivitäten zur Qualitätssicherung schließlich sollen dazu beitragen, eine professionelle und wirkungsorientierte regionale Handlungsebene in Österreich zu etablieren. Dazu zählen

- Koordination von Aus- und Weiterbildung der Akteure;
- Gemeinsame analytische Betrachtungen, Evaluierungen, Prognosen und Forschungen über Wirkungszusammenhänge;
- Evaluierung und Monitoring zur Umsetzung des Prinzips der Wirkungsorientierung in der Regionalentwicklung.

Abbildung 3 zeigt, welche Aktivitäten zur Stärkung der regionalen Handlungsebene notwendig sind,

Abb. 5: Aktivitäten zur Stärkung der regionalen Handlungsebene und deren Wirkungen



Quelle: Metis 2014

ordnet sie den Handlungsfeldern zu und zeigt mögliche Wirkungen auf.

Im folgenden Abschnitt erläutern wir unsere Vorschläge für die Umsetzung von Maßnahmen zur Stärkung der regionalen Handlungsebene. Dabei nehmen wir zuerst spezifische Aspekte des „positiven Zukunftsbildes“ heraus und stellen eine mögliche Si-

tuation in 10 bis 15 Jahren dar. Dann gehen wir auf diesen Aspekt ein und stellen ihn in Relation zu ausländischen Beispielen, wo ähnliche Ansätze bereits verfolgt wurden. Am Schluss jedes Unterpunktes schließlich findet sich eine Zusammenschau, wer was, wann, mit welchen Mitteln dazu beitragen sollte und wie sich ein solcher Ansatz in einem wirkungsorientierten Kontext darstellen würde.

5.1 Verbesserung des institutionellen Rahmens

5.1.1 Sektorübergreifende Zusammenarbeit

Schon seit Jahren ist es üblich, dass sich die einzelnen Abteilungen nicht mehr ausschließlich auf ihre sektoralen Aufgaben konzentrieren, sondern der integrative Austausch zentraler Bestandteil der Verwaltungsarbeit ist. Dabei wird dieser sowohl informell als auch formell in regelmäßigen Abständen im sogenannten Atrium ein kreativer Treffpunkt, den nun auch die Verwaltungen eingeführt haben. Die Treffen haben vor allem den Zweck, regelmäßig über die regionalen Geschehnisse informiert zu sein und die flexiblen Arbeitsprogramme der Region weiterzuentwickeln, aber auch den Fortschritt auf Länderebene zu implementieren.

Als Grundlage für eine funktionierende regionale Handlungsebene ist darauf zu achten, dass auf Bundes- und Landesebene zwischen Fachabteilungen themenübergreifend zusammengearbeitet wird. Dies ist die Grundvoraussetzung für alle weiteren Schritte, die im Rahmen dieses Arbeitspapiers vorgeschlagen werden.

Die sektorale Zusammenarbeit wird derzeit in manchen Bundesländern initiiert. In Tirol liegt ein Konzept Regionalmanagement 2020⁷ vor, das den strategischen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen LandesvertreterInnen unterschiedlicher Fachabteilungen und den Regionalmanagementvereinen festlegt. Die Länder Oberösterreich und die Steiermark versuchen im Rahmen von Reformen des Regionalmanagements auch die Steuerung dieser neuen Strukturen. In Niederösterreich gab es solche Abstimmungen in der Vergangenheit, die zukünftige Form

der Kooperation in der NÖ.Regional.GmbH ist jedoch noch offen. Ein fachliches sektorübergreifendes Steuerungsgremium (in der Steiermark z. B. die Landeskoordinationsgruppe) sollte von Vertretern und Vertreterinnen jener Direktionen und Abteilungen besetzt sein, die derzeit wesentliche Themen der Regionalentwicklung fördern.

5.1.2 Österreich-Plattform

Die Zusammenarbeit zum Thema „regionale Handlungsebene“ basiert auf Übereinkommen zwischen Regionen mit der Bundesebene und den Ländern sowie Städten und Gemeinden. Dabei spielt die Österreich-Plattform eine begleitende und beratende Rolle. Die Österreich-Plattform ist eine Begleitstruktur und Denkwerkstatt, die allen mit der regionalen Handlungsebene befassten – und allen voran den Regionen – zur Reflexion, zum Austausch und zur Verbesserung der Kooperation und Koordination zur Verfügung steht bzw. proaktiv tätig ist.

Das Österreichische Raumentwicklungskonzept 2011 nennt als Säule 4 die Schaffung effizienter und kooperativer Handlungsstrukturen.⁸ Weitere Konzepte und Programme auf Bundes- und Landesebene bieten zusätzliche Ansatzpunkte für die Etablierung von neuen Formen für eine wirkungsvollere österreichweite Zusammenarbeit der Akteure der regionalen Handlungsebene. Auf politischer Ebene adressiert z. B. auch das Arbeitsprogramm der Österreichischen Bundesregierung 2013–2016 das strategische Leitziel, ein Konzept für die Zukunft des Ländlichen Raums⁹ zu erarbeiten.

Die Umsetzung dieser Konzepte und Programme erfordert die Vernetzung zwischen der Bundesebene, den Ländern und der regionalen Ebene zukunftsori-

Tab. 2: Elemente eines Aktionsplanes „sektorübergreifende Zusammenarbeit“

Akteure/Ebene	Landesabteilungen
Zeitraumen	2–3 Jahre
Aktivitäten zu	Schaffung von Gremien zur inhaltlichen Steuerung der regionalen Ebene;
Umsetzung	sektorübergreifende räumliche Leitbilder
Vehikel	Landesverwaltungen in Kooperation mit Bund, Gemeinden und Regionen
Aufgaben	Effizientere Aufgabenverteilung, Informationsaustausch, Stärkung des Verständnisses der Vorteile der regionalen Handlungsebene
Indikator	Sowohl in jedem Bundesland als auch zwischen den Bundesländern institutionalisierte Gremien, die mindestens aus VertreterInnen der Fachabteilungen zum Verkehr, Umwelt, Tourismus, Naturschutz und Landwirtschaft sowie Wirtschaft und Raumplanung zusammengesetzt sind.
Kontext	Politischer Wille zur fachübergreifenden Zusammenarbeit

⁷ https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/tirol-europa/eu-regionalfoerderung-fuer-tirol/rm/Konzept_RM_2020.pdf

⁸ ÖREK 2011, S. 81

⁹ Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018, Erfolgreich. Österreich. S. 20

Tab. 3: Elemente eines Aktionsplanes „Österreich-Plattform“

Akteure/Ebene	Bundesinstitutionen, Bundeskanzleramt BundesländervertreterInnen/koordinatorInnen; Regionale Entwicklungsorganisationen, ¹⁰ VertreterInnen von Stadtregionen
Zeitraumen	Kurzfristig (2–3 Jahre)
Aktivitäten zu Umsetzung	Mandate/Willenserklärung auf politischer Ebene Einrichtung einer Plattform und Festlegung einer koordinierenden Stelle Mittelfristig Sicherstellung von Finanzierungen durch Bund und Länder Aufgabenprofil neu definieren Organisations- und Kooperationsform wählen Auftreten aktualisieren (neue Medien, interaktiver Austausch, Teilnahme an überregionalen Projekten, internationalen Austausch steuern)
Vehikel	Bund und Länder
Aufgaben	Koordination der regionalen Handlungsebene zu horizontalen Bedarfen und an relevanten vertikalen Schnittstellen Wissensvermittlung Wissens- und Erfahrungsaustausch, national, grenzüberschreitend und EU-weit Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Universitäten
Wirkungs-/Erfolgs-Indikator	Netzwerk mit Mitgliedern und Aktivitäten
Kontext	Erarbeitung des Profils 2015+ auf Erfahrungen von nationalen Netzwerken (sowie ihrer Finanziers) aufbauen (v. a. Regionalmanagement Österreich, LEADER-Netzwerk, TEP-Netzwerk etc.)

entiert stärker herauszuarbeiten und längerfristig zu stützen.

Eine österreichweite Plattform sollte den in der ÖREK-Partnerschaft begonnenen Austausch und Entwicklungsprozess fortsetzen. Notwendig ist eine Koordinationsstelle, die die Funktionen als Informationsdrehscheibe, Koordinatorin der Gesamtentwicklung der regionalen Handlungsebene und Wissensvermittler betreibt und die Partner entsprechend einbindet.

Zielsetzung einer solchen Plattform ist die Stärkung der regionalen Handlungsebene. Aufgabe ist es, die Koordination, Kooperation und Abstimmung der für die regionale Handlungsebene relevanten Akteure – also Bundesinstitutionen, Länder, Städte und Gemeinden – sowie der Regionen untereinander zu initiieren. Diese kann zum einen begleitende – auch prospektive Forschung und Evaluierungen der Aktivitäten (im Sinne eines Wirkungsmonitorings) initiieren und andererseits die Arbeiten an den Schnittstellen zwischen horizontalen und vertikalen Ebenen unterstützen.

Die Österreich-Plattform kann auch als ein Sprachrohr der Regionen in Richtung Landes, Bundesebene und allenfalls europäischer Ebene auftreten. Dazu bräuchte es freilich neben einer Trägerschaft für die Koordination auch einen politischen Rückhalt.

Die Mitglieder der Österreich-Plattform setzen sich aus VertreterInnen der Regionen sowie der relevanten Fachressorts der Länder und des Bundes sowie Städte- und GemeindevertreterInnen zusammen.

Schnittstellen mit inhaltlich für die regionale Handlungsebene relevante ÖROK-Aktivitäten wären sicherzustellen und aktiv zu nutzen. Dazu gehört auch die Einbringung des Themas „Regional Governance“ in andere ÖREK-Partnerschaften.

Rotation von Vorsitz, Arbeitsgruppen für analytische und praktische Themen und Schnittstellen, professionelle Begleitung und Moderation können dazu beitragen, das Netzwerk lebendig und für die Akteure relevant zu gestalten.

Einige Beispiele aus dem Ausland zeigen, dass solche Ansätze erfolgreich praktiziert werden: Wie im Beispiel der Schweizer RegioSuisse kann ein nationales Netzwerk mit einer Steuerungsstruktur eine solche Funktion wahrnehmen.

Auch in Deutschland bietet die BundLänder Arbeitsgemeinschaft ARGE Landentwicklung ähnliche Leistungen an, mit den Zielen, die Vorteile integrierter, nachhaltiger Landentwicklung besser zu nutzen, für den Planungsvollzug Hilfen anzubieten, Wirtschaftskraft und Beschäftigung zu beleben, die Standortqualität ländlicher Siedlungen zu verbessern, die Zusam-

10 http://www.rmaustria.at/itemacms/content/files/Downloads/120530_Abschlussbericht_Argumentarium_MOE_FINAL.pdf

menarbeit zwischen den Gemeinden zu stärken, Land- und Forstwirtschaft zu unterstützen und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Dabei wird dem Flächen- und Bodenmanagement eine zentrale Bedeutung zuteil. Die Instrumente der ARGE sind:

- Flächen- und Bodenmanagement
- Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte
- Regionalmanagement
- Entwicklung von Dörfern und kleinen Städten
- Flurbereinigung
- Eigentumsregelung¹¹

5.2 Eckpunkte einer neuen Regionalpolitik

5.2.1 Themenkatalog und Themencluster mit Mehrwert

Die Regionen Österreichs haben eindeutige Namen, die auch in Zusammenhang mit ihren Themenclustern stehen. Die Themencluster funktionieren seit Jahren als Alleinstellungsmerkmal und werden regelmäßig neu überprüft und erweitert.

Ein Diskussionspunkt ist immer wieder die Kompetenzverteilung und Themenverantwortung auf der regionalen Handlungsebene. Dabei sind auch auf dieser Ebene unterschiedliche Aspekte zu beachten. Die handelnden Akteure in der Region sind von unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Bindungen geleitet. Zum einen gibt es die selbstständigen Vereine, die entweder bottom-up entstanden sind oder vom Land als Instrument herangezogen, zum anderen Landesagenturen, die als Außenstellen des Landes in den Regionen vertreten sind. Parallel dazu gibt es Regionalmanagementstrukturen. Insgesamt sind diese unterschiedlichen Akteure mit verschiedenartigen Themen konfrontiert.

In einem ersten Schritt ist unter Beihilfe der Österreich-Plattform ein gemeinsamer Themenkatalog zu erstellen, welcher grundsätzlich für eine Agenda auf der regionalen Handlungsebene in Frage kommt. Dabei werden sowohl der Bund als auch die Länder mit einbezogen. Das Resultat muss durch alle Ebenen abgestimmt und mitgetragen werden. Vorschläge für einen Themenkatalog sind in Tabelle 4 dargestellt.

Abb. 6: Faktoren zur Einbeziehung von Themenclustern über Regionsgrenzen hinaus



Quelle: Eigene Darstellung

11 <http://www.landentwicklung.de/de/ziele-und-strategien/>

Tab. 4: Themenkatalog für die regionale Handlungsebene

Themen der RHE ¹¹	Derzeit aktive Akteure	Impulsgeber	Wirkung	Bedarf einer RHE-Koordination
Wirtschaftsentwicklung Firmengründung, Firmen- förderung, Industrie- und Gewerbeparkansiedlung	Wirtschaftsagenturen des Landes (z. B. Eco Plus, SFG) Gemeinden	top-down	Wirtschaftliche Belebung des Gebietes	Mittelbar in Kooperation mit dem Land und unmittelbar zur Unterstützung von Kooperatio- nen zwischen Unternehmen u. BürgerInnen bzw. Gemeinden, Anbahnungsunterstützung (nicht finanziell), Unternehmen für Region engagieren
Innovationsmanagement	Land, Bund Unternehmen	top-down bottom-up	Wirtschafts- belebung, Beschäftigung	Koordinationsbedarf der Akteure und Abdeckung des nicht er- reichten Bedarfs von nieder- schwelligeren Innovationen
Standortmarketing	Tourismusvereine, Wirtschaftsförderung	top-down	Wirtschafts- belebung	Mittelbar durch Koor- dination der Akteure
Koordination von PPP-Projekten	Landesgesellschaften	bottom-up	Wirtschafts- belebung	Unmittelbar als An- laufstelle und Anbahnung von PPP-Projekten durch nicht- finanzielle Unterstützung
Gemeindeüber- greifendes Flächen- management	Keine – rein auf Gemeindeebene – mit Ausnahme von Einzelfällen	bottom-up	Flächenvorsorge (Wohnen, Wirt- schaft etc.), Ressour- ceneffizienz	Unmittelbar (Initiierung, Aus- gestaltung, Regeln, Methoden, Partner...).
Beschäftigungs- förderung (Qualifizierung von ArbeitnehmerInnen)	AMS, Gemeinden	top-down	Beschäftigung	Mittelbar durch Ausführung von Landesaufträgen – Adaptierung an regionalen Bedarf, Abstim- mung mit Unternehmen
Tourismus	Gemeinden, Tourismus- verbände, Gewerbe- betriebe	top-down bottom-up	Wirtschafts- belebung, Beschäftigung	Unmittelbarer Koordinations- bedarf der Akteure, (Unter- nehmen und Gemeinden)
Integration von ZuwandererInnen	Schulen, Gemeinden, AMS, Unternehmen	bottom-up	Differenzierung der Gesellschaft	Unmittelbare durch direkte Unterstützung durch Bereit- stellung von Erstberatungs- leistungen, und mittelbare durch Integrationsaktivitäten.
Umgang mit Alter und Pflegebedürftigen, Pflegermanagement	BürgerInnen Pflegeeinrichtungen	bottom-up	Alterung der Gesellschaft	Mittelbare Unterstützung und Koordination von PPP-Modellen Gemeinden, Land und Unter- nehmen, Beratung von BürgerInnen
Schutz natürlicher Ressourcen	Naturschutzvereine, Naturparkorganisation, Nationalparkorganisation, Landesverwaltung	top-down	Versiegelung, Biodiversität, Ressourcen- effizienz	Mittelbar durch Koordination der einzelnen Akteure und als Schnittstelle bzw. Koordinator zu anderen Interessenvertre- terInnen (z. B. im Zusammen- hang mit Flächenmanagement)
Lokales Energie- management	regionale Organisationen, Gemeinden, Unternehmen	bottom-up	Energie und Ressourcen- effizienz	Unmittelbare Koordination und Anbahnung von alternativen lokalen Energielösungen (Beispiel: Güssing)

12 Siehe auch das Österreichische Regierungsprogramm 2013–2018

Fortsetzung Tab. 4: Themenkatalog für die regionale Handlungsebene

Themen der RHE	Derzeit aktive Akteure	Impulsgeber	Wirkung	Bedarf einer RHE-Koordination
Digitale Vernetzung	Land	top-down	Digitalisierung	Mittelbare Koordination der effizienten Digitalisierung – Gemeindegrenzen überschreitend
Aktivierung der Jugend	Land	top-down bottom-up	Differenzierung der Gesellschaft	Unmittelbares Aufgreifen und Koordinieren von Jugendthemen, mittelbare Jungendausbildung, Jugendberatung, Koordination von Unternehmensbedarf und Ausbildung
Einzelprojektentwicklung	BürgerInnen, Gemeinden, Gewerbebetriebe, LAGs	bottom-up	Wirtschaftsbelebung, Beschäftigung	Unmittelbare Unterstützung bei Projektentwicklung und Anbahnung, Lobbying und Finanzierungsberatung
Mobilität	Land Gemeinden	top-down bottom-up	Wirtschaftsbelebung, Beschäftigung	Unmittelbare Koordination gemeindeübergreifender Modelle, Schaffung von Alternativen

Tab. 5: Elemente eines Aktionsplanes „Themencluster“

	Themenkatalog	Themencluster mit Mehrwert
Akteure/Ebene	Landesvertreter, Landesgremien, Vertreter der Regionalen Ebene (Regionalmanagement oder vergleichbare Organisation, Verbände)	Ausgewählte Task Force Themencluster
Zeitraumen	2–3 Jahre	3–5 Jahre
Aktivitäten zu Umsetzung	SWOT-Analyse, Handlungskonzepte	Erarbeitung spezifischer Themencluster Definition von Wirkungsmessbarkeit (Indikatoren)
Vehikel	Bund und Länder	Bund und Länder
Aufgaben	Austausch der Akteure über bereits bestehende Tätigkeiten und Themen und was möglich wäre und notwendig wäre. Aufzeigen von Barrieren und mögliche Lösungen dieser	Standortmarketing, wirtschaftliche Positionierung, gezielte Kooperation international, Alleinstellung, Definition und Entwicklung der gesamten Entwicklungskette (Ausbildung, Arbeitsmarkt, soziales Umfeld, Unternehmen, ...)
Indikator	Themenkatalog, der von allen Regionen Österreichs als Handbuch dient	Anzahl der ausgearbeiteten Themencluster
Kontext	Österreich-Plattform sektorübergreifende Zusammenarbeit	Themenkatalog und Austausch sind bereits erfolgt

Diese breite Palette von Themen auf der RHE ist insgesamt durch eine regionale Organisation (wie z. B. ein Regionalmanagement) nicht abzudecken. Vielmehr ist hier gerade der oben bereits angesprochene sektorübergreifende Dialog auf Landesebene mit Einbezug der Gemeinden erforderlich. Für jede Region müssen gemeinsam die wichtigsten Themen herausgearbeitet werden. Basierend auf einem allgemeinen Themenkatalog werden Themencluster unabhängig von Gemeindegrenzen für Regionen erarbeitet und

basieren auf fundierten SWOT-Analysen. Dabei ist darauf zu achten, dass die einzelnen Themencluster alle Akteure in der Region miteinbeziehen.

Themencluster haben die Eigenschaft, nicht alles abdecken zu wollen, sondern sich auf die Themen in Kombination zu konzentrieren, die einen Mehrwert für die Region bedingen. Darüber hinaus haben alle Themencluster mit anderen Regionen in Österreich und international vernetzt zu sein. Die Themenclus-

ter sollten in mehrjährigen Programmen vereinbart und laufend einem Monitoring unterzogen werden.

5.2.2 Definition von Regionen und Regionstypen

Die Ende der 2010er-Jahre beschlossene neue Methode, Regionen nach funktionalen Kriterien zu definieren und abzugrenzen, führte zu einer größeren Treffsicherheit von Politiken und Maßnahmen. Das früher angewandte Gießkannenprinzip sowohl bei der Förderung als auch der Finanzierung nach dem Bevölkerungsschlüssel wurde aufgehoben. Geschützte Regionen konnten sich dadurch erholen, der Flächenverbrauch durch übermäßige Handelszoneneinwidmung ging zurück und der finanzielle Druck auf Stadt-Umland-Regionen wurde reduziert. Die Kooperation wurde dadurch schon vereinfacht, weil der Konkurrenzdruck zwischen Gemeinden wegfiel.

Die regionale Handlungsebene benötigt einen konkreten Bezugsraum. Doch darüber, was eine Region ist, besteht wenig Einigkeit. Die Abgrenzung von Regionen erfolgt nach unterschiedlichsten Logiken – administrativen, historischen, geografischen. Administrative Grenzen spielen häufig eine wesentliche Rolle. Leader, Regionalmanagement, Tourismus nehmen oft auf unterschiedliche räumliche Einheiten Bezug. Stadt und Umland gehören selten zu einer regionalen Handlungsebene.

Auch in analytischer Hinsicht besteht derzeit wenig Konsens, nach welchen Regionstypen Monitoring von räumlichen Entwicklungen und Gestaltung von Politiken erfolgt.

Sinnvoll ist es, bei der konkreten Abgrenzung und bei der analytischen Betrachtung stärker in funktionalen Einheiten zu denken. Natürlich können nicht alle Definitionen von Regionen und Typisierungen auf gleiche Art erfolgen. Aber eine gemeinsame Vorstellung

über funktionale Regionen – bei flexibler Handhabung – ist notwendig, nicht zuletzt auch, um den ökonomischen Mehrwert einer regionalen Handlungsebene

sichtbar zu machen. Zwei Prinzipien sind dabei wichtig: zum einen die Flexibilität in der Festlegung, was eine Region ist und wie Zusammenarbeit in diesem Kontext handzuhaben ist und zum anderen eine gewisse Kohärenz in der Definition.

Die Schweiz hat bereits 2008 unterschiedliche Raumtypen im Rahmen der Entwicklung der „neuen Regionalpolitik“ NRP definiert. Die seit 2008 bestehende NRP ist ein mehrjähriges Programm zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und eine Konzentration der Regionalentwicklungspolitik auf ihre Kernaufgaben. Dabei unterschied das Programm ursprünglich zwischen zwei Gebieten: ländliche Regio-

nen und Berggebiete mit spezifischen Entwicklungsmöglichkeiten ohne Außengrenzen und solche Gebiete, die an Schweizer Außengrenzen liegen und beim Europäischen Programm der Territorialen Europäischen Zusammenarbeit (ETZ) mitwirken.

Das NRP setzt sich aus drei Schwerpunkten zusammen:

1. Stärkung von Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen (Verantwortung liegt bei den Kantonen und den Regionen)
2. Kooperation und Synergien zwischen Regionalpolitik und Sektoralpolitiken (Bundesverantwortung)
3. Wissenssystem Regionalentwicklung und Qualifizierung des Regionalmanagements (Aufbau eines Wissensmanagements zur Regionalentwicklung)

Regioטיפология einer Arbeit die Unterscheidung der Agglomerationen und die Wirkung: städtische Gemeinden

Tab. 6. Elemente eines Aktionsplanes „Regionen und Regionstypen“

Akteure/Ebene	Arbeitsgruppen regionale Handlungsebene und Stadt-Umland
Zeitraumen	2–3 Jahre
Aktivitäten zu Umsetzung	Definition der Regionstypen (Branchenverteilung, Bevölkerungsdichte, Erreichbarkeit, Bruttowertschöpfung) – gemeinsamer Nenner bei Definition von Regionen Initiative neuer regionsspezifischer Politikagenden
Vehikel	Bund und Länder
Indikator	Definition von 34 Regionstypen in Österreich
Wirkung	Verbesserung der Zielgerichtetheit von Politiken der regionalen Handlungsebene
Kontext	Politische Agenda

13 <http://www.regiosuisse.ch/regiosuisse-angebote/regiosuisse-services/monitoring/weitere-monitoringstudien-von-regiosuisse/innovationsaktivitaeten-und-hemmnisse-nach-raumtypen-in-der-schweiz>

- Periurbaner ländlicher Raum
- Alpine Tourismuszentren
- Peripherer ländlicher Raum

5.2.3 Finanzausgleich neu

Die gleichmäßige Entwicklung der Teilräume Österreichs bezogen auf Daseinsvorsorge, Einkommen und Erwerbsmöglichkeiten als Kernelement des Sozialstaates geriet als Folge demografischer und standortbezogener Veränderungen immer mehr aus den Fugen. Die Verteilung von 80 Prozent der Gemeinschaftssteuern nach EinwohnerInnenzahlen in den Ländern und Gemeinden ist im Jahr 2015 nicht mehr zeitgemäß und muss daher adaptiert werden.

Bis zum Jahr 2025 wird eine schrittweise Anpassung des Finanzausgleichs in Österreich angestrebt. Dies hat eine gerechtere und bedarfsorientierte Finanzierung von Regionen im Hinblick auf administrative Grenzen überschreitende Aktivitäten zum Ziel. Als Vorbild wird das Schweizer Modell zum Finanz- und Lastenausgleich¹⁴ herangezogen.

Das Arbeitsprogramm der Regierung 2013–2018 beinhaltet unter anderem eine umfassende Reform des Finanzausgleichs.¹⁵

Das birgt die Chance für Österreich, das derzeitige System in Richtung effiziente Regionalentwicklung zu erneuern. Die dazu gegründete bzw. zu gründende Arbeitsgruppe ist aktiv von der ÖREK-Partnerschaft diesbezüglich anzusprechen. Der österreichische Finanzausgleich zeichnet sich durch eine starke Zentralisierung der Steuereinhebung aus. Nach einem bestimmten Schlüssel werden die Mittel an Länder und Gemeinden aufgeteilt. Dabei klaffen Aufgaben, Ausgaben und Finanzverantwortung stark auseinander.¹⁶

der.¹⁶ Im Sinne einer Stärkung der regionalen Handlungsebene sind auch hier Vorkehrungen zu treffen, sodass Aufgaben, die Regionen (also mehrere Gemeinden, aber nicht ein gesamtes Bundesland) betreffen, auch durch solche Transfers abdeckbar sind. Entscheidend ist dabei die Berechnungsmethode für die Verteilung: Derzeit bestimmt weitgehend die EinwohnerInnenzahl die Zuteilung der Bundesmittel. Dies erzeugt bestimmte Dynamiken hinsichtlich der Ausgabenverteilung. Eine stärkere Einbeziehung von Faktoren, die Kooperationen bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen fördern, wäre für eine Stärkung der regionalen Handlungsebene sinnvoll.

Interessant ist hier ein Blick über die Grenze: In der Schweiz basiert der Finanzausgleich seit einigen Jahren nicht auf der Bevölkerungszahl, sondern auf dem Ressourcenpotenzial (der fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen). Es wird auf Grundlage des Vermögens natürlicher und juristischer Personen (gemessen als steuerbares Einkommen) berechnet. In gewissem Ausmaß wird Steueraufkommen von ressourcenstarken zu ressourcenschwachen Regionen umverteilt, welche damit in ihrer Aufgabenerfüllung gestärkt werden.

5.2.4 Innovative Finanzinstrumente

2025 gibt es eine Vielzahl verschiedener Finanzierungsmodelle. Die großen Banken spielen dabei kaum mehr eine Rolle. Zum einen, weil sie gar nicht mehr in der Lage sind, kleine Unternehmen und Startups zu fördern, und zum zweiten, weil es nicht mehr viele von ihnen gibt. Seit der Finanzkrise 2008, von der sich Europa immer noch nicht komplett erholt hat, wurden die Banken entweder zusammengelegt oder geschlossen. Neben den Europäischen Finanzinstrumenten, die schrittweise von den Regio-

Tab. 7: Elemente eines Aktionsplanes „Finanzausgleich neu“

Akteure/Ebene	Landes- und Bundespolitik
Zeitraumen	7–10 Jahre
Aktivitäten zu Umsetzung	Einbeziehung der Arbeitsgruppe Finanzausgleich in die ÖREK-Partnerschaft
Vehikel	Bund/Länder
Aufgaben	Gerechtere und bedarfsorientierte Finanzierung von Regionen im Hinblick auf administrative Grenzen überschreitende Aktivitäten
Indikator	Gesetzesänderung
Kontext	Politisch akzeptierte Regionsabgrenzung, Politische Agenda

14 Schweizer Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3.10.2003 (Stand am 01. 01. 2012), verfügbar unter: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20012239/index.html>, Abruf: Mai 2014

15 Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018, Erfolgreich. Österreich. S. 112

16 Schratzenthaler (2008): Der neue Finanzausgleich 2008 bis 2013: Grundsätzliche Reform wieder verschoben. WIFO-Monatsberichte 1/2008

Tab. 8: Elemente eines Aktionsplanes „Innovative Finanzinstrumente“

Akteure/Ebene	Ausgewählte Task Force-Finanzinstrumente
Zeitraumen	3–5 Jahre
Aktivitäten zu Umsetzung	Erarbeitung von Finanzierungsmodellen für spezifische regionale Bedürfnisse, Schaffung von Vereinbarungen auf Länder- und Bundesebene Kooperationsvereinbarungen mit Schlüsselunternehmen in der Region, Definition der wesentlichsten Investitionserfordernisse in der Region
Vehikel	Bundes- und Landesfinanzierung, Steuereinnahmen, EU-Mittel
Aufgaben	Neue Formen der Finanzierung, Festigung von innovativen Finanzmodellen, Sicherstellung von Finanzmitteln.
Indikator	Anzahl und Volumen der implementierbaren Finanzinstrumente, Zahl der Projekte
Kontext	Organisationsstrukturen schaffen Vereinbarungen mit Land und Bund Engagement auf regionaler Ebene und auf Gemeindeebene

nen aufgegriffen und „erlernt“ wurden, gibt es nun vor allem privates Kapital sowohl von BürgerInnen als auch Firmen, das viel mehr als je zuvor aktiv im Umlauf ist und regionale Initiativen mitfinanziert.

Finanzierungsmodelle gibt es in diesem Zusammenhang zahlreiche. Meist orientieren sich an Ergebnisorientierung, Hebeleffekten und Rückzahlbarkeit. Sie sind von der Dimension her größer, als die in Österreich üblichen Projekte zur Regionalentwicklung. Dennoch ist ein Blick über die Grenzen hier sinnvoll:

Beispiele dazu kommen u. a. aus England, Sheffield. Der sogenannte City Deal erlaubt es Städten und ihrem Umland, öffentliche Mittel zu priorisieren und mithilfe von staatlichen Zuschüssen und privaten Partnerschaften werden Ausgaben direkt an die Bedürfnisse der ansässigen Unternehmen und Bevölkerung angepasst. Dazu verpflichtet sich die Region, die mit dem Zentralstaat vereinbarten Ziele in einem bestimmten Zeitrahmen umzusetzen und einen Anteil der Finanzierung zurückzuzahlen. Mit den Unternehmen werden spezielle Ausbildungsprogramme erarbeitet, die sich an dem Bedarf dieser orientieren. Der sogenannte City Deal setzt sich aus Finanzierungsgarantien der Unternehmen und der Region zusammen, ist an das Ausbildungsprogramm gebunden, der Zentralstaat unterstützt diesen „tripartite investment plan with SCR’s Skills and Employment Partnership“ mit zusätzlichen 50 Prozent der Finanzierung für die nächsten drei Jahre. Der Deal umfasst aber nicht nur die Kofinanzierung auf staatlicher Seite, sondern auch eine Partnerschaft mit den staatlichen Bildungseinrichtungen sowohl zum Datenaustausch als auch Erfahrung- und Wissensaustausch.

Parallel dazu hat Sheffield innovative Finanzierungsinstrumente eingeführt. Dieses aus Strukturfondsmitteln unterstützte Finanzierungsmodell für Städte bietet die Möglichkeit, mithilfe der Europäischen Investitionsbank und der Europäischen Kommission einen Teil der Strukturfondsmittel in revolving Fonds zu investieren, damit Finanzressourcen wiederverwertet und Investitionen in europäische Stadtgebiete gefördert werden. Der „Deal“ mit der staatlichen Regierung war, diesen Fonds mit nationalen Mitteln zu unterstützen und Anteile am Fonds anzukaufen.

Auch Greater Manchester ist mit der englischen Regierung einen „City Deal“ eingegangen.¹⁷ Ein Teil dieses Deals umfasst das sogenannte „EarnBack“-Modell. Dabei geht es darum, dass die Region die zusätzlichen Steuereinnahmen durch die lokalen Infrastrukturkosten zurückgewinnt. Dabei werden die Investitionen direkt von der Region getätigt. Die staatliche Unterstützung besteht darin, die zusätzlichen Steuererlöse der Region direkt zurückzuerstatten. Um dieses Modell zu ermöglichen, haben sich die Kommunen von „Greater Manchester“ gemeinsam mit den lokalen Unternehmen in einem PPP-Modell zusammengefunden. Dabei spielen die 2011 in England ins Leben gerufenen „Local Enterprise Partnerships“¹⁸ (LEPs) eine entscheidende Rolle. Sie stellen eine Plattform für die freiwillige Zusammenarbeit von lokalen und regionalen Verwaltungen und Unternehmen dar und sind teilweise mit österreichischen Regionalmanagementstrukturen vergleichbar.

In Deutschland (z. B. Startnext¹⁹) und Österreich (z. B. GEA, Grüne Erde) finden sich neue Ansätze und innovative Ideen für neue Finanzierungsmöglichkeiten.

17 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221014/Greater-Manchester-City-Deal-final_0.pdf

18 <https://www.gov.uk/government/policies/supporting-economic-growth-through-local-enterprise-partnerships-and-enterprise-zones/supporting-pages/local-enterprise-partnerships>

19 <http://www.startnext.de/>

Auch wenn diese Formen der Finanzierung teilweise noch umstritten sind, macht die restriktive Kreditvergabe der Banken (BASEL III) alternative Modelle in Zukunft für regionale Wirtschaftsentwicklung notwendig. In Deutschland und Österreich gibt es bereits einige regionale Crowdfunding-Initiativen. Der Erfolg von Crowdfunding zeigt, dass hier ein Potenzial existiert, das weiterentwickelt werden kann. Ideenträger könnten dabei helfen, für die Regionen die richtigen Modelle zu entwickeln. In vielen Fällen sind diese Ideenträger innovative lokale Unternehmen. Crowdfunding, Mikrokredite und andere neue Formen der Finanzierung sollten überdacht und innerhalb der Regionen gemeinsame Lösungen diskutiert werden.

5.2.5 Kooperationsmechanismen entwickeln und festigen

Bund, Länder und Regionen arbeiten entlang einer gemeinsam ausgearbeiteten Programmvereinbarung. Diese wird regelmäßig von der Österreich-Plattform begleitet. Die Evaluierung der Leistungen erfolgt im Zwei-Jahres-Abstand. Die Ergebnisse der Evaluierungen werden bei der Ausrichtung der Landes- und Bundespolitik berücksichtigt.

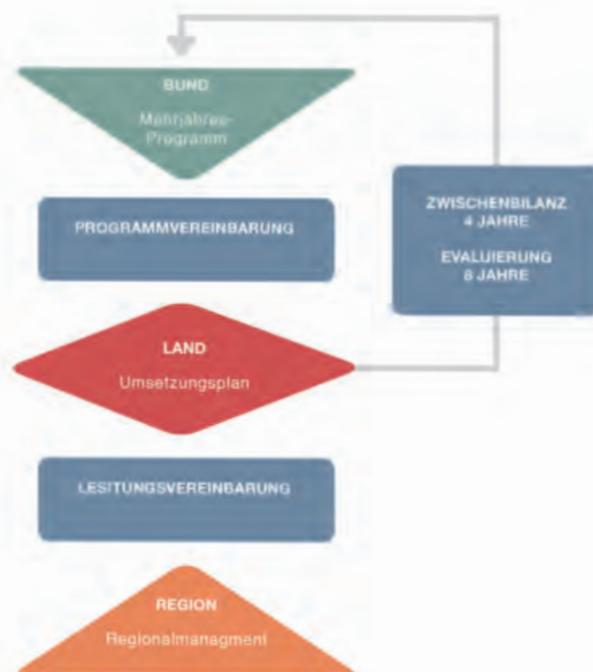
Die regionale Handlungsebene in Österreich ist heterogen, zahlreiche und sehr unterschiedlichen Akteure übernehmen unterschiedliche Funktionen. Man kann in keinem der Bundesländer von einheitlichen Strukturen sprechen. Die regionalen

Governance-Strukturen umfassen eine Liste unterschiedlichster Akteure: Verbände, Tourismusvereine, Wirtschaftsagenturen, Natur- und Nationalparkorganisationen, Technologie- und Industrieparkorganisationen, LAGs, Regionalmanager und regionale Geschäftsstellen des AMS. Träger dieser Institutionen sind entweder das Land oder die Gemeinden. Diese Vielzahl an handelnden Akteuren bewegt sich oft parallel in der Region, ohne die nötige Abstimmung und die notwendige Gesamtstrategie. Ein Mindestmaß an Koordination innerhalb der Regionsgrenzen ist erforderlich, um die Effizienz und Wirksamkeit gesamthaft für die Region zu erhöhen. Dieser Wille zu Kooperation und Koordination muss sowohl top down als auch bottom up entstehen. Als Beispiel dazu bietet sich die Schweiz mit ihrer 2005 etablierten „neuen Regionalpolitik“ (NRP) an.

Das Schweizer NRP setzt sich aus drei Schwerpunkten zusammen:

1. Stärkung von Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen (Verantwortung liegt bei den Kantonen und den Regionen)
2. Kooperation und Synergien zwischen Regionalpolitik und Sektoralpolitiken (Bundesverantwortung)
3. Wissenssystem Regionalentwicklung und Qualifizierung des Regionalmanagements (Aufbau eines Wissensmanagements zur Regionalentwicklung – RegioSuisse)

Abb. 7: Vereinbarungsmodell Bund-Land-Regionen



Quelle: Eigene Darstellung

Tab. 9: Elemente eines Aktionsplanes „Kooperationstrukturen festigen“

Akteure/Ebene	Bund Landesabteilungen RegionalvertreterInnen
Zeitraumen	5–7 Jahre
Aktivitäten zu Umsetzung	Abstimmung der Aktivitäten bezüglich der regionalen Handlungsebene zwischen Bund und Ländern Definition einer Vorgangsweise Leistungsvereinbarung zwischen Land und regionaler Handlungsebene
Vehikel	Bund, Land, EU-Fördermittel
Wirkung	Effizientere einheitliche Strategie und Handlungsdefinition für die Region Finanzierungsorientierung entlang der Vereinbarung Wirkungsorientierung und Evaluierbarkeit
Indikator	Für die Regionen (neu) definierte Mehrjahresprogramme und Leistungsvereinbarungen
Kontext	Sektorübergreifende Zusammenarbeit Definition von Regionen Finanzausgleich neu

Die Kantone sind für die Umsetzung des ersten Schwerpunktes verantwortlich und sind dazu verantwortlich, eine gleich hohe Kofinanzierung zu Bundesmitteln für Projekte bereitzustellen. Die Verantwortung für die Schwerpunkte 2 und 3 liegt beim Bund.

Im Grundsatz sieht der Umsetzungsprozess des Schwerpunktes 1 wie folgt aus:

- Erarbeitung eines Mehrjahresprogramms (MJP) 2008–2015 durch den Bund (thematische und räumliche Förderschwerpunkte);
- Erarbeitung der Umsetzungsprogramme (alle vier Jahre) durch die Kantone;
- Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kanton;
- Leistungsvereinbarung zwischen Kantonen und Regionalmanagement;
- Projekteinreichung bei den Regionalmanagementbüros (Prüfung der Übereinstimmung mit Förderschwerpunkten der Umsetzungsprogramme);
- Rechenschaftsbericht der Kantone an den Bund.

Ein ähnliches Modell ist auch in Österreich denkbar, wengleich unter gegenwärtigen Bedingungen keine Finanzierung der Regionalpolitik vonseiten des Bundes und der Länder möglich scheint. Aber einige Elemente, z. B. der Ansatz der mehrjährigen Vereinbarungen wären gut adaptierbar, beispielsweise als Vereinbarungen von Bund und Ländern zur Stärkung der *Regional Governance* und als Leistungsvereinbarungen zwischen den Ländern und der regionalen Handlungsebene. Eine solche Vereinbarung zu Un-

terstützung der regionalen strategischen Ausrichtung und Zielorientierung könnte (in Zukunft, wenn finanzielle Mittel vorhanden sind) etwa folgendermaßen aussehen.

5.3 Unterstützende Maßnahmen zur Qualitätssicherung

5.3.1 Aus- und Weiterbildungscoordination

Der Beruf der/des RegionalmanagerIn ist etabliert und wird in allen wichtigen Universitäten angeboten. Erforderlich für den Master in „Regionalkoordination und Management“ sind zwei Jahre Berufserfahrung in einem schweizer, deutschen oder österreichischen Regionalmanagementbüro.

Die Ausbildung zum Regionalmanager ist in Deutschland längst etabliert. Auch in Österreich gibt es die eine oder andere Ausbildungsstätte, welche auch grenzüberschreitend tätig ist.²⁰ Es bietet sich an, dass die Österreich-Plattform mit Ausbildungsangeboten kooperiert bzw. die angebotene Ausbildung mit dem Bedarf der RHE abgestimmt wird. Die Kooperation mit den einzelnen Ausbildungsstätten erfolgt derzeit weder auf Bundes- noch auf Landesebene. Daneben gibt es zahlreiche Weiterbildungsangebote für RegionalmanagerInnen.

Hier könnte die Österreich-Plattform eine bessere Koordination der Aus- und Weiterbildungsförderung in Österreich initiieren. Wieder ist hier die Schweiz Vorreiter in der Vernetzung einzelner Aus-

20 Diesbezüglich ist vor allem Vorarlberg sehr aktiv mit gleich drei großen Angeboten. Beispielsweise FH Vorarlberg und Schloss Hofen in Kooperation mit der Universität Konstanz (D), der Universität Regional- und Kommunalentwicklung (ISK). Die Universität für Bodenkultur Wien (BOKU) bietet gemeinsam mit der EIPOS (TU Dresden) den dreisemestrigen postgradualen Universitätslehrgang „Master of Advanced Studies (Regional Management)“ an, die Donauuniversität einen Kurs für Integrative Regionalentwicklung.

Tab. 10: Elemente eines Aktionsplanes „Aus- und Weiterbildung“

Akteure/Ebene	RegionalmanagerInnen, Landesverwaltung
Zeitraumen	2–3 Jahre
Aktivitäten zu Umsetzung	Vernetzung der derzeitigen Ausbildungsstätten Sicherstellung, dass die Ausbildungszweige auch die tatsächlichen Bedürfnisse abdecken Implementierung der regionalen Handlungsebene in den Ausbildungszweigen
Vehikel	Land
Wirkung	Adaptierte und optimierte Ausbildung
Indikator	Interviews über den Nutzen (zu interviewen wären Regionalmanagements und vergleichbare Organisationen, Verbänden, Landesverwaltung, Raumplanung, Studierende)
Kontext	Erhebung der Berufswahl der StudienabgängerInnen

bildungsstätten miteinander und mit regionalen Organisationen.²¹

5.3.2 Gemeinsam Forschen

Die Regionalentwicklungsforschung ist international ein anerkanntes Feld, nicht zuletzt von der Europäischen Union in den letzten Jahren wesentlich forciert. Auch Österreich spielt als Akteur in der wissenschaftlichen Welt eine Rolle. Gemeinsam mit der Schweiz und Deutschland werden Forschungen ausgetauscht und in einem internationalen Gremium Fragen zukünftiger Forschungsthemen aufgegriffen.

Weiterführend zur Ausbildung ist auch eine Vernetzung der Forschungsstellen sowohl in Österreich als auch international wichtig, um das Thema der regionalen Handlungsebene weiterzuentwickeln. Hier ist ein wichtiger Forschungsbedarf brach liegend. Eine Vernetzung mit der RegioSuisse ist schon deswegen erforderlich, um die dort bereits bestehenden Forschungsergebnisse gegebenenfalls zu nützen und die in der Schweiz regelmäßig erhobenen Lücken in der

Regionalentwicklungsforschung zu erfahren.²² Die übergeordnete Koordination kann von der Österreich-Plattform übernommen werden.

5.3.3 Evaluierung und Monitoring

Noch vor zehn Jahren wurden ausschließlich EU-Projekte und Programme evaluiert. Da jedoch die Verknappung der Ressourcen so drastisch zugenommen hat, wurden nach und nach auch nationale und regionale Finanzierungen und Aktivitäten einer Evaluierung zugezogen. Mittlerweile ist dies in Österreich Standard und hat sich bewährt. Österreich hat dabei bereits einige innovative neue Evaluierungsmethoden entwickelt, die den durchaus enormen Aufwand stark reduzieren und trotzdem einen guten Überblick über die Wirkungen der Regionalentwicklung in den Regionen geben. Durch die sektorübergreifende Zusammenarbeit ist der Datenaustausch mittlerweile auch kein Problem mehr.

Wie bereits im Arbeitspapier „Wirkungsorientierung in der Regionalentwicklung“ dargestellt, handelt es sich bei einer Entscheidung in Richtung Wirkungsori-

Tab. 11: Elemente eines Aktionsplanes „Gemeinsam Forschen“

Akteure/Ebene	Unis, Fachhochschulen und Regionalmanagements und vergleichbare Organisationen
Zeitraumen	2–10 Jahre
Aktivitäten zu Umsetzung	Forschungsprojekte mit Fachhochschulen und Unis zur Weiterentwicklung der regionalen Ebene
Vehikel	HORIZON 2020, nationale und regionale Forschungsförderung
Aufgaben	Neue Pfade schaffen, neue Erkenntnisse, Regionalmanagements und vergleichbare Organisationen – Position stärken
Indikator	Forschungsprojekte
Kontext	Vernetzung zwischen Unis, Fachhochschulen und Regionalmanagements und vergleichbare Organisationen

21 <http://www.regiosuisse.ch/nws/regiosuisse-angebote/regiosuisse-services/ausbildungen-dritter/>

22 http://www.regiosuisse.ch/nws/forschungsnetz/forschungsmarkt-regiosuisse/forschungsmarkt-regiosuisse-start?set_language=de

Tab. 12: Elemente eines Aktionsplanes „Evaluierung und Monitoring“

	Evaluierung	Monitoring
Akteure/Ebene	Externe unabhängige Evaluierungsteams	Raumplanungsabteilung der Länder, Regionalmanagements und vergleichbare Organisationen, RM Österreich
Zeitraumen	5–7 Jahre	5–7 Jahre
Aktivitäten zu Umsetzung	Evaluierung	Zusammenführung von unterschiedlichen Daten, Erstellung eines Monitoringsystems
Vehikel	EFRE, ELER; ESF	EFRE, ELER; ESF
Wirkung	Erkenntnisse sowohl die Messbarkeit an sich betreffend als auch die Effizienz der Handlungen	Besserer Einblick der Wirkungen der einzelnen Aktivitäten und ihre Planbarkeit bzw. effektiverer Einsatz
Indikator	Evaluierungsergebnis und Empfehlungen	Regelmäßiger Monitoring-Bericht alle 2–3 Jahre
Kontext	Evaluierungsdesigns von EU-Programmen	Zusammenarbeit der unterschiedlichen Länder und des Bundes, Verwendung von Raumtypen

entierung um einen strategischen Ansatz. Dabei werden in den oben bereits beschriebenen Leistungsprogrammen Ziele vereinbart und darin auch dargestellt, wie diese Ziele bestmöglich und unter Einbeziehung welcher handelnden Akteure und Ressourcen erreicht werden sollen. Die Themencluster spielen hier eine wesentliche Rolle, da es sowohl Aktivitäten im Rahmen der Themencluster, aber auch ein weiteres Feld an zusätzlich notwendig werdenden Aktivitäten gibt. Demnach ist sowohl in der Darstellung der Ziele als auch in der Evaluierung eine gewisse Flexibilität gefragt. Die regelmäßige Überprüfung des Programms und seiner Aktualität muss in die Evaluierungsplanung miteinfließen.

Die Bereitstellung eines vereinfachten Monitoringsystems für die Raumplanung wirft im Entwurf folgende Fragen auf:

- Welche Daten sind relevant?
- Wer hat zu welchen Daten Zugang?
- Wozu braucht es eine Gesamtschau?
- Wer hat eine Gesamtschau?

Während die ersten zwei Fragen sich im Wesentlichen um die Struktur des Monitorings drehen, sind Letztere auf politischer Ebene zu beantworten. Dazu liegen in der Einleitung dieses Papiers bereits erste Argumente vor.

Insgesamt sollte jedoch das „Warum“ vor dem „Wie“ geklärt werden. Dazu wird eben die bereits angesprochene Beobachtung der regionalen Entwicklung zur schnelleren Identifizierung von Trends und Entwicklungen in Kleinregionen für die Raumplanung in einer immer ressourceneffizienteren Welt immer wichtiger. Die Beobachtung muss auf einem Datensystem basieren, das komplexen Systemen Rechnung trägt und damit die Fehleranfälligkeit von Trivialisierungen durch vereinfachte Darstellungen vermeidet. Sie bilden einen entscheidenden Bestandteil für zukünftige Systemanalysen. Dabei ist im Sinne der Effizienz auch hier auf die Abgrenzung des Monitoringsystems zu achten.

ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Abbildungen

Abb. 1:	Eckpfeiler der regionalen Handlungsebene und Verbesserungsvorschläge	99
Abb. 2:	Prozess der wirkungsorientierten Regionalentwicklung	100
Abb. 3:	Kreative Region	101
Abb. 4:	No regions	105
Abb. 5:	Aktivitäten zur Stärkung der regionalen Handlungsebene und deren Wirkungen	112
Abb. 6:	Faktoren zur Einbeziehung von Themenclustern über Regionsgrenzen hinaus	115
Abb. 7:	Vereinbarungsmodell Bund-Land-Regionen	121

Tabellen

Tab. 1:	Faktoren für die regionale Handlungsebene und deren Ausprägungen	109
Tab. 2:	Elemente eines Aktionsplanes „Sektorübergreifende Zusammenarbeit“	113
Tab. 3:	Elemente eines Aktionsplanes „Österreich-Plattform“	114
Tab. 4:	Themenkatalog für die regionale Handlungsebene	116
Tab. 5:	Elemente eines Aktionsplanes „Themencluster“	117
Tab. 6:	Elemente eines Aktionsplanes „Regionen und Regionstypen“	118
Tab. 7:	Elemente eines Aktionsplanes „Finanzausgleich neu“	119
Tab. 8:	Elemente eines Aktionsplanes „Innovative Finanzinstrumente“	120
Tab. 9:	Elemente eines Aktionsplanes „Kooperationstrukturen festigen“	122
Tab. 10:	Elemente eines Aktionsplanes „Aus- und Weiterbildung“	123
Tab. 11:	Elemente eines Aktionsplanes „Gemeinsam Forschen“	123
Tab. 12:	Elemente eines Aktionsplanes „Evaluierung und Monitoring“	124

ÖROK-SCHRIFTENREIHENVERZEICHNIS

- 193 Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung, Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft. Fachliche Empfehlungen und Materialienband, Wien 2015
- 192 Energieraumplanung, Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft, Materialienband, Wien 2014
- 191 Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“, Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft, Wien 2014
- 190 Vielfalt und Integration im Raum, Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft, Wien 2014
- 189 Flächenfreihaltung für linienhafte Infrastrukturvorhaben: Grundlagen, Handlungsbedarf & Lösungsvorschläge, Wien 2013
- 188 STRAT.AT Bericht 2012/STRAT.AT Report 2012, Wien 2013
- 187 13. Raumordnungsbericht, Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2008–2011, Wien 2012
- 186 Wirkungsevaluierung – ein Praxistest am Beispiel der EFRE-geförderten Umweltmaßnahmen des Bundes 2007–2013, Wien 2011
- 185 Österreichisches Raumentwicklungskonzept (ÖREK) 2011, Wien 2011 samt Ergänzungsdokumenten
- 185en Austrian Spatial Development Concept (ÖREK) 2011, Wien 2011
- 184 ÖROK-Regionalprognosen 2010–2030: Bevölkerung, Erwerbsspersonen und Haushalte, Wien 2011
- 183 15 Jahre INTERREG/ETZ in Österreich: Rückschau und Ausblick, Wien 2011
- 182 STRAT.AT Bericht 2009, Wien 2010
- 181 Neue Handlungsmöglichkeiten für periphere ländliche Räume, Wien 2009
- 180 EU-Kohäsionspolitik in Österreich 1995–2007 – Eine Bilanz, Materialienband, Wien 2009
- 179 Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen, Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten, Wien 2009
- 178 Energie und Raumentwicklung, Räumliche Potenziale erneuerbarer Energieträger, Wien 2009
- 177 Zwölfter Raumordnungsbericht, Wien 2008
- 176/II Szenarien der Raumentwicklung Österreichs 2030, Regionale Herausforderungen und Handlungsstrategien, Wien 2009
- 176/I Szenarien der Raumentwicklung Österreichs 2030, Materialienband, Wien 2008
- 175 strat.at 2007–2013, Nationaler strategischer Rahmenplan Österreich, Wien 2007
- 174 Erreichbarkeitsverhältnisse in Österreich 2005, Modellrechnungen für den ÖPNRV und den MIV (bearbeitet von IPE GmbH.), Wien 2007
- 173 Freiraum & Kulturlandschaft – Gedankenräume – Planungsräume, Materialienband, Wien 2006
- 172 Zentralität und Standortplanung d er öffentlichen Hand (bearbeitet von Regional Consulting ZT GmbH), Wien 2006
- 171 Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume (bearbeitet von Rosinak & Partner), Wien 2006
- 170 Elfter Raumordnungsbericht, Wien 2005
- 169 Europaregionen – Herausforderungen Ziele, Kooperationsformen (bearbeitet von ÖAR), Wien 2005
- 168 Präventiver Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung, Materialienband, Wien 2005
- 167 Zentralität und Raumentwicklung (bearbeitet von H. Fassmann, W. Hesina, P. Weichhart), Wien 2005
- 166/II ÖROK-Prognosen 2001–2031
Teil 2: Haushalte und Wohnungsbedarf nach Regionen und Bezirken Österreichs (bearbeitet von STATISTIK AUSTRIA), Wien 2005
- 166/I ÖROK-Prognosen 2001–2031
Teil 1: Bevölkerung und Erwerbstätige nach Regionen und Bezirken Österreichs (bearbeitet von STATISTIK AUSTRIA), Wien 2004
- 165 EU-Regionalpolitik und Gender Mainstreaming in Österreich (BAB GmbH & ÖAR GmbH), Wien 2004
- 164 Methode zur Evaluierung von Umweltwirkungen der Strukturfondsprogramme (bearbeitet vom ÖIR), Wien 2003
- 163 Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001, Wien 2002
- 163a Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001 – Kurzfassung, Wien 2002
- 163b The Austrian Spatial Development Concept 2001 – Abbreviated version, Vienna 2002
- 163c Le Schéma autrichien de développement du territoire 2001 – Résumé, Vienne 2002
- 162 Räumliche Disparitäten im österreichischen Schulsystem – Strukturen, Trends und politische Implikationen (bearbeitet von Heinz Faßmann), Wien 2002
- 161 Ex-post-Evaluierung Ziel-5b- und LEADER II-Programme 1995–1999 in Österreich, (Bearbeitung: Forschungszentrum Seibersdorf Ges.m.b.H), Wien 2002

- 160 Zehnter Raumordnungsbericht, Wien 2002
- 159 Freiflächenschutz in Stadtregionen (Teil I bearbeitet von stadtländ, Teil II bearbeitet vom ÖIR), Wien 2001
- 158 Soziale Infrastruktur, Aufgabenfeld der Gemeinden; Expertengutachten des ÖIR (bearbeitet von Claudia Doubek und Ulrike Hiebl), Wien 2001
- 157 Aktionsprogramme der Europäischen Union – Die Beteiligung Österreichs 1999/2000 (bearbeitet von ÖSB-Unternehmensberatung GesmbH. und ÖAR-Regionalberatung GesmbH.), Wien 2001
- 156 Literatur zur Raumforschung und Raumplanung in Österreich, ÖROK-Dokumentation 1999/2 (Bearbeitung ÖIR, KDZ), Wien 2000
- 155 Erreichbarkeitsverhältnisse im öffentlichen Verkehr und im Individualverkehr 1997/98, Gutachten der Firma IPE (Integrierte Planung und Entwicklung regionaler Transport- und Versorgungssysteme), Wien 2000
- 154 Transeuropäische Netze und regionale Auswirkungen auf Österreich – Ergänzungsstudie, Gutachten des ÖIR (bearbeitet von Reinhold Deußner unter Mitarbeit von Eckhard Lichtenberger, Ursula Mollay, Wolfgang Neugebauer und Herbert Seelmann), Wien 2000
- 153 Literatur zur Raumforschung und Raumplanung in Österreich, ÖROK-Dokumentation 1999/1 (Bearbeitung ÖIR, KDZ), Wien 2000
- 152 Aktionsprogramme und transnationale Netzwerke der EU – überarbeitete und erweiterte Fassung Handbuch der ÖSB-Unternehmensberatung GesmbH/ÖAR-Regionalberatung GesmbH/invent – Institut für regionale Innovationen (bearbeitet von T. Brandl, L. Fidschuster, I. Gugerbauer, I. Naylor, F. Weber), Wien 2000
- 151 10. ÖROK-Enquete am 20. Mai 1999 in Wien: Das Österreichische Raumordnungskonzept 2001 – Zwischen Europa und Gemeinde, Wien 1999
- 150 Neunter Raumordnungsbericht, Wien 1999
- 149 Zwischenevaluierung der INTERREG II-A Außengrenzprogramme (bearbeitet von der Trigon – Entwicklungs- und Unternehmensberatung GmbH), Wien 1999
- 148 Literatur zur Raumforschung und Raumplanung in Österreich, ÖROK-Dokumentation 1998/2 (Bearbeitung ÖIR, KDZ), Wien 1999
- 147 Auswirkungen Transeuropäische Verkehrsnetze auf die räumliche Entwicklung Österreichs (bearbeitet vom ÖIR), Wien 1999
- 146 Regionale Auswirkungen der EU-Integration der Mittel- und Osteuropäischen Länder Band I und II (bearbeitet vom ÖIR und dem Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung), Wien 1999
- 145 Strukturwandel und Flächennutzungsänderungen in der österreichischen Land- und Forstwirtschaft (bearbeitet vom ÖIR), Wien 1999
- 144 Zwischenbewertung der Ziel-5b- und LEADER II-Programme 1995–1999 in Österreich (bearbeitet von Österreichisches Forschungszentrum Seibersdorf Ges.m.b.H und Regional Consulting Ziviltechniker Ges.m.b.H), Wien 1999
- 143 Siedlungsstruktur und öffentliche Haushalte, Gutachten des ÖIR (bearbeitet von Claudia Doubek), Wien 1999
- 142 Literatur zur Raumforschung und Raumplanung in Österreich, ÖROK-Dokumentation 1998/1 (Bearbeitung ÖIR, KDZ), Wien 1998
- 141 Zwischenevaluation des Ziel-1-Programms Burgenland (bearbeitet vom ÖIR) Wien 1998
- 140 Zwischenbewertung der Interventionen der Ziel-2-Programme, des RESIDER-II- und des RECHAR-II-Programmes in der Programmperiode 1995–99 in Österreich (bearbeitet von JOANNEUM RESEARCH Graz), Wien 1998
- 139 Haushaltentwicklung und Wohnungsbedarf in Österreich 1991–2021, (bearbeitet von Heinz Faßmann, und Rainer Münz), Wien 1998
- 138 Literatur zur Raumforschung und Raumplanung in Österreich, ÖROK-Dokumentation 1997/2 (Bearbeitung ÖIR, KDZ), Wien 1998
- 137 Raumordnung in Österreich, Wien 1998
- 137a Spatial Planning in Austria, Vienna 1998
- 137b L Aménagement du territoire en Autriche, Vienne 1998
- 136 Literatur zur Raumforschung und Raumplanung in Österreich, ÖROK-Dokumentation 1997/1 (Bearbeitung ÖIR, KDZ), Wien 1997

Sonderserie Raum & Region, Heft 3, Politik und Raum in Theorie und Praxis – Texte von Wolf Huber kommentiert durch Zeit-, Raum- und WeggefährtInnen, Wien 2011

Sonderserie Raum & Region, Heft 2, Raumordnung im 21. Jahrhundert – zwischen Kontinuität und Neuorientierung, 12. Örok-Enquete zu 50 Jahre Raumordnung in Österreich, Wien 2005

Sonderserie Raum & Region, Heft 1, Raumordnung im Umbruch – Herausforderungen, Konflikte, Veränderungen, Festschrift für Eduard Kunze, Wien 2003

