



Koordination in der Regionalpolitik?

Eine Herausforderung!

KDZ/WIFO–Tagung:

Steuerung im österreichischen Föderalismus – Herausforderungen und Optionen

Markus Gruber, Wien 13. November 2018



This work is licensed under the Creative Commons Attribution Share Alike 4.0 International License.

To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.

Agenda

1. Koordination und Kooperation in der Regionalpolitik
2. Von regionalen Projekten zur Multi-Level-Governance
3. Steuerungsmodelle in unterschiedlichen Kontexten
 - Ziele-Mittel-Steuerung => Contracting
 - Partnerschaften








Koordination und Kooperation: Grundprinzip in Österreichs Regionalpolitik

- Der Begriff **Regionalpolitik** wurde in Österreich erst in beginnenden **70er Jahren** bewusst aufgegriffen.
- Anstelle gesetzlicher Regelungen setzte man von Beginn weg auf **Koordination** und **Kooperation** im föderalen Staatssystem
- Gründung der ÖROK 1972 als **Koordinationsplattform**
- Einführung des sog. **Art. 15a BVG** als formales Instrument der Bundesländer-Kooperation („Kooperative Regionalpolitik“)








Von regionalen Projekten zur Multi-Level-Governance

-  **Projekte** in Regionen (bis Ende der 1980er Jahre)
-  Regionalen **Organisationen** (1990er Jahre)
-  **Programme** für Regionen und Stärkung der Länder (ab EU-Beitritt)
-  Aufgabe kleinregionaler Gebietsabgrenzungen (**Paradigmenwechsel**) in EU-Regionalpolitik (2007)
-  Wunsch nach verstärkter **vertikaler** und **horizontaler Koordination** und **Wirkungsorientierung** für EU-Regionalpolitik ab 2014

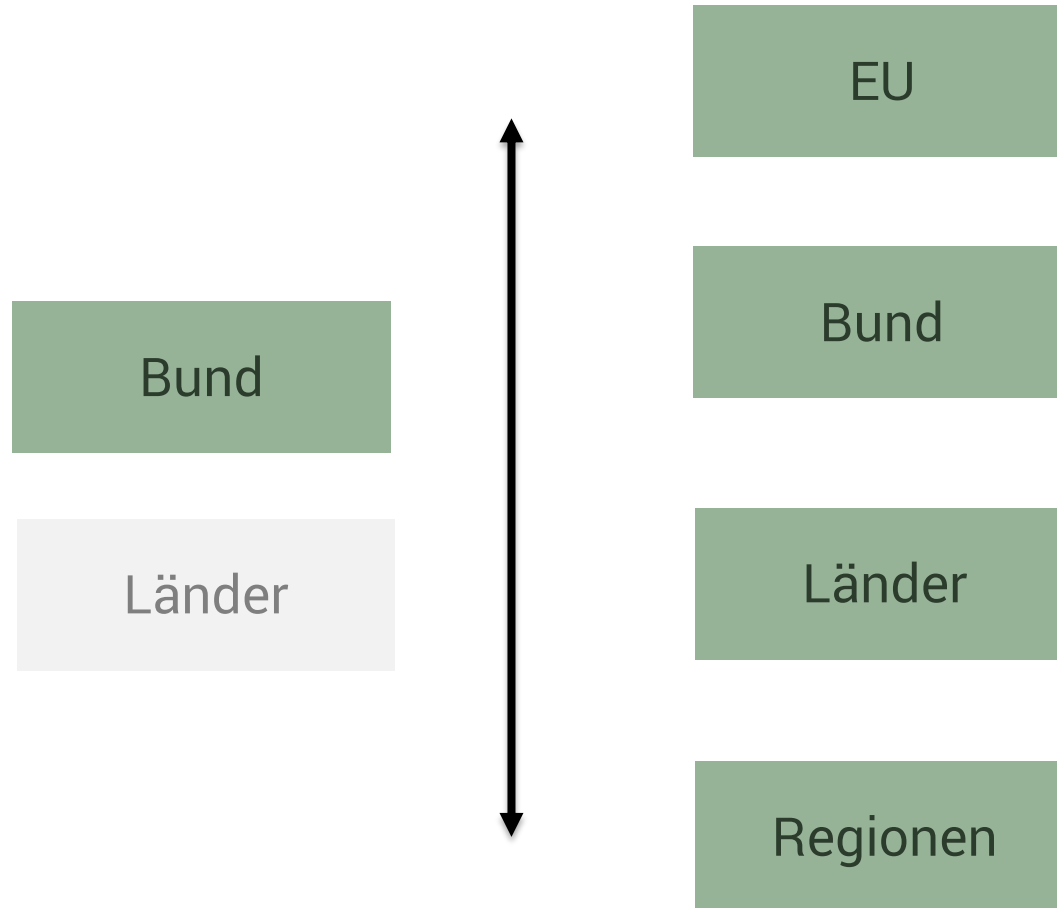


Von regionalen Projekten zur Multi-Level-Governance

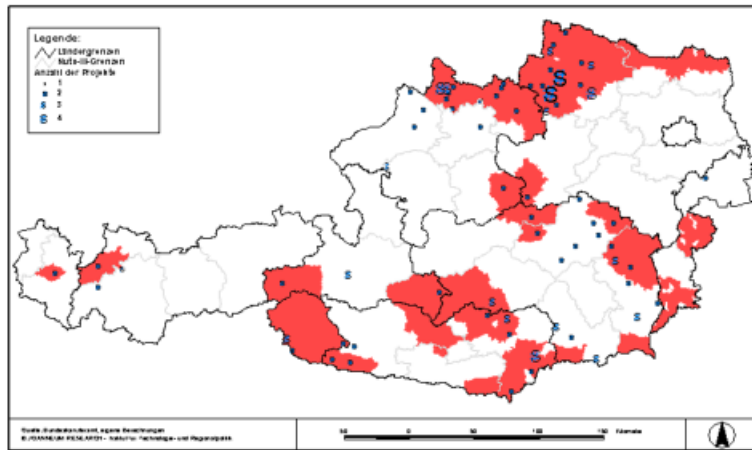
-  **Projekte** in Regionen (bis Ende der 1980er Jahre)
-  Regionalen **Organisationen** (1990er Jahre)
-  **Programme** für Regionen und Stärkung der Länder (ab EU-Beitritt)
-  Aufgabe kleinregionaler Gebietsabgrenzungen (**Paradigmenwechsel**) in EU-Regionalpolitik (2007)
-  Wunsch nach verstärkter **vertikaler** und **horizontaler Koordination** und **Wirkungsorientierung** für EU-Regionalpolitik ab 2014



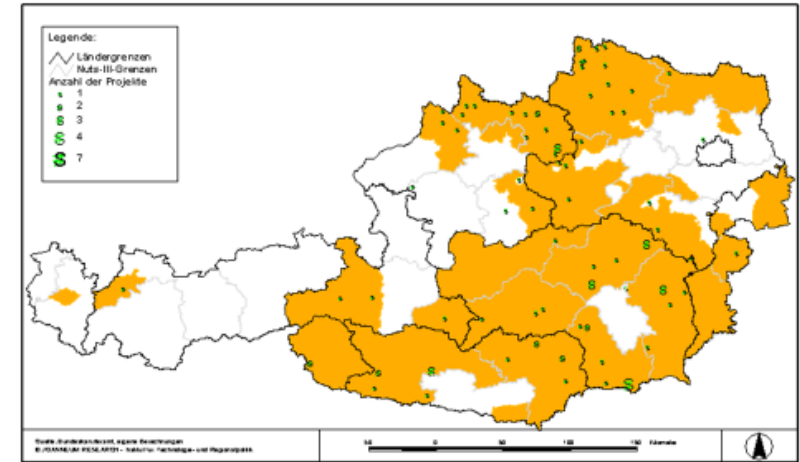
Ebenen-Verschiebung



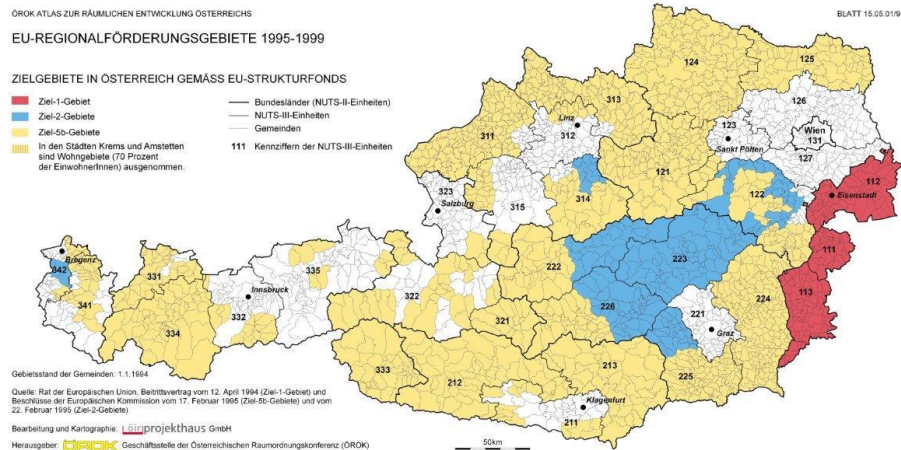
Fördergebiete und Projekte zwischen 1979 und 1985



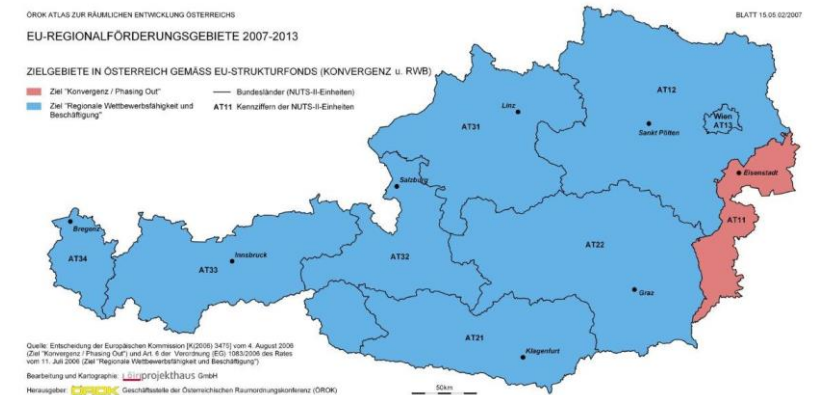
Fördergebiete und Projekte zwischen 1986 und 1991







EU-Regionalförderungsgebiet 1995-1999







EU-Regionalförderungsgebiet ab 2007



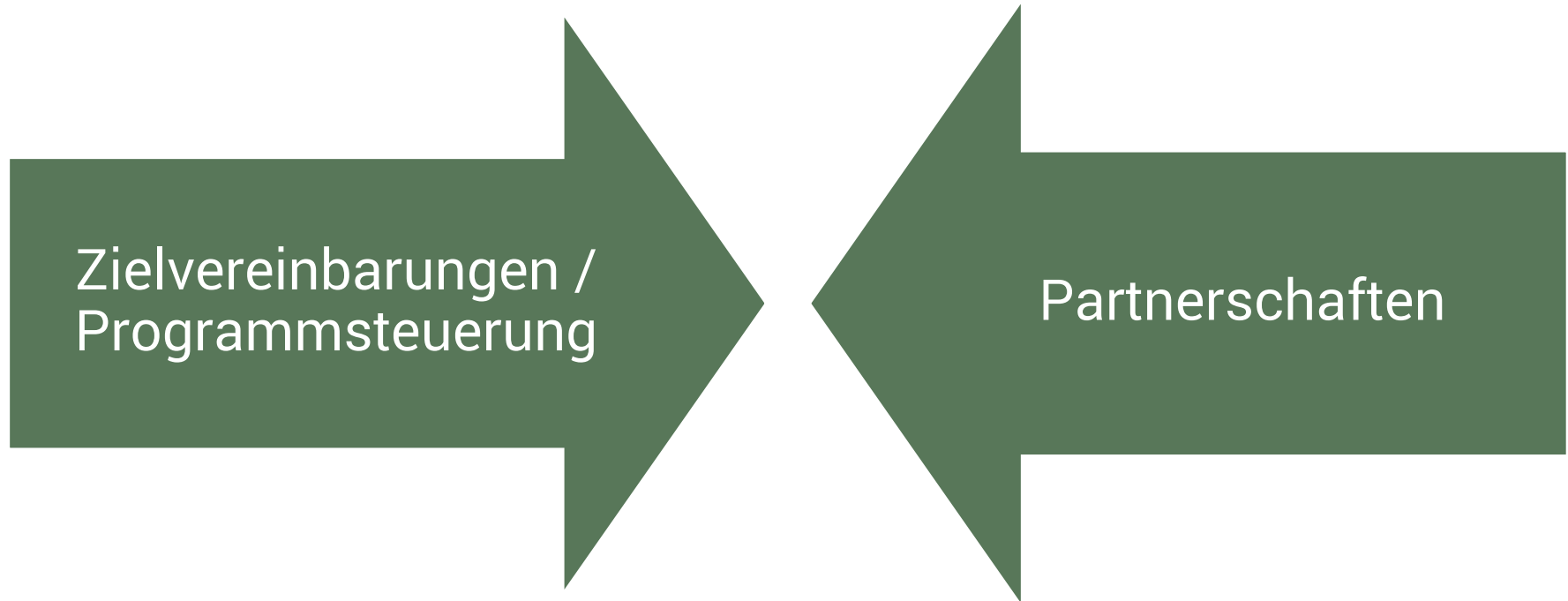
Größere Räume und erweiterte Themenbereiche

-  Von kleinregionaler Sicht zu **großräumigeren Zusammenhängen**
-  **Erweiterung / Verschiebung des Fokus:** Klima, Energieverbrauch, Dienstleistungsnachfrage – Urbanisierung, Innovation -> städtische Regionen
-  Bund: keine innovationsorientierte Regionalpolitik mehr.
Strukturpolitische Instrumente mit Raumwirksamkeit, aber weitgehend ohne regionalpolitische Ziele
-  Generell steigende **Komplexität** in Administration und Abwicklung getrieben durch EU-Programm-Anforderungen

Problembereiche ?

-  Unterschiedliche **Interessen**: Gemeinden – Länder – Bund
-  Gefahr von **ineffizienten Mehrfachlösungen** (Strukturen, Förderungen – bis zur „Förderkonkurrenz“)
-  Summe der **sektoralen Strategien** ist nicht integrierte Strategie
-  Probleme an **Grenzen und Schnittstellen**: Landesgrenzen versus funktionale Räume und Achsen, Stadt-Regions-Grenzen, Systembildungen über Grenzen hinweg.

Steuerungsmodelle – unterschiedliche Kontexte



Leadership & Anreize („Geld“)

Multi-Governance ohne „formale“
Entscheidungssituationen

Die Europäische Ebene

Der Ansatz der EU-kohäsionspolitischen Programme &
seine Implementierung in Österreich



EU-Kohäsions- und Regionalpolitik

Kohäsionspolitik ist das weltweit **größte geschlossene Entwicklungsprogramm.**

Seit **1989** (und mit späteren Reformen): Abwicklung über sektorübergreifende, mehrjährige Programme




- 🇪🇺 Vorgabe über Rechtsrahmen der EU
- 🇪🇺 Mehrjährige Programme in MS/Regionen
- 🇪🇺 Partnerschaftliche Organisation
- 🇪🇺 Monitoring, Kontrolle und
- 🇪🇺 Evaluation

**EU-Kohäsionspolitik: 2014-2020:
352 Mrd. Euro**



30 Jahre EU-Kohäsionspolitik




Lange Jahre **Argumentation:**

-  Es ist alles so **unterschiedlich & nichts** ist **vergleichbar** und damit auch nicht aggregierbar
-  **Folge 1:** Fehlender **Überblick** über Ergebnisse und Wirkungen.
-  **Folge 2:** Die Politik wurde und wird immer wieder **in Frage gestellt.**



30 Jahre EU-Kohäsionspolitik

Lange Jahre **Argumentation**:

-  Es ist alles so **unterschiedlich & nichts** ist **vergleichbar** und damit auch nicht aggregierbar
-  **Folge 1:** Fehlender **Überblick** über Ergebnisse und Wirkungen.
-  **Folge 2:** Die Politik wurde und wird immer wieder **in Frage gestellt**.

Konsequenz: Schrittweise Erhöhung der „**Strategischen Orientierung**“ und der Anforderungen an **Ergebnismessung** als „Überlebensnotwendigkeit“



Die ESI-Fonds Architektur heute (2014-2020)

Europa 2020 Strategie
Intelligentes, nachhaltiges, integratives Wachstum

11 Thematische Ziele

Nationale Partnerschaftsvereinbarung
(koordiniert mit Nationalem Reformplan)

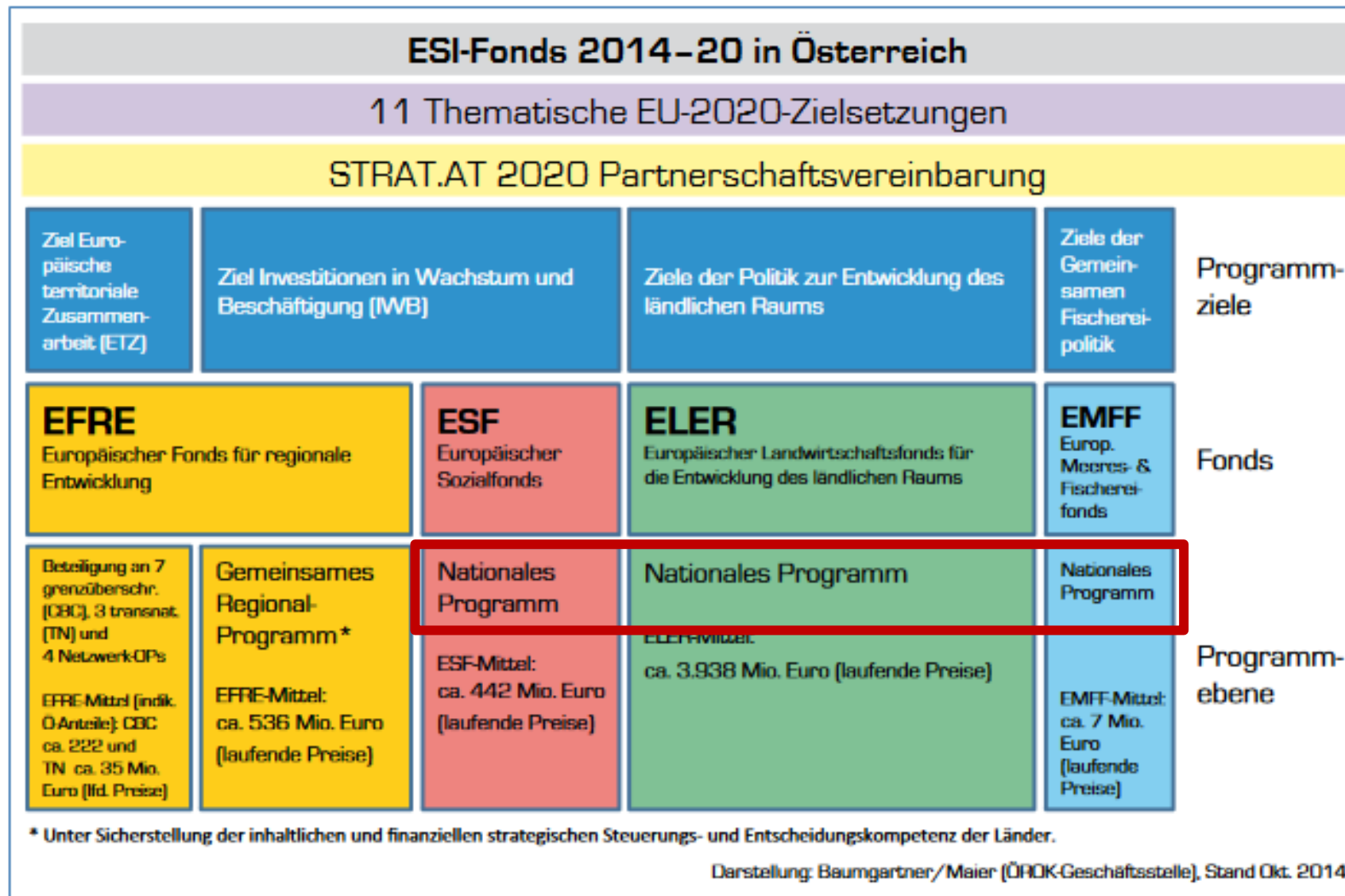
Operationelle Programme für 4 Fonds

Ziele, Prioritäten, Maßnahmen
Ergebnisindikatoren
Monitoring, Evaluierung

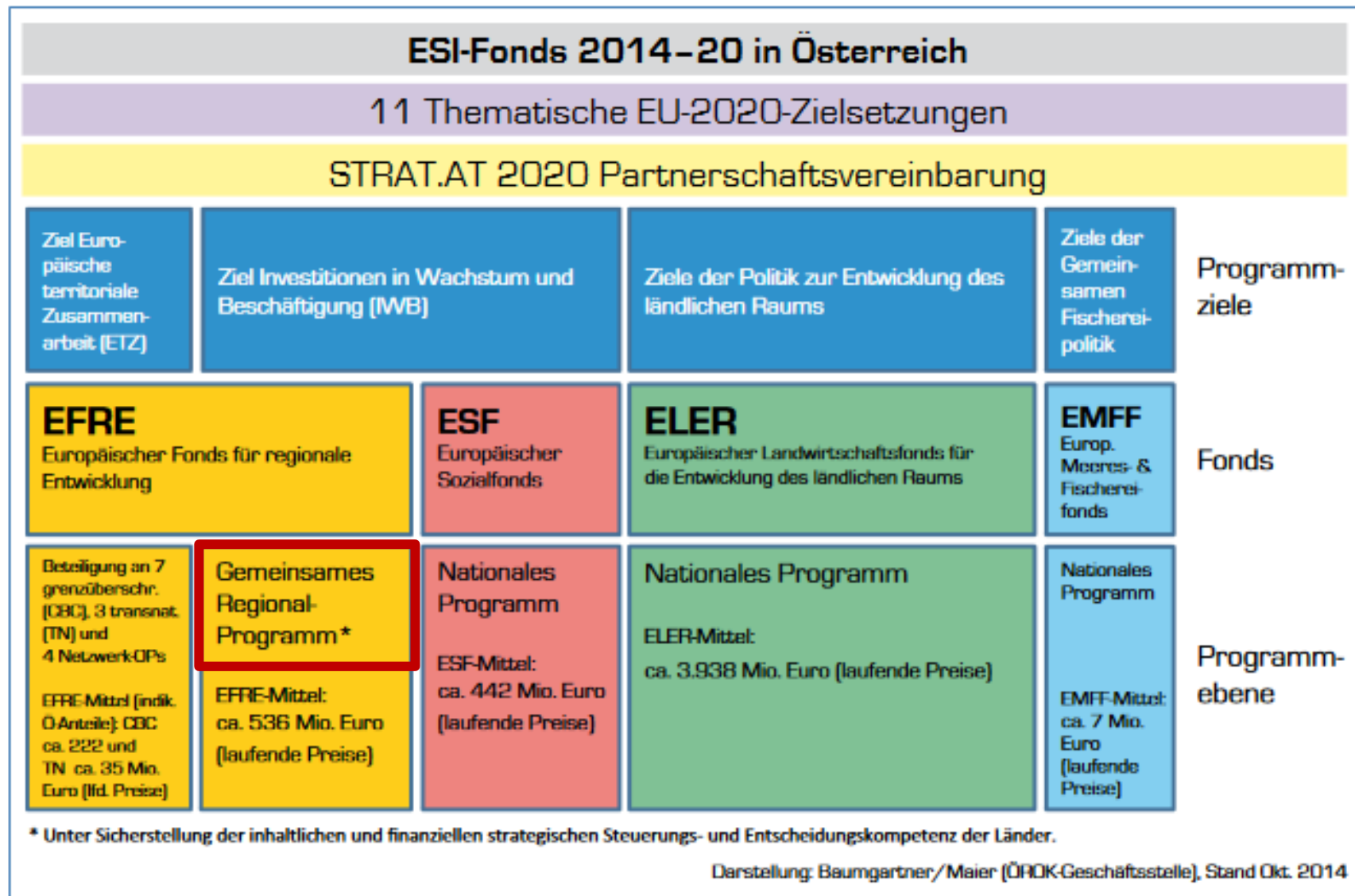
EU-Verordnungen als Rechtsrahmen



Europäische Struktur- und Investitions-Fonds in Österreich 2014-2020








Europäische Struktur- und Investitions-Fonds in Österreich 2014-2020



Darstellung: Baumgartner/Maier (ÖROK-Geschäftsstelle), Stand Okt. 2014



EU-Kohäsionspolitik in Österreich

-  Übernahme der EU-Kohäsionspolitik hat „**Mehr-Ebenen-System**“ erweitert/geschaffen, brachte starke Impulse für die Regionalpolitik
-  **Aufbruchsstimmung** - 1995: **38 Programme** für Regionen
-  Integration der EFRE-Abwicklung in das bestehende Fördersystem, Aufwertung insbesondere der **Länder** (anders ESF, tlw. ELER)
-  Seit **spätestens 2007** deutlich steigende Anforderungen, **Komplexitäten** an Koordination, Kontrollen etc. bei reduzierten Mitteln. Das System stößt mit zunehmender Komplexität an Grenzen
-  2014+ bemerkenswerter Schritt der **Konzentration** von **neun Länder Programmen** auf **ein österreichweites IWB/EFRE Regionalprogramm**



EU-Kohäsionspolitik in Österreich

- Übernahme der EU-Kohäsionspolitik hat „**Mehr-Ebenen-System**“ erweitert/geschaffen, brachte starke Impulse für die Regionalpolitik
- Aufbruchsstimmung** - 1995: **38 Programme** für Regionen
- Integration der EFRE-Abwicklung in das bestehende Fördersystem, Aufwertung insbesondere der **Länder** (anders ESF, tlw. ELER)
- Seit **spätestens 2007** deutlich steigende Anforderungen, **Komplexitäten** an Koordination, Kontrollen etc. bei reduzierten Mitteln. Das System stößt mit zunehmender Komplexität an Grenzen
- 2014+ bemerkenswerter Schritt der **Konzentration** von **neun Länder Programmen** auf **ein österreichweites IWB/EFRE Regionalprogramm**



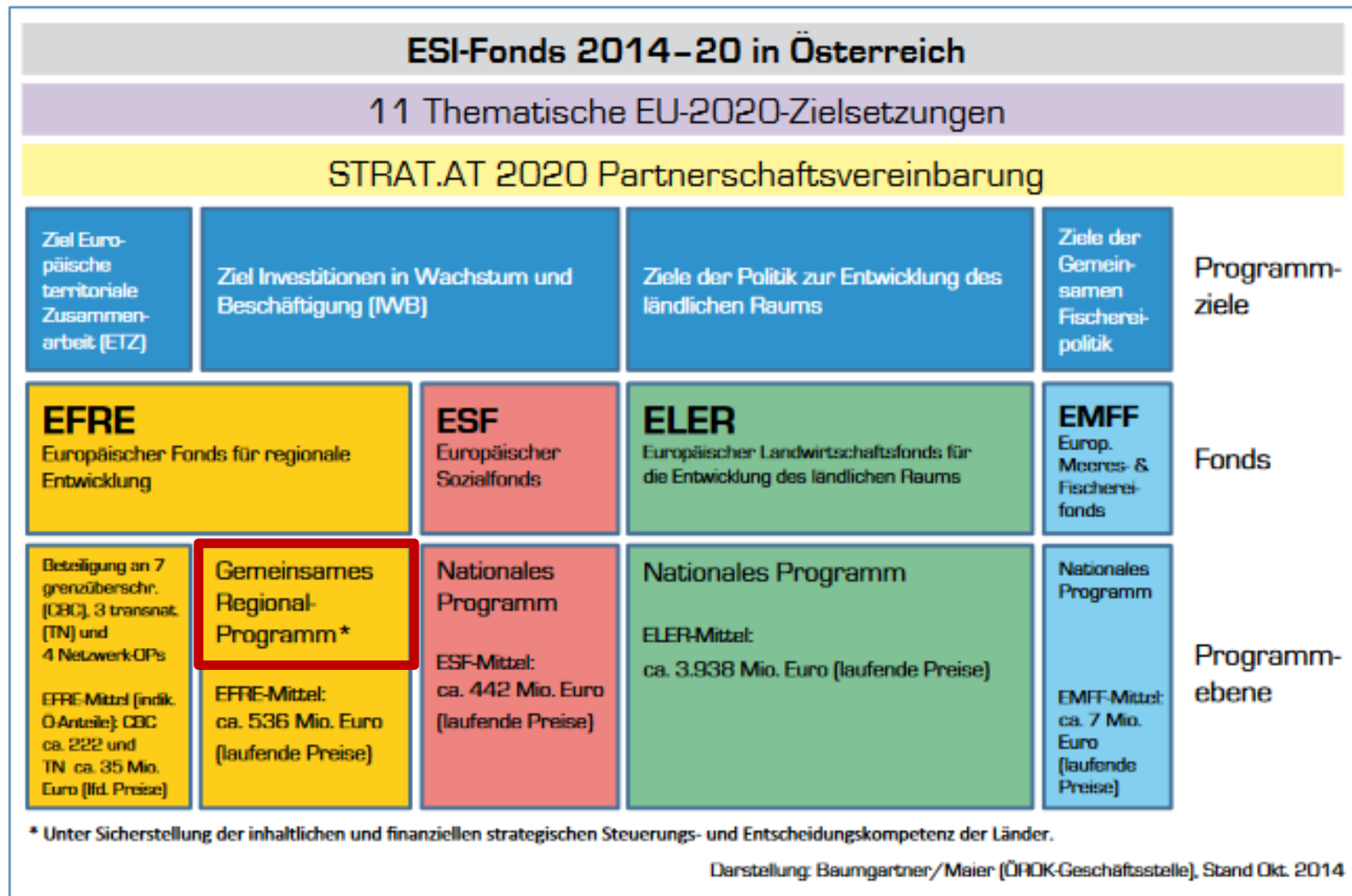
Operationelle Programme in Österreich

	1995-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
Programme gesamt inkl. ETZ, GI	38	21	18	4+7
Davon OPs für Zielgebiete (EFRE)	12	9	9	1

Konzentration: Programme, Maßnahmen, Umsetzungsstellen



Europäische Struktur- und Investitions-Fonds in Österreich 2014-2020



IWB/EFRE Programme Österreich 2014-2020

IWB/EFRE-Programm 2014-2020				
P1 – FTEI: Stärkung der reg. Wettbewerbs- fähigkeit durch Forschung, technologische Entwicklung und Innovation	P2 – KMU: Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähig- keit von kleinen und mittleren Unternehmen	P3 – CO2: Förderung der Verringerung der CO2-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft	P4 - Nachhaltige Stadtentwicklung	P5 - Stadt-Umland- Entwicklung & CLLD
P6 - Technische Hilfe				

Volumen: ca. 650 Mio. Euro öffentliche Mittel – rd. 2 Mrd. Investitionen

Verwaltungsbehörde: ÖROK Gst.

Österreichweites Regionalprogramm: Steuerungshoheit der Länder

Koordinierte Abwicklung Bund/Länder 16 Durchführende Stellen



Österreich: IWB/EFRE

Wieso ist ein Programm überhaupt möglich geworden?

- 📄 **Auslöser:** Veränderungsdruck von außen - Komplexität
- 📄 Österreichs regionale Politik weist **programmatisch** stärkere **Ähnlichkeiten** auf als langläufig vermutet !!
- 📄 **Koordinationsprozess** über ÖROK im Vorfeld




Herausforderungen:

- 📄 Eher dominieren mehr regionale Besonderheiten in der **Administration** als unterschiedliche regionale Politik-Maßnahmen.
- 📄 Deutliche Entwicklungsschritte um zu einem ausgewogeneren System zu kommen und **administrative Eigen- und Besonderheiten** abzubauen und zu Vereinfachungen zu kommen
- 📄 Probleme wie **Einstimmigkeitsprinzip** der Akteure, Verteidigung von „Heimsystemen“
- 📄 Nach wie vor 9 politische Entscheidungen







Österreich: IWB/EFRE

Wieso ist ein Programm überhaupt möglich geworden?

-  **Auslöser:** Veränderungsdruck von außen - Komplexität
-  Österreichs regionale Politik weist **programmatisch** stärkere **Ähnlichkeiten** auf als langläufig vermutet !!
-  **Koordinationsprozess** über ÖROK im Vorfeld

Herausforderungen:

-  Eher dominieren mehr regionale Besonderheiten in der **Administration** als unterschiedliche regionale Politik-Maßnahmen.
-  Deutliche Entwicklungsschritte um zu einem ausgewogeneren System zu kommen und **administrative Eigen- und Besonderheiten** abzubauen und zu Vereinfachungen zu kommen
-  Probleme wie **Einstimmigkeitsprinzip** der Akteure, Verteidigung von „Heimsystemen“
-  Nach wie vor 9 politische Entscheidungen

Österreich: IWB/EFRE

Wieso ist ein Programm überhaupt möglich geworden?

- 📁 **Auslöser:** Veränderungsdruck von außen - Komplexität
- 📁 Österreichs regionale Politik weist **programmatisch** stärkere **Ähnlichkeiten** auf als langläufig vermutet !!
- 📁 **Koordinationsprozess** über ÖROK im Vorfeld

Herausforderungen:

- 📁 Eher dominieren mehr regionale Besonderheiten in der **Administration** als unterschiedliche regionale Politik-Maßnahmen.
- 📁 Deutliche Entwicklungsschritte um zu einem ausgewogeneren System zu kommen und **administrative Eigen- und Besonderheiten** abzubauen und zu Vereinfachungen zu kommen
- 📁 Probleme wie **Einstimmigkeitsprinzip** der Akteure, Verteidigung von „Heimsystemen“
- 📁 Nach wie vor 9 politische Entscheidungen



Was kann man allgemein von dem Modell lernen?



Was kann man allgemein von dem Modell lernen?

Um **strukturwirksam** Problemstellungen anzugehen

- ☞ Ist eine übergeordnete Ebene mit **strategische Ausrichtung** – Ziele – Spielregeln – Kontrolle wichtig (Veränderungsdruck entsteht meist von außen)
- ☞ Die konkrete **Umsetzung** kann **dezentral** entlang der Ziele und Strategien erfolgen
- ☞ Es braucht aber ein **Monitoring** und **Evaluierungen**



Was kann man allgemein von dem Modell lernen?

Um **strukturwirksam** Problemstellungen anzugehen

- ☒ Ist eine übergeordnete Ebene mit **strategische Ausrichtung** – Ziele – Spielregeln – Kontrolle wichtig (Veränderungsdruck entsteht meist von außen)
- ☒ Die konkrete **Umsetzung** kann **dezentral** entlang der Ziele und Strategien erfolgen
- ☒ Es braucht aber ein **Monitoring** und **Evaluierungen**

Übergeordnete Ebene steuert über Ziele und Spielregeln, regionale Umsetzung ! Voraussetzungen: Definitionsmacht!



Modell 2: Koordination durch Information und Austausch

Modell der Umsetzungspartnerschaften im ÖREK

(vgl. dazu E. Dallhammer/ÖIR – „Partnerschaftliche Ansätze der Multilevel-Governance – Makroregionen und ÖREK-Partnerschaften)



Österreichisches Raumordnungskonzept 2011

ÖREK 2011

- In einem breiten Prozess mit Stakeholder-Beteiligung erarbeitet
- Leitfaden für Umsetzung durch Bundesministerien / Länder / Gemeinden
- keine Richtlinienkompetenz - Umsetzung auf „Good will“ angewiesen - „Kompetenzdschungel“ in der Raumplanung

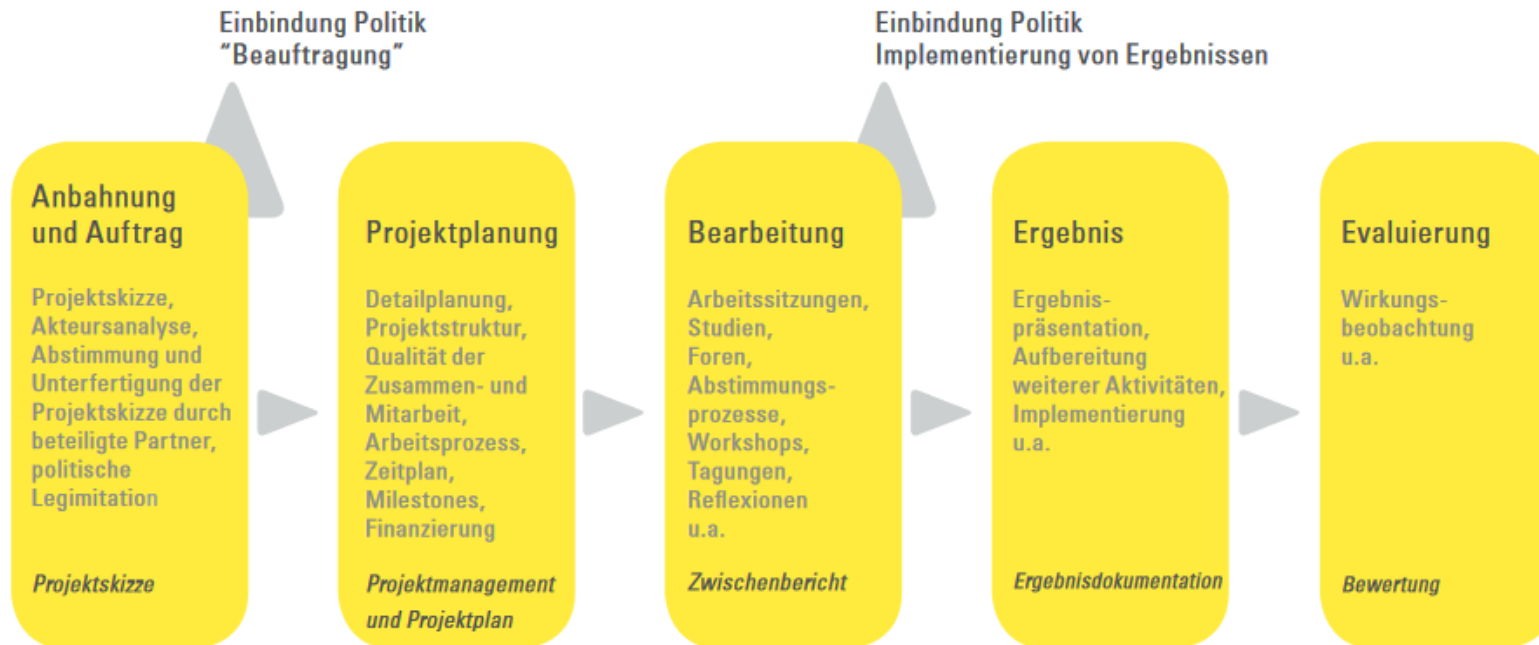
Umsetzungspartnerschaften

- als themenbezogene Koordinationsplattform für aktive / umsetzungswillige Mitglieder
- Zur Umsetzung ÖREK-Themenbereiche und der Entwicklung von Lösungen Lösung über Kompetenzgrenzen hinweg



ÖREK Partnerschaften - Vorgangsweise

Schritte einer ÖREK-Partnerschaft im Überblick



Mehrwert der ÖREK-Partnerschaften

- Politisch akzeptierte Kooperationsplattformen
- Erarbeitung gemeinsamer Positionierungen und querschnittsorientierter Perspektiven
- Gemeinsame Lernprozesse und Wissensaufbau
- Zugang zu relevanten Institutionen und Informationen
- Unterstützung seitens der ÖROK-Geschäftsstelle für spezifische Teilleistungen
- Kommunikation und Verbreitung der Ergebnisse (z.B. in Publikationen der ÖROK,...)

Evaluierung der ÖREK Partnerschaften: Ergebnisse

(ÖIR 2018 – E. Dallhammer)

ÖREK-Partnerschaften werden gut angenommen:

- Reden auf gleicher Ebene, Ergebnisoffenheit,
- fachlicher Austausch ohne Positionierungszwang
- Ergebnisse „diffundieren“: von 36 Aufgabenbereichen liefen
 - in 22 (= 61%) Aktivitäten unmittelbar durch ÖROK initiiert – Ergebnis z.T. systemrelevante Änderungen (Recht, Fachstandards, ...)
 - in 8 (= 25%) weitere Aktivitäten im Sinne des ÖREK 2011
 - in 5 (= 14%) keine maßgeblichen Aktivitäten im Sinne ÖREK 2011



Eckpunkte von Umsetzungspartnerschaften

(ÖIR 2018 – E. Dallhammer)

1. **Bedarfsorientierung:** geteiltes Verständnis über Nutzen
2. **Einbindung der relevanten Akteure:** Akteure, die „freiwillig“ zur Umsetzung beitragen sollen, müssen beteiligt werden
3. **„Ownership“:** Beteiligte sehen Ergebnis als ihr eigenes Werk und sehen sich daher für Umsetzung mitverantwortlich Prozesse
4. **Projektmanagementtools,** um Arbeit zu strukturieren, Ziele nie aus den Augen zu verlieren
5. **Unterstützendes „Back Office“** für administrative Aufgaben
6. **Fahnenträger:** Besonders motivierte Koordinatorinnen, die den Prozess am Laufen halten
7. **Erdung:** Rückbindung der Mitglieder in ihre Organisationen sichern



Zielvereinbarungen /
Programmsteuerung

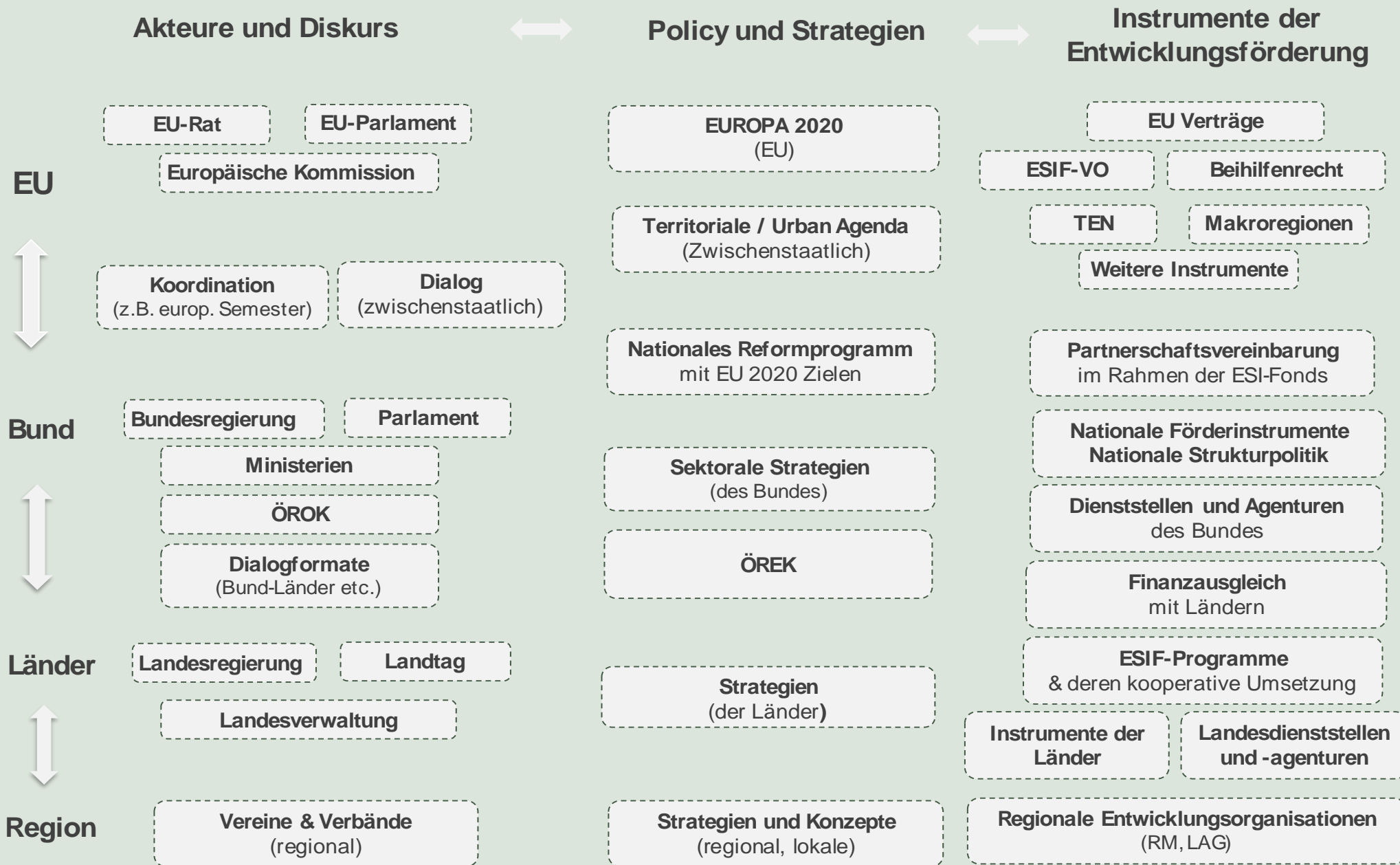
Partnerschaften

Leadership & Anreize („Geld“)

Multi-Governance ohne „formale“
Entscheidungssituationen

Multi-Level-Governance der Regionalpolitik in Österreich

Akteure, Strategien, Instrumente (schematische Darstellung)





convelop cooperative knowledge design gmbh

Bürgergasse 8-10/I, A-8010 Graz

Telefon: +43 316 720813

Erdbergstraße 82/4, A-1030 Wien

Telefon: +43 1 99 71 780 6

office@convelop.at

www.convelop.at



*This work is licensed under the Creative Commons Attribution-**ShareAlike 4.0 International** License.*

*To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>
or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.*