

Ex-post-Evaluierung der Ziel 5b- und
LEADER II-Programme 1995 – 1999
in Österreich

Kurzfassung

1 Einleitung

Mit der Übernahme der EU Strukturpolitik in der Programmperiode 1995-1999 rückte der ländliche Raum mit den Ziel 5b-Programmen und der LEADER II-Gemeinschaftsinitiative in das Zentrum der österreichischen Struktur- und Regionalpolitik.

Mit den Interventionen der Strukturfonds EAGFL, EFRE und ESF konnte ein umfangreiches Projekt- und Investitionspotenzial zur strukturellen Anpassung der benachteiligten ländlichen Regionen und Schaffung von längerfristigen Entwicklungspotenzialen in den strukturschwachen ländlichen Räumen Österreichs mobilisiert werden.

Im folgenden werden nach einer kurzen Darstellung von Zielen, Aufgaben und Methoden der Evaluierung die **Kernaussagen** zu den Wirkungen im Ziel 5b-Programm sowie der LEADER II-Gemeinschaftsinitiative präsentiert. Synthese und Perspektiven gliedern sich in retrospektiv-orientierte Erkenntnisse zur Programmwirkung in Form von Einschätzungen der realisierten Entwicklungspotenziale für den ländlichen Raum in Österreich sowie prospektiv-orientierte Erkenntnisse zum Politikzyklus in Form von Befunden und Empfehlungen für künftige Programme.

2 Ziele, Aufgaben und Methode

Das Hauptziel der **Ziel 5b-Programme** (1995-99) lag in der Unterstützung der Verbesserung der Entwicklungsvoraussetzungen in strukturschwachen ländlichen Gebieten durch

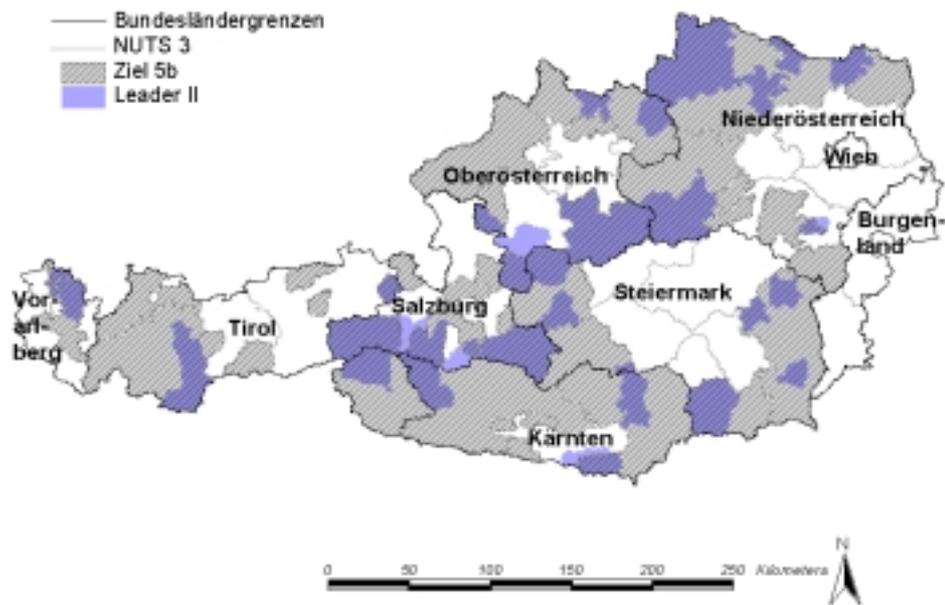
- Diversifizierung der landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Wirtschaftsbereiche
- Sicherung bzw. Verbreiterung der Erwerbsbasis
- Schaffung bzw. Erhöhung des Lebensstandards.

Struktur- bzw. Synergieeffekte treten langfristig sowohl durch horizontale Diversifizierung als auch vertikale Integration ein. Die längerfristigen Entwicklungspotenziale sind wesentlich von einer stärkeren Integration der Landwirtschaft in außerlandwirtschaftliche Wirtschaftsbereiche abhängig, insbesondere Industrie und Gewerbe (etwa Biolandbau, Direktvermarktung) sowie Tourismus. Daher wird in Österreich mit der Umsetzung der Ziel 5b-Programme - und der LEADER II-Gemeinschaftsinitiative - auch ein Beitrag zu einer integrierten, sektorübergreifenden Entwicklung der strukturschwachen, noch stark agrarisch geprägten Regionen angestrebt. Diese Zielorientierung drückt sich in den kohärenten Maßnahmenbündel der Einheitlichen Programmplanungsdokumente (EPPD) in den sieben österreichischen Ziel 5b-Programmen für Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg aus (vgl. Abbildung 1). Entsprechend den unterschiedlichen regionalen Voraussetzungen und Problemlagen weisen die Programme der einzelnen Bundesländer unterschiedliche Entwicklungsziele und Strategien auf.

Die Gemeinschaftsinitiative **LEADER II** in den Ziel 5b-Programmgebieten zielte mittels 'bottom-up'-Ansatz in ausgewählten LEADER-Regionen (vgl. Abbildung 1) darauf ab, das regionale Potenzial im Sinne der Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der regionalen Akteure, Organisationen und Institutionen durch lokale Kooperationen, regionale Identitätsbildung und sektorübergreifende Initiativen zu stimulieren.

Abbildung 1

Gebietskulisse der österreichischen Ziel 5b- und LEADER II-Programme (1995-99)



Quelle: Bearbeitung ARC Seibersdorf research GmbH.

Die zentralen **Evaluierungsaufgaben** bestanden in

- der Bewertung der bundesländerspezifischen Programme hinsichtlich ihrer Schwerpunkte und Maßnahmen in den Strukturfonds EAGFL, EFRE und ESF sowie synergetischer, fondsübergreifender Zielsetzungen aufgrund der regional unterschiedlich gewichteten Entwicklungsschwerpunkte sowie
- der Bewertung synergetischer und struktureller Effekte der Programme auf Österreich-Ebene durch Synthese der programmspezifischen und programmübergreifenden Aussagen für ausgewählte Teile der Programme, die das strategische Ziel der integrierten Regionalentwicklung bzw. der strukturellen Anpassung der ländlichen Gebiete in Österreich verfolgen,

und zwar hinsichtlich der Wirkungsdimensionen Effizienz, Effektivität, Relevanz und Nutzen.

Die Anforderungen an ein adäquates **Evaluierungsdesign** bestanden einerseits in einem einheitlichen, generalisierbaren Schema zur Erfüllung des in den Verdingungsunterlagen angeführten, umfangreichen Zielkatalogs (vgl. auch Evaluierungsgegenstände) und der Entsprechung der operationellen-rechtlichen Rahmenbedingungen betreffend die Anforderungen an Expost-Evaluierungen von Strukturfondsinterventionen. Die Analysen waren auf Ergebnissen der Zwischenevaluierung, vorhandenen Jahres- und Fortschrittsberichten, vorhandenem statistischen Material sowie auf im Zuge der Programmumsetzung erfassten Informationen (Monitoring) aufzubauen. Andererseits sollten die Evaluierungsergebnisse die Vielfalt der regionalen und strukturellen Problemlagen, der geplanten wie realisierten Maßnahmen und letztlich der konkreten Effekte und geschaffenen Entwicklungspotenziale reflektieren.

Um den unterschiedlichen Programmtypen Rechnung zu tragen, kamen auch unterschiedliche **Methoden** für die Bewertung der Ziel 5b-Programme und die LEADER II-Gemeinschaftsinitiative zur Anwendung. Einschränkungen zu Methodenwahl und Aussagekraft ergaben sich einerseits aufgrund der operationellen Rahmenbedingungen (insbes. umfangreicher Katalog an Evaluierungszielen, vorgegebene finanzielle Ressourcen) und andererseits aufgrund der inhaltlichen Vorgaben des Programmdesigns. So handelte es sich beim Ziel 5b-Programm um einen sehr komplexen Interventionstyp: ein multisektorales Programm mit diversen Zielsetzungen, zahlreichen involvierten Akteuren und Institutionen, etc. Es wird daher betont, dass zum gegebenen Zeitpunkt nicht zuletzt

aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge und des kurzen zeitlichen Abstandes zwischen Programmende und Evaluierung weder direkte Ursache-Wirkungszusammenhänge nachzuweisen, noch Aussagen bzw. Vorhersagen über die tatsächliche Nutzung der geschaffenen Potenziale möglich sind.

Als geeignete Methode wurde aus den oben genannten Gründen die **Potenzialanalyse** gewählt, in deren Rahmen eine Identifizierung und Bewertung der durch die Maßnahmen des Förderungsprogramms geschaffenen, längerfristig regional wirksamen Entwicklungspotenziale hinsichtlich der Zielsetzungen des Ziel 5b-Programms erfolgt.

Analysen zur materiellen und finanziellen Umsetzung basieren überwiegend auf Auswertungen der Indikatoren in den fondsspezifischen Monitoring-Datenbanken. Ergänzende Informationen, insbesondere zur Programmsteuerung und –umsetzung, wurden im Rahmen von Interviews gewonnen. Für die LEADER II-Evaluierung wurden zudem Fragebögen an die LEADER-Gruppen versandt.

Die Evaluierungsergebnisse werden – in Übereinstimmung mit dem MEANS-Schema - auf den drei Ebenen Output, Outcomes und Impact analysiert und diskutiert. Die Wirkungsanalyse geht dabei aufgrund des zunehmenden Grades der Unsicherheit in Potenzialanalyse über: während Effekte auf Output- bzw. Outcomes-Ebene noch quantitativ fassbar sind, können auf der Impact-Ebene lediglich die geschaffenen Entwicklungspotenziale – u.a. mit Hilfe der Programmbreite – qualitativ identifiziert und bewertet werden. Auf der Output-Ebene wird die Erreichung der operationellen Ziele hinsichtlich Projektanzahl und Investitionsvolumen überwiegend quantitativ dokumentiert. Auf der Outcomes-Ebene wird die Erreichung der Zielgruppen hinsichtlich der Förderungsintensität (= Zuschussanteil) und Arbeitsplatzeffekten analysiert. Auf der Impact-Ebene wird – überwiegend qualitativ – die Erreichung der strategischen Programmziele im Sinne der geschaffenen Entwicklungspotenziale beurteilt.

Eckdaten zur finanziellen und materiellen Programmumsetzung

Zur Erreichung der Ziel 5b Programmziele im Zeitraum 1995-99 standen nach letzter Mittelum-schichtung insgesamt etwa 15,3 Mrd. ATS (rd. 1,1 Mrd. EUR) an Strukturfondsmitteln zur Verfügung. Bis Ende 1999 wurden insgesamt 16,1 Mrd. ATS (= 432,6 Mio. EUR) gebunden. Hiervon entfielen 2,4 Mrd. ATS (= 172,8 Mio. EUR) auf den Interventionsbereich EAGFL, 2,5 Mrd. ATS (= 184,2 Mio. EUR) auf den EFRE und 1 Mrd. ATS (= 75,6 Mio. EUR) auf den ESF. Der Anteil der Strukturfonds an den gesamten öffentlichen Ausgaben pro Fonds beläuft sich im EAGFL und im EFRE auf jeweils 38% und im ESF auf 44%.

Im **EAGFL** lagen die Förderschwerpunkte auf Maßnahmen zur Errichtung von Infrastruktur für den ländlichen Raum, der regionalen Energieversorgung und der Verarbeitung und Vermarktung von Qualitätsprodukten. Im Interventionsbereich des EAGFL wurden insgesamt rd. 12.000 Projekte gefördert und 6.500 Arbeitsplätze geschaffen bzw. gesichert.

Im **EFRE** lagen die Förderschwerpunkte auf Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit im industriell-gewerblichen Bereich, insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), sowie Maßnahmen zur Entwicklung des Tourismusangebotes zur Erhöhung der regionalen Wertschöpfung durch Ausrichtung auf Qualitätstourismus. Insgesamt wurden 21.666 Projekte gefördert, 18.269 neue Arbeitsplätze geplant sowie 1.942 Unternehmen gegründet.

Im **ESF** lag der Schwerpunkt der Interventionen auf der Stärkung des in den Ziel 5b-Regionen ansässigen Arbeitskräftepotenzials durch Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen. Es sind insgesamt 75.700 Förderfälle dokumentiert.

Im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative **LEADER II** wurden mit einem Fördervolumen von 663 Mio. ATS (rd. 48,2 Mio. EUR) insgesamt 1.260 Projekte mit Schwerpunkt auf Maßnahmen zur 'Innovation im ländlichen Raum' kofinanziert.

3 Ergebnisse der Ziel 5b-Programme

3.1 Ziele und Wirkungen des EAGFL

Die Ziel 5b-EAGFL-Unterprogramme stellen ein erstmals im agrarischen Bereich angewandtes, multifunktionales Förderinstrument dar, das zwar entgegen den Absichten den Strukturwandel im ländlichen Raum nicht beeinflussen konnte, jedoch durch den überwiegenden gemeinschaftlichen Ansatz in kleinräumiger und punktueller Wirkungsdimension einen positiven Beitrag zur Erreichung öffentlicher Entwicklungsziele in der Standortqualität und –ausstattung sowie wirtschaftlicher Ziele und Qualifikationsziele leistet.

In allen Unterprogrammen konnten durch die Abwicklungsstellen die geplanten öffentlichen Mittel in voller Höhe gebunden werden. Dies stellt angesichts der sehr komplexen Anforderungen einen wesentlichen Erfolg in der Sicherung öffentlicher Mittel für den ländlichen Raum dar. Die tatsächlich erreichte Ausschöpfung der bewilligten Mittel lässt sich allerdings erst dann beurteilen, wenn die Abrechnung und Auszahlungen der Projekte sowie die Optimierung der Ausschöpfung mittels Flexibilitätsklausel erfolgte.

Anpassung der Programmplanungen

Der generelle Trend der Mittelumschichtung zeigt, dass wesentliche Ziele des Unterprogramms angepasst werden mussten: Wirtschaftlich orientierte Fördermaßnahmen, die für land- und forstwirtschaftliche Betriebe in einem höheren Ausmaß direkt beschäftigungswirksam sind (Qualitätsproduktion, bäuerlicher Tourismus, Diversifizierung) konnten genauso wie Qualifikationsmaßnahmen und die auf Lebensqualitätsziele ausgerichteten Dorfentwicklungsmaßnahmen überwiegend nicht im geplanten Ausmaß umgesetzt werden.

Hingegen wurden überwiegend Fördermaßnahmen, die öffentlichen Entwicklungszielen zur Verbesserung der Standortqualität und -ausstattung folgen (ländliche Infrastruktur, technisch-infrastrukturelle Begleitmaßnahmen), für land- und forstwirtschaftliche Betriebe nicht direkt beschäftigungswirksam sind und ursprünglich nicht im Zentrum der Programmplanung standen, in einem höheren Ausmaß als geplant unterstützt.

Aufbau neuer Abwicklungsstrukturen für Gemeinschaftsprojekte im Zusammenwirken mit den Fachabteilungen

Die große Chance der Neuorientierung regionaler Agrarpolitik innerhalb der Ziel 5b-Programme bestand darin, sich nicht weiterhin auf Einzelmaßnahmen zu beschränken, sondern – wo immer es möglich erscheint - einen integralen Ansatz und neue Kooperationsformen zu wählen. Vor Ziel 5b wurden Gemeinschaftsprojekte in der Regel als 'Pionierprojekte' gefördert. Die Ziel 5b-Programme haben hier eine deutliche Umorientierung eingeleitet. Die Förderung von Rahmenprojekten im Sinne von flexiblen Kooperationsplattformen und von einzelbetrieblichen Investitionen in engerer oder loserer Bindung an eine Rahmenprojekt, stellte den Schwerpunkt der Förderungen dar. Der Mehrwert der agrarischen Ziel 5b-Unterprogramme, die Entwicklung von Gemeinschaftsprojekten mit regionalem Zuschnitt, und damit die Umorientierung der bisher einzelbetrieblich durchgeführten Förderung, wäre ohne die aufgebauten regionalen Umsetzungs- und Beratungsstrukturen und ohne intensive Öffentlichkeitsarbeit nicht möglich gewesen. Die Technische Hilfe umfasst in Summe nur 3% der öffentlichen Mittelbindung. Defizite bei den beiden Schlüsselfaktoren Beratung und Öffentlichkeitsarbeit haben zum Teil wesentliche Abänderungen der Programmplanung erforderlich gemacht.

Diversifizierung - Nischenstrategie ohne breite Struktureffekte

Die Entwicklung alternativer Strategien, um das außerlandwirtschaftliche Einkommen zu erhöhen, setzt insbesondere im Bereich des ländlichen Tourismus und im Bereich bäuerlicher Dienstleistungen an. Insgesamt wurden rund 10% der gesamten öffentlichen Mittel in diesen beiden Förderungsmaßnahmen gebunden. Die geplanten Mittel in den Förderungsmaßnahmen bäuerlicher Tourismus und Diversifizierung wurde überwiegend in einem wesentlichen Ausmaß gekürzt, was auf die schwierigen Marktbedingungen und das oft fehlende Potenzial der bäuerlichen Betriebe sowie der bäuerlichen Tourismusverbände hinweist. Im Bereich der Diversifizierung konnten im gekürzten Mittelrahmen erfolgreiche Projekte umgesetzt werden, die einer kleineren Anzahl von bäuerlichen Unternehmen, die z.T. gewerblich tätig sind, zusätzliche Einkommensnischen erschlossen haben.

Im bäuerlichen Tourismus liegt das Hauptergebnis in der klar ausgerichteten Qualifizierung und Spezialisierung von Betrieben in einem Umfeld, dass von starken Marktberäumigungstendenzen gekennzeichnet ist.

Im Rahmen der unter Ziel 5b angebotenen Qualifizierungsmaßnahmen bildeten Seminare und Kurse zur Entwicklung bäuerlicher Dienstleistungen und zur Qualitätsentwicklung des bäuerlichen Tourismus ein wichtiges Angebot.

Der Aufbau der regionalen Energieversorgung mit Biomasse kann zum Bereich der Diversifizierung gezählt werden, wenn in einem gewissen Ausmaß bäuerliche Gemeinschaften an der Errichtung, Zulieferung, an Wartung und Betrieb beteiligt sind. Die regionale Energieversorgung mit gemeinschaftlichen erneuerbaren Energieanlagen wurde mit 20% Mittelbindung und unter Beteiligung von ca. 5.600 Landwirten deutlich weiterentwickelt. Durch die Brennstoffbeschaffung in der Region und durch die Möglichkeiten zur Teilzeitbeschäftigung wird regionale Wertschöpfung erzielt. Insbesondere Oberösterreich, Niederösterreich, die Steiermark und Kärnten haben wesentliche Potenziale aufgebaut.

Angebot für innovative bäuerliche Betriebe in der Qualitätsproduktion eine Einkommensperspektive zu entwickeln

Die Ziel 5b-EAGFL-Unterprogramme haben einen entscheidenden Impuls gegeben, dass eine deutlich höhere Anzahl von innovativen Betrieben in der Qualitätsproduktion eine Einkommensperspektive hat. Eine Konsolidierung des Markteinkommens für innovative und überwiegend bereits erfahrene Betriebe mit einem Mindestpotenzial konnte insbesondere durch die Förderungsmaßnahme Verarbeitung und Vermarktung regionaler Qualitätsprodukte erreicht werden. Diese mit 16% der öffentlichen Mittel im EAGFL dotierte Förderungsmaßnahme zielt darauf ab, die Wertschöpfung im landwirtschaftlichen 'Kerngeschäft' durch Umsetzung erfolgsversprechender Strategien zu optimieren und bildet damit die wirtschaftlich zentrale Maßnahme in den EAGFL-Unterprogrammen. Mehr als 40% des Arbeitsplatzeffektes im Bereich EAGFL wurde mit der Umsetzung dieser Förderungsmaßnahme zur Erzeugung und Vermarktung höherwertiger oder höherverarbeiteter Spezial- und Nischenprodukte erzielt. Eine stärkere Positionierung der Betriebe am lokalen Markt kann nur durch eine enge Kooperation der Produzenten in Projektgemeinschaften und durch den sehr beratungsintensiven Auf- und Ausbau von regionalen Gemeinschaftsangeboten erreicht werden kann, was auch überwiegend gelungen ist. Sehr wichtig waren die projektbegleitenden und allgemein angebotenen Qualifizierungsmaßnahmen, da in diesem Bereich ein ungleich höheres Ausmaß an Managementwissen und Marketingaktivitäten erforderlich ist, als in der Erzeugung von Marktordnungsprodukten. Weiters wurden im Zusammenhang mit der Qualitätsproduktion auch investive Begleitmaßnahmen zum Schutz der Umwelt und zur Verbesserung der technisch-infrastrukturellen Ausstattung gefördert.

Strukturerhaltung im ländlichen Raum

Im Rahmen der Förderungsmaßnahme Ländliche Infrastruktur, Flurentwicklung, Meliorationen, in der ein Viertel der gesamten bewilligten öffentlichen Mittel gebunden ist, wurden punktuelle Ausstattungsdefizite in der Erschließung des ländlichen Raumes abgebaut und beträchtliche Anstrengungen zur Erhaltung und Weiterentwicklung von traditionellen Kulturlandschaftsstrukturen unternommen.

Im Rahmen der Förderungsmaßnahme Dorfentwicklung und Revitalisierung regionaltypischer Bausubstanz, mit einem Anteil von 9% an der öffentlichen Mittelbindung, wurde in Kärnten und Niederösterreich eine Verbreiterung der seit Jahren erfolgreich praktizierten Aktionen erzielt. In der Steiermark sowie in Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg wurden gemeinschaftliche Schwerpunktprojekte umgesetzt, die mehr Bezug zur Involvierung bäuerlicher Gemeinschaften aufweisen. Die integrierte Dorfentwicklung weist wichtige Schnittstellen zu der Diversifizierung, der Qualitätsproduktion, der Flurentwicklung und zu Kulturlandschaftsprogrammen auf.

Verbesserung des Ausbildungs- und Qualifikationsniveaus der landwirtschaftlichen Bevölkerung

Die Umsetzung in der Steiermark, in Niederösterreich und in Kärnten geht bewusst über das klassische landwirtschaftliche Bildungsangebot des LFI hinaus. Die Förderungen in Kärnten und in der Steiermark wurden projektbegleitend durchgeführt. Maßgeschneiderte Ziel 5b-Qualifizierungsprogramme wurden organisiert und abgewickelt.

Auffällig ist, dass die Förderungen in Tirol und Salzburg, die ausschließlich auf den Aktivitäten des LFI basieren, nur zum Teil erfolgreich waren bzw. als nicht umsetzbar angesehen werden müssen.

In Oberösterreich und Vorarlberg ist ebenfalls das LFI als Bildungsträger federführend. Hier konnten die Maßnahmen in einem leicht gekürzten Rahmen bzw. wie geplant umgesetzt werden.

Die Möglichkeit Studien und Forschungsvorhaben zu finanzieren, wurde im deutlichen Ausmaß nur in Niederösterreich wahrgenommen.

Waldentwicklung

Die Förderinhalte der Waldentwicklung mit rd. 5% Anteil an der öffentlichen Mittelbindung umfassen waldbauliche Projekte zur Erhaltung und Verbesserung der Schutz- und Wohlfahrtsfunktion des Waldes und wirtschaftlich orientierte Maßnahmen im Rahmen der Waldwirtschaftsgemeinschaften (WWGs). Nachdem ein hoher Anteil gemischter land- und forstwirtschaftlicher bäuerlicher Betriebe existiert, ist es ein wichtiges Ziel die Wertschöpfung aus der Forstwirtschaft für den bäuerlichen Betrieb zu verbessern. In dieser Hinsicht wurden rd. 160 Waldwirtschaftsgemeinschaften als eine strategische Maßnahme gefördert, um Kooperationen von z.T. Kleinwaldbesitzern aufzubauen, in deren Rahmen unter der Leitung von Forstwirtschaftsmeistern die Wälder besser bewirtschaftet und die Vermarktung professioneller organisiert wird.

Direkte Arbeitsplatzeffekte

Als Schätzgröße für den direkt erreichten Arbeitsplatzeffekt in Summe aller sieben Unterprogramme ist anzunehmen, dass durch den Einsatz von 10% bis 30% der gebundenen Mittel unmittelbar rd. 6.000 bis 8.000 gesicherte und z. T. auch neu geschaffene (Teilzeit-)Arbeitsplätze im Bereich der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe erzielt wurden.

Wirkungsdimension

Viele Indizien sprechen dafür, dass die durchgeführten Ziel 5b-Unterprogramme agrarstrukturelle Defizite nicht abbauen, sondern nur punktuelle und kleinräumige Defizite beseitigen können.

Diesbezügliche Erwartungen an Struktureffekte in der Programmplanung wurden stark überschätzt. Im Bereich der Förderung öffentlicher Entwicklungsziele wurde in der Regel eine höhere Zahl an Beteiligten erreicht als im wirtschaftsorientierten Bereich.

Mehr strategische Förderung entwicklungsorientierter Maßnahmen

Die derzeitige Form der überwiegend erhaltungsorientierten Förderung stößt an Grenzen, wenn die Wirtschaftsorientierung verstärkt werden soll. Wertschöpfende Maßnahmen in Kooperationen zwischen Landwirtschaft und gewerblicher Wirtschaft sollten zukünftig mehr als bisher wahrgenommen werden, um auch eine Wachstumsperspektive über die lokalen Nischenmärkte hinaus zu gewinnen.

3.1.1 Ziele und Wirkungen des EFRE

Im EFRE der österreichischen Ziel 5b-Programme in der Programmperiode 1995-99 wurden für das Leitziel der Stärkung der Wettbewerbs- bzw. Innovationsfähigkeit der regionalen außerlandwirtschaftlichen Bereiche mit der 'Diversifizierung von Industrie und Gewerbe' und der 'Entwicklung des Tourismusangebotes' zwei sektoral orientierte Schwerpunkte verfolgt. Im dritten Schwerpunkt 'Aktivierung des endogenen Potenzials' wurde die Umsetzung einer integrierten Regionalentwicklung angestrebt.

Ergebnisse der Programmumsetzung

Die Dominanz von materiellen, 'Hardware'-orientierten Maßnahmen (wie Maschinen und Anlagen) gegenüber immateriellen, 'Software'-orientierten Maßnahmen (wie Forschungs- und Beratungsprojekte) veranschaulicht die klare Orientierung des EFRE an klassischer Investitionsförderung mit geringen Anteilen von stärker innovationsorientierten Aktivitäten.

Differenziert nach Interventionstypen dominieren im EFRE die betrieblichen Förderungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Die Gesamtreichweite aller EFRE-Projekte betrug rund ein Viertel (27%) aller Betriebsstätten im Fördergebiet. Die Nachfrage nach betrieblichen Förderungsprojekten erwies sich in der Umsetzung – wie gerade Nachfrageeinbrüche im Tourismus zeigten - als sehr konjunkturabhängig. Überbetriebliche Investitionen materieller Natur in Form von gemeinwirtschaftlichen Infrastrukturmaßnahmen haben das Potenzial, zur Verbesserung der Standortattraktivität im ländlichen Raum beizutragen. Immaterielle Maßnahmen zielten wiederum auf die verstärkte Vernetzung regionaler Akteure, insbes. Unternehmen, ab.

Entwicklungsschwerpunkt 'Industrie und Gewerbe'

Ziel der Aktivitäten war die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der (kleinen und mittleren) Unternehmen durch Förderung betrieblicher Investitionen, Forcierung von Neugründungen, Schaffung zwischenbetrieblicher Kooperation und Förderung von Innovationen.

Die größten Wirkungen im industriell-gewerblichen Bereich lagen bei betrieblichen Modernisierungsprojekten. So lag das Schwergewicht der Umsetzung in allen bundesländerspezifischen Programmen auf Strukturverbesserungen und Produktionserweiterungen mit 61% der Projekte und 86% der Investitionen.

Unternehmensneugründungen wird allgemein ein hoher Beitrag zum Strukturwandel zugeschrieben. In Oberösterreich konnte hier mit der Hälfte aller im EFRE der Ziel 5b-Programme dokumentierten 1.589 neu gegründeten Unternehmen ein klarer Schwerpunkt gesetzt werden. Insgesamt entfielen, differenziert nach Branchen, etwa drei Viertel aller neu gegründeten Unternehmen - zu etwa gleichen Teilen – auf den Handel, das Bauwesen und die Sachgüterproduktion. Ihr Beitrag zum Strukturanpassungsprozess ist jedoch als gering einzuschätzen. Insgesamt blieb die Neugründungsdynamik hinter den Erwartungen zurück.

Eine Beurteilung des Umfangs und der Wirkungen hinsichtlich des Ziels der Schaffung von Kooperationen kann nicht vorgenommen werden, da darüber keine Informationen vorliegen.

Als Indikator für die Innovationsaktivitäten von Unternehmen können Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen herangezogen werden. Das ohnehin in ländlichen Räumen im Vergleich zu Agglomerationsräumen gering ausgeprägte Innovationspotenzial konnte mit Ausnahme von Oberösterreich und der Steiermark nicht in erwünschtem Ausmaß stimuliert werden.

Bei den überbetrieblichen Investitionen wurde im industriell-gewerblichen Bereich fast ausschließlich in materielle Infrastruktur investiert. Bei den Großprojekten dominieren in allen bundesländerspezifischen Programmen die Errichtung regionaler wirtschaftsnaher Dienstleistungsinfrastruktur zur Steigerung der Standortqualität.

Österreichweit wurden im Zuge der Durchführung von industriell-gewerblichen Förderprojekten die Schaffung von 14.814 neuen Arbeitsplätzen geplant, überwiegend in der Sachgütererzeugung (70%).

Insgesamt konnte im industriell-gewerblichen Bereich des EFRE eine beträchtliche Modernisierung der materiellen Infrastruktur (Maschinen, Anlagen, Bauten) sowie der regionalen (Dienstleistungs-)Infrastruktur erreicht werden. Weiters ist davon auszugehen, dass der 'regionale Wissensstock' durch Hardware-inhärenten Wissenserwerb etwa durch Qualifizierungsmaßnahmen von Beschäftigten sowie durch Forschungs- und Beratungsprojekte ausgebaut werden konnte.

Entwicklungsschwerpunkt 'Tourismus'

Die im Tourismus geplanten Maßnahmen zielten insgesamt auf die Entwicklung des Tourismusangebotes zur Erhöhung der regionalen Wertschöpfung durch Ausrichtung auf Qualitätstourismus ab.

Die Investitionsfreudigkeit der Tourismusbetriebe ließ aufgrund konjunkturbedingter Nachfrageeinbrüche zu Beginn der Programmperiode merklich nach. Die Förderungsausgaben fielen daher zu Beginn geringer als geplant aus, konnten jedoch durch die positiven Ankunfts- und Nächtigungszahlen gegen Ende der Programmperiode großteils wieder wettgemacht werden.

Ein zentrales Ziel der touristischen Maßnahmen stellten Kapazitätserweiterungen im Qualitätssegment auf betrieblicher Ebene dar. Entsprechend lag der Schwerpunkt der Investitionstätigkeit in der Umsetzung auch bei Modernisierungs- und Erweiterungsprojekten. Der überwiegende Teil wurde im Beherbergungsbereich durchgeführt, mit regionalen Schwerpunkten in Salzburg und Kärnten. Von den insgesamt 353 Neugründungen im Tourismusbereich entfielen drei Viertel auf den Verpflegungsbereich mit Schwerpunkt in Oberösterreich.

Die Qualitätsstrategie konnte insofern erfolgreich umgesetzt werden, als im Beherbergungsbereich österreichweit die Bettenkapazität im Qualitätssegment in den geförderten Betrieben um +13% wesentlich stärker stieg als die Gesamtbettenkapazität mit +9%. Ober- und Niederösterreich konnten ihr Qualitätssegment im Vergleich zum Ausgangsbestand am stärksten forcieren. Im Zuge der Kapazitätserweiterungen wurde auch die Schaffung von 3.455 neuen Arbeitsplätzen geplant.

Eine Bewertung der Effekte weiterer tourismuspolitischer Ziele wie Marktpositionierung durch Angebotsprofilierung (insbes. durch regionale Leitprojekte) und Professionalisierung von Tourismusorganisationen kann zum gegebenen Zeitpunkt nicht durchgeführt werden, da diese Informationen im Monitoring nicht definiert sind bzw. auch allfällige Wirkungen erst mit einiger Zeitverzögerung einsetzen.

Insgesamt konnte durch das Ziel 5b-Programm der laufende Strukturwandel im Tourismusbereich in Richtung stärkerer Qualitätsorientierung im Angebotsbereich beschleunigt und intensiviert werden.

Entwicklungsschwerpunkt 'Aktivierung des endogenen Potenzials'

Ziel der Maßnahmen war es, die sektorübergreifende Regionalentwicklung zur Mobilisierung und Nutzung des regionseigenen Potenzials durch Aufbau und Entwicklung von regional angepassten Strategien voranzutreiben.

So konnten durch die Förderung zahlreicher regionaler Groß- und Leitprojekte die Basis für längerfristige Entwicklungspotenziale geschaffen werden.

Ein wesentliches Instrument zur Umsetzung einer integrierten Entwicklung stellen regionale Unterstützungsstrukturen in Form von Regionalmanagements dar. Nach Darstellung der EFRE-verantwortlichen Stellen konnten im Rahmen ihrer Informations- und Beratungstätigkeit vor Ort wesentliche Impulse zur Initiierung bzw. Qualitätsverbesserung von innovativen, kooperativen Projekten gesetzt werden.

Programmsteuerung

Sowohl aus den Strukturen der Monitoringsysteme als auch aus den Umsetzungsergebnissen und Interviews mit programmumsetzenden Stellen ist eine prioritäre Orientierung der Programmsteuerung an der effizienten Nutzung der geplanten öffentlichen Mittel festzustellen. Nicht zuletzt durch umfangreiche Mittelumschichtungen konnte durchschnittlich eine Mittelbindung im EFRE von 109% und ein Auszahlungsgrad von 83% (jeweils Stand Februar 2001) erreicht werden.

Bei den Mittelumschichtungen im Laufe der Programmperiode kam es zu starken Reduktionen im Tourismus, die wesentlich beeinflusst wurde durch mangelnde Investitionsbereitschaft der Betriebe aufgrund von Einbrüchen in den Nächtigungszahlen. Im produzierenden Bereich gab es hingegen Mittelaufstockungen, die insbesondere durch die erhöhte Investitionsbereitschaft von exportorientierten Unternehmen beeinflusst wurden. Das Fehlen von Hinweisen auf Adaptierungen der Programmstrategien bei den Mittelumschichtungen lassen den Eindruck rein reaktiver Anpassungsvorgänge entstehen.

Die Steuerung dieses komplexen Förderprogramms wurde im EFRE von den einzelnen Bundesländern unterschiedlich gelöst. Der Vergleich von qualitativen und quantitativen Planungswerten mit den Rahmenbedingungen bei Programmstart und erzielten Effekten nach Programmumsetzung zeigt ein differenziertes Bild. Abweichungen von der Planung (EPPD) sind in hohem Ausmaß auf Veränderungen externer Einflussgrößen zurückzuführen. Die Berücksichtigung der Veränderung von Rahmenbedingungen bzw. externen Einflussgrößen sollte somit künftig bei der Gestaltung von Programmen stärker Rechnung getragen werden. Weiters ergaben sich aufgrund der Wechselwirkungen zwischen Zielgrößen inhärente Zielkonflikte in den Unterprogrammen. Dies führte entweder zur Aufgabe einer Zielgröße zu Gunsten der (umsetzungs-)erfolgreicheren oder zu Entscheidungsverzögerungen in der Programmabwicklung.

Die in den Programmen genannten Zielvorgaben wurden in der Umsetzung durchwegs deutlich unter- bzw. überschritten. Dies lag zum Teil an externen Einflussgrößen (etwa den Konjunkturänderungen), aber auch an nicht sehr ambitioniert gewählten Zielwerten sowie an dem in der Planungsphase teils unterschätzten Absorptionspotenzial der Förderwerber.

Im Vergleich zu EAGFL und ESF wurde im EFRE - entsprechend den vielfältigen sektoralen und regionalen Problemlagen - ein sehr breit gefächertes Förderungsinstrumentarium gewählt. Prioritär eingesetzt wurden etablierte, nachfrageorientierte Förderungsinstrumente (etwa für betriebliche Investitionsförderung). Diese wurden von den Fördernehmern besser angenommen als angebots- und kooperationsorientierte Maßnahmen (wie Cluster- und Netzbildung oder Marketingkooperationen), die aufgrund ihres Neuheitsgrades mit Unsicherheit bzw. auch mit weniger Anreizen verbunden zu sein schienen. Nicht zuletzt aufgrund der Anforderungen der Kontrollorgane der Europäischen Kommission habe sich nach Darstellung der fondsverantwortlichen Stellen auch die Realisierung inhaltlich besonders innovativer Projekte als schwierig erwiesen.

3.1.2 Ziele und Wirkungen des ESF

Die Stärkung des in den Ziel 5b-Regionen ansässigen Arbeitskräftepotenzials durch Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen war das Leitziel der ESF-Interventionen im Rahmen der Ziel 5b-Programme. Zu diesem Zweck wurden im wesentlichen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Qualifizierung von Arbeitslosen und Beschäftigten, zur Förderung der Beschäftigung von Arbeitslosen sowie Unterstützungsstrukturen (Beratungs- und Betreuungsleistungen für verschiedene Zielgruppen) umgesetzt. Dabei handelt es sich zum Großteil um das arbeitsmarktpolitische Regelinstrumentarium des Endbegünstigten Arbeitsmarktservice (AMS).

Das Schwergewicht hinsichtlich der Zahl der Förderfälle lag in fünf Bundesländern auf der Qualifizierung von Beschäftigten, in zwei Bundesländern (Vorarlberg, Oberösterreich) überwogen die Förderungen für Arbeitslose. Die in den Programmen genannten Zielvorgaben bezüglich der Anzahl der zu fördernden Personen wurden in der Umsetzung deutlich überschritten.

Die Qualifizierungswirkungen sind bei den meisten Maßnahmen für Arbeitslose aber auch bei jenen für Beschäftigte eher im Bereich des Erwerbs von Basiskennnissen anzusiedeln, vor allem im Bereich EDV. Eine Höherqualifizierung im Sinne einer markanten Erweiterung der Kompetenzbestände ist jedoch nur in wenigen Fällen anzunehmen. Auch aufgrund des geringen Erfassungsgrades bei der Qualifizierung von MitarbeiterInnen oder von Arbeitslosen ist anzunehmen, dass die regionale Qualifikationsstruktur oder die regionale Einkommensverteilung nur sehr geringen Veränderungen unterliegen, die auf die Maßnahmewirkung zurückzuführen sind.

Hinsichtlich der Wiedereingliederung von Arbeitslosen über geförderte Beschäftigungsverhältnisse oder Qualifizierung konnte im Rahmen der Ziel 5b-Interventionen eine im Vergleich zu den anderen Zielen, in denen der ESF zum Einsatz kommt (außer Ziel-4), eine leicht überdurchschnittliche Rate erzielt werden. So waren von den vom Verbleibsmontoring erfassten und im Rahmen von Ziel 5b Geförderten 6 Monate nach Maßnahmenende 60% in Beschäftigung, der Gesamtwert über alle Ziele, in denen der ESF mitwirkt (außer Ziel-4) liegt bei 57%.

Ein regionalwirtschaftlicher Bezug ist insbesondere bei den wenigen Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte in der Landwirtschaft festzustellen, bei denen die Erweiterung der Erwerbsbasis im Vordergrund stand (Beispiel: Bauernstiftung). Auch im Tourismusbereich lassen sich vereinzelt regionalspezifische Bezüge bei jenen Maßnahmen feststellen, die sich als Ergänzung zu EFRE-kofinanzierten Infrastrukturmaßnahmen verstehen (Beispiel: Qualifizierung des Personals für Wellness- und Gesundheitstourismus-Einrichtungen).

Hinsichtlich des institutionellen Kontextes ist festzustellen, dass es im Zuge der Umsetzung der Ziel 5b-Programme auch zu einer stärkeren Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik und einer intensivierten Kooperation des AMS mit anderen Endbegünstigten, vor allem dem Land, gekommen ist.

Eine Analyse des Ziel 5b-Programms hinsichtlich der Frage, ob die Gemeinschaftsvorgabe 'Chancengleichheit von Frauen und Männern' erfüllt wurde, kommt zu dem ernüchternden Ergebnis, dass für die meisten Interventionsbereiche kaum durchgängig Ausgangsanalysen erfolgten, wenig explizite Zielsetzungen festgelegt und auch wenige umfassende Maßnahmenschwerpunkte gesetzt wurden. Lediglich innerhalb des auf den Arbeitsmarkt bezogenen ESF-Interventionsfeldes, wo es bereits eine längere Tradition zur Integration geschlechtsspezifischer Gesichtspunkte gibt, konnten Ansätze gefunden werden, die den Aspekt Chancengleichheit berücksichtigen.

3.1.3 Wirkungen auf die Umwelt

Umweltschutzmaßnahmen bei Projekten wurden in den Fondsbereichen EFRE und EAGFL in unterschiedlicher Weise realisiert. Im EFRE Bereich lag der Investitionsschwerpunkt bei betrieblichen Maßnahmen. Dabei werden vor allem positive Effekte bei der Energienutzung und bei Emissionen in die Luft erwartet. Im EAGFL Bereich wurden Maßnahmen zum Umweltschutz und

Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität, mit unterschiedlichen Schwerpunkten in den einzelnen Bundesländern, gefördert. Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltqualität umfassen die Errichtung von Düngerlagern, die Errichtung von Biomassewerken, Vorhaben im Siedlungswasserbereich und Landschaftspflege. Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität umfassen die Errichtung von Wegen und Leitungen, sowie Verbesserung von Almdächern. Fondsübergreifende Strategien zum Schutz von Wasser und Boden sind in den Bundesländern Tirol, Niederösterreich und Oberösterreich, sowie zur Minderung von Emissionen in die Luft im Bundesland Steiermark erkennbar.

3.2 Ergebnisse der LEADER II-Gemeinschaftsinitiative

Die Evaluierung des LEADER II-Programms 1995 – 1999 berücksichtigt die besonderen Eigenschaften und Merkmale von LEADER. Wir haben versucht, diese Aspekte mit Hilfe von Fragebögen, die die Europäische Beobachtungsstelle entwickelt hat und die an alle LEADER-Gruppen in Österreich verschickt wurden, zu bewerten.

Im LEADER II-Programm wurden in den vier Unterprogrammen insgesamt 691 Mio. ATS (=50,2 Mio. EUR) bewilligt. 48% dieser Mittel stammen aus Gemeinschaftsmitteln, die sich wie folgt zusammensetzen: EAGFL 141 Mio. ATS (=10,3 Mio. EUR), EFRE 159 Mio. ATS (= 11,5 Mio. EUR) und ESF 32 Mio. ATS (= 2,3 Mio. EUR). Mit dieser Summe wurden 1.260 Projekten gefördert. 34% der öffentlichen Mittel kamen dem Tourismus zugute. An zweiter Stelle lag mit bereits großem Abstand die Vermarktung regionaler Agrarprodukte mit 15%, knapp danach folgten Schulungs- und Beratungsprojekte mit 14%. Der Anteil der öffentlichen Mittel, die für Infrastrukturprojekte aufgewendet wurden, betrug österreichweit ca. 29%.

3.2.1 Gesamtbeurteilung

Die Umsetzung des LEADER II-Programms in Österreich kann durchaus als Erfolg bezeichnet werden. Einzelne Aspekte sollen besonders hervorgehoben werden:

Unterprogramme 1 und 2: Erwerb von Fachwissen, Innovation im ländlichen Raum

Als besonders wichtig stellte sich die gezielte Schulung und Ausbildung der regionalen Schlüsselakteure heraus. Erfolg und Misserfolg hingen oftmals sehr stark von einzelnen Personen ab.

Das LEADER II-Programm war vor allem dort erfolgreich, wo es bereits vor Programmbeginn funktionierende regionale Kooperationsstrukturen gab. Besonders wichtig war dabei die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Einrichtungen (Gemeinden) und privaten Initiativen und Projektträgern.

Der Großteil der umgesetzten LEADER II-Projekte genügte den Anforderungen, die das LEADER II-Programm stellt. Es gab jedoch auch Vorhaben, die den Kriterien des LEADER II-Programms nach Auffassung der EvaluatorInnen nicht genügen, aber dennoch bewilligt wurden.

Unterprogramm 3: Transnationale Kooperation

Für die transnationale Kooperation waren in der Programmperiode 1995-1999 nur wenige LEADER-Regionen gerüstet. Die meisten Gruppen waren in erster Linie mit sich selbst beschäftigt. Wo es international Gebiete mit vergleichbarer Problemlage und bestehenden Vorkontakten gab (z.B. Nationalparks), konnte die Zusammenarbeit intensiviert werden.

Unterprogramm 4: Begleitung und Bewertung

Die Umsetzung des LEADER II-Programms ist in manchen Regionen deutlich von den geplanten Schwerpunkten und Zielen abgewichen. Die Annahmen und Erwartungen in den Operationellen

Programmen waren zum Teil unrealistisch. Insbesondere bei den Detailzielen lag die Latte oft zu hoch. Die betroffenen LEADER-Gruppen und auch der Landesverantwortlichen nahmen zumeist eine Kurskorrektur vor und konnten danach auch erfolgreiche Projekte entwickeln.

Bei der Programmumsetzung hat sich am Beispiel Niederösterreich gezeigt, dass eine qualifizierte begleitende Beratung für die handelnden Personen von besonderem Wert sein kann. Es gab mehrere gemeinsame Workshops, die sich sehr positiv auswirkten. In einigen Bundesländern gab es durch die fondsorientierte Programmstruktur hingegen keine ausreichende Abstimmung innerhalb der Verwaltung sowie zwischen der Verwaltung und den einzelnen LEADER-Gruppen. Die Folge war, dass im Umsetzungsprozess einige Synergiemöglichkeiten nicht wirksam werden konnten. Auch bei der Zusammenarbeit der österreichischen LEADER-Regionen mit der LEADER-Beobachtungsstelle in Brüssel blieben einige Möglichkeiten ungenutzt.

Sowohl bei der Expost-Evaluierung als auch schon bei der Zwischenevaluierung hat sich gezeigt, dass die Indikatoren, die im Rahmen des Monitoring zur Verfügung stehen, unzureichend sind. Die Besonderheiten des LEADER-Programms können nur auf Ebene der einzelnen LEADER-Gruppen erhoben werden und erfordern eine große Anzahl an qualitativen Daten.

3.2.2 Empfehlungen für die Umsetzung des LEADER Plus-Programms

Zusammenarbeit

- Umfassende Schulung der regionalen Schlüsselakteure
- Umfassende Vorbereitung und sorgsamer Aufbau von Kooperationsstrukturen in allen neuen LEADER-Regionen, professionelles Management aller LEADER-Gruppen
- Sicherstellung einer fairen Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren, insbesondere zwischen öffentlichen Institutionen und privaten Initiativen und Projektträgern, ausreichende Beachtung von inhaltlichen und organisatorischen Anforderungen an Partizipationsprozesse
- Bessere horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Verwaltung: zwischen den Bundes- und Landesstellen, zwischen den einzelnen Abteilungen in den Landesverwaltungen selbst sowie zwischen den Landesverantwortlichen und den einzelnen LEADER-Gruppen.

Begleitung und Evaluierung

- Einrichtung einer begleitenden Beratung in jedem Bundesland unter Einbeziehung der Landesverantwortlichen sowie der VertreterInnen der einzelnen LEADER-Gruppen
- Verstärkter Fokus auf sektorübergreifende und integrierte Ansätze
- Evaluierung von LEADER+ im Hinblick auf die spezifischen Aspekte des LEADER-Programms mit Hilfe qualitativer Methoden
- Genauere Bezeichnung der einzelnen Projektträger und Projekttitle im Monitoring
- Verwendung und Anpassung des von der LEADER-Beobachtungsstelle empfohlenen Fragebogens
- Bessere Vernetzung mit der LEADER-Beobachtungsstelle in Brüssel.

3.3 Synthese und Perspektiven

3.3.1 Gesamtbeurteilung

Das Leitziel der Ziel 5b-Programme in Österreich bestand in der Anpassung der in den strukturschwachen ländlichen Regionen an den Strukturwandel durch Diversifizierung und Schaffung von regionalen Entwicklungspotenzialen. Ergänzt wurden diese 'top down'-orientierten Maßnahmen

mit stärker 'bottom up' orientierten Aktivitäten der LEADER II-Gemeinschaftsinitiative zur endogenen Regionalentwicklung.

Insgesamt kann man von einer erfolgreichen Stimulierung von Entwicklungspotenzialen, wenn auch in eingeschränktem Ausmaß, sprechen. Das in bestimmten Bereichen ernüchternde Ergebnis hinsichtlich der Mobilisierung von Investitionen im Sach- und Humankapital darf jedoch nicht entmutigen, handelt es sich doch um die ersten Erfahrungen mit diesem komplexen (EU-) Förderungsprogrammen wie dem Ziel 5b-Programm und der LEADER II-Gemeinschaftsinitiative.

Die Programmplanung war durchwegs mit (zu) ambitionierten Zielsetzungen und (zu) hohen Erwartungshaltungen im Hinblick auf die erzielbaren strategischen Programmeffekte verbunden. Zahlreiche der im EPPD formulierten strategischen Zielsetzungen waren in einer Programmperiode von fünf Jahren schwer bis nicht erreichbar. Es darf daher nicht überraschen, dass die Ziele nicht im vollen gewünschten Umfang erreicht werden konnten.

Eine - zugegebenermaßen grobe - Einschätzung der Beiträge der Strukturfonds zur Erreichung der Zielsetzungen der Ziel 5b-Programme lässt sich wie folgt treffen:

Ziel der Diversifizierung der landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Wirtschaftsbereiche durch Verbreiterung der Branchenstruktur und deren qualitative Verbesserung in chancenreichen Wirtschaftsbereichen

Im EAGFL haben Aktivitäten im ländlichen Tourismus, bäuerlicher Dienstleistungen und regionaler Energieversorgung Potenzial für zusätzliche Einkommensnischen.

Im EFRE lassen sich Entwicklungsimpulse erkennen, die sich anhand einer verhaltenen Neugründungsdynamik, der Schaffung neuer Arbeitsplätze überwiegend in traditionellen Branchen (Sachgütererzeugung), positiver Strukturbereinigungseffekte im Tourismus sowie regionaler Standortattraktivierung durch wirtschaftsnahe Dienstleistungs- bzw. Tourismusinfrastruktur dokumentieren lassen.

Der ESF-Schwerpunkt der Qualifizierungsinhalte auf Vermittlung von EDV-Grundkenntnissen lässt keine Erschließung neuer Berufsfelder oder Ansätze für Strukturwandel erkennen.

Ziel der Sicherung bzw. Erweiterung der Erwerbsbasis durch positive Entwicklung der Erwerbsmöglichkeiten für die ländliche Erwerbsbevölkerung, insbesondere durch Qualifizierung

Im EAGFL konnten im Rahmen der Förderungsmaßnahme Verarbeitung und Vermarktung regionaler Qualitätsprodukte eine Konsolidierung der Markteinkommen bzw. neue Einkommensperspektiven geschaffen werden. Mehr als 40% des Arbeitsplatzeffektes konnte mit der Förderungsmaßnahme zur Erzeugung und Vermarktung höherwertiger oder -verarbeiteter Spezial- und Nischenprodukte erzielt werden. Wachstumsperspektiven für lokale Nischenmärkte liegen in der engeren Kooperation zwischen Landwirtschaft und gewerblicher Wirtschaft.

Einen zentralen Indikator für die Erweiterung bzw. Verbesserung der Erwerbsbasis im EFRE stellen die direkten Arbeitsplatzeffekte von Förderprojekten dar. So konnte in den geförderten Unternehmen der Beschäftigtenstand insgesamt um 15% gesteigert werden. 70% der neuen Arbeitsplätze wurden in der Sachgüterproduktion geschaffen. Hinsichtlich einer qualitativen Verbesserung der Erwerbsbasis konnten österreichweit in den forschungs- und wissensintensiven Wirtschaftszweigen rund 27% der gesamten Arbeitsplätze geschaffen werden.

In ESF-kofinanzierten Maßnahmen ist eine Verbreiterung der Erwerbsbasis nur punktuell erfolgt, etwa durch die Qualifizierung eines Hofmitglieds zur Aufnahme einer unselbständigen Tätigkeit. Bei den übrigen ESF Maßnahmen steht die Wiedergewinnung der Erwerbsbasis für Arbeitslose im Vordergrund.

Ziel der Erhöhung des Lebensstandards durch Stärkung der Attraktivität des ländlichen Raums als Lebens- und Arbeitsraum, Erhöhung der Lebensqualität durch gemeinwirtschaftliche Infrastrukturmaßnahmen und Erhöhung des Einkommensniveaus

Hinsichtlich der Verbesserung der Standortausstattung hat im EAGFL zum einen die Maßnahme Ländliche Infrastruktur, Flurentwicklung, Meliorationen durch Beseitigung von Ausstattungsdefiziten zur Erschließung des ländlichen Raums Effekte gezeigt. Zum anderen konnten Effekte in der Fördermaßnahme Dorfentwicklung und Revitalisierung regionaltypischer Bausubstanz festgestellt werden.

Der Beitrag des EFRE zur Erhöhung des Lebensstandards für die geförderten Unternehmen ist nicht leicht zu beurteilen, da keine Informationen über die ökonomischen Wirkungen der Fördermaßnahme auf die Förderwerber vorliegen. Man kann annehmen, dass sich die betriebliche Wettbewerbssituation aufgrund der getätigten Investitionen verbessert. Im überbetrieblichen Bereich kann analog davon ausgegangen werden, dass die Infrastrukturinvestitionen im Tourismus- und Freizeitbereich zur Steigerung der Attraktivität der Region als Tourismus-, Freizeit- und Wohnstandort beitragen. Die geförderten Projekte im Bereich der wirtschaftsnahen Dienstleistungsinfrastruktur verfügen über das Potenzial, einen Beitrag zur Steigerung der Standortattraktivität für Betriebsansiedlungen zu leisten.

Inwieweit ESF-Maßnahmen einen Beitrag zur Erhöhung des Lebensstandards leisten konnten, lässt sich anhand der vorliegenden Daten nicht bewerten. Es ist lediglich anzunehmen, dass sich für jene Arbeitslose, die anschließend eine Beschäftigung aufgenommen haben, die Einkommenssituation verbessert hat.

Erreichung des Ziels der integrierten Regionalentwicklung

Die für die österreichische Regionalpolitik wichtige Leitlinie einer integrierten Regionalentwicklung des ländlichen Raumes geht von einer sektor- bzw. fondsübergreifender Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen zur Optimierung ihres Wirkungsgrades aus.

Ein zentrales Instrument stellen Regionalmanagements dar, deren Wirkung von den Fondsverantwortlichen Stellen als überwiegend positiv beurteilt wurde. Sowohl die bereits etablierten als auch die neu geschaffenen Einrichtungen konnten in der Mehrzahl ihre Informations- und Beratungsaufgabe erfüllen und zudem das lokale und regionale Potenzial an kooperativen, innovativen Projekten stimulieren. Als kritischer Erfolgsfaktor wurden die Persönlichkeiten der regionalen Schlüsselakteure genannt. Aus- und Weiterbildung, Vernetzung und Erfahrungsaustausch könnten künftig verstärkt werden.

Während in den Ziel 5b-Programmen im Vergleich zur Programmplanung eine stark fonds- und sektororientierte Umsetzung mit einem Schwergewicht auf etablierten Förderungsaktivitäten stattfand, wurde die integrierte Projektentwicklung und –umsetzung modellhaft in den LAGs der Gemeinschaftsinitiative LEADER II umgesetzt.

3.3.2 Policy-relevante Befunde, Empfehlungen und Anregungen

Strategische Leistungsfähigkeit von kurzfristigen Förderungsprogrammen

Während mehrjährige Förderungsprogramme die Planung für Förderungseinrichtungen verbessern helfen, stellen sie für regional wirksame, strategische Effekte einen zu kurzen Zeitraum dar. Empfohlen wird

- eine Analyse der strukturellen Zusammenhänge und Entwicklungsdynamik in Zielregionen zur Optimierung von Förderungstypen.

Ziele und Indikatoren

Durch Indikatoren sollen Interventionen und ihre erwarteten Effekte auf unterschiedlichen Wirkungsebenen abgebildet werden. Grundvoraussetzung dafür ist ihre Erfassbarkeit in der Realität. Die Zielwerte sind dabei nach Gesichtspunkten der Problemadäquatheit, Realitätsnähe und Ambitioniertheit festzulegen. Eine sorgfältige Zieldefinition berücksichtigt insbesondere

- die Vermeidung zu ambitionierter bzw. trivialer Zielformulierungen bzw.
- die Festlegung operationalisierbarer bzw. quantifizierbarer Zielgrößen.

Programmplanung und -steuerung

Die für die österreichische Regionalpolitik wichtige Leitlinie einer integrierten Entwicklung des ländlichen Raumes geht von einer sektor- bzw. fondsübergreifender Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen zur Optimierung des Wirkungsgrades aus. In der strategischen Programmumsetzung wurden Defizite aufgrund eingeschränkter sektorübergreifender und wenig regional angepasster Programmumsetzung sowie inhärente Zielkonflikte festgestellt. Zur Steigerung der Steuerungskapazität und somit zur Verantwortung für Legitimierung von Förderungsprogrammen werden angeregt:

- formale Organisationen in Form von Programmmanagements zur Umsetzung bzw. gegebenenfalls Adaptierung langfristiger Strategien sowie
- kontinuierliche Beobachtung und Steuerung der inhaltlichen Zielerreichung (insbesondere durch begleitende Evaluierung)

Als geeignete Methoden zur Entwicklung einer stärker sektorübergreifenden bzw. regional angepassten Zieldefinition und -erreicherung werden vorgeschlagen:

- Szenario-Entwicklung als inhaltlich-strategische Leitlinie für das Gesamtprogramm sowie
- Regionalisierung von Entwicklungszielen als Orientierungshilfe zur Identifikation kleinräumiger Entwicklungspotenziale

Programmumsetzung

Schwierigkeiten bei der Planung und der Umsetzung in den Programmen ließen sich insbesondere bei innovativen Projekttypen feststellen. Zudem dominierten traditionelle, sektoral orientierte bzw. nachfrage-orientierte Förderungsprogramme, die die angestrebten Synergieeffekte reduzierten. Als mögliche Ansatzpunkte lassen sich feststellen:

- Forcierung neuer Ansätze in der Förderungspolitik: Mobilisierungs- und Steuerungseffekte durch wettbewerbs- bzw. kooperationsorientierte Förderungsmodelle
- Phasenorientierung bei Groß- und Pilotprojekten zur Reduktion des Risikos von Fehlschlägen

Programmbewertung

Die Wirkungsdimensionen Effizienz, Effektivität, Nutzen und Relevanz sind nicht zuletzt aufgrund der eingeschränkten Evaluierbarkeit des Programms nicht erschöpfend zu bewerten. Nutzen und Relevanz von Evaluierungen sind dabei hochgradig vom Typ, Zeitpunkt und Dauer der Durchführung abhängig. Effizienz und Effektivität profitieren durch eine adäquate Informationsbasis.

Zur Sicherstellung der Evaluierbarkeit von komplexen Förderungsprogrammen werden angeregt:

- Anpassung von Evaluierungsarbeiten an die Erfordernisse des Politikzyklus (zur besseren Verwertbarkeit der Ergebnisse)
- Anpassung der Informationserfordernisse (Monitoring, Berichte, Indikatoren)

- ergänzende bzw. vertiefende empirische Untersuchungen für ausgewählte Maßnahmen und Themen (etwa durch thematische Evaluierungen)
- begleitende Evaluierung (unter Abwägung von Kosten und Nutzen)

Einfluss der EU Strukturförderprogramme auf die österreichische Regionalpolitik

Nach Einschätzung der in die Programmumsetzung involvierten Akteure konnte insgesamt der erhoffte 'Qualitätssprung' in der Entwicklung des Umsetzungssystems nicht in vollem Umfang realisiert werden. Im Rahmen der partnerschaftlichen Abwicklung der Programme wurden jedoch durch die verstärkten Koordinations- und Kooperationsaktivitäten insbes. in der operativen Programmabwicklung (elektronischer Datenaustausch, Förderungs-Controlling) institutionell-organisatorische Innovationen bei den beteiligten Akteuren stimuliert.