

STRAT.AT BERICHT 2009 zusammenfassung

Mit der letzten Reform der EU-Kohäsionspolitik wurde diese verstärkt strategisch ausgerichtet sowie in den Lissabon-Prozess eingebunden. Die damit einhergehende verstärkte Multilevel-Governance brachte eine neue Architektur an Strategiekonzepten und Anforderungen an die Berichterstattung mit sich.

Der gegenständliche Bericht stellt den Strategiebericht Österreichs 2009 gemäß Art. 29 der AF-VO (EG) 1083/2006 dar. Ausgehend von einer Analyse der aktuellen sozioökonomischen Entwicklungen wird der Umsetzungsstand der österreichischen Strukturfondsprogramme unter Bezugnahme u. a. auf die „Strategischen Kohäsionsleitlinien“^I, rein nationale Maßnahmen sowie die relevanten Bereiche des „Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums“ dargestellt. In einer Zusammenschau werden die Erfahrungen der ersten Phase der Programmumsetzung 2007–2013 resümiert, und es werden erste Anregungen Österreichs für die Periode 2014+ eingebracht. Schließlich werden „good practice“-Beispiele sowohl im Hinblick auf die regionale Entwicklung als auch die Koordination der Regional- und Kohäsionspolitik dargestellt.

EU-Kohäsionspolitik 2007–2013 in Österreich

Der Nationale Strategische Rahmenplan Österreichs 2007–2013 – STRAT.AT – bildet, neben den strategischen Kohäsionsleitlinien und den entsprechenden Verordnungen, den Referenzrahmen für insgesamt 21 Operationelle Programme in Österreich, für die insgesamt Strukturfondsmittel in der Höhe von rd. 1,46 Mrd. Euro vorgesehen sind. Ergänzend kommt das der gemeinsamen Agrarpolitik zugeordnete Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum zum Einsatz.

Die auf den STRAT.AT aufbauenden Programme der Kohäsionspolitik in Österreich sind – im internationalen Vergleich – gut positioniert. Inhaltlich sind Österreichs Programme stark an den Lissabon-Zielen

orientiert: 91 % der eingesetzten Strukturfondsmittel sind indikativ jenen Bereichen zugeordnet, die einen direkten Beitrag zur Erreichung der Lissabon-Zielsetzungen leisten („Lissabon-Earmarking“). Im internationalen Vergleich sind dies in den EU-15 im Durchschnitt 81 % der im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ eingesetzten Mittel. In jenen Ländern, die als „Innovations-Leader“^{II} gelten, liegt dieser Wert bei 85 %. Innerhalb der Lissabon-Ziele konzentrieren sich die österreichischen Programme im EFRE auf die FTI-bezogenen Interventionsformen und hier wiederum auf betriebliche innovative Investitionen. Der ESF fokussiert im Kern auf präventive und aktive Arbeitsmarktpolitik.

Erste Phase der Umsetzung der Kohäsionspolitik 2007–2013

Die Österreichischen Programme gehören zu jenen, die EU-weit am frühesten genehmigt wurden. Die erste Phase der Umsetzung war durch die Überlappung mit dem Abschluss der Programme der Periode 2000–2006 geprägt, wodurch faktisch zwei Programmperioden parallel liefen.

Die Umsetzung ist mit den der EU-Kohäsionspolitik immanenten Verzögerungen angelaufen. Im Vergleich zu Vorperioden – in denen die Programme erfolgreich umgesetzt wurden – zeigen die Genehmigungs- bzw. Auszahlungsstände insgesamt ähnliche Verläufe.

Im Rahmen der Ziele „Konvergenz-Phasing-Out“ sowie „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ konnten bisher rd. 250 Mio. Euro an EFRE- und ESF-Mitteln gebunden bzw. ausgezahlt werden. Folgende Beiträge zu den „Strategischen Kohäsionsleitlinien“ seien hervorgehoben:

→ „Förderung des Wissens und der Innovation für Wachstum:“ 150,5 Mio. Euro Fondsmittel (61 % der gebundenen/ausgezählten Strukturfondsmittel). Die Umsetzung dieser Leitlinie wird durch innovative investitionsorientierte Maßnahmen getragen,

I Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt 2007–2013 (2006/702/EG)

II Schweden, Finnland, Dänemark, Deutschland, Großbritannien

welche annähernd die Hälfte der gebundenen Mittel umfassen. Diese führen zu deutlich über dem Plan liegenden expansiven Arbeitsplatzeffekten und treffen stark auf jene in erster Linie industriell geprägten Regionstypen, die überdurchschnittlich von der Wirtschaftskrise betroffen sind. So sind bereits 41 % der geplanten neuen Arbeitsplätze und 38 % des Investitionsvolumens erreicht, bei einem durchschnittlichen Anteil der Programmgenehmigung von 26 %. Allerdings bleiben die Zahl der Neugründungen, die Zahl der F&E-Projekte und der damit verbundenen F&E-Arbeitsplätze hinter der Gesamtleistung der Programme zurück. Insbesondere F&E-orientierte Maßnahmen stoßen deutlich an die administrativen Grenzen der Strukturfondsförderungen. Es besteht hier auch die Tendenz zum Rückzug auf nationale Programme. In diesem Bereich bleibt damit offen, ob die ursprünglichen Planungen umgesetzt werden können.

- „Stärkung der Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte:“ 16,5 Mio. Euro Fondsmittel (das sind 6,7 % der gebundenen/ausgezählten Strukturfondsmittel). Die Umsetzung konzentriert sich hier auf die Strategiefelder „Energie- und Umweltinvestitionen“ sowie „Risikoprävention und -management“. Diese Leitlinien werden verstärkt auch durch die Programme des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ)“ angesprochen.
- „Mehr und bessere Arbeitsplätze:“ 69,1 Mio. Euro Fondsmittel (rd. 28 % der gebundenen/ausgezählten Strukturfondsmittel). Die ESF-Programme fokussieren auf spezielle arbeitsmarktpolitische Zielgruppen und Themen (präventive und aktive Arbeitsmarktpolitik; Fokus: arbeitsmarktferne Personen, Active Ageing) und stärken den Ansatz der Territorialen Beschäftigungspakte. Alleine 2008 wurden im nationalen ESF-Programm Österreichs rd. 100.000 TeilnehmerInnen erreicht, 56.800 davon sind Frauen. Der Anteil benachteiligter Bevölkerungsgruppen (bspw. MigrantInnen, Menschen mit Behinderung) liegt bei 37 %. Die erste Phase der Umsetzung wird jedoch wie in anderen Fonds auch von den großen eher „mainstream-orientierten“ Förderungsmaßnahmen getragen, während innovative Projekte entsprechende Vorbereitungs- und Vorlaufzeiten beanspruchen. Die Herausforderung liegt nunmehr im Nachziehen der weiteren Schwerpunkte, insbesondere der Integration arbeitsmarktferner Personen sowie von Menschen mit Behinderung und des Themas „Lebensbegleitendes Lernen“.

Im Hinblick auf die weiteren Programme ist festzuhalten:

- Die Programme des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ)“ sind inhaltlich

deutlich breiter als die Programme der „Regionalen Wettbewerbsfähigkeit“ orientiert und spannen ihre Aktionsfelder neben Innovation auch in den Themenbereichen Energie, Verkehr und Tourismus, Naturschutz und Raumentwicklung auf. Bisher konnten durch die dafür eingerichteten Begleitausschüsse bereits Projektgenehmigungen in bedeutendem Umfang – in etwa 40–50 % der vorgesehenen EFRE-Mittel – erfolgen. Die erfolgreiche Umsetzung dieser Projektbindungen und die strategische Entwicklung umsetzungswirksamer und effektiver Projekte bildet jedoch die Herausforderung in der kommenden Programmphase. Das Aufeinandertreffen eines weiterhin teilweise sehr unterschiedlichen Entwicklungsverständnisses (Verwaltungskulturen) der partizipierenden Regionen bzw. Mitgliedstaaten mit zum Teil kaum/nicht kompatiblen Verfahren (Wettbewerb versus proaktive Projektentwicklung) und das Leadpartnerprinzip stellen große Herausforderungen dar, insbesondere aufgrund der Dokumentations-, Finanzierungs- und Haftungsfragen.

- Das österreichische „Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums“ ist primär auf die Zielgruppe landwirtschaftliche Betriebe und deren Umfeld ausgerichtet, adressiert aber auch – teilweise im Schwerpunkt 3 „Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und Lebensqualität im ländlichen Raum“ und im horizontalen Schwerpunkt 4 „Umsetzung des LEADER-Konzeptes“ – integrierte Entwicklungsprojekte für den ländlichen Raum. Die Programmumsetzung ist gut angelaufen und wird – wie auch in anderen Fonds – in dieser Phase durch große, auf Einzelbetriebe orientierte Förderungsaktionen hauptsächlich im Rahmen der Schwerpunkte 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ und 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ getragen. Die auf Projektentwicklung ausgerichteten Schwerpunkte 3 und 4 sind aufgrund der Vorlauf- und Entwicklungszeiten in der weiteren Programmumsetzung zu verstärken. Als Herausforderung bleibt die Sicherung des Innovationspotenzials des LEADER-Ansatzes. Neben dem „Mainstreaming“ des LEADER-Ansatzes bildet auch das Abwicklungsregime eine zentrale Herausforderung. Letzteres verstärkt das risikoaverse Verhalten, wobei vermieden werden muss, dass inhaltliche Komponenten dabei in den Hintergrund treten.

Die Rahmenbedingungen und ihre Wirkung auf die Programme

Die Betrachtung der qualitativen Effekte der EU-Kohäsionspolitik in Österreich 1995–2007, die in der „Zwischenbilanz“ im Rahmen des strategischen Be-

gleitprozesses „STRAT.ATplus“ gezogen wurde,^{III} zeigt neben den zahlreichen positiven Wirkungen u. a. auch die mit den Strukturfonds verbundenen Restriktionen auf, die zu Unsicherheiten und Einschränkung hinsichtlich des Innovationsgrades sowie zu einem starken Anstieg des Bearbeitungsaufwandes führen. Ein Teil ist auf innerösterreichische Gründe zurückzuführen, die grundlegende Problematik ergibt sich jedoch primär aus dem komplexen EU-Regulativ. Die bisherigen Umsetzungserfahrungen der Periode 2007–2013 zeigen, dass zwar auf der Programm-Ebene eine deutliche Flexibilisierung vorgenommen wurde, diese jedoch durch die administrativen Regeln auf operativer Ebene konterkariert wird.

Insgesamt scheint in wichtigen Programmteilen das Verhältnis von Planung, Flexibilität in der Umsetzung und notwendiger Kontrolle aus der Balance geraten zu sein. Dies führt zu einer zunehmenden Zurückhaltung gegenüber EU-Mitteln und einem risikoaversen Förderungsverhalten. Die auf EU-Ebene eingeleiteten Maßnahmen zur „Simplification“ werden grundsätzlich begrüßt. Es ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass notwendige Konkretisierungen vorzunehmen sind, und die Mitgliedstaaten Zeit zur Implementierung benötigen und daher die Maßnahmen nur mit einem erheblichen *time lag* beim Projektträger ankommen. Es handelt sich aber zweifelsohne um Schritte in die richtige Richtung. Eine auf Impulse ausgerichtete Regionalpolitik braucht auch entsprechende Rahmenbedingungen, die das Entstehen von Innovationen auf unterschiedlichen Ebenen fördert.

Rückwirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise

Österreich ist in Richtung Lissabon-Zielsetzungen insgesamt auf einem guten Entwicklungspfad. Es hat sich in der Vergangenheit eine gute Wettbewerbssituation erarbeitet und in der Phase der Hochkonjunktur (2004–2008) breit profitiert, was sich in überdurchschnittlichen Wachstumsraten des BIP, der Exporte, der Beschäftigung und einer signifikanten Absenkung der Arbeitslosigkeit widerspiegelt. In Bereich Forschung, technologische Entwicklung und Innovation ist eine gute Performance zu beobachten. Österreich befand sich im Hinblick auf das 3-%-F&E-Barcelona-Ziel als eines der wenigen Länder auf dem Wachstumspfad.

Die gegenwärtige internationale Finanz- und Wirtschaftskrise wird jedoch auch tief greifende Spuren – nicht nur in der ökonomischen Performance Österreichs – hinterlassen: Die Krise beschleunigt den wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozess, für den bei „normalem“ Konjunkturverlauf mehrere Jahre Zeit für eine „geordnete“ Anpassung gewesen wäre. Der Kostendruck und Druck zur Produktionsverlagerung in Länder mit geringerem Lohnniveau wird sich beschleunigen. Derzeit bestehende Wertschöpfungsketten werden neu organisiert. Vor allem jedoch ist mittelfristig – im Vergleich zur vergangenen Phase der Hochkonjunktur – mit deutlich geringeren Wachstumsraten und damit kaum mit Entspannung am Arbeitsmarkt zu rechnen.

Das bedeutet, dass sich insgesamt das Wettbewerbsumfeld drastisch verschärft und der ohnehin bestehende Druck hin zu einem forcierten Übergang zu einer wissensbasierten Ökonomie weiter erhöht und damit zu einer Kernherausforderung wird.

Gleichzeitig wirken bekannte langfristige Trends, wie der demografische Wandel, die Verknappung nicht erneuerbarer Energieträger sowie der Klimawandel weiter und verstärken sich, auch wenn sich deren Wirkungen in vielen Bereichen erst in den kommenden Jahr(zehnt)en umfassend entfalten werden. Die Trends und Entwicklungen wurden bereits bei der Erstellung des STRAT.AT aufgegriffen, gewinnen jedoch durch die aktuellen Entwicklungen an Geschwindigkeit und Schärfe.

Schlussfolgerungen für die weitere Gestaltung der EU-Strukturpolitik

Die bisherigen Erfahrungen in der Umsetzung zeigten damit, dass es bislang nur sehr eingeschränkt zu Änderungen in der Implementierung der Programme gegenüber den Vorperioden gekommen ist. Die innovativsten Fördermaßnahmen werden aufgrund der rigiden Rahmenbedingungen nicht – Ausnahmen bestätigen dabei die Regel – für die EU-Kofinanzierung herangezogen. Daraus folgt: Will man die Innovations- und Impulskraft der Strukturfondsprogramme stärken, braucht es Rahmenbedingungen von EU- und nationaler Seite, die eine höhere Risikobereitschaft zulassen/fördern und damit auch klare, durchsetzungsfähige Strategien ermöglichen. Im Kern bedarf es ...

III ÖROK (2009b): EU-Kohäsionspolitik in Österreich 1995–2007 – Eine Bilanz, ÖROK-Schriftenreihe Nr. 180, Wien 2009

... auf europäischer Ebene:

- einer neuen Balance zwischen Flexibilität in der Umsetzung und notwendiger Kontrolle;
- der Einhaltung von Prinzipien des „good governance“, indem eine nachträgliche Einführung oder Änderung der Interpretation von Regelungen vermieden wird;
- eine adäquate Differenzierung der Rahmenbedingungen nach Zielen und Interventionstypen (Stichwort: Proportionalitätsprinzip), insbesondere auch im Hinblick auf die Territoriale Kooperation;
- einer erhöhten Flexibilität für fondsübergreifende Zusammenarbeit, auch mit dem ELER;
- einer verstärkten Lern- und Innovationsimpulsfunktion der Europäischen Kommission u. a. durch Wiedereinführung von Pilot- und Innovationsprogrammen sowie einer verbesserten Funktion im Management von Informationsaustausch und Lernprozessen auf EU-Ebene.

... auf nationaler Ebene:

- eines verstärkten Fokus auf funktionale Räume (um damit auch Aspekte der variablen Geometrie auf die österreichische Ebene zu transferieren);

- einer nationalen sowie regionaler Rahmenstrategie mit klarem strategischem Fokus, innerhalb derer Strukturfondsinterventionen definiert werden, die sich weitgehend auf ausgewählte Bereiche/Vorhaben/Leitprojekte konzentrieren und zentrale Zukunftsherausforderungen aufgreifen;
- der kontinuierlichen Weiterentwicklung des Governance-Gefüges und verbesserter innerösterreichischer Rahmenbedingungen, um den Innovationsgrad der Förderungen zu erhöhen;
- der verbesserten Ausschöpfung der bestehenden Entwicklungspotenziale über Politikbereiche hinweg.

Gleichzeitig weist die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise auf die zentrale Herausforderung hin: **Anpassungsfähigkeit zu fördern und die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen.** Der Strategiebericht zeigt aber auch, dass es deutlich verbesserte Rahmenbedingungen von EU- und nationaler Seite braucht, um diese Anpassungsfähigkeit bei den Zielgruppen zu fördern und im Förderungssystem selbst zu ermöglichen.