

# Zusammenfassung

## EXECUTIVE SUMMARY

### Umsetzung der EU-kohäsionspolitischen Programme in Österreich

Der **zweite Strategische Bericht Österreichs** gemäß Art. 29 der AF-VO (EG) 1083/2006 zur Umsetzung des österreichischen **Nationalen Strategischen Rahmenplans – STRAT.AT** baut auf den ersten Bericht 2009 auf und orientiert sich an den Leitlinien der Kommission.<sup>1</sup> Die im ersten Bericht festgestellten Befunde werden auf Basis der Umsetzungsdaten mit Stand 31. Dezember 2011 überprüft bzw. erweitert.

Die österreichischen Programme konnten relativ zügig – wenn auch mit den der EU-Kohäsionspolitik immanenten Verzögerungen – anlaufen. Sie weisen eine starke Orientierung an den relevanten **EU-Dachstrategien** („Lissabon-Strategie“ bzw. ab 2010 „Europa-2020-Strategie“) und insgesamt über alle Fonds einen guten bis sehr guten **Umsetzungstand** auf – sowohl im Hinblick auf die finanzielle Umsetzung als auch auf die Erreichung der vereinbarten Zielindikatoren. Sie lassen eine weitgehend vollständige Mittelbindung erwarten.

- Die EFRE-Programme der Ziele „Regionale Wettbewerbsfähigkeit“ und „Konvergenz/Phasing Out Burgenland“ weisen eine durchschnittliche Mittelbindung von 66 Prozent auf. Die Ergebnisindikatoren zeigen eine gute Performance gegenüber den vereinbarten Zielwerten. Es zeigt sich laut EFRE-Monitoring mit Stand 31. Dezember 2011, dass
  - bisher rd. 7.700 neue Arbeitsplätze geplant bzw. bereits realisiert sind (112 Prozent der Zielwerte). Etwa ein Zehntel hiervon sind F&E- Arbeitsplätze;
  - das unterstützte Investitionsvolumen bei rd. 3,5 Mrd. Euro (92 Prozent der Zielwerte) liegt;
  - durch klimabezogene Investitionen 140 MW zusätzliche Erzeugungskapazitäten erneuerbarer Energie geschaffen werden konnten, was einer Überschreitung des vereinbarten Zielwerts um mehr als 30 Prozent entspricht; der Beitrag zur Verringerung von Treibhausgasen liegt mit ca. 200.000 t im Plan.

Hinter den Zielen bleiben betriebliche **F&E-Projekte** und **Unternehmensgründungen**. Die Ursache liegt primär nicht in fehlenden Projekten, sondern an der Verlagerung der Projektförderungen in den ausschließlich national finanzierten Bereich. Die Programme sind stark auf **einzelbetriebliche Förderungen** über Zuschüsse und hier vor allem auf betriebliche **Investitionen** ausgerichtet. Darin liegt im internationalen Vergleich eine Besonderheit der Programme. Insgesamt darf nicht übersehen werden, dass der Auszahlungsstand – ähnlich wie in Europa insgesamt – hinter dem Vergleichszeitraum der letzten Periode liegt. Neben der Finanz- und Wirtschaftskrise ist dies vor allem auf wachsende abwicklungstechnische Hemmnisse durch steigende Komplexitäten im Mehrebenen-Gefüge, Unsicherheiten über die Interpretation der Förderfähigkeit oder der Klärung von „audit-issues“ zurückzuführen.

- Das bundesweite „**ESF-Programm Beschäftigung**“ und das Programm „**ESF Konvergenz/Phasing Out Burgenland**“ fokussieren auf spezielle arbeitsmarktpolitische Zielgruppen und Themen (präventive und aktive Arbeitsmarktpolitik; Fokus: arbeitsmarktferne Personen, active ageing) und stärken den Ansatz der Territorialen Beschäftigungspakte. Bislang wurden im „ESF-Programm Beschäftigung“ 412 Mio. Euro öffentliche Mittel genehmigt und 343 Mio. Euro ausbezahlt. Damit wurden 6.860 Betriebe beraten und 399 Qualifizierungsverbände durchgeführt. Insgesamt wurden in Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen knapp 460.000 TeilnehmerInnen unterstützt. Die Zielgruppen „Frauen“ und „ältere Personen“ werden gut erreicht. Dies gilt auch für die Integrationsziele. Die Umsetzung zeigt, dass die Arbeitsmarktintegration bei arbeitsmarktfernen Personen nicht zuletzt angesichts der Arbeitsmarktlage besonders herausfordernd ist.
- In den **ETZ-Programmen** wurden bis 31. Dezember 2011 rd. 90 Prozent der geplanten österreichischen Anteile an den EFRE-Mitteln mit österreichischer Beteiligung vertraglich gebunden/ genehmigt. In den grenzüberschreitenden Programmen wurden

1 Guidance note on indicative contents and structure for the national strategic reports 2012 (COCOF\_11-0040-01-EN)

neue Regelungen wie das „Leadpartner-Prinzip“ erfolgreich übernommen und damit die **Kooperationsqualität** wesentlich erhöht. Projekte im Bereich der Forschung, Technologie und **Innovation** haben hier eine wachsende Bedeutung. Gegenüber den früheren Strukturfonds-Perioden nimmt auch die Bedeutung des Bildungsbereichs sowie der Themenbereich Umwelt, insbesondere in den Bereichen wie Risikoprävention, Energie bzw. Klimawandel zu. Allerdings zeigt sich auch, dass sehr unterschiedliche **Entwicklungsverständnisse**

- mit zum Teil nicht kompatiblen Verfahren (z. B. Wettbewerb versus proaktive Projektentwicklung) aufeinandertreffen;
  - die Tendenz hin zu weniger und größeren Projekten besteht. Aufgrund der Anforderungen schränkt sich die Zahl der potenziellen **Projektträger** mehr und mehr ein. Darunter leidet die Breitenwirkung der ETZ-Programme;
  - die Übertragung **allgemeiner Regeln** der Strukturfonds, insbesondere jener, die von der Programmzuständigkeit nur eines Mitgliedsstaates ausgehen, auf die ETZ-Programme oft nicht adäquat ist.
- Österreich legt besonderes Gewicht auf die zweite Säule der GAP und setzt in **der ländlichen Entwicklung** mit dem Umweltprogramm ÖPUL und den Ausgleichszahlungen in den benachteiligten (Berg-)Gebieten Schwerpunkte. Im ELER-Programm wurden bis Ende 2011 rund 66 Prozent der EU-Mittel ausbezahlt. Der Umsetzungsstand der Schwerpunkte 3 & 4 („Diversifizierung des ländlichen Raums“ und „LEADER“) liegt in der Mittelbindung deutlich darunter. Als Konsequenz des „LEADER-Mainstreamings“ werden zwar zahlreiche Projekte in den vorgesehenen Regionen mit positiven Entwicklungsimpulsen realisiert, allerdings weist eine nicht unbeträchtliche Anzahl von einzelbetrieblichen Förderprojekten nur einen beschränkten Innovationsgehalt auf. Die im Rahmen der Halbzeitbewertung erfolgte **Wirkungsabschätzung** zeigte eine jährliche Steigerung der österreichischen Bruttowertschöpfung infolge des Programmes um 1.257 Mio. Euro; Beschäftigungseffekte werden in einem Ausmaß von knapp 26.200 Vollzeitäquivalenten erwartet, 5.866 davon in der Landwirtschaft. Im Bereich Klimaschutz konnten durch die Maßnahmen bis zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung die CO<sub>2</sub>-Emissionen um 1,9 Mio. t reduziert werden.

### Synergien und Komplementaritäten mit Europa 2020

Die Daten zur Programmumsetzung zeigen einen hohen Anteil für die in der Periode 2007–2013 entsprechend der **Lissabon-Orientierung** „geearmarkten“

Mittel (rd. 90 Prozent von EFRE und ESF). Im Hinblick auf die **Europa-2020-Strategie** und die Umsetzung des Nationalen Reformprogrammes (NRP) zeigen sich Beiträge zu allen Zielsetzungen. Aufgrund der geringen Strukturfonds-Mittel allerdings können die Zielbeiträge insgesamt nur sehr eingeschränkt sein.

### Die Rahmenbedingungen und ihre Wirkung auf die Programme

Neben den zahlreichen **positiven Wirkungen** der Strukturfonds wie den Impulsen für einen regelmäßigen Planungszyklus, ein übergeordnetes Monitoring und eine Intensivierung der Abstimmung zwischen Bund und Ländern treten aus österreichischer Sicht im wachsenden Ausmaß Restriktionen auf, die zu hohen Unsicherheiten führen. Die bisherigen Umsetzungserfahrungen der Periode 2007–2013 zeigen, dass im Vergleich zur Vorperiode eine höhere Flexibilität auf Programmebene (z. B. beim Mitteleinsatz) durch die administrativen Regeln auf operativer Ebene **konterkariert** wird. Dabei soll auch betont werden, dass ein starkes Bewusstsein darüber besteht, dass ein Gutteil der Regelungsdichte österreichintern hervorgerufen wird. Bei einer **konsequenten Einhaltung** des Regulativs auf EU- und nationaler Ebene stößt das System sowohl bei der Abwicklung als auch bei Kontrollmechanismen und Prüfungen nunmehr an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit. Die auf EU-Ebene eingeleiteten Maßnahmen zur „**Simplification**“ werden begrüßt. Die Prinzipien der Berücksichtigung indirekter Kosten auf Basis von „flat rates“ und von Standardeinheitskosten bei Personalkosten kommen zur Anwendung. Hierin wird eine wesentliche Erleichterung in der Förderung von Aktionen mit hoher Personalintensität gesehen, wie dies in Innovations- und F&E-Projekten der Fall ist.

### Rückwirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise

Österreich zeigte sich als „**resilienter**“ Standort mit bislang hohen **Problemlösungskapazitäten** in der Finanz- und Wirtschaftskrise. Dennoch blieb die krisenhafte Entwicklung nicht ohne Rückwirkungen auf die Umsetzung der Programme, bedingt durch das eingebrochene Investitionsverhalten der Unternehmen. Die Folgen für die Programmumsetzung sind (i) verlängerte Projektlaufzeiten und geringere Projektgrößen, (ii) Verzögerungen bei den Auszahlungen durch die zeitliche Erstreckung der Projekte und (iii) inhaltlich eine verstärkte Verlagerung der Projekte von Forschungsüberleitung hin zu weniger risikoreichen Unternehmensinvestitionen. Die mit dem Konsolidierungsdruck der öffentlichen Haushalte verbundenen Budgeteinsparungen beginnen negative Auswirkungen auf die Aufbringung regionaler Kofinanzierungsmittel zu haben.

Im Bereich der **ESF-Programme** wurden aufgrund der sich krisenbedingt verschärfenden Arbeitsmarktlage die Mittel zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit durch Schulungs- und Beschäftigungsmaßnahmen deutlich erhöht. Gleichzeitig mussten die Integrationsziele etwas nach unten angepasst werden. Weiters erfolgten Anpassungen einzelner Maßnahmen z. B. durch die Erweiterung der förderbaren Zielgruppen, bspw. durch Berücksichtigung von Kurzarbeitsbeschäftigten in Qualifizierungsmaßnahmen.

Die Kriseninterventionen generell wurden durch **nationale Maßnahmen**, in Übereinstimmung mit den in der EU-Mitteilung „A European Economic Recovery Plan“ vorgesehenen Elementen gestaltet und durch Maßnahmen der Länder ergänzt (siehe dazu Bericht 2009). Als unmittelbare Reaktion aus den Strukturfondsprogrammen wurden die Ansätze der Simplification (wie die Berücksichtigung indirekter Kosten auf Basis von „flat rates“ und von Standardeinheitskosten bei Personalkosten) aufgegriffen und zur Anwendung gebracht.

### Schlussfolgerungen für die laufende Periode – Relevanz der Strategien

Da der STRATAT inhaltlich mit der Europa-2020-Strategie weitgehend kompatibel ist, dienen die bestehenden Strategien und operationellen Programme weiterhin als Referenzrahmen. Aufgrund der Zielsetzungen der Programme und der im Vergleich zu den Konvergenz-Regionen relativ geringen Finanzvolumina sind diese nicht als „konjunkturelle Steuerungsinstrumentarien“ geeignet. Folgen der Krise werden durch nationale Interventionen abgedeckt. Im Hinblick auf die verbleibende Laufzeit der **Periode 2007–2013** bleiben folgende Herausforderungen:

- Umsetzung notwendiger **Systemadaptionen**, die die im Lauf der Periode 2007–13 gestiegenen Anforderungen an das Prüfsystem aufnehmen, ohne damit den Gesamtprozess zu hemmen oder zu verlangsamen;
- Darüber hinaus ist die **Parallelität** vom Management der laufenden Programme und komplexen Planungsprozessen auf mehreren Ebenen (national, regional) für die neue Programmperiode zu bewältigen.

### Schlussfolgerungen für die weitere Gestaltung der EU-Strukturpolitik 2014

Für 2014+ sind folgende generelle Punkte zu beachten:

- **Good-Governance-Prinzipien auf allen Seiten ernst nehmen**. Neben der Vermeidung einer zu hohen Dichte von Vorgaben erfordert dies eine rechtzeitige und klare Definition der (möglichst harmonisierten) Regelungen sowie die Vermeidung von nachträglichen Einführungen oder Neuinterpretation.

- **Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Systems** sowohl in den umsetzenden Stellen als auch in den Kontroll- und Prüfstellen. Für die Umsetzung der Programme sollten die involvierten Stellen mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet sein (Konzentration).
- **Vertikale Koordination**: Das neue Governancekonzept macht eine stärkere Anbindung an das Nationale Reformprogramm notwendig. Vice versa erfordert dies eine Vertiefung der Einbindung der Länder in die Erstellung des NRP und die Berichterstattung im Rahmen des NRP.
- **Harmonisierung von Regelungen** sowohl aufseiten der EK als auch in den nationalen Förderungsregeln (z. B. mit EU-Rahmenprogrammen).
- **Das Proportionalitätsprinzip** – also die Relation von Berichts- und Kontrollaufwendungen in Relation zur Programmgröße – ist entsprechend ernst zu nehmen.
- Inhaltlich wird es einer stärkeren Betonung von **Forschung** und der damit verbundenen **Standortentwicklung** bedürfen sowie einer Verstärkung der Gewichtung von „**CO<sub>2</sub>-Reduktion**“.

Die seit Oktober 2011 vorliegenden **Verordnungsentwürfe** sehen ein Zusammenführen der fünf EU-Fonds unter dem „Gemeinsamen Strategischen Rahmen“ (GSR), eine vertiefte vertikale Koordination mit Europa 2020, dem Nationalen Reformprogramm und den EU-kofinanzierten Programmen vor. Dies wird ergänzt um die Ergebnis-Orientierung („Performance turn“). Aus Expertensicht werden zwei Optionen für die Positionierung der Strukturfonds gesehen:

- Eine zentrale Legitimation und Funktion der europäischen Programme liegt vor allem in einer **Abstimmung** der Interventionen **im Raum** und einer koordinierten standörtlichen Entwicklung. Für Österreich wird es in diesem Rahmen um eine Überwindung der sektorspezifischen Sichtweise und strengen Zielgruppenabgrenzung zugunsten einer abgestimmten Entwicklungsperspektive entlang von zentralen gemeinsamen Themen gehen sowie um eine Verstärkung der Ausrichtung auf die Entwicklung von Standorten, in denen horizontale (betriebliche) Förderungsprogramme eher ergänzend eingesetzt werden.
- Wird dieses Entwicklungsszenario nicht verfolgt, ist die Option eine klare Ausrichtung der Fonds als „**Finanzierungsinstrument**“. Die einzelnen operationellen Programme müssen hier vor dem Hintergrund von Politikfeld- bzw. regionalen Strategien argumentiert werden.

In jedem Fall braucht es **Rahmenbedingungen** von EU- und nationaler Seite, die eine höhere Risikobereitschaft zulassen/fördern und klare, durchsetzungsfähige Strategien ermöglichen. Hier bedarf es im laufenden Verhandlungsprozess über die Ausgestaltung der EU-Kohäsionspolitik 2014+ noch deutlicher Entwicklungsschritte.