

# Zusammenfassung

## RESÜMEE DER STRUKTURFONDS-FÖRDERUNGEN IM HINBLICK AUF ...

Mit dem EU-Beitritt am 1. 1. 1995 erhielt Österreich den Zugang zu den Förderungsmitteln aus den Europäischen Strukturfonds. Seither sind beträchtliche zusätzliche Mittel über österreichische Förderungsstellen in Projekte der Regional-, Arbeitsmarktpolitik, Standortentwicklung, der ländlichen und/oder touristischen Entwicklung oder Umweltprojekte geflossen. Welches Resümee lässt sich ziehen im Hinblick auf ...

### ... das Kernziel der EU-Regionalpolitik – „Regionale Konvergenz“

Die quantitativ ausgerichtete Pilotstudie des WIFO liefert hierzu ermutigende Ergebnisse. So ist seit dem EU-Beitritt ein Aufholen der geförderten Regionen im Bereich der Beschäftigung und des Arbeitsmarktes beobachtbar. Die geförderten Regionen entwickelten sich signifikant besser als die nicht-geförderten Regionen und die Wachstumsdifferenziale in der Beschäftigungsentwicklung haben sich seit dem EU-Beitritt positiv verändert. Keine signifikanten Aufholprozesse waren jedoch in der Produktivitätsleistung der geförderten Regionen erkennbar.

Die qualitativen Betrachtungen führen zu dem Schluss, dass sich die Entwicklungsbedingungen der Regionen durch das Entstehen regionaler intermediärer Einrichtungen und einer Reihe von dezentralen Aktivierungsstrukturen verbessert haben. Damit wurden institutionelle Defizite auf regionaler Ebene abgedeckt. Die Möglichkeiten für eine gezieltere Multilevel-Governance haben sich verbessert und die Anschlussfähigkeit der Regionen an nationale und internationale Entwicklungen und Programme erhöht.

### ... die Effizienz der Abwicklungsstrukturen

Es ist erfolgreich gelungen, das Strukturfondsregulativ rasch und effizient in die österreichische Administration zu integrieren. Im Hinblick auf Abwicklung, Ausschöpfung und Fehlervermeidung der Programme ist Österreich in Europa sehr gut positioniert. Der Weg dazu lag – anders als vielfach in anderen Mitgliedstaaten – in der vollständigen Integration der Fonds-Administration in die bestehende Förderungslandschaft.

Die Übernahme des Regulativs unterstützte die Optimierung und Professionalisierung des Verwaltungs-

systems in den betroffenen Politikfeldern (verbesserte Koordination, Entflechtung des Förderungsdurchgangs in der Regional- und Wirtschaftsförderung) und setzte Impulse für strukturierteres und systematischeres Lernen (Evaluierung, Monitoring), wobei insbesondere die intensiven Evaluierungsbemühungen im ESF und deren Ausweitung auf die nationale Arbeitsmarktpolitik und -förderung hervorzuheben sind.

### ... die „umsetzbare“ Policy in der Regionalpolitik

Es gilt als weit gehend geteilte Meinung, dass die EU-Regionalförderung zu einem deutlich stärkeren Fokus der österreichischen Politik auf „Regionen“ führte. Österreichs Regionalpolitik hat an Profil, Aufmerksamkeit und Transparenz gewonnen. Inhaltlich brachten die Strukturfondsförderungen über den EFRE eine Fokussierung auf eine wirtschafts- und innovationsorientierte Politik mit sich. Eingebettet wurde dies in eine quantitativ allerdings weniger bedeutende „zweite Säule“ an Maßnahmen, die eine umfassendere Standortentwicklung und traditionelle Ansätze einer endogenen Regionalentwicklung ermöglichten. Die Programme der territorialen Kooperation trugen wesentlich dazu bei, dass in der österreichischen Regionalpolitik vermehrt über nationale Grenzen hinweg und in großräumigerer Sicht gedacht und gehandelt wurde und sich damit der Bezugsrahmen der Regionalpolitik erweiterte. Aufgrund der gesetzten Rahmenbedingungen und den eher auf bottom-up und konsensorientierten Politikansatz waren die „Hauptinterventions-Programme“ der ersten beiden Perioden jedoch kaum durch große Innovationen in Konzeption und Abwicklung gekennzeichnet. Die kleinräumigen Gebietsabgrenzungen, Ausschöpfungsdruck und administrative Rahmenbedingungen führten – quantitativ gesehen – zu einer Fokussierung der Programme auf einzelbetriebliche Modernisierungs-, Erweiterungs- bzw. Technologie-Investitionen.

### ... in der Arbeitsmarktpolitik

Im Bereich der österreichischen Arbeitsmarktpolitik sind – anders als in den regionalpolitischen Mainstream-Programmen wesentliche Politik-Innovationen durch den ESF angestoßen worden (bspw. präventive Arbeitsmarktpolitik, betriebsnahe Qualifizie-

rungsmaßnahmen und -beratungen, verstärkter Fokus auf arbeitsmarktferne Personen etc.), und es sind neue AkteurInnen in die Arbeitsmarktpolitik integriert worden. Durch zunehmende Fokussierung wurde ein eigenständiges Profil der ESF-Programme entwickelt und damit auch der europäische Mehrwert sichtbar gemacht. Über komplementäre ESF-Maßnahmen in den regionalpolitischen Programmen und in späterer Phase durch die Territorialen Beschäftigungspakte (TEP) konnte die lokale Verankerung und regionale Vernetzung von Arbeitsmarktpolitiken vorangetrieben werden.

### **... in der ländlichen Entwicklung/Agrarpolitik**

Insgesamt wurde der ländlichen Entwicklungspolitik, über Ausgleichszahlungen und Umweltförderungen, in Österreich deutlich mehr Gewicht als den Marktordnungsausgaben eingeräumt. Die in der EU-Agrarpolitik angestoßene verstärkte Orientierung weg von der Marktordnung hin zur ländlichen Entwicklung wurde in Österreich durch die Schwerpunktsetzung der nationalen Agrarpolitik damit vorweggenommen. Insbesondere in der ersten Periode wurde eine umfassendere Sicht auf die Förderung der Diversifizierung des ländlichen Raums ermöglicht. Dabei konnte auf umfangreiche Erfahrungen der österreichischen endogenen Regionalpolitik in ländlichen Räumen aufgebaut werden. In der Umsetzung wurden damit EFRE-Maßnahmen ergänzt. Durch die Möglichkeit, diese innovativen Impulse auf ein breites Spektrum an ländlichen Regionen in Österreich anzuwenden, erfolgte ein markanter Impuls zur Belebung der Regionalentwicklung. Die hohen Ansprüche an innovativen Aktionen haben sich in besonderer Weise auf die Gemeinschaftsinitiative LEADER fokussiert. In den Hauptinterventionsprogrammen blieb und bleibt der Spielraum für innovative Maßnahmen wenig genutzt.

### **... die Rahmenbedingungen der Strukturfondsförderungen in Österreich**

Zweifelsohne gingen von der Übernahme des Strukturfondsfonds-Regulativs im Hinblick auf die Strukturierung von Prozessen, Politikzyklen und einer gesteigerten Transparenz in der Regionalpolitik dringend notwendige positive Impulse aus. Gleichzeitig zeigen die Erfahrungen, dass das Strukturfondsregime – verstärkt durch das EU-Wettbewerbsrecht – zu komplexen Detailregelungen und damit verbundenen Kontrollmechanismen führte. Dabei ist das Verhältnis von Planung, Flexibilität in der Umsetzung und notwendiger Kontrolle aus der Balance geraten. Verstärkt wurde dies in Österreich durch eine Integration einer großen Zahl an Förderungsstellen und dem damit verbundenen hohen Aneignungsaufwand für das Strukturfondsfondsregulativ. Durch den hohen Aufwand schränkt das System die Freiräume für inhaltlich-strategische Diskussionen ein, es dominiert die Aus-

einandersetzung mit abwicklungstechnischen Fragen. Dies führt zu einer vermehrt negativen Haltung gegenüber EU-Mitteln und einem risikoaversen Förderungsverhalten. Gefördert wurde damit in den regionalpolitisch orientierten Programmen überwiegend „guter österreichischer Mainstream“. Quantitativ bedeutete dies eine Konzentration auf vergleichsweise sicher abwickelbare und gut planbare Maßnahmen der einzelbetrieblichen Wirtschafts- und Technologieförderung.

Innovationsimpulse für die Politikfelder gingen stärker von kleineren Programmen einiger Gemeinschaftsinitiativen und von Pilot- und Aktionsprogrammen aus. Diese stellten eine Politikinnovation per se in Österreich dar (bspw. territoriale Kooperationen), schufen Experimentierräume und luden dazu ein, Neues zu probieren. Infolge der vollständigen Integration der Gemeinschaftsinitiativen in die Ziel-Programme dürfte aber die Gefahr der Verstärkung des Mainstream-Charakters der Strukturfonds weiter steigen.

### **... die gesammelten bisherigen Erfahrungen**

Die bisherigen Erfahrungen zeigten also positive Impulse für die Regional- und Strukturpolitik, die zu verbesserten Rahmenbedingungen für Regionen und für regional-orientierte Politikfelder führten und einen Aufholprozess der geförderten Regionen in Beschäftigung und Arbeitsmarkt unterstützten. Im Kern musste sich die Umsetzung regionalpolitischer Programme jedoch auf einen „guten österreichischen Mainstream“ beschränken. Will man die Innovations- und Impulskraft der Strukturfondsprogramme stärken, braucht es eine neue Balance zwischen strategisch ausgerichteter Planung, Flexibilitätsflexibilität und notwendiger Kontrollmechanismen. Es braucht Rahmenbedingungen von EU- und nationaler Seite, die eine höhere Risikobereitschaft zulassen und damit auch klare durchsetzungsfähige Strategien ermöglichen.