








**12 Jahre EU-Strukturfonds in Österreich -
eine Bilanz – „Vertiefende Analyse
qualitativer Effekte“**

Hedwig LUTZ / WIFO
Thomas DAX / Bundesanstalt f. Bergbauernfragen
Andreas RESCH / RCi
Kristina ZUMBUSCH, Stephan PECH /convelop
Moderation: Markus Gruber / convelop

STRAT.ATplus "STRAT.AT plus" Forum am 29.10.2008 in Wien






Pilotstudie
„Quantitative Effekte der EU-Regionalförderung in Österreich“

+

Weitere fondsspezifische Beiträge

- ▶ EAGFL-A
- ▶ ESF
- ▶ EFRE (qualitative Effekte)



SYNOPSIS

"12 Jahre EU-Strukturfonds in Österreich"

12 Jahre Strukturfonds in Österreich

- ▶ **Ziel:** Integrative Gesamtsicht über Effekte der Strukturfondsförderung in Österreich, Zusammenschau und Gesamtinterpretation
- ▶ **Fokus:** qualitative Effekte in Ergänzung zur WIFO-Pilotstudie
- ▶ **Basis:** zentrale Evaluierungsergebnisse, vorliegende Analysen
- ▶ **Vertiefende Aussagen** zu ...
 - Impulse für neue Politikmaßnahmen
 - Governance in Administration / in den Regionen
 - Horizontale Themen
 - Internationalisierung

Die Fonds und ihre Programme

ÖROK

Förderziele EAGFL-A

Hauptinterventionsprogramme

- Ziele: Entwicklung und Strukturanpassung ländlicher Räume
- Verbesserung der Agrarstrukturen und Verwertung agrarischer Produkte
- unterschiedliche Relevanz des EAGFL-A
- zunächst viele Programme mit integrierter Ausrichtung (insg. 23), dann nur Ziel 1 und Leader+, und seit 2007 völlige Übernahme in ELER

Impulsprogramm LEADER

- Endogenes Entwicklungspotenzial in ländl. Gebieten (lokale Initiativen)
- Erwerb von Kenntnissen (fachlich und sozial)
- Vernetzung und Wissenstransfer mit anderen Gebieten
- kleine investive Projekte

Mitteleinsatz: 3,9 Mrd. EUR EAGFL-A, davon 85 Mio. EUR für LEADER

ÖROK

Förderziele ESF

Förderziele
Unterstützung der Politiken der Mitgliedstaaten, die auf Erreichung der Vollbeschäftigung, die Verbesserung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität sowie auf die Förderung der sozialen Eingliederung und die Verringerung regionaler Disparitäten bei der Beschäftigung gerichtet sind.

Ansätze

- Erhöhung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitskräften und Unternehmen
- besserer Zugang zu Beschäftigung, erhöhte Teilnahme am Arbeitsmarkt
- stärkere soziale Integration und Bekämpfung von Diskriminierung,
- Mobilisierung von Reformen bei Beschäftigung und Integration

Programme

- 1995-1999: Ziele 1, 2, 3, 4, 5b, Gemeinschaftsinitiativen;
- 2000-2006: Ziele 1, 3, EQUAL

Summe der eingesetzten Mittel: gesamt rd. 3,5 Mrd. €; EU rd. 1,5 Mrd. €

ÖROK Österreichische Raumordnungskommission • Austrian Commission on Spatial Planning   **STRAT.ATplus**
2007-2013

Förderziele EFRE

Agenda 2000 „Lissabon“

1995 - 1999	2000 - 2006	2007 - 2013
Verringerung der Entwicklungsunterschiede von Regionen und benachteiligten Gebieten in der EU		
Nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, hohe Wettbewerbsfähigkeit, hohes Beschäftigungsniveau, Umweltschutz und Gleichstellung		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ziel-1, Ziel-2, Ziel-5b ▪ GI: Interreg II, Leader II, Urban, KMU, Resider II, Rechar II, Retex II ▪ Art.10-EFRE: RIS, RISI 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ziel-1 und Ziel-2 ▪ GI: Interreg III, Urban II ▪ Innovative Maßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Konvergenz ▪ Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ▪ Europäische territoriale Zusammenarbeit
450 Mio. EUR	1.080 Mio. EUR	936 Mio. EUR

Euphorie ⇨ Zufriedenheit ⇨ Ernüchterung ⇨ Gewohnheit ⇨ Skepsis/Vorsicht

ÖROK Österreichische Raumordnungskommission • Austrian Commission on Spatial Planning   **STRAT.ATplus**
2007-2013

Die Fonds und ihre Beiträge für ...

ÖROK Österreichische Raumordnungskommission • Austrian Commission on Spatial Planning

Republik Österreich

STRAT.ATplus
2007-2013

Zu neuen Politikmaßnahmen – gemeinsam auftretende Effekte

	EAGFL-A	ESF	EFRE
Im Allgemeinen Aufgreifen erprobter Ansätze und deren breitere Verankerung	●	●	●
Beschleunigungs- und Akzelerator-Funktion durch deutlich gestiegene (und regionalisierte) Budgets	●	●	●
Unterschiedliche Nutzung der Entwicklungsspielräume durch begleitende Pilotprogramme (Innovative Maßnahmen, RIS oder Equal etc.)	●	●	●

ÖROK Österreichische Raumordnungskommission • Austrian Commission on Spatial Planning

Republik Österreich

STRAT.ATplus
2007-2013

Zu neuen Politikmaßnahmen – weitere fondsspezifische Effekte

EAGFL-A

- ▶ in 1. Programmperiode integrierter räumlicher Ansatz;
- ▶ Betonung der **eigenständigen Regionalentwicklung**, breite Implementierung, Erweiterung der Strategie

ESF

- ▶ Einführung und Weiterentwicklung der **betriebsnahen Arbeitsmarktpolitik** sowie von Maßnahmen für **Menschen mit besonderen Bedürfnissen**, verstärkt Ansätze zur **Integration arbeitsmarktferner Gruppen**

EFRE

- ▶ **Politikinnovation** konzentrierte sich auf integrierte **städtische Entwicklung (URBAN)**, **transregionale und - nationale** Zusammenarbeit (INTERREG); verstärkte **Betonung** von Forschung, Technologie, Innovation (FTI) in der Regionalpolitik

ÖROK Österreichische Raumordnungskommission • Austrian Commission on Spatial Planning   **STRAT.ATplus**
2007-2013

Governance in Administration – gemeinsam auftretende Effekte

	EAGFL-A	ESF	EFRE
Erhöhte Anforderungen an die Zusammenarbeit der verschiedenen administrativen Ebenen/Einheiten	●	~/●	●
Strukturierung, Kontinuität und Koordination durch Programmierungen, Standardisierung, Professionalisierung der Förderungsabwicklung	●	~/●	●
Politiklernen durch Evaluierungen und Monitoring, Berichterstattungen	●	●	●
Aber: extrem hoher administrativer Aufwand, Ausschöpfungsdruck, Unsicherheiten, Detailregelungen	~/●	~/●	●

ÖROK Österreichische Raumordnungskommission • Austrian Commission on Spatial Planning   **STRAT.ATplus**
2007-2013

Governance in Administration – fondsspezifische Effekte

EAGFL-A




- ▶ **Integrierte Programme:** für Verwaltung neue (und bereichernde) Erfahrung, mit Herausforderung und Grenzen
- ▶ Dezentrale Abwicklung durch **Zusammenarbeit** Bund & Land & LAGs




ESF




- ▶ **TEPs:** wesentlich für Etablierung und Entwicklung Partnerschaften auf Länderebene (Territoriale Beschäftigungspakte)
- ▶ Impulse für **Monitoring, Evaluierung** in AMP besonders ausgeprägt
- ▶ Hoher **Administrationsaufwand** (Equal)


EFRE

- ▶ **Administrationsaufwand** und Unsicherheiten als Einschränkung des Innovationsgrades
- ▶ **Grenzüberschreitende Zusammenarbeit:** Verwaltungslernen der beteiligten Bundes- und Landesstellen, Verbesserung der internen Zusammenarbeit als Voraussetzung für externe Kooperation (z.B. in der Verwaltung)

  			
Governance in den Regionen – <u>gemeinsam</u> auftretende Effekte			
	EAGFL-A	ESF	EFRE
generell breitere Aufmerksamkeit für Regionen	●	~	●
Flächendeckend regionale Entwicklungskonzepte	●	~	●
Erhöhte Selbstorganisationskraft und höheres Aktivitätsniveau in einer größeren Zahl von Regionen (dezentrale Aktivierungsstrukturen, Regional Governance)	●	~	●

  	
Governance in den Regionen – <u>fonds</u>spezifische Effekte	
EAGFL-A	<p>► Flächendeckende Bearbeitung von LEADER-(Klein)Regionen mit REPs, dezentrale Aktivierungsstrukturen, nationale und europäische Vernetzungsstelle, bestkommuniziertes Regionalförderprogramm</p>
ESF	<p>► TEPs: wesentlich für Etablierung und Entwicklung regionaler und z.T. lokaler Partnerschaften (Territoriale Beschäftigungspakte)</p>
EFRE	<p>► Grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Aufbau von Strukturen für die territoriale Zusammenarbeit</p>

  				
Horizontale Themen – <u>gemeinsam</u> auftretende Effekte				
GM	EAGFL-A	ESF	EFRE	
Sensibilisierung für diese gesellschaftspolitische Aufgabe	~ / ●	●	●	
Anstoß und Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern	~ / ●	●	~	
Mainstreaming	-	●	-	
Umwelt	EAGFL-A	ESF	EFRE	
Sensibilisierung für diese gesellschaftspolitische Aufgabe	●	-	●	
bestehende gesetzliche Regelungen als klarer Rahmen für Standards	●	-	●	
Mainstreaming der Nachhaltigkeitsorientierung	●	-	●	

  	
Horizontale Themen – <u>fonds</u>spezifische Effekte	
EAGFL-A	<ul style="list-style-type: none"> ▶ GM in Hauptprogrammen kaum berücksichtigt (erst ab 2007 stärker), LEADER - Frauen und Jugendliche als Zielgruppe - erste Impulse, ▶ Umweltaspekte in EAGFL-A Programmen gering berücksichtigt - sonst über ÖPUL und später Achse 2; in LEADER zwar keine Mission, aber generelle Nachhaltigkeitsorientierung
ESF	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ESF wesentlich für den Anstoß und die Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern – doppelte Strategie (spezifische Maßnahmen und Gender Mainstreaming)
EFRE	<ul style="list-style-type: none"> ▶ GM: schematische Vorgangsweise bei EFRE-Förderungen tw. kontraproduktiv (Beurteilung Projektebene), fehlende Operationalisierung ▶ Umwelt: Zusätzliches Geld auch für direkte Umweltförderungen und verstärkte Einbeziehung in die Projektbewertung, klarere Vorgaben

  			
Internationalisierung – <i>gemeinsam</i> auftretende Effekte			
	EAGFL-A	ESF	EFRE
Verstärkte Diskussion im internationalen Kontext u.a. auch durch SF	●	●	●
Erfahrungsaustausch durch Netzwerke für Administration und/oder Projektträger	●	●	●
Erweiterung der (Kooperations-)Perspektive, gemeinsame Bearbeitung ähnlicher Probleme, Entwicklung großräumiger Lösungen (über Interreg)	~	~	●

  	
Internationalisierung – fonds <i>spezifische</i> Effekte	
EAGFL-A	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Diversifizierung und verstärkte Vermarktungsstrategie (Sektorplan) ▶ bei LEADER Erfahrungsaustausch, transnationale Kooperation von LAGs und ProjektträgerInnen – nach schleppender Anfangsphase Aufwärtstrend
ESF	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Internationalisierung in der Arbeitsmarktpolitik – Isolierung des Einflusses des ESF kaum möglich, insgesamt vermutlich eher gering, dürfte eher über andere Kanäle forciert worden sein
EFRE	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Regionalpolitik wird verstärkt im internationalen Kontext diskutiert; internationale Erfahrungen der Akteure (Austausch, Netzwerke) ▶ Erweiterung der Kooperationsperspektive für Regionen (Interreg), gemeinsame Strategien, flankierende Maßnahmen zur EU-Erweiterung, Vorbereitung großräumiger Infrastrukturprojekten





STRAT.ATplus
2007-2013

Resümee





STRAT.ATplus
2007-2013

Fazit EAGFL-A

Hauptinterventionsprogramme

- Belebung der Diskussion durch „integrierte“ Programme
- Erhöht Erwartungshaltung im ländlichen Raum
- **Hauptförderung aber: in Ziel 5a Maßnahmen, später Ländliches Entwicklungsprogramm**
- Diskussion zu „neuen“ Programmelementen weit überproportional zu Fördervolumen
- Räumliche Differenzierung und Raumwirkung kein Programminhalt

Impulsprogramm LEADER

- In der Funktion als „Impulsprogramm“ und „Nischenfüller“ wesentlicher Bestandteil der ländlichen Entwicklungspolitik
- Breit angelegte Kompetenz der „bottom-up“ & der „top-down“-Akteure erforderlich
- Ergebnisse auf Mikroebene im wirtschaftlichen, soziokulturellen und politisch-administrativen Bereich (lokale Governance), aber sehr heterogene Effekte
- Zukunft von LEADER wird mit gemischten Gefühlen gesehen

ÖROK Österreichische Raumordnungsinstitut • Austrian Centre for Spatial Planning    **STRAT.ATplus**
2007-2013

Für die Diskussion in den Arbeitsgruppen – EAGFL-A

Hauptinterventionsprogramme

? Wie wird der bisherige **qualitative Nutzen für Regionen** durch die EAGFL-A-Förderungen bewertet? Welchen Beitrag haben die **integrierten Programme** zur Regionalentwicklung geleistet?

? Wie ist die **Kohärenz** der Politiken im ländlichen Raum einzuschätzen? Gehen durch die Verlagerung ins Ländliche Entwicklungsprogramm Synergien verloren?

? Ist die „**Größe**“ des Programms ein Vorteil für die ländlichen Regionen?

Impulsprogramm LEADER

? Sind die LEADER-Strategien ausreichend **differenziert**? Werden sie der Diversität an Regionstypen und regionalen Ressourcen in ausreichendem Maße gerecht?

? Evidenzen für die **Hebelwirkung** (unter LEADER wird entwickelt - unter den Hauptinterventionsprogrammen wird finanziert)?

ÖROK Österreichische Raumordnungsinstitut • Austrian Centre for Spatial Planning    **STRAT.ATplus**
2007-2013

Fazit ESF

Programmperioden als Entwicklungsphasen bezüglich der strukturellen Wirkungen:

1995-1999
bereits wesentliche Initialzündungen / Impulssetzungen

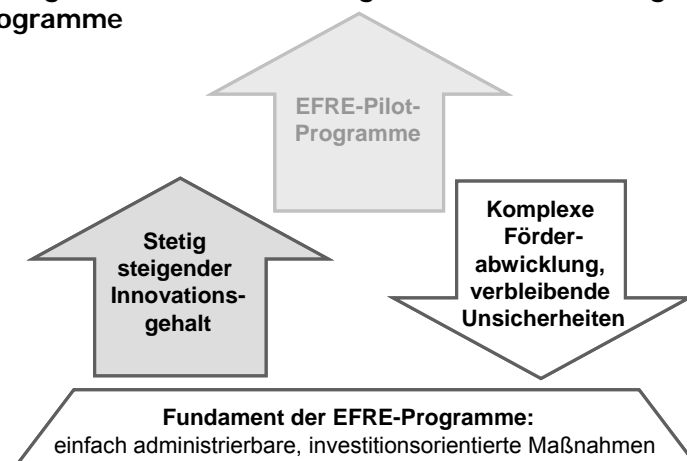
2000-2006
Analyse und Bewertung der bisherigen Strategien, Weiterentwicklung der Programmierung, der Partnerschaften, des Instrumentariums und der Zielgruppenorientierungen – stärkere Fokussierung und Konzentration, Mehrwert und spezifisches Profil des ESF verstärkt als Thema

2007-2013
Reifungsphase, Fortführung von Bewährtem, Betonung von Innovationen, Partnerschaften und strategische Ausrichtung auf Chancengleichheit

Für die Diskussion in den Arbeitsgruppen – ESF

- ? Wie wird das Potential des ESF zur Verknüpfung struktur- bzw. regionalpolitischer Maßnahmen einerseits und der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Bildungspolitik andererseits eingeschätzt?
- ? Der ESF ist in Österreich nur in geringem Maß ein regionales Programm. Welche Erfahrungen haben die Teilnehmenden bisher mit dem ESF gemacht?
- ? Welchen Einfluss haben die administrativen Anforderungen auf Umsetzung und potentielle Wirkung des ESF?
- ? Welche Rolle kann der ESF unter den derzeitigen Rahmenbedingungen in der Entwicklung innovativer Maßnahmen spielen?

FAZIT EFRE: Spannungsfeld zwischen Strukturkonservatismus und Veränderungskräften hin zu einem größeren Innovationsgehalt der EFRE-Programme



! Tendenz zur Mitte - Spagat zwischen Anspruch und Machbarkeit im EFRE-Regulativ

ÖROK    **STRAT.ATplus**
2007-2013

Fazit EFRE - INTERREG

Wesentliche Wirkungen und Impulse

- Entstehung, Fortführung und Vertiefung von Netzwerken/Partnerschaften
- Etablierung wichtiger Netzwerkknoten (Geschäftsstellen, Strukturen)
- Verbesserung der internen Zusammenarbeit als Voraussetzung für externe Kooperation (z.B. in der Verwaltung)

Zentrale Probleme / Herausforderungen

- Dominantes Muster bei grenzüberschreitenden Projekten: getrennte Abwicklung von relativ lose gekoppelten Projektteilen, kaum gemeinsame Projekte
- Gemeinsame, langfristige Strategien bzw. Projekte auf dieser Basis sind Ausnahme (Gründe: ungleiche Ausgangslagen/Bedürfnisse, inkompatible Verfahren zur Projektfindung)
- Hebung des Anspruchsniveaus von Kooperation (strategisches und potentialorientiertes Vorgehen, pro-aktive Projektentwicklung, Aufbau grenzüberschreitender funktionaler Regionen)
- „Variable Geometrie“ in der Zusammenarbeit (stärkere Verknüpfung der Programmausrichtungen, Komplementarität mit anderen SF - Programmen)

ÖROK    **STRAT.ATplus**
2007-2013

Für die Diskussion in den Arbeitsgruppen - EFRE

? Wie wird der bisherige qualitative Nutzen für die Regionen selbst durch die EFRE-Förderungen bewertet?

? Ist die „Mittelmäßigkeit“ der Strukturfonds-Förderungen für Österreichs Regionalpolitik ein Problem?

? Wie ist das Verhältnis zwischen Lerneffekten und Administrationsaufwand einzuschätzen? Welcher Spielraum für die Entwicklung innovativer Maßnahmen besteht unter den gegebenen Rahmenbedingungen?

? Wie wird das Potential zur Verknüpfung mit qualifizierungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gesehen?