



ZENTRUM FÜR SOZIALE INNOVATION

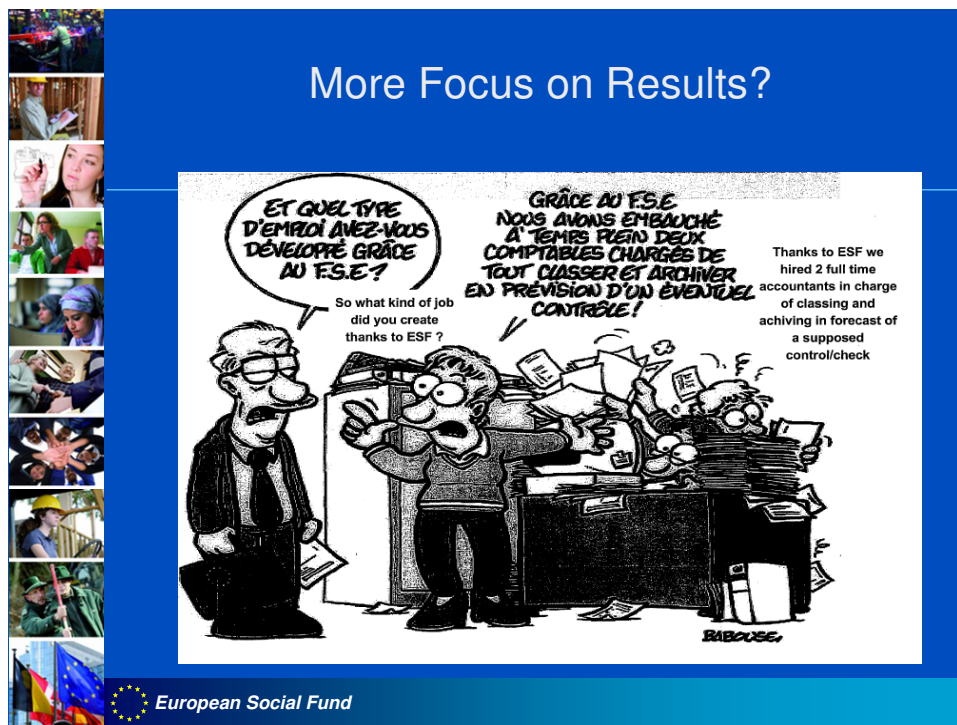
CENTRE FOR SOCIAL INNOVATION

ZSI Discussion paper Nr. 31:

„Die neue Regionalpolitik“: Steuerungshebel Strukturfonds

Anette Scoppetta, 22. August 2012

Herausgeber: Zentrum für Soziale Innovation
ISSN-Nr. 1818-4162



Quelle: European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs & Inclusion (2011): Key elements of the Commission proposal for the future ESF 2014-2020, Presentation, Brussels, 8 December 2011, p.15

Abstract:

„EU-Regionalpolitik ist Investitionspolitik, die die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum fördert, die Lebensqualität verbessert und eine nachhaltige Entwicklung unterstützt. Mit diesen Investitionen wird ein Beitrag zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 geleistet.“¹ Regionalpolitik umfasst zahlreiche Aspekte unseres Daseins im Raum, unserer Nutzung eines Territoriums, unserer Lebenswelt. Und mit dem Anreizsystem der Förderungen können zielgerichtete Entwicklungen unterstützt werden. Die Förderpolitik verläuft allerdings entlang voneinander getrennter Politikbereiche, in „Fördersilos“, die oftmals nicht die Entwicklung hin zu zukünftig lebenswerten Regionen² unterstützt. Regionalpolitik heißt gemeinsame Entwicklung von Ideen über Themenbereiche sowie segmentierte Politikbereiche und Förderkanäle hinweg. Es bedarf einer „neuen Regional(förder)politik“, die verstärkt auf die Bedarfe der in der jeweiligen Region lebenden Gesellschaft eingeht und zielgerichtet multi-sektorale, „ganzheitliche“ Maßnahmen ermöglicht. Und dabei ist nicht nur eine Neuausrichtung des Regionalfonds von Nöten sondern eine Gesamtschau über alle Förderprogramme hinweg.

Ausgangssituation:

Derzeit existieren „Fördersilos“, mit Hilfe derer Finanzmittel durch vertikal verlaufende Kanäle (zumeist nach dem Top-down Prinzip) in die Regionen gelangen. Die Förderungen richten sich oftmals nicht an dem Entwicklungsbedarf der Regionen, sondern bedienen das jeweilige Klientel. Dies wird etwa bei den Strukturfonds nur allzu deutlich: Zielgruppen des EFRE³ sind primär Unternehmen, jene des ESF⁴ Arbeitslose, Benachteiligte aber auch Beschäftigte. Die

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/index_de.cfm

² Der im diesem Artikel verwendete Begriff „Region“ wird umfasst sowohl lokale Territorien (etwa Gemeinden) als auch großräumige Gebiete, wie den Donauraum.

³ EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

⁴ ESF: Europäischer Sozialfonds

Zielgruppen des ELER⁵ sowie des EGFL⁶ sind insbesondere die Bauern. Im Zentrum der Förderpolitik steht oftmals nicht die Region, sondern die jeweilige Zielgruppe, die durch die Förderungen angesprochen und aufgefordert wird, entsprechende zur Zielerreichung der EU 2020 Strategie beitragende Anträge einzubringen. Es kann in keinsten Weise von einem multi-sektoralen Ansatz gesprochen werden. Im Gegenteil: es werden die Politikbereiche gezielt getrennt voneinander gefördert. Eine Zusammenschau sowie ein Austausch zwischen den fondsverantwortlichen Stellen der unterschiedlichen Ebenen (EK-Generaldirektionen, Bund, Bundesländer) gibt es nahezu nicht.

Sollten nicht die jeweiligen Regionen und deren Bedarf unabhängig von den Fördertöpfen im Vordergrund aller Überlegungen stehen? Sollte nicht unabhängig von der Bedienung des jeweiligen Klientel darauf geachtet werden, eine zielgerichtete Entwicklung von Regionen zu unterstützen? Sollten nicht wir Menschen, die in den Regionen leben, mitreden und mitbestimmen können, in welche Zielrichtung wir mit der Förderpolitik unsere Regionen hinsteuern? Letztendlich zahlen auch wir unseren Beitrag über unser Steueraufkommen.

Die Gründe für diesen sektoralen Ansatz sind vielfältig: Die geteilten Zuständigkeitsbereiche der Fonds werden auf EU-Ebene vorgelebt und ziehen sich dann nicht nur in Österreich fort. Nur wenige Mitgliedsstaaten, wie etwa Schweden, versuchen über die Schaffung von regionalen Partnerschaften, die für mehrere Fonds zuständig sind, die top-down geschaffene Fördersilolandschaft zumindest teilweise aufzuweichen.⁷ In Österreich tut obendrein der Föderalismus Einiges dazu, eine Zusammenschau zu erschweren: das Bundeskanzleramt hat nur eine Koordinationstätigkeit für die Regionalpolitik inne, die eigentliche Macht liegt bei den Ländern. Die Realisierung fondsübergreifender Aktivitäten wird damit erheblich erschwert.

Darüber hinaus wird ein „Administrationsoverkill“ gelebt: Aktivitäten, denen ein holistischer, politikfelderübergreifender Ansatz zugrunde liegt, scheitern aufgrund bürokratischer Hürden. Denn es heißt Doppelförderungen zu verhindern. Dass damit aber auch ganzheitliche Ansätze im Keim erstickt werden, scheint offensichtlich in Kauf genommen zu werden. Zudem wird bereits bei unkomplizierten, in einem einzigen Politikfeld durchgeführten Maßnahmen eine mangelnde Beteiligung durch NGOs und Unternehmen festgestellt, weil diese den enormen Administrationsaufwand und die damit verbundenen Kosten nicht mehr bedecken können. Zahlreiche Akteure verzichten aufgrund des Aufwandes auf Strukturfondsmittel (insbesondere jene, die über die Möglichkeit verfügen, andere Finanzierungsquellen anzuzapfen). Zunehmend lassen auch Programmverantwortliche ihre Programme aus diesem Grund rein national finanzieren (etwa in Deutschland das bundesweite Programm „Perspektive 50+“⁸). Es wundert daher nicht, wenn eine offizielle Präsentation seitens der Europäischen Kommission darauf hinweist, dass die mit der Förderung geschaffenen Arbeitsplätze mit der Administration des Projekts betraut sind (siehe Eingangsgraphik).

Wenn Zielerreichungen durch Verwaltungsaufwand reduziert werden, nur erschwert ganzheitliche, den jeweiligen Regionsbedürfnissen entsprechende Lösungen möglich sind und lediglich ein bestimmtes Förderklientel bedient wird: Warum wird diese Förderpolitik dann überhaupt als Regionalpolitik begriffen?

⁵ ELER: Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

⁶ EGFL: Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft

⁷ In Schweden gibt es seit der Strukturfondsförderperiode 2007-2013 für EFRE und ESF zuständige Partnerschaften. Diese spielen eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der beiden Fonds, da sie Gewichtungen für die Auswahl von Projekten vornehmen. Auf diese Weise können sie Projekten Vorrang geben, die für die regionalen Entwicklungspläne und die regionalen Erfordernisse besonders geeignet sind. Die acht Strukturfonds-Partnerschaften in Schweden beruhen auf Konsens und schaffen Synergien zwischen EFRE- und ESF-Projekten.

⁸ <http://www.perspektive50plus.de/>

Wenn EU-Regionalpolitik Investitionspolitik ist, dann müssen die Regionen, i.e. die jeweilige (regionale) Gesellschaft, im Vordergrund aller Überlegungen stehen. Investition in die in der jeweiligen Region lebenden Menschen sollte die Devise sein.

Wenn wir für unsere Regionen zielgerichtete Entwicklungen wollen, dann sollten nicht sektorale Einzelmaßnahmen Vorrang vor multi-sektoralen Maßnahmenbündeln haben, die holistisch an die regionalen Problemlagen ansetzen und damit etwa die Abwanderungs-, Isolations- und Demographieprobleme zu minimieren helfen.

„Die neue Regionalpolitik“

Die „neue Regionalpolitik“ sollte dazu beitragen, eine zielgerichtete ganzheitliche Entwicklung unserer Regionen zu ermöglichen. Aufbauend auf die Erfordernisse der in den Regionen lebenden Menschen bedarf es abgestimmter politikfelderübergreifender Förderungen. **Regionalpolitik heißt Zusammenschau und gemeinsame Entwicklung von Ideen über Themenbereiche, Politikbereiche und Förderkanäle hinweg.**

Für den Ausschluss von Personen aus der Gesellschaft, etwa die Nicht-Teilhabe am Arbeitsmarkt, sind bekanntlich mehrere Faktoren ausschlaggebend: Familie, Bildung, Arbeitsmarkt-Status, Alter, Geschlecht, Herkunft, Religion und natürlich auch die Region bzw. die regionalen Angebote sind wesentliche Faktoren für soziale Partizipation sowie Isolation.⁹ Um Teilhabe zu ermöglichen bzw. Schritte zur Verbesserung der Situation für die Betroffenen einzuleiten, bedarf es eines politikfelderübergreifenden Ansatzes. Keiner der Strukturfonds und auch kein allein national oder regional finanzierter Fonds vermag multiple Problemlagen zu mindern. Es bedarf verschränkter Politikbereiche für die in der Region lebenden Personen und positiver Wechselwirkungen zwischen Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftspolitik; i.e. nach (sozialen) Innovationen.

Der ESF, als wesentliches Instrument im Bereich der Arbeitsmarkt und Sozialpolitik, muss an Schnittstellen anderer Politikbereiche ansetzen und innovative (ganzheitliche) Lösungs-Ansätze ermöglichen.¹⁰ Förderinstrumente, wie der EFRE, müssen zielgerichtet eingesetzt werden, um einen Entwicklungsprozess der Region als Gesamtheit zu ermöglichen. Einzelförderungen für Unternehmen können selbstverständlich einen Beitrag für die Schaffung von Arbeitsplätzen und in der Folge für die Integration von Personen leisten, sind aber primär nicht ein Instrument der Regionalpolitik, sondern der klassischen Wirtschaftspolitik. Als Steuerungsinstrumente der Regionalpolitik können zahlreiche Fonds ihren Beitrag leisten¹¹, aber von umfassender Regionalpolitik sind wir weit entfernt. Denn im Hinblick auf die Budgetierung spielen die Strukturfonds ESF und EFRE eine untergeordnete Rolle in der nationalen Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik.¹² Alle für Regionen verfügbare Mittel müssen daher akkordiert werden. Regionalförderpolitik muss primär an unseren Regionen ansetzen und damit die Entwicklung in auch zukünftig lebenswerte Regionen ermöglichen.

⁹ Wenn mehrere Faktoren zugleich auf eine Person treffen (Beispiel: geschiedene alleinerziehende Frau im Alter von 50 mit geringer Ausbildung im Pitztal, die sich um Pflege der Mutter kümmern muss), potenziert sich die Ausschlussgefahr.

¹⁰ Arbeitsmarktspezifische Problemlagen/Schnittstellen der Politikbereiche in Österreich sind u.a.: Armut & soziale Isolation (Nicht-Teilhabe am Arbeitsmarkt, Armutsbekämpfung, etc.), Demographischer Wandel (Unternehmen, periphere Regionen, Gesundheit & Alter/Jugend, etc.), Migration/Integration (Integrationsketten, Integration im Raum, etc.), Sozialsystem/e (Bedarfsorientierte Mindestsicherung, prekäre Arbeit, Sicherungssysteme, Gesundheit & Pflege etc.), Gender (Diskriminierung am Arbeitsmarkt, im Alter, Pflege, , etc.), Familie & Beruf sowie Jugend (Bildung und Bildungssysteme & Arbeitsmarkt, Schulsysteme, etc.).

¹¹ In Österreich stehen für die Periode 2007 bis 2013 rund 1,46 Milliarden Euro Strukturfondsmittel (EFRE, ESF sowie ETZ - Europäische Territoriale Zusammenarbeit) zur Verfügung (siehe <http://www.bka.gv.at/site/6093/default.aspx>). Der ELER sowie der EGFL zusammen belaufen sich im selben Zeitraum auf 9,44 Milliarden Euro (siehe http://www.lebensministerium.at/publikationen/land/die_bedeutung_der_eu-agrarausgaben_im_eu-haushalt_unter_besonderer_beruecksichtigung_der_direktzahlungen.html)

¹² Die Strukturfonds erhöhen zwar die Gesamtfördermittel, aber der Anteil der Strukturfonds (inkl. nationaler Kofinanzierung) an den öffentlichen Investitionen insgesamt ist in Österreich gering (siehe Europäische Kommission (2012). So entfallen beispielsweise nur 5,7 % (€ 61,53 Mio.) der Ausgaben für die Arbeitsmarktförderung auf ESF-Mittel (Anteil AMS-Mittel € 1.017,43 Mio. bzw. 94,3 %) – siehe <http://www.ams.at/geschaeftsbericht/14638.html>.

Maßnahmen

Um „ganzheitliche“ Regionalpolitik zu ermöglichen, bedarf es der Entwicklung gemeinsamer Ziele einer Region unabhängig von den vorhandenen Förderoptionen. Eine gemeinsame Entwicklungsrichtung, eine **gemeinsame Vision** der Region ist von Nöten. Dabei sind die BürgerInnen in den Prozess nicht nur „einzubeziehen“. Sie sind schließlich die „TrägerInnen“, die Verantwortlichen zur Erreichung der Vision. Derzeit sind sich allerdings 65 Prozent der EuropäerInnen nicht bewusst, dass die EU lokale und regionale Entwicklung dort fördert, wo sie leben und das obwohl die EU derzeit ein Drittel ihres Budgets für das Ziel der Förderung von Wachstum und Wohlstand in den 27 Mitgliedsstaaten und ihren Regionen ausgibt (Eurobarometerumfrage vom Oktober 2010).¹³ Ein partizipativer und dynamischer Prozess muss an den unterschiedlichen Ebenen ansetzen; von lokal, den BürgerInnen (etwa über „Community-led local development“ Aktionsgruppen, BürgerInneninitiativen, LA 21 Prozesse, Leader-Gruppen) zu sub-regional (wie Regionalmanagements) hin zu den Bundesländern und deren Strukturen (etwa TEPs - Territoriale Beschäftigungspakte¹⁴) und schließlich der nationalen und internationalen Ebene. Der umfassende „Strat.at“-Prozess der ÖROK kann im Programmierungsbereich als Ansatzpunkt dienen.

Aufbauend auf die konsolidierte Vision sind Abstimmungs- und Koordinationsaktivitäten von Nöten. Um das Zusammenspiel der Fonds zu optimieren bedarf es einer Neuausrichtung der Strukturfonds, sowie einer verbesserten Abstimmungskultur und koordinationsfördernde Strukturen:

Um das Zusammenspiel der Fonds zu optimieren, bedarf es einer **Neuausrichtung der Förderpolitik**: die Strukturfonds, aber insbesondere auch nationale und regionale Fonds sollten zielgerichtet dazu Verwendung finden, die Realisierung der entwickelten regionalen Visionen zu unterstützen (sowie zu Beginn, aber auch in späteren Phasen die partizipativen Entwicklungsprozesse einzuleiten bzw. umzusetzen). So kann sichergestellt werden, dass die Mittel auch den jeweiligen regionalen Bedarfen entsprechend eingesetzt werden. Regionale Programme könnten so auch die Entwicklungsleistung von (sozialen) Innovationen fördern. Lokale/sub-regionale/regionale Entwicklungsarbeit zur Lösung anstehender immanenter Probleme in allen Themenbereichen sollte in den österreichischen Programm-Strategien daher groß geschrieben werden. Die regionalen Programme des EFRE, aber auch die Programme der anderen Fonds müssen daher eine Neuausrichtung erfahren: Regionale Programme sollten klar definierte Strategien zur Umsetzung regional steuerbarer Maßnahmenbündel verschiedener Politikfelder sein. Denn die bestehenden regionalen Probleme sind eben nicht von einzelnen Institutionen oder sektoral angelegten Fonds zu lösen. Diese Erkenntnis hat sich leider bisher noch nicht überall durchgesetzt.

Schnittstellen zu anderen (nationalen, regionalen) Programmen außerhalb der Strukturfonds müssen ausgelotet, ggf. kombiniert und Synergien genutzt werden. Um das Zusammenspiel der Fonds zu optimieren bedarf es einer **Abstimmungskultur** sowie **koordinationsfördernde Strukturen**. Dem derzeit bestehenden „Kampf um Pfründe“ muss Einhalt geboten werden; Maßnahmen, die koordiniert und zwischen den Programmen/Fonds abgestimmt sind ist klar Vorzug zu geben. In Europa werden beispielhaft fondsübergreifende Projekte durchgeführt.¹⁵ Auch in Österreich wurde das Potential für fondsübergreifende Projekte zwischen Regionalmanagements, TEPs und Leader-Gruppen erhoben.¹⁶ Ziel der Studie „SYN.AT“ war es herauszufinden, wie die Arbeit dieser Strukturen (im Kontext der jeweiligen länderspezifischen Besonderheiten) zur Synergienutzung beiträgt. Zudem wurden Beispiele

¹³ Siehe http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_296_en.pdf

¹⁴ Siehe u.a. Scoppetta A. (2011): „Die Governance-Modelle `Beschäftigungspakte`: Ein `Social Container of Innovation`?“ Beitrag in Sammelband, In: Zentrum für Soziale Innovation (ed.): Pendeln zwischen Wissenschaft und Praxis, LIT Verlag, ISBN 978-3-643-50270-4. Wien, page 77-89

¹⁵ European Commission Directorate General for Agriculture and Rural Development (ed.) (2012): European Agricultural Fund for Rural Development Examples of project linkages with other EU Funds, http://www.lernende-regionen.at/upload/761_EAFRD_projectlinkage_EN.pdf (Download 8 August 2012)

¹⁶ Ecker, B. et al. (2011): SYN.AT - Untersuchung von Synergien zwischen ESF, EFRE und ELER, <https://zsi.at/object/publication/2221> (Download 8 August 2012)

identifiziert, die sich durch ein gelungenes Zusammenwirken der Fonds auszeichnen. Das Ergebnis der Studie ist allerdings ernüchternd: Es bedarf einer „Durchführung einer programmergänzenden Abstimmung hinsichtlich der inhaltlichen Neuausrichtung der Programme unter dem Dach des Gemeinsamen Strategischen Rahmens“¹⁷ sowie einer „verstärkten Abstimmung hinsichtlich der aus dem ESF, EFRE und ELER künftig fokussierten inhaltlichen Schwerpunkte und Schaffung der strategischen Voraussetzungen für ein komplementäres Andocken“¹⁸. Auch die Schaffung und Aufwertung von Stellen auf Bundes-, Landes-, und regionaler Ebene, die den Informationsfluss zwischen den Programmen begünstigen sowie die Synchronisierung der Programmierungsprozesse der EU-Fonds wird als Empfehlung aufgegriffen. SYN.AT machte auch deutlich, dass eine erfolgreiche und nachhaltige Synergienutzung eine mittel- bis langfristige Änderung in der **Kultur der EU-Fonds-Systematik** (auf allen damit befassten Ebenen) voraussetzt. Gemeint ist damit die Ermöglichung einer komplementären bzw. ggf. auch integrierten fondsergänzenden Wirkung der Fonds.

Brücken müssen dafür hergestellt und Voraussetzungen geschaffen werden: Information und Informations- und Wissensmanagement sind dabei wichtige Faktoren zur Herstellung von Synergien (Kommunikationsorientierung). Darüber hinaus müssen klassische Routinen der Verwaltungsarbeit durchbrochen und mit Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen partnerschaftlich zusammengearbeitet werden. Dafür wiederum ist Offenheit für andere Sichtweisen und die Herausbildung von Vertrauen als Mechanismus, nicht vorhersehbare Entwicklungen und damit einhergehende Risiken in Kauf zu nehmen, bedeutend (Governance-Orientierung). Letztendlich müssen auch Gelegenheiten geschaffen werden, sich auszutauschen und Wissen fließen zu lassen (Wirkungsorientierung).¹⁹

Die „neue Regionalpolitik“ und die damit eng verbundene neue Regionalförderpolitik muss schließlich auch eine laufende Anpassung, Evaluierung und Prozessbegleitung sicherstellen, damit erhoben werden kann, ob die Ziele auch erreicht und Maßnahmen auch tatsächlich ihre Wirkung erzielt haben, sodass ggf. Adaptionen vorgenommen werden können.

Fazit:

Eine neue Regionalpolitik entwickelt **kooperativ (und fondsübergreifende) Lösungen für anstehende lokale/regionale Problemlagen** und setzt entsprechende Schritte. Die Vielfalt an Akteuren in den diversen Politikbereichen, die auf unterschiedlichen politischen Ebenen angesiedelt sind, ist dabei von Vorteil, unterstützt die Zielerreichung der EU 2020 Strategie und trägt damit erheblich zur regionalen Wertschöpfung bei.

Literatur:

Ecker, B. et al. (2011): SYN.AT - Untersuchung von Synergien zwischen ESF, EFRE und ELER, ZSI in Kooperation mit ÖAR (ed.), <https://zsi.at/object/publication/2221> (Download: 8. August 2012)

Europäische Kommission (2012): „EU-Strukturfondsmittel für Wachstum und Beschäftigung, Bericht an den Europäischen Rat“, 28.-29. Juni 2012, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/council-201206/struc_de.pdf (Download: 10. August 2012)

European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development (ed.) (2012): European Agricultural Fund for Rural Development Examples of project linkages with other EU Funds, http://www.lernende-regionen.at/upload/761_EAFRD_projectlinkage_EN.pdf (Download: 8. August 2012)

¹⁷ ibid, Seite 79

¹⁸ Ibid, Seite 80

¹⁹ Ibid, Seite 78

European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs & Inclusion (2011): Key elements of the Commission proposal for the future ESF 2014-2020, Presentation, Brussels, 8 December 2011, p.15

Gruber M. et al. (2010): Trends und Challenges - Zukunftsherausforderungen und Auswirkungen auf die Regionalpolitik STRAT.AT plus 2009 – Zusammenfassung, cenvelop, <http://www.pakte.at/literatur/2/4916.html>

Scoppetta A. (2011): „Die Governance-Modelle `Beschäftigungspakte`: Ein `Social Container of Innovation`?“ Beitrag in Sammelband, In: Zentrum für Soziale Innovation (ed.): Pendeln zwischen Wissenschaft und Praxis, LIT Verlag, ISBN 978-3-643-50270-4. Wien, page 77-89