



**bmask**

BUNDESMINISTERIUM FÜR  
ARBEIT, SOZIALES UND  
KONSUMENTENSCHUTZ



# Begleitende Bewertung der Interventionen des Europäischen Sozialfonds Österreich 2007-2013

Arbeitspaket 4

Endbericht

Juni 2014

Auftraggeber:  
Bundesministerium für Arbeit,  
Soziales und Konsumentenschutz

Bearbeitung: Constantin Lucian Pirjol, BBJ Consult AG

Österreichisches Institut für Raumplanung

A-1010 Wien, Franz-Josefs-Kai 27 | Telefon +43 1 533 87 47-0, Fax -66 | [www.oir.at](http://www.oir.at)

BBJ Consult AG

D-14482 Potsdam, August-Bebel-Straße 68 | Telefon +49 331 721 29-30, Fax -31 | [www.bbj.info](http://www.bbj.info)

Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik, Johannes Kepler Universität Linz

A-4040 Linz, Altenberger Straße 69 | Telefon +43 732 2468-7161, Fax -7172 | [www.gespol.jku.at](http://www.gespol.jku.at)

Salzburg/Potsdam/Linz, Juni 2014 | ANr. 700308

*„The variety of instruments available to policy makers to address a policy problem is limited only by their imaginations.“*

(Michael Howlett und M. Ramesh)



## INHALT

<b>TEIL I</b>	<b>7</b>
1. Einführung	9
2. Allgemeines zum Untersuchungsdesign und zur Methodik	13
<b>TEIL II</b>	<b>17</b>
3. <b>Strategische Verknüpfung des ESF-Programms mit der nationalen Beschäftigungspolitik, Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik und Bildungspolitik</b>	<b>19</b>
3.1 Fragestellung	19
3.2 Analytisches Konzept	20
3.3 Methodisches Vorhaben	22
3.4 Territoriale Beschäftigungspakte – ein kurzer Rückblick	23
3.5 Fallstudien	29
3.5.1 FAIRnetz	29
3.5.2 Step 2 Job	36
3.6 Aggregation der Ergebnisse und Entwicklung eines Modells zur strategischen Funktion der TEPs	42
3.6.1 Territoriale Beschäftigungspakte als strategische Allianz	42
3.6.2 Das Management des Strategischen	45
3.6.3 Moderation der Beziehungen	50
3.7 Konklusionen	53
4. <b>Zwei Beiträge des Europäischen Sozialfonds zur Erreichung der Lissabon-Strategie und ein Instrument</b>	<b>55</b>
4.1 Fragestellung	56
4.2 Methodischer Ansatz	57
4.2.1 Herausforderungen	57
4.2.2 Lösung	60
4.3 Fazit	63
5. <b>Mehrwert der ESF-Interventionen zur österreichischen Arbeitsmarktpolitik</b>	<b>65</b>
5.1 Fragestellung	65
5.2 Methodisches Vorgehen	65
5.3 Erste Darstellung der empirischen Ergebnisse	66
5.4 Was ist Mehrwert?	73
5.5 Mehrwertindikatoren	78
5.6 Das Messinstrument	79
5.7 Neuinterpretation der empirischen Ergebnisse	81
5.8 Herausforderungen ex post	85
<b>TEIL III</b>	<b>87</b>
6. <b>Reduzierung des administrativen Aufwands – Risikoavers?</b>	<b>89</b>
6.1 Fragestellung und das analytische und erklärende Konzept	90
6.2 Methodik	91
6.3 Darstellung der Ergebnisse. Eine Gegenüberstellung ESF – EFRE	92
6.4 Konklusionen	110
6.5 Anstelle eines Fazits	114

<b>7.</b>	<b>Umsetzung der Strukturfondsinterventionen im Bereich Arbeitsmarkt und Beschäftigung in der Wahrnehmung von Printmedien</b>	<b>115</b>
7.1	Fragestellung	115
7.2	Methodisches Vorhaben	116
7.3	Beschreibung und Interpretation der Ergebnisse aus der Medienanalyse	118
7.4	Das Bild hinter dem Bild	142
<b>8.</b>	<b>Zusatznutzen der Strukturfondsprogramme</b>	<b>144</b>
8.1	Theoretische Kontextualisierung des Begriffes Zusatznutzen	144
8.2	Fragestellung und Methodik	145
8.3	Analyse, Untersuchungsergebnisse und Interpretation	151
8.4	Schlussbetrachtung	156
	<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>159</b>
	<b>ANHANG</b>	<b>167</b>
A.1	InterviewpartnerInnen	169
A.2	Bildung und Ausbildung und Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen – Kategoriensystem	171
A.3	Alphabetische Liste der Printmedien	173

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Territoriale Beschäftigungspartner	27
Tabelle 2	Kategoriensystem zum Beitrag der ESF-Interventionen zu den LS-Schlüsselindikatoren Bildung und Ausbildung und Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen. Ausschnitt	62
Tabelle 3	Analyse- und Deskriptionsblatt für Mehrwert (vereinfachte Darstellung)	79
Tabelle 4	Was verstehen die ProjektmitarbeiterInnen unter Mehrwert?	83
Tabelle 5	Was verstehen die öffentlichen Akteure unter Mehrwert?	84
Tabelle 6	Hypothetische Bedingungen zur Entstehung von Zusatznutzen/Mehrwert innerhalb der Strukturfonds	149
Tabelle 7	Matrix mit Rohdaten zur Zusatznutzen/Mehrwert-Analyse	151
Tabelle 8	Wahrheitstafel Zusatznutzen/Mehrwert. Dichotome Daten	153
Tabelle 9	Wahrheitstafel. Gruppierte Fälle und begrenzte empirische Vielfalt	154
Tabelle 10	Erweiterte Wahrheitstafel	155

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Allgemeines Untersuchungsdesign	14
Abbildung 2	Strategischer Planungs- und Umsetzungsprozess	22
Abbildung 3	TEP als Strategische Allianz	44
Abbildung 4	Strategisches Management	46
Abbildung 5	Direkte und indirekte strategische Verknüpfungen	50
Abbildung 6	Moderation in TEPs	51
Abbildung 7	Zusammenhang der Indikatoren zur Untersuchung des Strukturfondsbeitrags zur Umsetzung der EBS- und Lissabon-Strategien	59
Abbildung 8	Untersuchungsdesign zur Frage des ESF-Mehrwerts	66
Abbildung 9	Semantische Annäherung und Positionierung des Begriffs <i>Mehrwert</i> in der Interventionslogik der EU-Programme	76
Abbildung 10	Verwaltungs- und Kontrollsystem am Beispiel vom Land Niederösterreich	95
Abbildung 11	EU-Strukturfonds als Prinzipal-Agenten-Beziehung	114
Abbildung 12	Printmedien, die im Zeitraum 01.01.2010 – 31.12.2013 mehr als ein Mal pro Jahr über ESF-Förderung und/oder über EFRE-Förderung geschrieben haben	119
Abbildung 13	ESF in den Printmedien (2010-2013), Tag Cloud	119
Abbildung 14	EFRE in den Printmedien (2010-2013), Tag Cloud	124
Abbildung 15	EU-Förderinstrumente	125
Abbildung 16	Arbeitslosigkeit im ESF-Clipping	125
Abbildung 17	ESF-Österreich 2007-2013. Schwerpunkte der Interventionen	126
Abbildung 18	Dachstrategien und EU-Politiken	126
Abbildung 19	Akteure der Strukturfondsinterventionen	127
Abbildung 20	Europäische Institutionen	127
Abbildung 21	Bundesministerien	128
Abbildung 22	Zielgruppen der ESF-Interventionen	129

Abbildung 23	Jugendliche als Zielgruppen der ESF-Interventionen. Details	129
Abbildung 24	Frauen als Zielgruppe: allgemeine Benennung und segmentierte Beschreibung	130
Abbildung 25	Bedeutung der Politikadressaten	130
Abbildung 26.	Behördenarrangement in der ESF-Förderung	131
Abbildung 27	Politikressourcen im ESF-Förderung	132
Abbildung 28	Thema Distribution und Redistribution im Datenkorpus	132
Abbildung 29	Interventionsformen	133
Abbildung 30	Umsetzungsspiele zwischen den Politikakteuren	134
Abbildung 31	Perspektive der Umsetzung in der ESF-Forderung	134
Abbildung 32	Maßnahmen für Jugendliche	135
Abbildung 33	Maßnahmen für Frauen	135
Abbildung 34	Maßnahmen für Migranten	136
Abbildung 35	Maßnahmen für arbeitsmarktferne Personen	137
Abbildung 36	Faktoren, die situativ auf die Umsetzung der Strukturfondsinterventionen Einfluss genommen haben	138
Abbildung 37	Faktoren strukturelle Natur, die auf die Umsetzung der Strukturfondsinterventionen Einfluss genommen haben	139
Abbildung 38	Wirkungen der ESF-Interventionen	141
Abbildung 39	Meinungen zur ESF-Maßnahmenförderung	142
Abbildung 40	Mechanismen zur Entstehung von Zusatznutzen/Mehrwert	146
Abbildung 41	Additionalitätsmechanismus	148

# TEIL I



## 1. Einführung

Der Gegenstand dieses Berichtes ist die Darstellung der Ergebnisse der Bewertungsaufgabe Zwei allgemeine Fragestellungen zum Einsatz des ESF in Österreich. Arbeitspaket 4 der Begleitenden Bewertung der Interventionen des Europäischen Sozialfonds Österreich 2007-2013 im Einklang mit den Vorgaben der Bietergemeinschaft<sup>1</sup> vom 25. Juni 2009 und den Absprachen mit der Projektkoordination des Konsortialführers, Österreichisches Institut für Raumplanung.

Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz hat 2006 eine unabhängige Evaluation in Auftrag gegeben, um die Umsetzung und die Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Interventionen innerhalb des OP Beschäftigung Österreich 2007-2013 und OP Phasing Out Burgenland 2007-2013 zu evaluieren. Laut der Schwerpunktsetzung in der Beschreibung des Leistungsgegenstandes in der Ausschreibung des BMASK und der Aufgabenstellung der Bietergemeinschaft stellen die Strukturfonds in Österreich den Hauptgegenstand dieser Evaluation dar. Das Arbeitspaket 4 richtet sich nach den im Ausschreibungstext vorgegebenen Bewertungsschwerpunkten auf folgende Aspekte:

- ▶ „Analyse und Bewertung der Rolle des Europäischen Sozialfonds in der Arbeitsmarktpolitik sowie der Rolle des ESF als Finanzierungsinstrument der EU zur Umsetzung der ESF-relevanten Teile des Österreichischen Reformprogramms für Wachstum und Beschäftigung; Beitrag und Mehrwert der Interventionen.
- ▶ Vergleich der Verwaltung, der Umsetzung und der Ergebnisse des ESF mit dem Einsatz anderer EU-Fondsmittel im Bereich Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Österreich.“<sup>2</sup>

Sowohl die Rolle als auch der Beitrag und der Mehrwert des Europäischen Sozialfonds in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik bzw. zur Erreichung der Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie bzw. der Lissabon-Strategie stellen komplexe Realitäten dar, die den Rahmen einer Evaluation unter den gegebenen Rahmenbedingungen sprengen würden. Auch ein allgemeiner Vergleich zwischen den Europäischen Sozialfonds, EFRE und ETZ unter Einbezug der Kriterien Verwaltung, Umsetzung und Ergebnisse wäre innerhalb eines einzigen Evaluationsauftrags dieser Größe eine Herausforderung. Abgesehen davon beschäftigten sich in der Förderperiode 2007-2013 mehr als 40 evaluative Publikationen in unterschiedlichen Kontexten auch mit den meisten der oben genannten Aspekte. Der Auftraggeber unterstützte die Initiative, den Evaluationsgegenstand auf sechs Aspekte zu fokussieren, die jeweils nach sechs Kriterien analysiert und bewertet werden sollten. Somit entstanden folgende sechs untersuchungsleitende Fragen:

1. Die Territorialen Beschäftigungspakte sind Instrumente zur strategischen Verknüpfung und Koordination des ESF-Programms mit der nationalen Beschäftigungspolitik, Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik, Bildungspolitik und mit anderen Politikbereichen. Wie führen die Territorialen Beschäftigungspakte diese strategische Funktion aus?

---

<sup>1</sup> Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) Salzburg, BBJ Consult AG Berlin und Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik, Johannes Kepler Universität Linz

<sup>2</sup> Ausschreibung: ÖIR, BBJ, IGS 2009

2. Welchen Beitrag leisten ESF-Interventionen zu den folgenden Schlüsselindikatoren der Lissabon-Strategie: Bildung und Ausbildung und Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen?
3. Worin besteht der Mehrwert der ESF-Interventionen aus Sicht der politisch-administrativen Akteure und der Projektträger?
4. Wo und wie haben die teilnehmenden Akteure den administrativen Aufwand in der Planung, Finanzierung, Durchführung und Kontrolle von strukturfondsfinanzierten Projekten konkret reduziert und wie reduzieren sie ihn laufend? Welche wesentlichen Unterschiede sind in dieser Hinsicht zwischen ESF und EFRE zu verzeichnen?
5. Wie wurde die Umsetzung der Strukturfondsinterventionen im Bereich Arbeitsmarkt und Beschäftigung in der Förderperiode 2007-2013 von den österreichischen Printmedien wahrgenommen?
6. Wie gestalten sich Art und Umfang des zusätzlichen Nutzens und wie bringen Strukturprogramme den nationalen oder regionalen Programmen zusätzlichen Nutzen?

Der Endbericht besteht aus drei Teilen und wird entlang der sechs Fragestellungen strukturiert. Der erste Teil der vorliegenden Evaluationsstudie erfüllt anhand von zwei Kapiteln eine einführende Rolle in den Evaluationsbericht.

Der zweite Teil beantwortet die ersten drei Fragen zur Rolle, zum Beitrag und Mehrwert der ESF-Interventionen zur Erreichung der Ziele nationaler Arbeitsmarktpolitik vor dem Hintergrund der Europäischen Beschäftigungsstrategie bzw. der Lissabon-Strategie.

Kapitel 3 analysiert, wie die Territorialen Beschäftigungspakte die Funktion der strategische Verknüpfung und Koordination von unterschiedlichen Politikbereichen wahrnehmen. Die Untersuchung stellt fest, dass die Territorialen Beschäftigungspakte Strategische Allianzen darstellen, deren komplexe Aufgabe durch Strategisches Management und Moderation besser erklärt werden können. Gemessen an ihren Ergebnissen sind die Territorialen Beschäftigungspakte Beispiele von erfolgreichem „Regieren in komplexen Regelsystemen“<sup>3</sup>.

Kapitel 4 untersucht den Beitrag der ESF-Interventionen zu zwei LS-Schlüsselindikatoren Bildung und Ausbildung und Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen und gibt eine theoretische Antwort durch die Entwicklung eines exemplarischen Analyse- und Beschreibungssystems. Der Vorteil des Instruments besteht darin, dass es sich für breit angelegte quantitative Studien eignet, sowohl für die ex post-Messung der Beiträge der ESF-Interventionen zu LS-Schlüsselindikatoren als auch, in angepasster Form, für die Messung von Indikatoren der Nachfolgestrategie Europa 2020.

Kapitel 5 beschäftigt sich mit dem Mehrwert des ESF-Programms und stellt ihn den LeserInnen aus der Sicht der politisch-administrativen Akteure und der Projektträger vor. Die Verwendbarkeit der Untersuchung liegt sowohl in der Systematisierung des Begriffs und Phänomens Mehrwert der ESF-Förderung als auch in der Konstruktion und Anwendung eines Messinstruments, welches das EU-politische Konstrukt von Mehrwert mit dem evaluationstechnischen Konstrukt des Wirkmechanismus vereinbart.

---

<sup>3</sup> Nuschler 2009: 9

Der dritte Teil der Evaluationsstudie beantwortet die letzten drei Fragen zur Verwaltung, Umsetzung und zu den Ergebnissen der ESF-Interventionen. Die ESF-Interventionen im Bereich Beschäftigung ergänzen und unterstützen die EFRE-Interventionen, wie in den Strategiefeldern „Regionale Wissensbasis und Innovation“ und „Attraktive Regionen und Standortqualität“ festgestellt wurde. Das OP Beschäftigung erwähnt nicht nur das Interesse an der Komplementarität der ESF-Förderungen mit EFRE, sondern auch mit den ELER- und EFF-finanzierten Maßnahmen.<sup>4</sup> Allerdings wird die Untersuchung, um den gegebenen Auftragsrahmen nicht zu sprengen, lediglich auf den Vergleich zwischen ESF und EFRE eingeschränkt.

Kapitel 6 beleuchtet das sensible Thema des administrativen Aufwands in der Planung, Finanzierung, Durchführung und Kontrolle von strukturfondsfinanzierten Projekten aus Perspektive der AnwenderInnen, seien es Verwaltungs- oder ProjektmitarbeiterInnen. Sowohl im ESF, jedoch viel mehr im EFRE ist das Problem der lediglich partiellen und punktuellen und der nicht konsequent geführten Simplifikation des Verwaltungsaufwandes eine große Arbeits- und Ressourcenbelastung. Die Unverhältnismäßigkeit, vor allem der Prüfungspraxis, ist die zentrale Botschaft der Befragten.

Kapitel 7 (re)konstruiert das Bild, das die Umsetzung der Strukturfondsinterventionen im Bereich Arbeitsmarkt und Beschäftigung in der Förderperiode 2007-2013 von den österreichischen Printmedien zwischen Januar 2010 und Ende 2013 aufzeichnete. Der Mehrwert der Untersuchung liegt in der diskursanalytischen Perspektive. Hätte ein/e Leser/in nachhaltiges Interesse am Thema und auch Zugang zu allen Artikel der Untersuchung, hätte sie oder er hiermit nicht nur ein informatives Bild in der Breite und Tiefe mit vielen Hintergrundinformationen über die Strukturfonds Österreich, sondern er/sie wäre an der Entstehung und Verbreitung des Bildes beteiligt. Politik wird in den Medien nicht nur von den Medien beschrieben, sondern von allen DiskursträgerInnen neu konstruiert.

Kapitel 8 knüpft an die Ergebnisse des Kapitels 5 an und untersucht von der Prämisse der Synonymie der Begriffe Zusatznutzen und Mehrwert, wie sich Art und Umfang des zusätzlichen Nutzens gestalten und wie Strukturfondsprogramme den nationalen oder regionalen Programmen zusätzlichen Nutzen bringen. Die wichtigsten Erkenntnis der Untersuchung sind die Feststellung der Äquifinalität, der heterogenen Wirkung von Kausalfaktoren, und das multifaktorielle kombinatorische Kausalitätsmodell – das heißt, dass es mehrere Bedingungskonstellationen geben kann, die zur Entstehung von demselben Zusatznutzen/Mehrwert führen können.

Alle Kapitel folgen einer relativ einheitlichen Struktur, die sich an dem allgemeinen logischen Ablauf eines Untersuchungsvorhabens orientieren. Gemäß der Auftragsstellung wurde das Evaluationsvorhaben auf drei Ebenen durchgeführt: eine deskriptive, eine analytische und eine bewertende Ebene. Auch die inhaltliche Darstellung der Ergebnisse verfolgt mit einigen Variationen dieses Schema. In den Kapiteln werden zuerst das Untersuchungsobjekt und die Fragestellung präsentiert. Eine theoretisch-methodische Begründung des Evaluationsdesigns, der Auswahl der Methoden und Untersuchungsinstrumente folgt. Der Hauptteil der Kapitel besteht aus der Darstellung der Evaluationsergebnisse. Die sechs Untersuchungen schließen, je nach Inhalt, mit einem Fazit, einer Schlussbemerkung oder Konklusionen.

---

<sup>4</sup> vgl. OP Beschäftigung 2009: 40 ff.

Untersuchungsebenen und -aspekte, die nicht zum Kern der zwei per Auftrag erwünschten Ebenen gehören, wurden insofern dargestellt, als sie zur detaillierten Illustrierung und zum besseren Beantworten der Fragen zu den Untersuchungsobjekten beitragen konnten. Einzelheiten zur Systematik, zu den Inhalten und zu den anzunehmenden Einschränkungen der zu evaluierenden Aspekte wurden bei der Analyse der jeweiligen Evaluationskriterien gegeben. Auch wenn es sich um eine Programmevaluation handelt, werden die evaluativen Aussagen sich eher auf bestimmte Programmmaßnahmen und -bereiche als auf den ganzen ESF oder allgemein die Strukturprogramme beziehen. Induktive Schlussfolgerungen bzw. Übertragungen von Bewertungen einzelner Aspekte auf das ganze Programm wurden vermieden, es sei denn, die Repräsentativität war gegeben. Kausalzusammenhänge und die Attribution von Effekten an Programmmaßnahmen und -instrumenten wurden benannt und analysiert, insofern sie im Rahmen vorheriger Untersuchungen schon festgestellt wurden oder innerhalb der vorliegenden Evaluation festgestellt werden konnten.

Allgemein bekannte Grundbegriffe werden im Bericht nicht erklärt. Der Autor geht davon aus, dass es innerhalb der Fach-Community, in der die Evaluationsstudie gelesen wird, zu einer semantischen Übereinstimmung in der Verwendung dieser Begriffe kam. Allerdings werden Begriffe, die im Berichtskontext eine bestimmte Bedeutung haben, in einer Fußnote erklärt, in der Regel dort, wo sie zum ersten Mal verwendet werden.

Die Fußnoten weisen entweder auf Quellen hin oder sie präzisieren und ergänzen die Inhalte oder laden zur Reflexion ein. Der Text ist jedoch so geschrieben, dass die LeserInnen den Text lesen und verstehen können, auch ohne immer wieder in die Fußnoten hineinschauen zu müssen.

## 2. Allgemeines zum Untersuchungsdesign und zur Methodik

Im Rahmen des durchgeführten Evaluationsauftrags wurden einerseits ausgewählte Aspekte zur Rolle, zum Beitrag und Mehrwert des ESF-Österreich zur Erreichung der Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie bzw. der Lissabon-Strategie beschrieben, analysiert und bewertet. Andererseits wurde zu den anderen drei Interessenthemen, Verwaltung, Umsetzung und Ergebnisse, ein Vergleich zwischen ESF und anderen im Bereich Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Österreich eingesetzten EU-Fonds angestrebt.

Die Evaluation fokussierte darauf, Werte, Einstellungen, Meinungen und Erfahrungen der Programmbeteiligten im Kontext der Fragestellungen zu erfassen, zu analysieren, zu beschreiben und zu bewerten. Der Evaluationsansatz bewegt sich programmatisch entlang einer transformativen, emanzipatorischen, partizipativen Tradition (Stake 1983, Patton 1987, Guba und Lincoln 1989, Fettermann 2000, Mertens 2004). Die Ergebnisse solch einer Evaluation bestehen weniger aus Verallgemeinerungen, sondern vielmehr aus der Nebeneinanderstellung von unterschiedlichen Stakeholder-Meinungen, die als Ergebnis einer intersubjektiven Validierung ein stakeholderübergreifendes Verständnis darstellen.<sup>5</sup>

Die Intention der Untersuchung war die Rekonstruktion sozial geteilter Sinngehalte. Die Untersuchungsperspektive entspricht demzufolge einem konstruktivistischen Paradigma. Die konstruktivistische Option basiert auf der Annahme, dass Begriffe wie Rolle, Beitrag, Mehrwert etc. soziale Konstruktionen sind, die keine objektiven Realitätsabschnitte, sondern soziale Wirklichkeiten der jeweiligen Programmbeteiligten darstellen, die Einflüsse des sozialen, politischen und kulturellen Kontextes mittragen und ihre Bedeutung durch interaktive Zuschreibungsprozesse bekommen. Positivistische „Töne“ waren jedoch nicht zu „vermeiden“. Diese gab es besonders dort, wo davon auszugehen war, dass quantitative Aspekte zur Erläuterung des Untersuchungsgegenstandes beitragen können – wie beispielweise zur Beantwortung der Untersuchungsfrage 5, zu der Elemente der deskriptiven Statistik verwendet wurden.

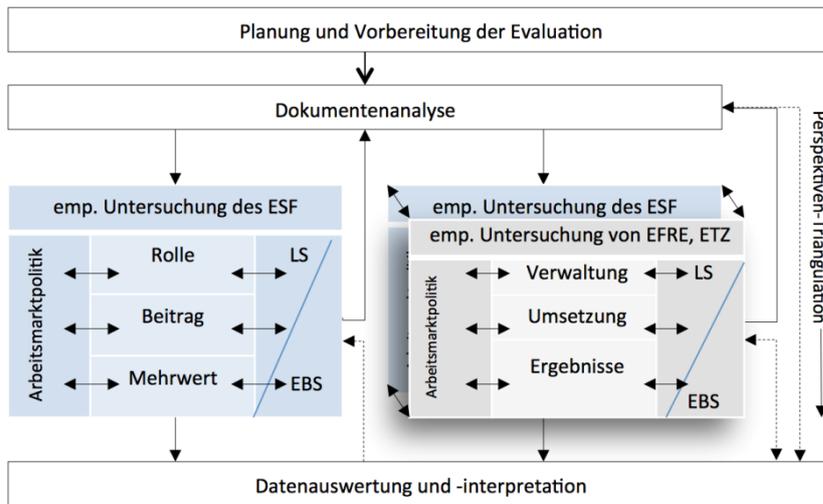
Eine allgemeine Darstellung des Untersuchungsdesigns beinhaltet die Abbildung 1.

Aufgrund der Komplexität der einzelnen Untersuchungsgegenstände und der Heterogenität der Fragestellungen war die Auswahl der Methodik eine Herausforderung. Es wurden unterschiedliche Methoden und Instrumente, unterschiedliche methodische Ansätze und oft heterogene Forschungskonzepte und -designs gewählt. Die jeweiligen Untersuchungssessions wurden in der Regel mit einer systematischen Untersuchung von unterschiedlichen schriftlichen Quellen und/oder explorativen Interviews eingeleitet, allerdings unterscheiden sich die weiteren Schritte von Fall zu Fall. Unterschieden haben sich auch Untersuchungsversionen innerhalb einer und derselben Untersuchung, d.h. zuerst „festgenagelte“ methodische Entscheidungen wurden oft anhand der ersten (Probe-)Ergebnisse verändert. Die methodischen Spezifika des Zugangs zu den Untersuchungsgegenständen und die adäquate Auswertung der Antworten zu den jeweiligen sechs Evaluationsfragen werden am Anfang der jeweiligen Kapitel gesondert dargestellt.

---

<sup>5</sup> vgl. Lee 2004, zitiert nach Stockmann 2007: 44

Abbildung 1 Allgemeines Untersuchungsdesign



Quelle: Eigene Darstellung

Die Evaluation erhebt den Anspruch einer (überwiegend) theoriegeleiteten Evaluationsforschung. Eine theoriegeleitete Evaluation basiert auf einer allgemeinen Handlungstheorie, in dem Fall auf einer Programm- oder Projekttheorie (Konzeptualtheorie) darüber, wie das Programm/Projekt durch welche kausalen Mechanismen wirksam wird. Die Programm-/Projekttheorie basiert auf der Annahme, dass die Programm-/Projektverantwortlichen ihre eigene subjektive (implizite oder explizite) Theorie zum Programm/Projekt und zu den Programm-/Projektwirkungen haben, die Strukturen, Ziele und Ressourcen, Aktivitäten, Technologien, Handlungen, Ereignisse und Effekte in Zusammenhang bringen, beschreiben, erklären, begründen, rechtfertigen oder vorhersagen.

Die Untersuchungen wurden entlang von im Voraus entwickelten Analyse- und Beschreibungs-/Kategoriensystemen geführt. Da diese Kategorien jedoch nicht nur empirischen Aspekten, sondern auch einer theoretischen Konstruktion entsprechen und in manchen Fällen idealtypische Sachverhalte darstellen, werden sich in der Präsentation des Untersuchungsvorhabens und der Untersuchungsergebnisse möglicherweise nicht alle wiederfinden. Die Kategoriensysteme und die sich darin befindenden Variablen und deren Ausprägungen sind keine komplette Kategorienliste. Sie wurden im Laufe der Untersuchung fallabhängig entweder um weitere Kategorien erweitert, wenn diese für die Beantwortung der Untersuchungsfragen sinnvoll waren, oder reduziert. In einigen Kapiteln, sind dort, wo es für das Verständnis notwendig ist, Ausschnitte aus den Kategoriensystemen exemplarisch abgebildet.

Die Evaluationsstudie wurde überwiegend anhand von qualitativen Methoden durchgeführt. Zu Untersuchungsdesigns, ausgewählten Methoden und konstruierten Instrumenten befinden sich detaillierte Angaben in den jeweiligen sechs Kapiteln. Die Durchführung der Erhebungen verlief grundsätzlich ohne Komplikationen und mit einer grundsätzlich hohen Kooperationsbereitschaft aller beteiligten Akteure, ausgenommen von Themen, die emotional hochbeladen waren, wie beispielsweise dem administrativen Aufwand zur Umsetzung der Strukturfonds. Gegen Ende der Förderperiode 2007-2013 konnte eine abnehmende Bereitschaft der Akteure beobachtet werden, ihre Meinung preiszugeben, vor allem dann, wenn sie vermutet haben, dass es keine Anschlussförderung geben wird.

Bei der Durchführung des Evaluationsvorhabens wurde auf das Partizipationsprinzip geachtet, d.h. dass die Evaluationsstakeholder an der Durchführung der Evaluation oder an Evaluationsteilen, an der Adjustierung des Instrumentariums, Interpretation und Validierung der Ergebnisse teilnehmen. Der Evaluator entschied sich bewusst zur Anwendung der kommunikativen Validierung<sup>6</sup>: Die Evaluationsergebnisse galten erst als valide, nachdem diese im Kommunikationsprozess von den Teilnehmenden als treffend angenommen wurden – in der vorliegenden Evaluation per Stellungnahme des Auftraggebers und Feedback des Evaluators.

Die Evaluationsstudie hat einen großen Anteil an summativen Elementen. Sie soll damit die Funktion erfüllen, zukünftiges Lernen zu ermöglichen, die Legitimation für die Programmelemente zu festigen und nicht zuletzt Ergebnisse zu produzieren, die in der Förderperiode 2014-2020 in politische Entscheidungen übersetzt werden können.

---

<sup>6</sup> vgl. Flick 1995: 168; Steinke 2000: 321; Bortz, Döring 2009: 334 ff.



## TEIL II

Die ESF-Interventionen sind nach der Erfahrung mit dem Ziel-3-Programm des Europäischen Sozialfonds in Österreich 2000-2006 wesentlicher Bestandteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich geworden. Das belegen zuerst einige Zahlen: Die im Rahmen der OP Beschäftigung Österreich 2007-2013 geplanten Maßnahmen umfassten ein Budgetvolumen von 1.115 Mio. EUR. Davon sind 472 Mio. EUR aus den Mitteln des ESF.

Die ESF-Interventionen werden im Spannungsfeld zwischen nationalen und europäischen Strategien umgesetzt und sind daher verpflichtet, Konvergenz und Kohäsion vorwärtszubringen. Der erste Teil der vorliegenden Evaluationsstudie beantwortet drei Fragen zur Rolle, zum Beitrag und Mehrwert der ESF-Interventionen zur Erreichung der Ziele nationaler Arbeitsmarktpolitik vor dem Hintergrund der Europäischen Beschäftigungsstrategie bzw. der Lissabon-Strategie.



### 3. Strategische Verknüpfung des ESF-Programms mit der nationalen Beschäftigungspolitik, Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik und Bildungspolitik

*„Die Kunst der Moderation ist [...] Stärken zu verbinden, damit aus einer Gruppe von Solisten ein Orchester wird.“ (Jan Bodo Sperling und Jacqueline Wasseveld)*

2009 beschreibt ÖROK in seiner Studie „EU-Kohäsionspolitik in Österreich 1995-2007“<sup>7</sup> eine Reihe von strukturellen Wirkungen, die aus den Vorgaben zur Umsetzung des ESF entsprungen sind und einen entscheidenden Einfluss auf die vor allem regionale Politikgestaltung hatten. In diesem Zusammenhang hat ÖROK festgestellt, dass der ESF in Österreich wesentlich für die Etablierung und Entwicklung von Territorialen Beschäftigungspakten beigetragen hat.<sup>8</sup> Ihrerseits haben die Territorialen Beschäftigungspakte zu einer qualitativen Verbesserung der (regionalen) Governance geführt.

#### 3.1 Fragestellung

Die erste Fragestellung der vorliegenden Evaluationsstudie fokussiert auf die Territorialen Beschäftigungspakte als Instrument zur strategischen Verknüpfung und Koordination des ESF-Programms mit der nationalen Beschäftigungspolitik, mit der Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik, Bildungspolitik und anderen Politikbereichen vor dem Hintergrund des SP 3b und der Förderung von Innovationen.

Die Frage lautet: Wie führen die Territorialen Beschäftigungspakte diese strategische Funktion aus?

Was die Aufgabe „Systematische Verknüpfung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mit anderen Politikbereichen auf regionaler und lokaler Ebene“ angeht, zielt die Fragestellung indirekt auf die Messung des Wirkungsziels der Territorialen Beschäftigungspakte (im Folgenden TEPs) ab, so wie es vom Operationellen Programm Beschäftigung Österreich 2007-2013 formuliert wurde<sup>9</sup>. OP Beschäftigung sah die Fortführung und die Unterstützung der TEPs als strategische Vernetzungsstrukturen zwischen arbeitsmarkt-, sozial- und bildungs- und regionalpolitischen Bereichen vor. Das Ziel der Untersuchung ist (1) die Identifizierung, Beschreibung und Analyse von zwei Best Practice-Beispielen im Bereich Projekte, welche die oben definierte strategische Funktion von TEPs in der Entstehung und Implementierung von innovativen Projekten zur Beratung, Betreuung und Integration von arbeitsmarktfernen Personen illustrieren und (2) die Abstrahierung der Ergebnisse in ein Modell.

<sup>7</sup> vgl. ÖROK 2009: 143 f.

<sup>8</sup> ebenda

<sup>9</sup> vgl. OP Beschäftigung 2009: 120. Operationelles Programm Beschäftigung Österreich 2007-2013 wird im Folgenden als OP Beschäftigung abgekürzt.

### 3.2 Analytisches Konzept

Um die Interaktion und Koordinationsformen innerhalb von TEPs systematischer erfassen und abbilden zu können, wird auf vier theoretische Konzepte rekurriert. Eines von ihnen ist ein Instrument in der Politikanalyse, die anderen drei sind Bestandteile der Organisationstheorie und des -managements.

**Good Governance:** „Die TEPs setzen seit 2001 das Prinzip der ‚Good Governance‘ modellhaft um.“<sup>10</sup> Zusätzlich zum demokratischen, guten, effektiven und verantwortungsvollen Regieren setzt die Good Governance ein neues Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft voraus, das eine Gesamtsteuerung der gesellschaftlichen Entwicklung unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft umfasst und das Konzept des aktivierenden Staates weiterentwickelt. Das Konzept des aktivierenden Staates<sup>11</sup> ist eine relevante Einzelheit für die TEP-Analyse durch die Einbringung einer neuen Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft, in der die Selbstregulierung Vorrang vor staatlicher oder hierarchischer Steuerung einnimmt. Die strategische Verknüpfung, Steuerung und Koordination von verschiedenen Politikbereichen in horizontal und vertikal verbundenen Netzwerken, Einbeziehung der gesellschaftlichen Akteure<sup>12</sup> im Policy making-Prozess, unter optimaler Nutzung von Strukturen, Ressourcen und institutionellen Kapazitäten wird bei den TEPs aktiv umgesetzt.

**Common Assessment Framework:** Nach den fünf Prinzipien von *Good Governance*, Offenheit, Teilnahme, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz, wurden innerhalb der TEPs auf Grundlage des „Common Assessment Framework“<sup>13</sup> TEP-Qualitätskriterien entwickelt und implementiert. Die Relevanz für die vorliegende Studie besteht darin, dass unter den Qualitätskriterien drei Kriterien Aussagen über die Funktion *Strategische Verknüpfung und Koordination unterschiedlicher Politikbereiche* machen können: Strategie und Planung, Partnerschaften und Ressourcen und bürgerbezogene Ergebnisse.

**Die Organisation als Nutzenstifter für andere Systeme:** Organisationen sind als Systeme zu verstehen, die „zweckorientiert und multifunktional [sind], d.h., sie müssen durch die eigene spezifische Wertschöpfung (Nutzenstiftung) Funktionen für andere Systeme ausüben und dabei die Anliegen mehrerer Anspruchsgruppen zufrieden stellen“<sup>14</sup>. Die Interaktionen mit den Anspruchsgruppen, seien es Personen, Organisationen oder Institutionen, haben Themen aus den Umweltsphären Gesellschaft, Technologie, Natur und Wirtschaft zum Objekt, an denen sie Interesse zeigen und wodurch sie sich verwirklichen wollen. Diese Interaktionsthemen sind persönlicher Natur (Anliegen und Interessen, Normen, Werte) und gegenständlicher Natur (Ressour-

<sup>10</sup> Hélène Clark, Europäische Kommission (Newsletter „TEPs & Governance“, 2005)

<sup>11</sup> Online-Verwaltungslexikon : [http://www.olev.de/ak.htm#aktivierender\\_Staat](http://www.olev.de/ak.htm#aktivierender_Staat) (12.02.2014)

<sup>12</sup> Die gesellschaftlichen (privaten) Akteure gehören nach Knoepfel et al. zusammen mit den öffentlichen und die parastaatlichen Akteuren zu der Gruppe der Politikakteuren. Die privaten Akteure umfassen die Politikadressaten, die Politikbegünstigten, Benachteiligte und die Nutznießer. Die parastaatlichen Akteuren bezeichnen private Akteure, an die der Staat Kompetenzzuteilung delegiert (in den korporatistischen Demokratien sind die Großverbände des Dritten Sektors, wie zum Beispiel Caritas (vgl. Knoepfel et al. 2011: 60 ff; 73 f.).

<sup>13</sup> Common Assessment Framework (Das Gemeinsame Europäische Qualitätsbewertungssystem) wurde als erste Version von der Innovative Public Services Group (IPSG) im Jahre 2000 entwickelt, eine aus Expertinnen und Experten aus den EU-Mitgliedsstaaten bestehende Arbeitsgruppe, welche die Aufgabe hatte, Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit im Bereich innovativer Verwaltungsmodernisierung zu fördern. Common Assessment Framework ist ein aus TQM und EFQM entwickeltes Instrument, mit dem eine Organisation (des öffentlichen Rechts) unter verschiedenen Qualitätsaspekten sich selbst bewerten oder bewertet werden kann (CAF 2006).

<sup>14</sup> Rüegg-Stürm 2002: 20 f.

cen).<sup>15</sup> Die Positionierung gegenüber den Anspruchsgruppen erfolgt nach dem St. Galler Management-Modell im Sinne des strategischen Anspruchsgruppenkonzepts und/oder des normativ-kritischen (ethischen) Anspruchsgruppenkonzeptes – die zwei Konzepte schließen sich gegenseitig nicht aus<sup>16</sup>. Strategisch im Sinne des Anspruchsgruppenkonzepts wählt eine Organisation die Partner nach der „Wirkmächtigkeit der Ansprüche“<sup>17</sup> aus. Die TEPs würden demnach als Partner einflussreiche Organisationen und Individuen wählen, die Verfügungsmacht über Ressourcen und/oder machtpolitische Durchsetzbarkeit der Ansprüche besitzen. Normativ-kritisch oder ethisch wird die Auswahl der Anspruchsgruppen unabhängig von der politischen oder wirtschaftlichen Einfluss- oder Ressourcenmacht gemacht, lediglich aufgrund der ethischen Legitimität der Gruppe<sup>18</sup> – arbeitsmarkferne Personen oder Träger aus dem Bereich Nonprofit sind Beispiele dazu im Kontext der TEPs. So entsteht die ethisch begründbare Legitimität der Organisation als Kongruenz zwischen strategischem Handeln und gesellschaftlichen Werten.

**Strategisches Management:** Rüegg-Stürm<sup>19</sup> nennt drei Organisationsleistungen, von denen die Lebensfähigkeit einer Organisation abhängt: Strategie, Strukturen und Kulturen. Alle drei gelten hier als „Ordnungsmomente“ einer Organisation. Zwei sind von besonderer Relevanz für das Untersuchungsobjekt und werden im Folgenden kurz beschrieben.

Durch die Zielformulierung beginnt die Entwicklung einer Organisationsstrategie. Allerdings setzt die Zielformulierung voraus, dass die Organisation über ein Orientierungswissen verfügt. Es geht dabei darum, Klarheit über fünf Themenkomplexe zu verschaffen: über (1) Anliegen, Bedürfnisse und Interessen der Stakeholder, über (2) den zu erbringenden Nutzen für die Anspruchsgruppen, über (3) den „Fokus der Wertschöpfung“ und (4) Kernkompetenzen und über (5) Kooperationsfelder und -partner. Abgeleitet aus diesen Erkenntnissen wird das Ziel formuliert und dadurch die strategische Ausrichtung der Organisation. Für jede einzelne strategische Initiative werden Zwischenziele, Akteure und deren Erwartungen, Aktivitäten und notwendige Ressourcen hinzugezählt.<sup>20</sup> Hinter diesen fünf Fragen und entlang des ganzen Prozesses der Strategiefindung und -implementierung wird ein übergeordneter, anspruchsvoller, kontinuierlicher Aushandlungs- und Entscheidungsprozess geführt: das *Strategische Management*<sup>21</sup>. Er setzt das stetige Abwägen zwischen externen Chancen und internen Ressourcen zwecks kontrollierter Organisationsentwicklung unter Berücksichtigung von Anliegen, Bedürfnissen und Interessen der Anspruchsgruppen und eigenen Werten um. Obwohl Strategisches Management linear dargestellt wird (siehe Abbildung 2) und einen Anfang und ein Ende allein durch die Nummerierung suggeriert, ist das strategische Management ein iterativer Prozess: die Ergebnisse der strategischen Kontrolle werden zum Input für die Bewertung der Stufe 1.

Eine angemessene Differenzierung (Aufbauorganisation) und effektive Koordinierung der Teilleistungen (Ablauforganisation) wird durch seine Strukturen gesichert. Die Struktur wird aus Strategien abgeleitet, setzt klare Rahmenbedingungen (z.B. finanzielle und personelle Ressourcen) und gibt einen zielorientierten Arbeitsablauf vor. Die Struktur ist insofern für die Untersu-

<sup>15</sup> vgl. ebenda: 32 ff.

<sup>16</sup> vgl. ebenda 2002: 30

<sup>17</sup> ebenda 2002: 30

<sup>18</sup> Ulrich 1997: 427 ff.; 438 ff.

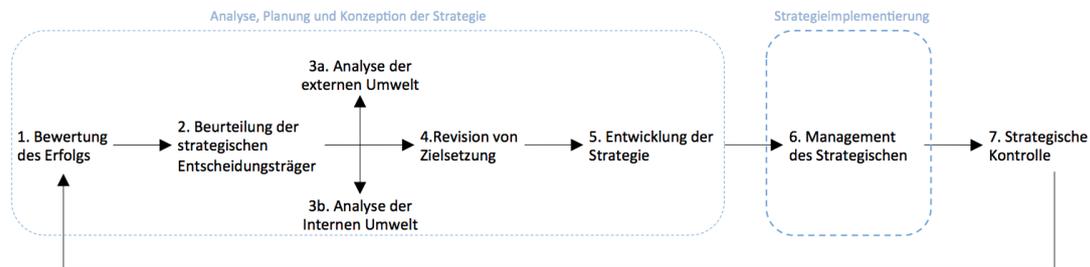
<sup>19</sup> vgl. Rüegg-Stürm 2002: 32 ff.

<sup>20</sup> vgl. ebenda 2002: 40 ff.

<sup>21</sup> vgl. Pirjol 2006: 7 f.

chungsfrage relevant, als die TEPs eine komplexe 3D-Struktur aufweisen: Sie vereinen Organisationseinheiten, die vertikal oder horizontal miteinander in Verbindung stehen.

Abbildung 2 Strategischer Planungs- und Umsetzungsprozess



Quelle: Bresser 2001: 728, modifiziert und ergänzt

### 3.3 Methodisches Vorhaben

Die Untersuchung dieses komplexen Aspekts bediente sich der Technik der theoriebasierten Exploration nach Bortz und Döring<sup>22</sup>, die durch eine qualitative Empirie ergänzt wird. Die ersten über eine Desktop-Recherche gewonnenen Informationen zum Themenkomplex „TEPs“ wurden zuerst in ein Inventar von Kategorien zusammengetragen. Zur Bildung eines deskriptiven Systems (Kategorienschemas) für die Untersuchung wurden weiterhin Informationen aus relevanten fachliterarischen Quellen ausgewertet und ein analytisches Konzept ausgearbeitet. Berücksichtigt wurden sowohl Quellen aus dem öffentlichen Teil der Webpräsenz der TEPs<sup>23</sup> als auch aus dem internen Bereich. Es handelt sich um SP 5- und SP 3b-Anträge, Anträge auf Fördermittel, Paktverträge, Geschäftsordnungen, Arbeitsprogramme, Protokolle der Paktgremien etc. Außerdem wurden die bisherigen Evaluationsergebnisse zum Thema TEPs<sup>24</sup> angemessen berücksichtigt. Aus den Inventaren wurden per semantischer oder dimensionaler Analyse<sup>25</sup> die Aspekte herausgefiltert, die für die Beantwortung der Untersuchungsfragen besonders relevant erscheinen. Die Auswahl war die Grundlage für die Entwicklung eines Untersuchungsrasters für das systematische Durchsuchen von weiteren ausgesuchten Literaturquellen und für die Zuordnung der Aussagen, die in der Empirie gewonnen wurden. Die Empirie wurde anhand von sechs Interviews mit TEP-KoordinatorInnen aus der bundesweiten Koordinationsstelle (Kooo) und den unterschiedlichen TEPs in Österreich ergänzt. Die ersten zwei Interviews hatten einen explorativen Charakter. Das dritte Interview wurde als halbstrukturiertes Erhebungsinstrument konstruiert, um für Einzelfragen zur Strategie der TEPs, Struktur, Partnerschaften, Mechanismen zu Erfolgen, Misserfolgen oder zu relevanten Beispielen Antworten zu finden. Drei der befragten Experten wurden nach relevanten Fallbeispielen gefragt mit der Intention, zwei Fallstudien<sup>26</sup> als empiri-

<sup>22</sup> vgl. Borz, Döring 2009: 358 ff.

<sup>23</sup> www.pakte.at (11.01.2013)

<sup>24</sup> Krippans, Ainz, 2012; Pühringer, Stelzer-Orthofer 2012; Krippans, Ainz, Pühringer, Stelzer-Orthofer 2011; Huber 2003; ECOTEC 2002

<sup>25</sup> vgl. Kromrey 2009: 107 ff.

<sup>26</sup> In der Erhebung der zwei gewählten Fallstudien fehlt im klassischen Sinne die Phase der Beobachtung. Methodisch gesehen wurde die Beobachtung allerdings durch den Einsatz des problemzentrierten Interviews kompensiert. Diese Art Interview entwickelt sich zwar entlang eines halbstrukturierten Interviews, kann aber Elemente eines offenen Interviews, eines (quantitativen) Fragebogens oder eines biographischen Ansatzes beinhalten und damit den Effekt der ergänzenden Informationen wie die Beobachtung erzeugen (vgl. Lamnek 2010: 332 ff.).

sche Grundlage für die Beantwortung der Fragestellung zu gewinnen. Für die Auswahl der Fälle wurde das *Most Similar Systems Design*<sup>27</sup> angewendet. Es ist von der Prämisse ausgegangen, dass das Management des Strategischen in den TEPs ähnliche Strukturen und Prozesse ausweisen und dass die Variationen minimal sind. Die Fallstudien zielten darauf ab, nicht nur die Ähnlichkeiten zu identifizieren und für das Modell vorzubereiten, sondern auch die (minimalen) Unterschiede festzulegen bzw. ihre möglichen Ursachen zu analysieren.

Die induktiv aus den Interviews und Fallstudien gewonnenen Indikatoren, welche die Fälle zuerst dekonstruieren, wurden am Ende mit den theoretischen Indikatoren aus der fachliterarischen Recherche zusammengeführt und die Aggregation im Sinne der theoriebasierten Exploration in ein Modell „rückübersetzt“. Auch die Modellierungsschemata sind Ergebnis der theoretischen Auseinandersetzung mit den zwei Themengebieten in der Phase der theoriebasierten Exploration. Sie knüpfen an die vorhandenen Theorien an und konstruieren sie im Sinne der Fragestellung der Untersuchung neu. Die Intention der Studie ist die Sammlung von Einzelheiten darüber, wie zwei unterschiedliche TEPs ihre strategische Funktion in der Entstehung und Implementierung von innovativen Projekten zur Beratung, Betreuung und Integration von arbeitsmarktfernen Personen wahrnehmen. Die statistische Repräsentativität spielt hier keine Rolle, sondern die inhaltliche Repräsentation theoretisch relevanter Merkmale.<sup>28</sup>

### 3.4 Territoriale Beschäftigungspakte – ein kurzer Rückblick

Das Kapitel fast zwecks theoretischer Kontextualisierung die Haupteckensteine zu TEPs aus ausgewählten relevanten Evaluationsstudien zusammen, die bis Ende 2012 publiziert wurden.

#### Ziele und Strategien

Zwei Besonderheiten bestimmten die Zielfindung und das -spezifikum der TEPs: (1) Das Haupt-handlungsfeld der österreichischen TEPs ist überwiegend die Arbeitsmarktpolitik – daher auch die institutionelle Ansiedlung der Kompetenzen auf Bundesebene beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz; (2) TEPs wurden ein wesentlicher Bestandteil der Beschäftigungsstrategie im Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung<sup>29</sup>. Die Hauptzielsetzung der TEPs liegt daher in der Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik: durch eine horizontale wie vertikale strategische Abstimmung der unterschiedlichen Politikfelder, durch die Schaffung und Umsetzung einer breit angelegten regionalen und/oder lokalen Partnerschaft, durch verbesserte Koordination der Akteure und Ressourcen zum beschäftigungswirksamen Zusammenagieren, die damit letztendlich zur Verbesserung in der Betreuung und Integration von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen führen.<sup>30</sup> „Die Territorialen Beschäftigungspakte stellen einen wesentlichen Teil der Arbeitsmarktpolitik Österreichs dar“.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> vgl. Blatter et al. 2007: 141 ff.

<sup>28</sup> vgl. Merrens 1997: 100

<sup>29</sup> vgl. Huber 2003: 14

<sup>30</sup> vgl. OP Beschäftigung 2009: 115; 120

<sup>31</sup> Krippans, Ainz 2012: 6

Nichtsdestotrotz blieb den TEPs hinsichtlich der operativen Zielsetzungen und zusätzlichen Handlungsfelder immer noch ein sehr großer Spielraum für regionale Differenzierung. Die TEPs verfolgen zwar übergeordnete arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und strukturpolitische Ziele und entwickeln Strategien, sie passen sich jedoch an die jeweiligen regionalen Problemlagen an. Die konkrete Ausformulierung dieser Ziele obliegt den Paktpartnern selbst und ist Bestandteil des Paktvertrages. Von Seiten übergeordneter Gebietskörperschaften wurden nur sehr allgemeine Vorgaben hinsichtlich der von den Pakten zu verfolgenden Ziele gemacht. Dieser Bottom-up-Ansatz entspringt der Grundannahme, dass die TEPs aufgrund ihres besseren Verständnisses für regionale Problemlagen durch eigenständige Arbeit effizientere Problemlösungen erzielen als zentralistische Organisationseinheiten.<sup>32</sup> Somit haben die TEPs „sehr erfolgreich zur Umsetzung bzw. Transferierung gesamtstaatlicher Zielsetzungen gerade auch des ESF auf regionale Gegebenheiten beigetragen“<sup>33</sup>.

## Funktionen

Schon 1999 hat die Europäische Kommission die Aufgabe der TEPs aus der Vision von regionalen und lokalen Partnerschaften unter breiter Beteiligung politisch-administrativer und zivilgesellschaftlicher Akteure ausformuliert. Diese Partnerschaften sollen im Bereich Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik die Probleme identifizieren und Lösungen finden, die an die regionalen Bedürfnisse angepasst sind, und dazu Strategien unter Einbeziehung von unterschiedlichen Interessensgruppen und Ressourcen entwerfen, abstimmen und umsetzen, gemeinsame Arbeitsprogramme ausarbeiten und schwerpunktadäquate Maßnahmen umsetzen. Die Funktionen der TEPs sind auf die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Ziele abgestimmt.

Sowohl die Fremd- als auch die Selbstdefinitionen der TEPs beinhalten Koordination von Beschäftigungs-, Sozial- und Wirtschaftspolitik als zentrale strategische Aufgabe. OP Beschäftigung Österreich sieht für die TEPs vor: „Durch das Zusammenwirken aller für die Entwicklung einer Region relevanten Akteure im Rahmen des Netzwerks der Pakte wird sichergestellt, dass die Analyse und Strategie in der Region von allen gleichermaßen mitgetragen wird. Die darauf aufbauenden Maßnahmen sind in umfassenden Arbeitsübereinkommen festgelegt und bewirken eine bessere Erfassung der arbeits- und sozialpolitischen Zielgruppen ebenso wie eine strukturiertere Abstimmung mit den wirtschaftspolitischen Aktivitäten.“<sup>34</sup> Die Koordinationsstelle der TEPs in Österreich definieren die Pakte per se als „Koordinationsgremien, die auf inhaltliche und finanzielle Ressourcen sowie das Know-how von regionalen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Akteurinnen und Akteuren zurückgreifen.“<sup>35</sup> Die Breite und Komplexität der von TEPs adressierten Probleme betrifft immer mehr andere Politikbereiche als die regionale Arbeitsmarkt- und Standortpolitik. Die Pakte verknüpfen die „Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mit anderen Politikbereichen wie der Behinderten-, Berufsbildungs-, Chancengleichheits-, Familien-, Frauen-, Kommunal-, Regional-, Sozial-, Standort-, Struktur- und Wirtschaftspolitik.“<sup>36</sup> Die Antworten zu der Frage, was die Paktakteure selbst von der Zusammenarbeit in den TEPs erwarten, zeigen eine hohe Identifikation mit den Paktfunktionen:  $\frac{3}{4}$  erwarten eine bessere Einigung über die Zielsetzung arbeitspolitischer Maßnahmen, über  $\frac{4}{5}$  erwarten die Entwicklung und Umset-

<sup>32</sup> vgl. Huber 2003: 55; 69

<sup>33</sup> OP Beschäftigung 2009: 50

<sup>34</sup> OP Beschäftigung 2009: 40

<sup>35</sup> Koordinationsstelle der TEPs in Österreich 2011: 10–11

<sup>36</sup> www.pakte.at (11.12.2013)

zung nachhaltiger arbeitsmarktpolitischer Strategien, 2/3 wünschen sich eine bessere Koordination verschiedener Politikbereiche und 90 von 100 wünschen sich die TEPs als Plattform für die Umsetzung von innovativen Maßnahmen.<sup>37</sup>

### Akteure und Partnerschaften

Die TEPs weisen verständlicherweise heterogene Akteurskonstellationen auf. Die ursprünglichen Mitglieder der TEPs sind die Landesregierungen, Landesgeschäftsstellen des AMS und einige Sozialpartner. Novum ist, „den Pakten gelang es auf strategischer Ebene in Institutionen, die traditioneller Weise nicht den ArbeitsmarktakteurInnen zugerechnet werden, Akzeptanz für wichtige arbeitsmarktpolitische Themen zu schaffen“<sup>38</sup>. Dementsprechend wurden zusätzlich ab dem Jahre 2000 in die unterschiedlichen TEPs Institutionen wie Bundessozialämter, Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Landesschulrat, Vertreter der politischen Parteien oder Bildungsinstitutionen übernommen – und damit die Handlungsfelder und Funktionen erweitert. Kommunen sind auch entweder über ihre Vertretung oder über Vertreter der Gemeindeverbände in die TEPs eingebunden. „Partnerschaften sind ein wesentliches Instrument lokaler Governance.“<sup>39</sup>

Es ist weiterhin zwischen Haupt- und Vertragspartner und sämtlichen Interessensgruppen zu unterscheiden. Die Zweiten sind vertraglich in Entscheidungs- und Finanzierungsprozesse eingebunden und nehmen somit direkten Einfluss auf die Zielformulierung und Implementierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die Ersten können indirekten Einfluss auf die Tätigkeiten der TEPs nehmen, beispielsweise durch bedingungslose oder bedingungsgebundene Einbringung von Ressourcen oder Verweigerung von Ressourcen. Einen Überblick über die Zusammensetzung der Haupt- und Vertragspartner in den TEPs verschafft Tabelle 1. Ein Vergleich der Mitgliederstruktur 2010 mit der Erhebung der Mitgliederstruktur 2003 zeigt, entgegen regionalen Individualentwicklungen, eine gewisse Stabilität der Pakte<sup>40</sup>. Diese Stabilität setzt sich fort für den Zeitraum bis 2013.

### Koordination der Pakte

In der Einrichtung einer vertikalen<sup>41</sup> Koordination der TEPs nahm Ende der 1990er Jahre das damalige Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine aktive Rolle ein. Dazu sind jeweils ein Nachteil und ein Vorteil zu erwähnen: zusätzliche Vorgaben hinsichtlich ihrer Aufgabenstellungen und internen Organisation der Pakte, aber auch Sicherung einer langfristigeren Perspektive hinsichtlich der Etablierung von Pakten durch die Einrichtung der Koordinationsstelle für TEPs. Die horizontale Koordination, und dadurch ein systematischer Erfahrungsaustausch, erfolgt über eine horizontale Vernetzung der TEPs.

---

<sup>37</sup> vgl. Krippgans, Ainz 2012: 129

<sup>38</sup> Huber 2003: 105

<sup>39</sup> OP Beschäftigung 2009: 50

<sup>40</sup> vgl. Krippgans 2011: 39

<sup>41</sup> vom Bund über die Länder in die Regionen

## Strategische Ausrichtung und Wirkmechanismus

Die strategische Ausrichtung der TEPs orientiert sich an Zielvorgaben im OP Beschäftigung und an den Problemlagen der Adressaten. Jedoch nicht nur: Die strategische Ausrichtung der TEPs ist einerseits auch durch die Zusammensetzung der Haupt-, Vertragspartner und der sonstigen Akteure beeinflusst, andererseits durch die Nähe zu politisch-administrativen Strukturen und die Rolle im Verwaltungs- und Kontrollsystem (VKS).<sup>42</sup> Die Wirksamkeit der TEP-Strukturen zur Umsetzung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen entspringt der Grundannahme, dass (autonome) regionale Partnerschaften aufgrund ihrer Nähe ein besseres Verständnis für regionale Problemlagen haben und dadurch effizientere Problemlösungen erzielen als zentralistische Organisationseinheiten.

### Die Hauptzielgruppe: arbeitsmarktferner Personenkreis

Mit Beginn der Förderperiode 2007-2013 wurden den Pakten Mittel zur Verfügung gestellt, die der Umsetzung des Schwerpunktes 3b „Integration arbeitsmarktferner Personen“ dienen. OP Beschäftigung Österreich 2007-2013 ernennt direkt die TEPs als Hauptinstrument zur Umsetzung der Integration arbeitsmarktferner Personen und erkennt dadurch die Kompetenz der TEPs für schwierig anzusprechende arbeitspolitische Zielgruppen an.<sup>43</sup>

Durch die Einbindung des ESF SP3b in die Struktur der TEPs wurde sichergestellt, dass

- ▶ in den meisten Bundesländern eine arbeitsmarktpolitische Gesamtstrategie und eine ergänzende sozialpolitische Strategie entwickelt wurde, um die SP3b-Zielgruppe anzusprechen.
- ▶ alle relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure, die mit der SP3b-Zielgruppe arbeiten, gemeinsam an der Entwicklung und Umsetzung geeigneter Maßnahmen mitwirken.
- ▶ zielgruppen- und individuengerechte Lösungen erarbeitet werden.
- ▶ die Angebote der TEP-Akteure aneinandergeknüpft werden und Doppelungen vermieden werden.
- ▶ die Nachhaltigkeit der Maßnahmen gesichert wird.

Mit dem SP3b war auch zu erproben, mit welchen Instrumenten und über welche institutionellen Strukturen die Arbeitsmarktintegration arbeitsmarktpolitischer Problemgruppen am besten erfolgen kann. Das setzte sowohl eine strategische Auswahl der Partner als auch die Koordination der Zusammenarbeit zwischen den Letzteren und den Trägern voraus. Die Einführung des SP3b änderte die Fremd- und Selbstwahrnehmung der Pakte im Sinne einer Aufwertung.<sup>44</sup> Auch die begleitende Bewertung der Interventionen des Europäischen Sozialfonds Österreich 2007-2013 unter Schwerpunkt 3b bestätigte im Nachhinein die Tatsache, dass die TEPs zur Integration der Zielgruppe der arbeitsmarktfernen Personen mithilfe der Entwicklung von innovativen und politikbereichübergreifenden Maßnahmen ein geeignetes Instrument sind.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> vgl. Krippans 2012: 34

<sup>43</sup> vgl. OP Beschäftigung 2009: 90

<sup>44</sup> vgl. Krippans, Ainz 2012: 138

<sup>45</sup> vgl. ebenda: 89; 139

Tabelle 1 Territoriale Beschäftigungspartner

Bundesland	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
<b>Institution</b>									
Land (allg. Benennung und/oder LH/LH Stellvertreter)	x	x	x	x	x	x	x	x	
Land, Abt. Wirtschaft				x	x	x	x	x	
Land, Res. Bildung				x		x			
Land, Res. Soziales		x		x	x	x	x	x	
Land, Abt. Jugend und Frauen							x	x	
Land, Res. Umwelt				x					
Land, KompZ. Landesentwickl. und Gemeinden		x							
Stadt/ausgew. Magistratsabt./Gemeinde							x		x
Stadteinrichtung (z.B. waff Wien)									x
Bezirksvorstellungen									x
AMS	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bundessozialamt	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Landeschulrat	x		x	x			x	x	
Wirtschaftskammer	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Landeswirtschaftskammer	x						x		
Arbeitskammer/Kammer für Arbeiter und Angestellte	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Landesarbeitskammer					x		x		
Kammer für Land- und Forstwirtschaft					x				
Gemeindevertreterverband der VP			x	x			x		
Industriellenvereinigung	x	x	x	x	x		x	x	x
Österr. Gewerkschaftsbund	x	x	x	x	x	x		x	x
Politische Parteien des Landtages				x		x			
Verband Sozialdemokratischer Gemeindevertreter			x						
Gemeindeverbände	x							x	
Österreichischer Städtebund Landesgruppe							x		
Regionalmanagements					x				
RegionalmanagerInnen für Chancengleichheit					x				
Gender-Mainstreaming-Beauftragte	x	x			x	x			
Regionale Koordinationsstellen					x	x			
Krankenkasse							x		
Pensionsversicherungsanstalt						x	x		
Sonst. Organisationen (NGOs, Org. der freien Wirtschaft etc.)						x	x	x	x
Experten									x

In den Paktgremien vertretene Institutionen mit budgetärer oder inhaltlicher Befugnis oder beratender Funktion. Der Name der Institutionen und/oder Abteilungen mag von Bundesland zu Bundesland leicht variieren. Redundanzen sind auch nicht völlig ausgeschlossen. Stand 2013. Quelle: interne Dokumentation von TEPs. Eigene Darstellung.

### TEPs: Beständigkeit und Innovation

Das 16-jährige Bestehen von TEP-Strukturen<sup>46</sup> bedeutet zuerst wiederholte Erfahrungen, die sich als bewährte Lösungen etabliert haben, aber auch die Chance und die Mittel um Neues auszuprobieren. Mit Unterstützung der Pakte innerhalb der Trägerorganisationen wurden dementsprechend Innovationen auf unterschiedlichen Ebenen generiert. Pühringer und Stelzer-Orthofer

<sup>46</sup> Die ersten vier TEPs wurden als Pilotprojekt im Jahre 1997 gestartet, seit 2001 gibt es TEPs in allen neun österreichischen Bundesländern, TEPs auf Landesebene und zusätzlich einige Partnerschaften auf regionaler Ebene (vgl. <http://www.pakte.at/teps/geschichte.html>).

konnten feststellen<sup>47</sup>, dass etwa die Hälfte der Projekte für den Antrag auf ESF-Förderung aus dem SP3b neu konzipiert wurden, die andere Hälfte setzt sich aus Weiterentwicklungen und Fortführungen von schon bestehenden Projekten zusammen.

Die innovative Tradition innerhalb der TEPs soll auch in der Förderperiode 2007-2013 fortgeführt werden.<sup>48</sup> In jedem Schwerpunkt waren daher 2,5% der Mittel zur Förderung bzw. Durchführung von innovativen Maßnahmen und Projekten reserviert. Im Zusammenhang mit dem Schwerpunkt 3b werden im OP Beschäftigung Österreich 2007-2013 die TEPs auch dazu aufgefordert, Projektvorschläge zur Entwicklung und Professionalisierung von Ansätzen zur Verbesserung der Integration der Zielgruppen in den Arbeitsmarkt einzureichen.<sup>49</sup> Voraussetzungen sind: (1) die Projekte sollen auf einer „gemeinsamen Analyse, Strategie und Umsetzungsplanung aller relevanten Akteure beruhen“ und (2) innovativ sein oder die Weiterentwicklung und Adaption von schon existierenden innovativen Modellprojekten darstellen.<sup>50</sup> Innovative Maßnahmen im Sinne des OP Beschäftigung 2007-2013 umfassen laut [www.pakte.at](http://www.pakte.at) neue Praktiken, Konzepte, Instrumente, Kooperations- und Organisationsformen, Methoden, Prozesse sowie Regulierungen. Die Koordinationsstelle der TEPs in Österreich nutzt folgende Katalogisierung innovativer Formen:<sup>51</sup> prozessbezogene, strukturelle, systemische und methodische Innovationen. Die Förderung von Innovationen erfolgt im Rahmen der Umsetzung des SP5 und SP3b des ESF-Programms Beschäftigung Österreich 2007-2013, aber auch über Mittel aus dem SP1 *Anpassungsfähigkeit der ArbeitnehmerInnen und der Unternehmen* und SP2 *Bekämpfung der Arbeitslosigkeit* des ESF-Programms sowie über die Kofinanzierung seitens der BMASK.

## Herausforderungen

Zwei Extreme sind im Zusammenhang zu benennen: eine politisch ideologische und eine pragmatische Haltung. Huber machte im Jahre 2003<sup>52</sup> darauf aufmerksam, dass die TEPs vom politischen Klima stark beeinflusst werden, da sie primär von politischen Institutionen besetzt werden. In den Bundesländern, in denen politischer Konsens herrscht, wird das politische Handeln von TEPs unterstützt, im Unterschied zu den Bundesländern, in denen kein politischer Konsens herrscht. Beide Lagen verstecken in unterschiedlichem Maß das Risiko einer Ideologisierung des politischen Instruments TEP und einer Aufhebung der Strategie auf die politische Ebene des reinen politischen Diskurses, der zu abstrakt ist, um mit der regionalen Realität etwas gemeinsam haben zu können. Das hat sich nur zum Teil bestätigt.

Auf der anderen Seite ist naturgemäß das Interesse von privatrechtlichen Akteuren im For-profit- und Non-for-Profit-Sektor für nationale oder regionale politisch-strategische Interessen und für Belange der politisch-administrativen Strukturen eher gering. Für die TEPs ist daher eine der Hauptherausforderungen, die Eigeninteressen der Partnerinstitutionen und sonstiger Beteiligten, sowohl privat- als auch öffentlich-rechtlich, gleichermaßen wahrzunehmen und zu wahren<sup>53</sup>.

<sup>47</sup> vgl. Pühringer, Stelzer-Orthofer 2011: 54

<sup>48</sup> vgl. OP Beschäftigung 2009: 53

<sup>49</sup> vgl. ebenda: 90

<sup>50</sup> vgl. ebenda: 90

<sup>51</sup> vgl. Koordinationsstelle der TEPs in Österreich 2011: 34

<sup>52</sup> vgl. Huber 2003: 15

<sup>53</sup> ebenda

### 3.5 Fallstudien

In den nächsten zwei Kapiteln werden die Aktivitäten in zwei TEPs anhand von zwei von diesen TEPs initiierten Projekten exemplarisch präsentiert. Die TEPs sind keine abstrakten Konstruktionen, sondern lebendige Strukturen, die zur Bewältigung eines politisch definierten Problems im Zusammenhang mit dem Unterstützungsbedarf einer bestimmten Zielgruppe entstanden sind. Nicht die Projekte selbst stehen im Vordergrund, sondern die Tätigkeiten der TEPs und der TEP-Koordination bei der Konzeption des Projektes, bei der Auswahl der Partner, den Politikbereichen und der Formung des strategisches Netzes, bei der Auswahl der Träger und Implantierung des Projektes, bei Reproduktion des Konzeptes auf der regionalen Ebene und bei Überführung des Projekts in die Regelfinanzierung.

Für die Falldarstellung wurde die so genannte *feature story* gewählt. Der Evaluator gestaltet zwar die Struktur der Falldarstellung, nutzt jedoch die bildhafte Sprache des/der Erzählers/in in Form von Direktzitatens als dokumentarische Untermauerung des Sachverhaltes.

#### 3.5.1 FAIRnetz

Projektsteckbrief	
Name	FAIRnetz
Bundesland	Niederösterreich
Ablaufzeit	Juni 2011 – Juni 2013
SP3-Zielgruppe	Langzeitarbeitslose/-beschäftigungslose Personen, Sozialhilfe- und BMS-BezieherInnen, Personen mit Migrationshintergrund, Personen mit psychischen und/oder physischen und/oder geistigen Einschränkungen mit besonderem Förderbedarf
Ziele	Integration der Zielgruppenpersonen in den Regelarbeitsmarkt (Leitziel)
Trägerschaft	12 Träger aus dem Bereich Soziales
Innovationen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zentral entwickelt und dezentral ausprobiert</li> <li>– modulartige Elemente, die in der Intensität und in der Dauer und Abfolge/Reihenfolge fallbezogen ausgewählt werden können, die per Case Management gesteuert werden, um den Hilfefluss nicht unterbrechen zu müssen</li> <li>– individuell zugeschnittene bzw. zielgruppenspezifische Vernetzung zwischen Akteuren inklusive zwischen den umsetzenden Trägern</li> <li>– horizontale und vertikale Vernetzung zwischen Förderern und umsetzenden Projektträgern (und sonstigen sozialen Organisationen)</li> <li>– Verantwortung für den Kunden/Klienten wird gemeinsam von allen Partnern getragen.</li> </ul>
Ergebnis	Integrationsquoten von fast 50% – bezogen auf die oben beschriebene Zielgruppe
Erfolgsfaktoren	strategische Vernetzung und Koordination Anpassung des Angebotes und Netzwerks am Klientenbedarf Case Management Freiwilligkeitsprinzip: <ul style="list-style-type: none"> <li>– für die Zielgruppe zur Inanspruchnahme der Maßnahme</li> <li>– für die Trägerorganisationen zur Übernahme der Trägerschaft für FAIRnetz</li> </ul>

Benannter Mehrwert	<ul style="list-style-type: none"> <li>– horizontale Vernetzung zwischen den umsetzenden Projektträgern;</li> <li>– Verantwortung für den Kunden/Klienten wird gemeinsam von allen Partnern getragen, sodass immer ein Partner, wenn der andere nicht konnte, förder-technisch und inhaltlich eingesprungen ist, um die Lücken zwischen den Maßnahmen und den Förderungen abzudecken – ungeachtet dessen, ob öffentlich-rechtliche oder zivil-gesellschaftliche Einrichtung;</li> <li>– Vernetzung der Träger</li> </ul>
Übernahme in das Standardregelprogramm	seit 2013
Quellen	<a href="http://www.pakte.at/projekte/2932/6574.html">http://www.pakte.at/projekte/2932/6574.html</a> INT-04-01

### Ausgangssituation

Das von OP Beschäftigung Österreich 2007-2013 definierte strategische Ziel im Rahmen des Schwerpunkts 3b ist die Verbesserung der Integration arbeitsmarktferner Personen in den Arbeitsmarkt durch die Entwicklung und Erprobung neuer Maßnahmen und durch die strategische Vernetzung und das Zusammenwirken relevanter Institutionen.<sup>54</sup> Mit der Aufnahme dieser Zielgruppe in den Zielgruppenkatalog der ESF-Interventionen mit eigenem Schwerpunkt entstanden die politischen und finanziellen Rahmenbedingungen, welche neue Möglichkeiten eröffneten, um diese schwer erreichbare Zielgruppe zu integrieren. Der TEP Niederösterreich ergriff die Chance, Projekte zur Schnittstelle Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu entwickeln, in denen die Integration der Zielgruppe effektiv organisiert und gesichert werden kann. „Wenn man wirklich Ursachenforschung betreibt, zuerst gab's 3B und die Möglichkeit, für diese Zielgruppe ganz konkret in diesem Maßnahmenbereich was zu tun, und aus dieser Möglichkeit heraus ist auf der oberen Ebene eine Idee geboren worden, die dann in die Regionen getragen wurde – zuerst einmal zu den Trägern und letztendlich zu den Zielgruppenpersonen. [...] ohne die Möglichkeit im Rahmen des ESF und im Rahmen des Schwerpunktes 3b zusätzliche Fördermittel zu haben und diesen Spielraum zu haben, etwas zu probieren, etwas Neues, hätte es das [das Projekt FAIRnetz] nicht gegeben.“<sup>55</sup>

### Das Konzept

Im Unterschied zu den meisten Projekten, die von Trägern initiiert werden, entstand die Konzeption von FAIRnetz „am Reißbrett“ in der TEP-Koordinationsstelle. Die TEP-Koordinatorin hat 2010 eine Arbeitsgruppe einberufen, die aus den Hauptfördergebern bestand, und die auf Basis der Schwerpunkt 3B-Förderrichtlinien und aus der Erfahrung mit den Bedürfnissen der SP3b-Klientel ein Konzept zur Integration dieser Zielgruppenpersonen erarbeitet haben. Die Vision war: „Zu jedem Einzelfall, zu jeder Einzelperson, zu jeder Zielgruppenperson gibt es zwischen den Betreuungseinrichtungen und Fördergebern eine Vernetzung“.<sup>56</sup> Innerhalb des gegebenen Interventionsrahmens, je nach Fall wird eine individuelle Intervention gesetzt, welche die persönlichen Vorgeschichten der einzelnen SP3b-KlientInnen berücksichtigt, ihre unterschiedliche

<sup>54</sup> vgl. OP Beschäftigung 2009: 86

<sup>55</sup> INT-04-01 Z. 221-234

<sup>56</sup> ebenda Z. 32-33

Bedarfe und Bedürfnisse. Zu den sozial-politisch und gesellschaftlich definierten Attributen der Zielgruppe *arbeitsmarktferner Personen*<sup>57</sup>, welche die Betreuung schwierig und komplex macht, kam in Niederösterreich die landeseigene arbeitsmarktspezifische Besonderheit dazu: strukturschwache Regionen, in der die Integrationschancen ungleich geringer sind als in Industrieregionen.<sup>58</sup>

Das Integrationsinstrument besteht aus modulartigen Elementen, die in der Intensität und in der Dauer und Abfolge/Reihenfolge fallbezogen ausgewählt werden können. „Das heißt, wenn man aus dem Arbeitstraining heraus integriert wird, und es stellt sich nach 2 Monaten heraus, die Integration war zu früh, da kann man auch wieder zurückwandern auf der Zeitschiene und wieder in das Arbeitstraining einsteigen. [...] sozusagen eine Schleife im Betreuungssetting einziehen. Und das ist auch Methodeninnovation, das gab's zumindest früher in unseren Regelwerken nicht, weil dazwischen immer wieder die Phase der Arbeitslosigkeit sein musste. Durch die vielen Übergänge, die wir in diesem Projekt haben, von einer Betreuungsart in die andere und auch wieder zurück, braucht's einfach eine gute Abstimmung zwischen den Fördergebern.“<sup>59</sup>

Das Konzept wurde als Standardmodell für ganz Niederösterreich zentral entwickelt und an 12 verschiedene Träger an 12 unterschiedlichen Standorten unter unterschiedlichen Gegebenheiten ausprobiert. Die 12 Projektträger haben sich freiwillig dazu bereit erklärt, das Projekt in der Pilotphase durchzuführen. Besonderheit war auch, dass es auch keine Zielvorgabe gab. „Wir wollten bewusst diesen Druck herausnehmen, um zu schauen, was passiert. Und überraschenderweise (ich sage mal, die Träger hätten sich selbst wahrscheinlich das Ziel gesetzt: 25% dieser Menschen sind nach dieser Projektphase dauerhaft integriert) wir sind in Einzelphasen fast an 50% gekommen, in jedem Fall aber über 40% Integrationsquote. Das hat alle überrascht, die Träger, die Fördergeber und, ich glaube, teilweise die KlientInnen auch selber. Das hat nach meiner Interpretation damit zu tun, dass es erstens auf Freiwilligkeit am Eintritt beruht hat, also dass man die Zielgruppenpersonen zur Betreuung hatte, die auch wirklich wollten, und nicht durch irgendein System gezwungen waren, da einzutreten. Die Freiwilligkeit war meiner Meinung nach der Schlüssel zum Erfolg.“<sup>60</sup>

Grundsätzlich wurde zuerst der Zugang der arbeitsmarktfernen Personen innerhalb der genuin betreuenden Strukturen verbessert: Arbeitsmarktservice und Sozialämter in den Bezirken. Zusätzlich wurde die Erreichbarkeit der Zielgruppe über aufsuchende Arbeit intensiviert, die von den Nonprofit-Organisationen geleistet wird, die an den 12 Standorten die Projektträgerschaft innehatten. „Oder über das Land. Oder man kann auch einfach direkt zum Träger gehen und sagen: ‚Ich hab gehört, das gibt es, ich möchte mal mir das anschauen.‘“<sup>61</sup>

Die Verantwortung für die konkrete Betreuung und die im Hintergrund notwendige Vernetzung hat in der Umsetzungsphase beim Träger gelegen. Sie mussten sicherstellen, dass das Maßnahmenpaket für die Person entsprechend deren Bedürfnissen möglich ist. Das hat zu Beginn nicht problemlos funktioniert. Eine regional eingerichtete Steuergruppe hatte die Aufgabe, im ersten

<sup>57</sup> heterogen, arm oder armutsgefährdet, qualifikationsarm, arbeitsunwillig, langzeitarbeitslos, mit Migrationshintergrund, physisch oder psychisch beeinträchtigt, hohe not-take-up-rate, d.h. in der Regel durch das erste oder zweite Soziale Sicherungsnetz nicht aufgefangen, schwer erreichbar oder unerreichbar (vgl. Pühringer, Stelzer-Orthofer 2012: 10 ff.)

<sup>58</sup> INT-04-01 Z. 105-107

<sup>59</sup> INT-04-01 Z. 53-57

<sup>60</sup> ebenda Z. 321-329

<sup>61</sup> ebenda Z. 118-119

Jahr ein Netzwerk aufzubauen, Zugänge und Wege zu den regionalen Vernetzungspartnern herzustellen und für eine reibungslos optimale Zusammenarbeit zu sorgen. Nach einem Jahr hat sich das System etabliert. Die institutionelle Vernetzung war funktionsfähig und von jedem Projektträger erreichbar.

### Strategische Anknüpfung

Zwei Kriterien haben bei der Auswahl der strategischen Partner eine Rolle gespielt:<sup>62</sup> (1) der Bedarf, Bedarfsbereiche und Integrationsziele der arbeitsmarktfernen Personen und (2) die Antwort auf die Frage: „Welche potentiellen Partner könnten da Beiträge leisten?“. So pragmatisch hat die TEP-Koordination eine in der Geschichte des Landes erstmalig breit ausgelegte Partnerschaft zusammengerufen, die vom Arbeitsmarktservice über die Sozialhilfe des Landes, Einrichtungen der Bildung und Gesundheit, Versicherungsanstalten bis hin zur Gebietskrankenkasse reichte. Der Kern bestand und besteht noch aus „ein paar Partnern, die von Beginn an dabei und die ein wenig das Gedächtnis dieser Partnerschaft sind.“<sup>63</sup> Als Haupt- und VertragspartnerInnen im Pakt Niederösterreich waren 2011 folgende Institutionen<sup>64</sup> involviert: Land, Arbeitsmarktservice, Bundessozialamt, Wirtschaftskammer, Arbeitskammer, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Industrielle Vereinigung, Gender Mainstreaming Beauftragte, Landesschulrat und Gemeindevertreterverbände der SPÖ und ÖVP. Die wichtigsten Partner im Boot zu haben, war das A und O, um andere Akteure ins Netzwerk zu holen. „Das – behaupte ich – ist das, warum es zum Einen schneller geht und vielleicht auch in der Breite und in der Komplexität des Projekts.“<sup>65</sup> „Und es hängt ja in diesen Vernetzungsprojekten auch immer ganz stark von den handelnden Personen ab, wenn man ganz ehrlich ist.“<sup>66</sup>

Die Rolle der TEP-Koordination scheint durch ihre „Interessenfreiheit“<sup>67</sup>/Neutralität/All-parteilichkeit von zentraler Bedeutung zu sein. „Ich bringe eine Idee ein und versuche, die Mehrwerte für den einzelnen Partner darzustellen und sage: ‚Das ist ein Projekt, wenn ihr da mitmacht, das wär der Mehrwert für euch.‘ [...] Das ist der Unterschied dazu, wenn es die Koordinationsstelle nicht geben würde, und diese Initiative nicht von einer zentralen Stelle ausgehen würde, dann wäre das natürlich ganz klar von dem geprägt, der die Initiative ergreift – ob es der Arbeitsmarktservice wäre oder das Sozialamt oder ein Träger.“<sup>68</sup> Grundsätzlich war es nicht problematisch, die fördernden Partner vom Projekt zu überzeugen. Dies hat mit der Geschichte des Beschäftigungspaktes zu tun. „Es ist ein gewachsenes Vertrauen zwischen den Partnern [...]. In Niederösterreich gibt es den Beschäftigungspakt seit dem Jahr 2000. Und seit dem Jahr 2000 versuchen die Partner immer wieder aus dem Paktverständnis heraus neue innovative Maßnahmen auszuprobieren, zu konzipieren. Und das ist einfach etwas, das ist über die vielen Jahre gewachsen. D.h. die Partner untereinander haben eine gute Vertrauensbasis. Das ist etwas, was wir in dem Rahmen nicht mehr aufbauen mussten, sondern wenn ich als Koordinatorin meine Partner anschreibe und sage: ‚Wir hätten da eine Idee.‘, dann sind die grundsätzlich bereit, sich das anzuhören. Und sie haben auch untereinander ein gutes Vertrauen, d.h. da werden Bedenken relativ

<sup>62</sup> vgl. INT-04-01 Z. 273-275

<sup>63</sup> ebenda Z. 455-456

<sup>64</sup> vgl. <http://www.pakte.at/teps/pakt/3/5726.html>

<sup>65</sup> INT-04-01 Z. 152-153

<sup>66</sup> ebenda Z. 453-454

<sup>67</sup> ebenda Z. 147

<sup>68</sup> ebenda Z. 149-160

früh auf den Tisch gelegt und man kann relativ früh beginnen zu diskutieren und sie zu bearbeiten. Weil [...] auch die Partner wissen untereinander relativ gut Bescheid über die fördertechnischen, aber auch über die ideologischen Grenzen des jeweiligen anderen. Es kommt auch nicht zu unverschämten Forderungen, weil das könnte ja auch passieren. Durch diese Vernetzung unter dem Titel Beschäftigungspakt gibt es über 14 Jahre lang Koordinationsarbeit im Hintergrund, die das einfach ermöglicht.“<sup>69</sup>

Das Schwierigste bei der Suche der relevanten Akteure und der Formung des strategischen Netzwerkes war die Einbeziehung der potenziellen Projektträger. Zwei Gründe haben dabei eine besondere Rolle gespielt; (1) der Pilotcharakter des Vorhabens und das damit verbundene Risiko; (2) der „schlechte Ruf“ des ESF als komplexes Förderinstrument, das in der Verwaltung und Abwicklung sehr aufwendig ist. Der Auswahlweg war auch ungewöhnlich. Das Projektkonzept wurde an alle Träger in Niederösterreich geschickt bzw. über die Interessenvertretung<sup>70</sup> die Anfrage auf Projektbeteiligung verbreitet. Von den insgesamt 56 Trägern haben 30 dafür grundsätzliches Interesse gezeigt. Diese 30 sind eingeladen worden, das Konzept wurde vorgestellt und 12 haben sich freiwillig erklärt, das Projektformat auszuprobieren.

### Wie hat es funktioniert?

Die Arbeit mit den arbeitsmarktfernen Personen erfolgte nach dem Freiwilligkeitsprinzip. Der Klient oder die Klientin hat die Möglichkeit eine Hilfemaßnahme, wie eine Qualifizierung, auszuwählen und sie innerhalb einer Probephase auszuprobieren. Nach der endgültigen Entscheidung wurde das Case Management eingeleitet und die entsprechende institutionelle Vernetzung aktiviert. Das modular eingerichtete Hilfesystem besitzt die Flexibilität, die Zielgruppenperson aktiv zu halten: „... man [muss] nicht mehr zurück in den Status rücken [...], um in diesem Hilfefluss zu bleiben, sondern man kann quasi zurückspringen, rausgehen und wieder reingehen. Das war auch etwas, das vorher nicht möglich gewesen war. [...] Da hat's ganz schön Anstrengungen gebraucht, um ein Konstrukt zu finden, dass zum Einen weder den Arbeitslosenversicherungsgesetzen noch den Förderrichtlinien der anderen Partner widerspricht.“<sup>71</sup> Außerdem wird die Verantwortung für die KlientInnen von allen Partnern gemeinsam getragen. „Funktioniert hat's letztendlich so, dass immer ein Partner, wenn der andere nicht konnte, fördertechnisch und inhaltlich eingesprungen ist, um die Lücken zwischen den Maßnahmen und den Förderungen abzudecken.“<sup>72</sup> „Das ist das, wo ich glaub, dass es ohne eine Koordination nicht funktioniert hätte. Dass man immer wieder aufs zentrale Ziel schaut, sucht, wer kann wie weit sich da aus dem Fenster lehnen und die Hand ausstrecken zum anderen Partner, um die Lücke dazwischen nicht zu groß werden zu lassen, damit die KlientInnen nicht durchfallen.“<sup>73</sup> „Und das ist die eigentliche Innovation daran, dass sich nicht jeder Partner auf seine eigene

<sup>69</sup> ebenda Z. 254-267

<sup>70</sup> Die meisten Träger sind in einem Netzwerk der Beschäftigungsprojekte verbunden, das eine Interessenvertretung hat.

<sup>71</sup> INT-04-01 Z. 162-187

<sup>72</sup> ebenda Z. 187-189. Diese Einzelheit dürfte als Leistung und Novum betrachtet werden angesichts der Tatsache, dass diese „Ersatzfunktion“ trotz des unterschiedlichen Status von den Partnern gegenseitig übernommen wurde: einerseits öffentlich-rechtlicher, andererseits privatrechtlicher Institutionen.

<sup>73</sup> INT-04-01 Z. 205-208

Verantwortung zurückzieht und sagt: ‚Okay, in dem Status ist das nicht mein Kunde, der geht mich nix an, in dem Fall muss sich der Arbeitsmarktservice drum kümmern.‘“<sup>74</sup>

In den ersten sechs Monaten bestand die Aufgabe der TEP-Koordination darin, die Projektträger bei der Umsetzung zu unterstützen. „Wenn aus dem Projekt aus der Konstellation heraus ein Problem oder ein Phänomen aufgetaucht ist, dass die Regionalstelle nicht lösen kann, dann ist es die Ebene höher getragen worden. Und das war meine Aufgabe, das relativ schnell aufzugreifen und das auf Landesebene zu lösen. Das war in den ersten sechs Monaten relativ intensiv. Und danach war meine Aufgabe nur mehr, die Vernetzung sicherzustellen – und zwar die Vernetzung der Träger untereinander [...] aber auch [mit] der Fördergeberebene, um zu schauen, auch schon im Hinblick darauf, was ist, wenn die ESF-Förderung ausläuft, wie können wir das ins Regelprogramm übertragen. Da haben wir schon wieder in die Zukunft geplant und konzipiert.“<sup>75</sup>

In der Phase der konkreten Implementierung bestand die Aufgabe des TEPs und der TEP-Koordinatorin darin, zu den in bestimmten Konstellationen entstanden Problemen über das Netzwerk schnell eine Lösung zu finden. „Wir haben diese Projekte, die am Reißbrett erfunden wurden. Sie sind relativ theoretisch, relativ weit weg vom Klienten, von echten Zielgruppenpersonen, schon mit Personen, die wir diese Szenarien durchlaufen ließen, aber natürlich nicht echt fallgetestet. In den ersten Projektwochen und -monaten kommt man dann drauf, dass bestimmte Konstellationen entstehen, die man einfach nicht bedacht hat. Da bedarf es dann relativ rascher Reaktionen und auch wieder einer sehr schnellen und kurzfristigen Vernetzung der Partner, um da rasch Lösungen finden zu können. Sonst würde das Projekt gefährdet werden, weil es dann schon zu Situationen kommen kann, wo nicht klar ist, kann diese Person noch eintreten – da geht es konkret um z.B. die Mindestsicherung in Österreich ist [sie] an ganz konkrete Bedingungen geknüpft, ganz konkret wie viel darf man dazuverdienen im Monat [...] solche verwaltungstechnischen Spitzfindigkeiten, die dann im konkreten Einzelfall auftauchen und die dann rasch bearbeitet werden müssen.“<sup>76</sup>

In einem so komplexen Kooperationsnetzwerk zwischen Akteuren unterschiedlicher Politikbereiche mit unterschiedlichen politischen oder gesellschaftlichen Aufträgen und ideologischen Hintergrund bestand die Arbeit der TEP-Koordination in der Lösung von Konfliktsituationen und Schaffung eines Interessenausgleiches. Auch die organisationalen Strukturen, zu denen die Akteure gehören, bereiten Schwierigkeiten. Einige Akteure sind auf nationaler Ebene organisiert, gehören zu vertikalen Strukturen. Andere Akteure sind auf Landes- und regionaler Ebene organisiert und gehören zu horizontalen Strukturen. „Daraus gibt es unterschiedliche Zuständigkeiten und auch hierarchische Zugänge. [...] Der Schlüssel liegt meiner Meinung nach darin, dass man sie relativ früh anspricht und aufgrund des Vertrauens der Partner, dass sie sich auch relativ früh einbringen. [...]. Man muss schauen, wo kann man da einen Kompromiss finden. Die Konflikte gibt’s natürlich immer. Das liegt in der Natur der Sache. Denn, wenn’s die nicht gäbe, dann wäre Vernetzungsarbeit gar nicht notwendig. Dann würde es ja fast von alleine laufen.“<sup>77</sup>

<sup>74</sup> ebenda Z. 187-192

<sup>75</sup> ebenda Z. 381-393

<sup>76</sup> ebenda Z. 298-310

<sup>77</sup> ebenda Z. 287-294

Konflikte gab es anfänglich unter den Projektträgern wegen des Konkurrenzdrucks. „Das hat sich dann aber auch aufgelöst, weil sie dann gemerkt haben und das hat sich so entwickelt, dass man voneinander lernen kann. Auch in dem Sinne, dass es keine Schande ist, wenn das jetzt nicht so gut funktioniert. Wenn man das diskutiert, kann ein anderer vielleicht ein Input geben, der mich unterstützt in diesem Feld. Oder umgekehrt war der andere auch dankbar dafür, dass er diesen Fehler nicht selber nochmal machen musste, sondern dass ihn ein anderer drauf hingewiesen hat. Da war zu Anfang relativ hohes Konfliktpotential, weil die Träger sich untereinander relativ große Konkurrenz gemacht haben. [...] Durch diese Konstellation, dass es eigentlich ein standardisiertes Konzept war, dass alle gleich umgesetzt haben, ist bei den Trägern eher der Eindruck entstanden: ‚Okay, wir können uns auf die Zielgruppe oder die Unterschiedlichkeit unserer Maßnahmen und unserer Zugänge nicht hinausreden, wenn wir ein schlechteres Ergebnis liefern als der Konkurrent, der 30 km weiter ist‘. Aus der Konstellation heraus, ist [der Konkurrenzdruck, Anmerkung des Verfassers] entstanden, dass sie wirklich vergleichbar wurden, dadurch dass es ein zentrales Konzept [gab], dass alle gleich umzusetzen hatten. Das hat sich aber dann aufgelöst, erstens gab’s die großen Unterschiede regional nicht in den Erfolgen und da, wo sie da waren, konnte man es durch die Strukturschwäche erklären, die einfach da ist. Da gibt’s unterschiedliche Rahmenbedingungen zur Integration.“<sup>78</sup>

Die Koordinationsarbeit des TEPs als zentrales Element von FAIRnetz wurde analog auf die regionale Ebene reproduziert, d. h. auf unterschiedlichen Ebenen gab es eine Koordination oder eine Steuerungsrunde. Nicht zuletzt besteht die Arbeit nach der Case Management-Methode grundsätzlich aus Vermittlung und Koordination der an dem Hilfeprozess der KlientInnen beteiligten Institutionen.

### **Eine Kultur des Lernens**

Die gesammelte praktische Erfahrung und die konzeptionell-theoretischen Überlegungen wurden innerhalb der Vernetzungstreffen kommuniziert und diskutiert. Sie wurden intensiv vorbereitet, durchgeführt und dokumentiert. Festgehalten wurden die Ergebnisse dieser Arbeitstreffen in Form von klassischen Protokollen und Fotodokumentationen.

### **Nachhaltigkeit**

Die Erfahrung mit dem FAIRnetz als Landeserfolg, aber auch als individueller Erfolg jedes einzelnen Projektträgers, die Ownership, die Tatsache, dass die Träger nach der Projektphase FAIRnetz als ihr Projekt sehen, die stabile und funktionsfähige Partnerschaft, all diese Punkte haben dazu beigetragen, dass das Projekt ins Regelprogramm weiter aufgenommen wurde.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> ebenda Z. 346-371

<sup>79</sup> Auch wenn zum Zeitpunkt der Berichtsschlussredaktion nicht klar ist, ob die TEPs in Österreich in der Förderperiode 2014-2020 in der finanzierten Form der Förderperiode 2007-2013 weiterbestehen werden, haben sich die Förderpartner im Land Niederösterreich dazu entschieden, das TEP als Instrument regionaler Governance weiter zu führen.

## Das Kontrafaktische

Um den Wert dieser Art Maßnahmen einzuschätzen, wird die Frage gestellt, was anders gewesen wäre, wenn der TEP Niederösterreich dieses Projekt nicht initiiert hätte. Die Antworten lassen sich auf zwei Ebenen anordnen:

- (1) Ohne die Koordination durch den TEP hätte ein Kooperationsnetzwerk wie im Rahmen von FAIRnetz und in der Größe nie entstehen können. Oder es hätte allein wegen der Konsensfindung und dem Interessensabgleich zwischen den unterschiedlichen Akteure viel länger gedauert. „Als regionaler Pilot mit wesentlich weniger Partnern, als Konzept hätte es das wahrscheinlich auch gegeben, aber nicht ein landesweites Projekt, das die notwendigen Partner alle vereint und das Commitment der Partner von vorneherein sicherstellt.“<sup>80</sup>
- (2) Die Betreuung, die Arbeit im Hintergrund und die Zielerreichung hätten ohne eine klare Absprache zwischen den agierenden Institutionen wesentlich länger gedauert. Allein nach einigen Monaten in einem Beschäftigungsprojekt oder sogar beschäftigt am ersten Arbeitsmarkt hätte jemand den Anschluss zum „Hilfessystem“ verloren, hätte er die Anforderung nicht erfüllt. Auf einen neuen Anschluss an das Hilfesystem hätte er über längere Zeiten (wieder) warten müssen – mit negativen Konsequenzen auf seine Motivation. „Bei uns gibt’s immer so Fristen, mindestens 6 Monate oder mindestens 12 Monate beim Arbeitsmarktservice Kunde sein, um bestimmte Leistungen in Anspruch nehmen zu können.“<sup>81</sup>

### 3.5.2 Step 2 Job

Projektsteckbrief	
Name	Step 2 Job
Bundesland	Wien
Ablaufzeit	August 2009 – März 2011
SP3-Zielgruppe	RichtsatzergänzungsbezieherInnen, Sozialhilfe-/BMS-BezieherInnen, ohne AMS-Leistungsbezug mit Aufenthalt bzw. Wohnort in den Bezirken Floridsdorf und Donaustadt (nach dem 01.09.2010 mit Aufenthalt bzw. Wohnort in Wien) zwischen 18-64 Jahren
Ziele	Leitziel: (Re)Integration der Zielgruppenpersonen in den 1., alternativ 2. Arbeitsmarkt Zielebenen – Beratungsdauer: 75% der eingetretenen TeilnehmerInnen waren mindestens drei Monate in Betreuung – Beschäftigung: 30% der eingetretenen Personen sind im ersten Jahr nach Eintritt mindestens 90 Tage in vollversicherungspflichtiger unselbständiger oder selbständiger Beschäftigung am 1. oder 2. Arbeitsmarkt
Trägerschaft	Context – Impulse am Arbeitsmarkt GmbH

<sup>80</sup> ebenda Z. 154-157

<sup>81</sup> ebenda Z. 180-181

Innovationen	– Einbeziehung der Zielgruppe in die Planung, Zielvereinbarung und Umsetzung der Maßnahmen über Case Management, um „Bepanung“ und Verwaltung zu vermeiden.
Ergebnis	– Zielebene Beratungsdauer: 87% der eingetretenen TeilnehmerInnen waren mindestens drei Monate in Betreuung – Zielebene Beschäftigung: 30,4% der eingetretenen Personen sind im ersten Jahr nach Eintritt mindestens 90 Tage in vollversicherungspflichtiger unselbständiger oder selbständiger Beschäftigung am 1. oder 2. Arbeitsmarkt
Erfolgsfaktoren	– strategische Vernetzung und Koordination auf der politischen Ebene – Beratungskonzept Case Management und dadurch – strategische Vernetzung und Koordination auf der organisationalen Ebene; klientenspezifische institutionalisierte Netzwerke – Zielorientierung – Anpassung des Angebotes am Klientenbedarf – Einbeziehung der Zielgruppe
Benannter Mehrwert	horizontale und vertikale Vernetzung
Übernahme in das Standardregelprogramm	Nach September 2010 wurde das Pilotprojekt wienweit eingeführt und mit 1.1.2013 in die ABBE <sup>82</sup> step2job überführt.
Quellen	– <a href="http://www.pakte.at/projekte/2932/4991.html">http://www.pakte.at/projekte/2932/4991.html</a> – <a href="http://www.context.at/projekte/step2job.html">http://www.context.at/projekte/step2job.html</a> – INT-0414-23 – Reiter et al. 2014

## Ausgangssituation

Mit Blick auf die Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) in September 2009 wurde das Pilotprojekt „Step 2 Job – Unterstützungsmanagement für Sozialhilfe-BezieherInnen“ in zwei Wiener Bezirken, in Floridsdorf und Donaustadt, gestartet und nach September 2010 wienweit eingeführt.

Das wesentliche Problem der handelnden Akteure im Vorfeld der Einführung von BMS war ein Zuständigkeitsproblem<sup>83</sup>. Zuständig für die Leistung einer BMS sind die Bundesländer. Die Zuständigkeit für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen liegt hingegen beim Bund. Mit der Umsetzung des Prinzips der Aktivierung hat man einen Überlauf der Hilfebezieher aus dem Bereich Soziales in den Bereich Arbeitsmarkt befürchtet „und plötzlich, die Bundeszuständigkeit (Arbeitslosigkeit bekämpfen) hatte vielmehr Kunden [...], aus der Verantwortung der Länder musste man sie herausholen und musste sie übertransferieren in das System Arbeitsmarkt. [...] Also es hat eines hohen Aufwands bedurft, auch wenn es dazu eine klare Gesetzeslage gab. Also der Gesetzgeber hat schon gesagt, was er will. Aber man musste sehr viel miteinander sprechen, wie man das angeht“<sup>84</sup>.

Nicht nur logistischer Natur waren die Auswirkungen der neuen Lage, sondern auch finanzieller Natur, „weil plötzlich Bundesbudget verwendet werden musste für Menschen, die vorher in

<sup>82</sup> Arbeitsmarktbezogene Beratungs- und Betreuungseinrichtung

<sup>83</sup> vgl. INT-0414-23 Z. 20-32

<sup>84</sup> ebenda Z. 30-35

einer Landesbetreuung waren.“<sup>85</sup> Die Lösung wurde gefunden mit der Einbeziehung der ESF-Förderung: „Die Sozialbehörde bucht die Menschen zu und das AMS und der Beschäftigungspakt (oder das AMS über den Beschäftigungspakt) und der ESF bezahlen das gemeinsam.“<sup>86</sup>

## Das Konzept

Der Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff) als Paktkoordinator brachte die Expertise und übernahm die konzeptionelle Aufgabe. Eineinhalb Stellen waren gleichzeitig beschäftigt mit der Recherche, Redaktion und Koordinationsarbeit zwischen den Partnern: der Stadt Wien (Magistratsabteilungen 24 und 40 – Gesundheit und Sozialplanung und Soziales, Sozial- und Gesundheitsrecht), dem Arbeitsmarktservice Wien und dem Bundessozialamt/Landesstelle Wien. „Da mussten sich Leute wirklich sehr viel zusammensetzen, abseits von dem, was zwischen Ministerium und Stadtverwaltung ausgemacht wurde und was der Gesetzgeber vorgegeben hat.“<sup>87</sup>

Das Konzept wurde auf zwei strategische Elemente aufgebaut mit unterschiedlichen aufeinander aufbauenden Reichweiten:

- ▶ sofortige präventive Maßnahmen für die Zielgruppe (siehe im Steckbrief), um die zu erwartenden negativen Folgen der Umstellung von Sozialhilfe zu BMS zu vermeiden oder abzufedern;
- ▶ langfristig angelegter Aufbau einer Betreuungs- und Beratungsstruktur vor allem für bisherige Langzeit-SozialhilfeempfängerInnen mit dem Ziel, sie längerfristig psychosozial zu stabilisieren und zu aktivieren. „Wenn du in einem normalen Erwerbsarbeitsverhältnis noch nie gearbeitet hast, dann bist du soweit weg, dass du eine besondere Hege und Pflege brauchst, damit du ins Arbeitslosenversicherungssystem überhaupt reinkommen könntest, damit du eine Chance hast. Das ist kein kleines Problem – da muss man Aufmerksamkeit und Mittel in die Hand nehmen.“<sup>88</sup>

Die Implementierung sollte methodisch überwiegend durch den Einsatz vom Case Management unterstützt werden. Die von den Case ManagerInnen unterbreiteten Interventionsvorschläge sollten über ein funktionierendes institutionelles Netzwerk in den betroffenen Lebensbereichen umgesetzt werden. „Man musste dieses Netz so spannen, dass die jeweiligen regionalen Arbeitsmarktservicedienststellen mit den regionalen Sozialzentren, die über Wien verteilt waren, gut zusammenarbeiten können, gut verschnitten sind.“<sup>89</sup>

Das Konzept wurde prinzipiell begrüßt, im Kreise der Vertragspartner und Partnern des Paktes Wien aufgenommen – allerdings nicht sofort und auch nicht ohne Widerstand. Es war zuerst die ablehnende Haltung des Arbeitsmarktservices, der nicht sofort eingesehen hat, dass er für diese Zielgruppe zuständig war und versucht hat, die Stadt Wien in die Pflicht zu nehmen. Alle Bundesländer in Österreich standen vor dem gleichen Problem: Es gab ein Bundesgesetz, das umzusetzen war, und es musste in allen Bundesländern etwas unternommen werden. „Nur war der Problemdruck in Wien am größten, weil Wien die meisten Sozialhilfe- oder Mindestsicherungs-

---

<sup>85</sup> ebenda Z. 32-33

<sup>86</sup> ebenda Z. 40-42

<sup>87</sup> ebenda Z 53-56

<sup>88</sup> ebenda Z. 89-93

<sup>89</sup> ebenda Z 96-98

bezieher hat, viel mehr als die anderen Bundesländer. [...] Bis man da durchgedrungen ist, um zu sagen ‚Das ist aber nicht ein Problem der Stadt, sondern das ist ein gemeinsames Problem zwischen Bund und Stadt!‘, und eine gemeinsame Lösung zu finden, das hat ungefähr andert-halb Jahr gedauert.“<sup>90</sup>

Konzeptionell war auch vorgesehen, dass das Projekt in der Roll-out-Phase in einem der zwei Wiener Bezirke durch eine Studie wissenschaftlich begleitet werden sollte, so dass die Erkenntnisse in die endgültigen Entscheidung für die Aussetzung oder Weiterführung einfließen können.

### Strategische Anknüpfung

Der TEP Wien wurde 2013 15 Jahre alt und ist damit einer der ersten von der EU anerkannten Pakte in Österreich. Die Umsetzung der Projekte beruht auf einer langwierigen Zusammenarbeit der Hauptakteure. Strategisch hat die TEP-Koordination zu Beginn des Pilotprojektes den Arbeitsmarktservice Landesgeschäftsstelle Wien, die regionalen Geschäftsstellen des AMS, die Sozialzentren sowie die Magistratsabteilungen 24 und 40 ins Kooperationsnetz geholt. Beinahe alle TEP-Partner wurden in die Konzeptionierung und Implementierung des Projekts Step 2 Job involviert. Zwecks zentraler Abstimmung und Steuerung wurde eine zentrale Steuerungsgruppe eingeführt, die sich aus Vertretern der Partner zusammensetzte.

### Wie hat es funktioniert?

Für die Erprobung des Projekts wurde ein großer Wiener Bezirk mit einer „hohen Problemlage“<sup>91</sup> ausgewählt. Zuerst lag die Aufmerksamkeit darauf, unter welchen Bedingungen die zwei Kostenträger, der Arbeitsmarktservice im Bezirk und das Sozialzentrum, miteinander arbeiten können, wie zwei Institutionen mit unterschiedlichen Strukturen, mit unterschiedlichem Zugang zu den Kunden, mit unterschiedlichen Arbeitsprinzipien im Sinne des Bedarfs der Zielgruppe optimal kooperieren können. Das Reflektieren der realen Lage, der zu überwindenden Hürden, der gesammelten Erfahrungen und das „ideologische“ und kulturelle Annähern passierte in der Steuerungsgruppe unter der Moderation der Koordinationsstelle. „... diese Kulturen in Übereinstimmung zu bringen, nach dem Motto: Das sind jetzt unsere gemeinsamen Kunden. Wir müssen ein bisschen etwas von dem akzeptieren, was das [andere] System tut und umgekehrt.“ – das war am Anfang mühsam. Aber ich glaube, die Mühe hat sich ausgezahlt.“<sup>92</sup>

Um den Zugang zu der Zielgruppe zu optimieren und die Verbindung zwischen den Kostenträgern und der Zielgruppe zu schließen, wurden neue Träger per Call-Verfahren zur Durchführung des Projektes gewählt. Sie trugen den Namen MBBE (*Beratungs- und Betreuungseinrichtungen mit lösungsfokussiertem Ansatz für BezieherInnen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung und Langzeitbeschäftigungslose mit besonderen Problemlagen*). „Was der Pakt auf der mittleren Ebene initiiert hat, hat auf unserer Ebene gut funktioniert, aber die Ebene drunter, auf der lokalen Arbeitsebene wurde das Ganze noch einmal verneunfacht. Die jeweiligen Leiter der einzelnen Geschäftsstellen des Arbeitsmarktservices und die Leiter der Sozialzentren haben Arbeitsgruppen

<sup>90</sup> ebenda Z. 68-87

<sup>91</sup> ebenda Z. 161

<sup>92</sup> ebenda Z 164-166

gebildet und gesagt: ‚Okay, in unseren Bezirken, in unserem örtlichen Zuständigkeitsbereich haben wir ungefähr tausend potenzielle Kunden. Wie kommen wir an die heran? Wo setzen wir die hin? Wer schickt wen wohin?‘ Das war ein ziemlicher Aufwand, und das hat wirklich im Rahmen dieser Paktstrukturen relativ gut funktioniert.“<sup>93</sup>

(Re)Integration in den Arbeitsmarkt, und die zwei operativen Ziele, Beratung und die eigentliche Überführung in den Arbeitsmarkt, sollen unter Berücksichtigung des individuellen Bedarfs jedes einzelnen Klienten erreicht werden. Der Interventionsbedarf wurde anhand eines 5-stufigen Index anhand der Belastungen und Ressourcen in den zehn dokumentierten Interventionsbereichen dargestellt.<sup>94</sup> Als fallorientierte Methode erschien das Case Management als einziger geeigneter Ansatz: „die gesamte Problemlage eines Menschen vom Gesundheitlichen über seine Fähigkeiten bis letztlich ja zum Aussehen (so gefährlich dieses Thema ist)“<sup>95</sup> zu betrachten, um eine sozial- und arbeitsmarktpolitische Lösung im Sinne der Zielsetzung zu finden.

Der TEP Wien hält im Kontext von Step 2 Job das Case Management für eine Innovation.<sup>96</sup> Die Begründung liegt in der Komplexität des sozial- und arbeitsmarktpolitischen Kontextes der Einführung von BMS und implizit in der Komplexität der Klientenlage, die lediglich akkurat geplant, komplexitätsreduzierend, integrativ, systemisch, klientenorientiert, und mit Beteiligung von Klienten, ressourcenorientiert und nach Qualitätsstandards adressiert werden kann. Innovativ war auf jeden Fall, dass der TEP Wien ein so fallspezifisches institutionelles Netzwerk<sup>97</sup> für die Fallsteuerung im Vorfeld entstehen ließ, welches die KlientInnen umgibt, die prämierten Netze wie Familie miteinschließt und die soziale und arbeitsmarktpolitische (Re)Integration fördert. Ebenfalls innovativ ist das Instrument, mit dem die Informationen über die KlientInnen innerhalb des fallspezifischen institutionellen Netzwerks ausgetauscht wurden: ein Integrationschart. „Mit diesem Chart ist der Kunde einerseits im Sozialzentrum bei seinem sozialarbeiterischen Betreuer aufgetaucht und [...] gleichzeitig war der gleiche Informationsstand gewahrt bei den Arbeitsmarktservice-mitarbeiterInnen.“<sup>98</sup>

Sorge im Sinne von Gewährleistung derselben Betreuungsqualität und die Sicherstellung der notwendigen Personalressourcen auf dem Level der Träger hat die Umstellung von einem lediglich in zwei Bezirken laufenden Pilotprojekt auf das gesamte Gebiet Wiens bereitet. Die Umstellung lief jedoch problemfrei. Die Koordination der Arbeit zwischen und mit den unterschiedlichen Partnern hat sich kontinuierlich verbessert, „... da hatte man dann schon das Gefühl und nicht nur das Gefühl, da wurde an einem Strang gezogen.“<sup>99</sup>

Die Tätigkeit der TEP-Koordinationsstelle bestand fortlaufend in der Schaffung eines Forums zum Treffen von strategischen und taktischen Überlegungen. Die Einführung eines reformierten Hilfesystems hat beispielsweise die öffentliche Meinung und die politische Szene erneut polarisiert, zu einerseits Befürwortern und andererseits Gegnern. „Beide Extreme musste man im Auge behalten“, vor allem in traditionell emotional beladenen Jahreszeiten wie vor Weihnachten. Diese Balan-

<sup>93</sup> ebenda Z 98-105

<sup>94</sup> vgl. Reiter et al. 2014: 8

<sup>95</sup> INT-0414-23 Z 199-200

<sup>96</sup> ebenda Z 191-208

<sup>97</sup> vgl. Neuffer 2005: 163 f

<sup>98</sup> INT-0414-23 Z. 206-208

<sup>99</sup> ebenda Z. 211-213

ce in der Umsetzung des neuen Instruments wurde beispielsweise durch die Vermeidung von unnötigen, mit der Gewährleistung von BMS verbundenen Sanktionen widerspiegelt.<sup>100</sup>

## Nachhaltigkeit

Die Evaluation der Roll-out-Phase<sup>101</sup> des Pilotprojektes Step 2 Job hat die Ergebnisse in Zahlen übersetzt. Insgesamt wurden in der Roll-out-Phase 7131 Personen (605 Jugendliche und 6526 Erwachsene) in die Betreuung aufgenommen. 87% der eingetretenen TeilnehmerInnen waren mindestens drei Monate in Betreuung, im Durchschnitt 7,7 Monate lang. 30,4% der eingetretenen Personen sind im ersten Jahr nach Eintritt mindestens 90 Tage in vollversicherungspflichtiger unselbständiger oder selbständiger Beschäftigung am 1. oder 2. Arbeitsmarkt.<sup>102</sup> „Der ESF hat seine Pflicht und Schuldigkeit getan, hat die Anschubfinanzierung gewährt, gemeinsam mit dem Arbeitsmarktservice. Es [das Projekt Step 2 Job] wird weiter finanziert, weil es die geeignete Methode ist. Da sind wir uns sicher.“<sup>103</sup> Über das Roll-out wurde das Projekt zum 1.1.2013 in die ABBE step2job übergeführt.

## Das Kontrafaktische

Was wäre anders gewesen, wenn der TEP Wien Step 2 Job nicht initiiert hätte? „Ist eine schwierige Frage. Man könnte die Frage vielleicht so stellen: [...] Würde das Gleiche passieren? Würde etwas anderes passieren? Würde es schneller gehen? Oder weniger schnell gehen? Da würde ich die meisten Fragen durchaus mit ‚Ja‘ beantworten. Das ist gut, dass es das gibt. Die andere Sache ist, es ist in Österreich auf Länderebene, wenn man sich anguckt, wer sitzt in den Entscheidungsgremien des Arbeitsmarktservice, wer sitzt bei uns in den Entscheidungsgremien in unserer Organisation, dann ist das sehr stark sozialpartnerschaftlich gewachsen. Das heißt, man hat immer schon eine Art Struktur, wie die verantwortlichen Entscheidungsträger zusammenarbeiten. Die TEPs tun das Ganze nur mehr strukturieren und statten das Ganze auch mit mehr Ressourcen aus. Und der Mehrwert ist ja auch schlicht und ergreifend der, dass man ESF-Geld kriegt. Kann ich durchaus eindeutig bejahen, das hat einen Mehrwert. [...] Hätte man – wenn ich bei der Maßnahme bleibe, beim zu lösenden Problem – Menschen [in den Arbeitsmarkt zu überführen], die noch nie in Kontakt mit dem Arbeitsmarkt waren und sich gar nicht im Arbeitslosenversicherungssystem befinden, und hätte man nicht zusammengearbeitet, auch nicht über die TEP-Schiene, dann hätte wohl die Gemeinde Wien sich was einfallen lassen müssen, hätte die Menschen mit irgendwelchen Qualifizierungen ausgestattet, und die Menschen hätten dann von sich aus zum Arbeitsmarktservice gehen müssen und hätten sich dann beim Arbeitsmarktservice arbeitssuchend melden müssen. Diese rechtliche Möglichkeit gibt es. Aber da hätte man quasi eine große Kundengruppe [...] schlicht und einfach blindlings in Richtung AMS geschickt. Und das wäre ein wesentlicher Nachteil, jedenfalls für die Kunden gewesen. Wenn man das nicht gemeinsam gemacht hätte, wär die Operation [...] nicht zustande gebracht worden.“<sup>104</sup>

<sup>100</sup> ebenda Z. 187

<sup>101</sup> von 01.09.2010 bis 31.12.2012

<sup>102</sup> vgl. Reiter 2014: 5, 13, 45, 50

<sup>103</sup> INT-0414-23 Z. 123-125

<sup>104</sup> ebenda Z. 274-323

### 3.6 Aggregation der Ergebnisse und Entwicklung eines Modells zur strategischen Funktion der TEPs

Ein Modell ist eine abstrahierende, idealtypisierende Darstellung eines relevanten Prozesses oder Gegenstandes, dessen Kernelemente Referenzcharakter haben und durch Rezeption sowie Aufarbeitung von Nutzern zielorientiert zum eigenen Modell<sup>105</sup> aufgebaut werden können. Modellierung der idealtypischen, strategischen Funktion der TEPs erfolgt zuerst durch Extrahieren der wesentlichen Elemente, durch Verdichtung von Wahrnehmungen und Informationen zu diesen Elementen (implizites Modell) und zuletzt durch Inhaltsdarstellung (explizites Modell).

Im Kontext der Fragestellung und aufgrund der theoretischen und empirischen Untersuchung lassen sich die Territorialen Beschäftigungspakte auf drei Ebenen neu beschreiben:

1. als strategisch eingerichtete Organisationsstruktur mit Schnittstellenfunktion zwischen den vertikalen und den horizontalen politisch-administrativen Struktureinheiten und Link zu zivilgesellschaftlichen und privaten Organisationen
2. als Managementeinheit mit strategischen Aufgaben, d.h. Neubewertung, Planung, Organisation, Allokation, Steuerung und Evaluation der Ressourcen und Handlungen (Mittel) im Sinne von regional und lokal existierende Problemlagen und den aggregierten vertikal oder horizontal relevanten Zielhierarchien und
3. als Moderrationsstelle der operativen Prozessen, die diese Zielhierarchien und Mittel in konkrete Lösungen umwandelt.

#### 3.6.1 Territoriale Beschäftigungspakte als strategische Allianz

##### Politiknetzwerk als strategische Allianz

Eine Strategie wie die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Ziele soll weiterhin laut OP Beschäftigung 2007-2013<sup>106</sup> durch Erhaltung und Entwicklung oder Neubildung von breit angelegten regionalen und/oder lokalen institutionalisierten TEPs erreicht werden. Pakte, Partnerschaften und Ziele zu erreichen, setzt Kooperationen voraus. An dieser Stellen wird die Kooperationsdefinition von Pankau eingeführt: Kooperation ist „ein zweckmäßiges System freiwillig aufeinander bezogenen Handlungsweisen, die eine wechselseitige Verflechtung der jeweiligen Ziele und Mittel der beteiligten Akteure begründet“<sup>107</sup>. Um dies auf die Organisationsstruktur *TEP* anzuwenden, soll eine geeignete Kooperationsform bestimmt werden.

<sup>105</sup> Es gibt drei wichtige Gründe, weshalb das Modell seinen theoretisch-konzeptionellen und anwendungsbezogenen Wert schnell gewonnen hat: (1) Abbildungsfunktion: Das Modell ist die Repräsentation eines Naturgegenstandes, der Natur selbst, der Fantasie oder eines Gedankenexperiments oder eines tatsächlichen Prozesses. (2) Abstraktionsfunktion: Das Modell erfasst selektiv die Attribute des Originals, „unter Hervorhebung von wesentlich erachteter Eigenschaften und Außerachtlassen als nebensächlich angesehener Aspekte“. (Brocke 2003: 9) (3) Pragmatismus: Das Modell stellt komplizierte Zusammenhänge in einer vereinfachten, abstrakten Form dar und konstruiert somit vor dem Hintergrund der praktischen Anwendbarkeit die Wirklichkeit neu. Pragmatische Funktion heißt vor allem, dass das Modell einen hohen Kommunikationswert hat. Es wird von jemandem für jemanden hergestellt mit dem Zweck, einen bestimmten Inhalt zu übertragen (vgl. Brockhaus 1991: 706; Pirjol 2006: 12; Schwender 2005: 42).

<sup>106</sup> vgl. OP Beschäftigung 2009: 115

<sup>107</sup> Pankau 2002: 133

Die Evaluation der TEPs 2010-2011 von Krippgans und Ainz (2012) betrachtet die Beschäftigungspakte zurecht als Politiknetzwerke. Diese Betrachtung setzte voraus, dass TEPs als Behördenarrangement, als organisatorische und prozedurale Struktur der politisch-administrativen (und privaten Akteure)<sup>108</sup> verstanden werden. Der Evaluator verlässt vorläufig diese politikanalytische Betrachtung und öffnet eine Parallelebene, auf der die TEPs aus einer organisationssoziologischen Perspektive betrachtet werden. Die Annäherung zu einem Thema aus diesem Blickwinkel wird weniger fremd erscheinen, wenn die LeserInnen allgemein die Staats- und Verwaltungsmodernisierung im Rahmen des z.B. New Public Management/Verwaltungsinnovationsprogramms (WOV) oder die Analyse der TEPs aus der Perspektive der Organisationsentwicklung<sup>109</sup> in Betracht ziehen.

Als Politiknetzwerk ist ein TEP eine Netzwerkorganisation. In Anlehnung an Staehle und übersetzt im arbeitsmarktpolitischen Kontext wird TEP definiert als intermediäre Organisationsform zwischen Verwaltungshierarchien und politischem Markt<sup>110</sup>, „die sich durch komplex-reziproke, eher kooperative denn kompetitive und relativ stabile Beziehungen zwischen rechtlich selbständigen, wirtschaftlichen jedoch zumeist abhängigen“ politischen, sozialen und wirtschaftlichen Organisationen kennzeichnen.<sup>111</sup> Die Ergebnisse der vorliegenden empirischen Untersuchung im Rahmen dieser Evaluationsstudie haben dazu gezeigt, dass die TEPs multifaktoriale, heterogene, überwiegend offene Strukturen mit unterschiedlichen Graden an Zentralität darstellen, die eine vertikal fragmentierte<sup>112</sup>, jedoch horizontal integrierte und integrierende, überwiegend technokratisch-bürokratische<sup>113</sup> Koordination aufweisen. Die Analyse der TEP-Struktur stellt, auch wenn die Struktur zumindest auf die Länge einer Förderperiode relativ stabil bleibt, lediglich ein Momentum dar und kann nur bedingt eine Generalisierbarkeit genießen.

Die Netzwerke setzen das „Prinzip der föderativen Dezentralisierung“<sup>114</sup> auf der organisationalen Ebene um. Eine Netzwerkorganisation entsteht als Alternative zu streng hierarchischen Organisationsstrukturen durch Funktionsabstimmung und/oder Externalisierung von Funktionen oder durch Intensivierung von Kooperation mehrerer Organisationen zwecks Produktdiversifizierung. In dem letzten Fall wird von einer strategischen Allianz gesprochen<sup>115</sup>. Eine strategische Allianz ist in Anlehnung an Gulati (1995) eine Beziehung zwischen zwei oder mehreren Organisation, die Ressourcen und Kompetenzen austauschen, teilen oder zusammenentwickeln, um gemeinsam relevante Ziele zu erreichen.<sup>116</sup>

<sup>108</sup> vgl. Knoepfel et al. 2011: 196 ff.

<sup>109</sup> Kooo 2006

<sup>110</sup> Die Verwaltungshierarchie deutet auf einen einzigen Hauptakteur hin, der eine öffentliche Politik formuliert und umsetzt, während politischer Markt auf die sozialpolitische Konfiguration, in der Politikproduktion als konzertiertes Handeln vieler eigensinniger politischer, gesellschaftlicher und privater Akteure hindeutet.

<sup>111</sup> Staehle 1999: 745

<sup>112</sup> Die fragmentierten oder abgeschotteten Behördenarrangements sind spezifisch für föderale administrative Strukturen. Der Vorteil des TEsP kann beispielsweise mehr Freiheit im Umgang mit der Zielgruppe sein (vgl. Knoepfel et al. 2009: 202 f.)

<sup>113</sup> Die Attribute bürokratisch vs. politisiert werden am Grad der Beteiligung politischer Akteure und der Einflussnahme der politischen Auseinandersetzungen auf die Arbeit der TEPs gemessen. Dadurch, dass die Arbeitsergebnisse laut Befragten planbar, vorhersehbar und kohärent sind, stellt der TEP eher ein bürokratisches organisationales Arrangement dar (vgl. Knoepfel et al. 2009: 204 f.).

<sup>114</sup> Staehle 1999: 744

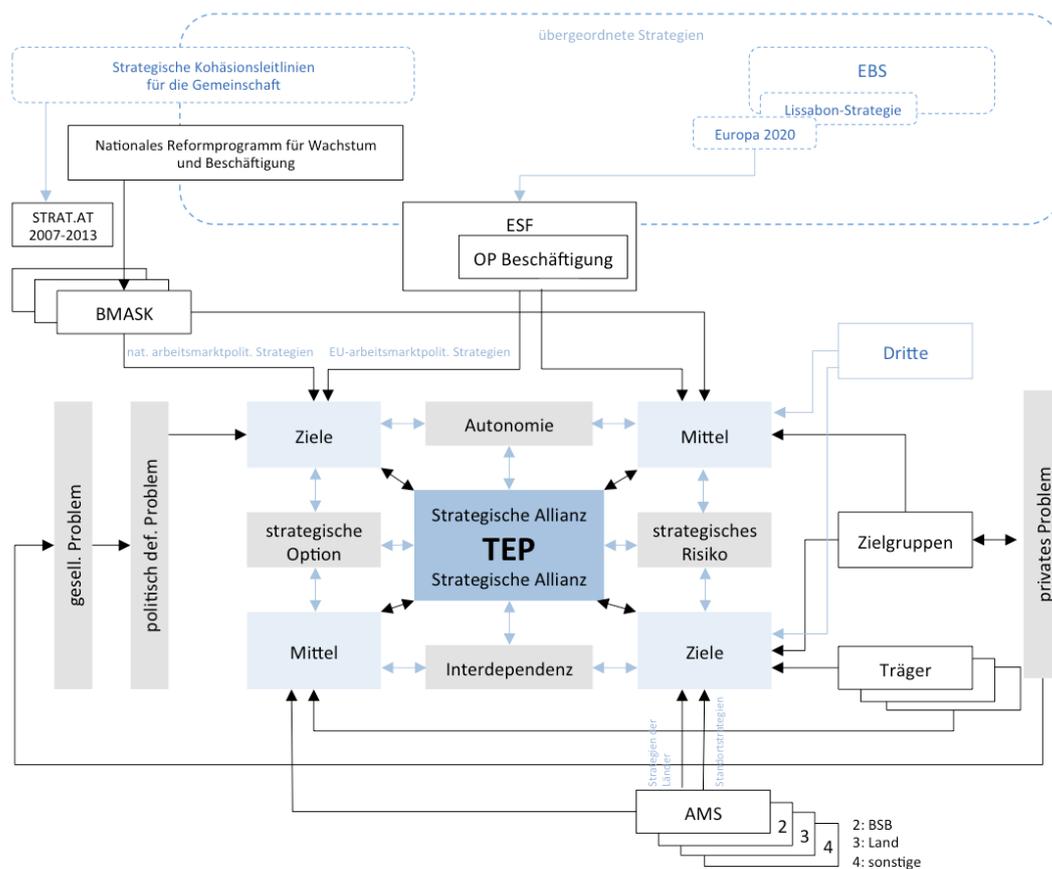
<sup>115</sup> vgl. ebenda 1999: 656; 748

<sup>116</sup> vgl. Gulati 1995, zitiert nach Kale, Singh 2009: 46

### TEP als strategische Allianz

Diese neue Art des nicht- oder teilhierarchisierten Steuerns und Koordinierens mehrerer Akteure, unter Umständen aus unterschiedlichen Politik- oder Gesellschaftsbereichen in horizontal und vertikal verbundenen Netzwerken ist den TEPs bekannt. Sie haben sie als ihren Governance-Modus verinnerlicht und wenden ihn an<sup>117</sup>. Allerdings weder die Begriffe Politiknetzwerk oder Netzwerkorganisation noch Governance nennen ausdrücklich den strategischen Anteil des Funktionsportfolios. Selbst der Begriff Ko-operati-on deutet eher auf das Operati-ve hin. Auch beinhalten die Begriffe keine Hinweise auf einen strategischen Prozess innerhalb der Struktur. Um die strategische Funktion semantisch einzubeziehen, wird TEP in der vorliegenden Evaluationsstudie als *strategische Allianz* verstanden.

Abbildung 3 TEP als Strategische Allianz



Quelle: Eigene Darstellung

Mit der Definition von TEPs als strategische Allianz wird die zentrale Koordination berücksichtigt. Politiknetzwerke existieren auch ohne Koordination. Die Koordination ist für sie hinreichend, aber nicht notwendig. Mit der Definition von TEPs als strategische Allianz wird sich vor allem der Bogen zur Kooperationsdefinition schließen, denn auch hier spielen zwei Elemente eine zentrale Rolle: Ziele und Mittel. Für Pankau ist eine Kooperation eine Ziel-Mittel-Verflechtung<sup>118</sup>. So bilden die TEPs eine breite Palette an Zielen (und Strategien) ab, von den

<sup>117</sup> www.pakte.at. (01.04.2014)

<sup>118</sup> vgl. Pankau 2002: 132 f.

eigenen Zielen über die, beispielsweise, übergeordneten Ziele der Europäischen Beschäftigungspolitik bis hin zu den Partikularzielen der Träger und ihrer Zielgruppen (siehe Abbildung 3). Die Zielträger auf allen Ebenen haben und bringen unterschiedliche Ressourcen in die Allianz hinein, um die gemeinsamen Ziele zu erreichen. Um Pankau zu paraphrasieren, hoffen die beteiligten Akteure, im Rahmen eines Territorialen Paktes mehr als die Summe ihrer Einzelhandlungen zu erreichen.<sup>119</sup> Sie wählen die strategische Option, in die Allianz einzusteigen, weil sie auf Synergien hoffen.

Dieses Potenzial der strategischen Allianzen hat die EU-Politik zum Ende der 1990er Jahre erkannt. Zur Erledigung ihrer sich stets weiter ausdifferenzierenden Aufgaben war sie gezwungen, die notwendigen Politikkompetenzen und -ressourcen über Austauschprozesse mit gesellschaftlichen Akteuren zu ergänzen und zu erweitern, policies in public-private networks mit gesellschaftlichen Akteuren gemeinsam zu formulieren und zu produzieren oder die Aufgaben selbst systematisch an zivilgesellschaftliche Profit- oder Nonprofit-Organisation outzusourcen.<sup>120</sup> Die Produktionsstätte der öffentlichen Politiken verlagerte sich aus den vertikalen in die horizontalen Strukturen.

Die Grundidee der TEPs ist in diesen zwei Dimensionen laut dem partnerschaftlichen Ansatz<sup>121</sup> Institutionen aus unterschiedlichen Politikfeldern zu vernetzen und abzustimmen, um regional und lokal problemzentriert Lösungen zu finden. Daraufhin deckt die Kernfunktion eines Paktes eine strategische und eine operative Ebene<sup>122</sup> und umfasst im Sinne der oben genannten Kooperationsdefinition die Abstimmung von Zielen, Mitteln und der operativen Zusammenarbeit aller PaktpartnerInnen. In den jeweiligen TEPs auf den Bundesland- und Regionalebenen halten sich die offiziellen Definitionen der Kernfunktion an diesen zwei Ebenen mit unterschiedlicher Betonung fest: So besteht beispielsweise die Kernfunktion des Wiener Paktes in der Koordination der Zusammenarbeit und Abstimmung der strategischen und operativen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Wien, während in Niederösterreich die Betonung auf der Entwicklung und Abstimmung gemeinsamer arbeitsmarktpolitischer Zielsetzungen, der Identifikation damit und auf die Nutzung von Synergien durch die Arbeit im Pakt liegt. Eine der vorrangigen Aufgaben des Beschäftigungspaktes ist es auch, „arbeitsmarktpolitische Zugänge in andere Politikbereiche zu transferieren“.<sup>123</sup> Damit wird auch die Funktion der (strategischen) Verknüpfung von unterschiedlichen Politikbereichen bestätigt – für alle Befragten eine Kernfunktion des Paktes.

### 3.6.2 Das Management des Strategischen

Mit Blick auf die Anpassung der Ziele an Mittel und umgekehrt ist der zentrale Tätigkeitsbereich der TEPs das Strategische Management. Die Definition nach Staehle<sup>124</sup> bringt zwei gleichberechtigte und interdependente Bereiche zusammen und integriert diese: (1) Stra

<sup>119</sup> vgl. Pankau 2002: 135

<sup>120</sup> vgl. Schneider 2004: 38, 42; Börzel et al. 2005: 4, 6

<sup>121</sup> vgl. INT-0414-22 Z. 108

<sup>122</sup> vgl. Baumfeld 2004 zitiert nach Kooo 2006: 12

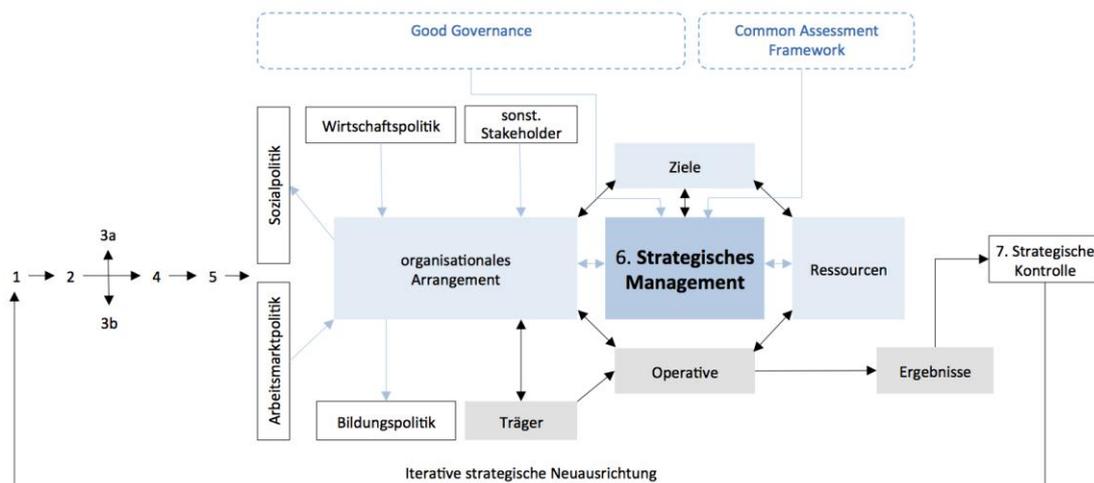
<sup>123</sup> INT-0414-06 Z. 143-144

<sup>124</sup> vgl. Staehle 1999: 603; 613

tegische Planung, die Festlegung der langfristigen Ziele einer Organisation und der Mittel und Wege zur Erreichung dieser Ziele und (2) die entsprechende Anpassung und Entwicklung der Organisationskompetenz und Handlungsmöglichkeiten. Der letzte Bereich stellt das eigentliche Strategisches Management dar (siehe in der Abbildung 4 den Punkt 6).

Die vorherigen Zeilen haben TEPs als Ergebnis eines Paradigmenwechsels im politischen Denken aufgrund der damaligen arbeitspolitischen und sozialen Veränderungen zum Ende der 1990er Jahre dargestellt. Allerdings beinhalten die üblichen Definitionen von TEPs und deren Kernfunktion bzw. landesspezifischen Funktionen nicht nur die Deskriptoren, die auf die Entstehungsgeschichte hindeuten, sondern auch Elemente, welche die heutige Tätigkeit der TEPs definieren – wie in der Beschreibung der Kernfunktionen für die TEPs in den Ländern Niederösterreich und Wien. Das bedeutet auch, dass die TEPs nicht nur eine in der Vergangenheit liegende Entstehung haben, sondern sie entstehen mit jedem Programm, mit jedem Projekt, mit jedem Versuch, eine neu anbahnende Problemlage zu adressieren, sie werden strategisch neu geformt. Dies verändert die TEP-Struktur nicht radikal, sondern minimal, und geschieht um die Gruppe der Vertragspartner und anderer Partner herum, die von Anfang an oder länger dabei sind und den Vertrauenskern des TEPs darstellen<sup>125</sup>.

Abbildung 4 Strategisches Management



Die Punkten 1 bis 5 gehören zur Analyse, Planung und Konzeption des Strategischen. Details dazu befinden sich in der Abbildung 2. Quelle: Eigene Darstellung

Der Zeitraum, in dem die TEPs evaluiert wurden und worauf auch die vorliegende Untersuchungsfrage Bezug nimmt, ist die Förderperiode 2007-2013 und stellt lediglich eine Sequenz im Lebenslauf der TEPs dar. Demzufolge muss die Analyse des Strategien Managements der TEPs auch als zeitlich begrenzte Sequenz im Lebenslauf einer Strategie betrachtet werden. Auch wenn 2007 der Anfang einer neuen Förderperiode war, kann man nicht davon ausgehen, dass auch die TEPs neu „geboren wurden“ und grundsätzlich eine neue Strategie entwickelt haben. In 2007 hatten alle TEPs in Österreich langjährige Tradition in der strategischen Gestaltung ihrer Allianz. Es ist jedoch davon auszugehen, dass Veränderungen in der neuen Förderpolitik, wie beispielsweise die Formulierung eines Schwerpunkts für die arbeitsmarktfernen Personen 2007, auch zu Revision und evtl. Neuausrichtung der Strategie geführt haben sollten. Es gab tatsäch-

<sup>125</sup> vgl. INT-04-01 Z. 455-456

lich eine neue strategische Planung und eine neue Strategiekonzeption. Bedeutend für diesen Neuanfang war die Bewertung des Erfolges der abgelaufenen Förderperiode im Sinne von Effektivität, Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit, um das daraus Gelernte in die Förderperiode 2007-2013 anzuwenden (siehe Abbildung 2).

Je nach Vision und Grad der Individualität der umzusetzenden Lösungen<sup>126</sup> wiederholt sich die Strategische Planung in jedem Projektzyklus. Für jedes Projekt wird in der Regel die Strategie neu geplant, im Sinne der Adoption oder Formulierung von spezifischen Zielen und Akquisition von neuen Mitteln.

Es wurde oben ausgeführt, dass diese zwei Inputs, Ziel und Mittel, die strategische Allianz bestimmen. Der Einfluss reicht von der Entstehung bis zum Endprodukt und variiert in der Intensität auch dadurch, dass beide Ziele und Mittel sich gegenseitig beeinflussen und im strategischem Prozess selbst zu Outputs werden (können). Die Komplexität steigt auch dadurch, dass hinter den beiden Begriffen Institutionen und/oder Individuen stehen, welche die Inhalte und Gewichtung der Begriffe bestimmen. Die Zielsetzung des TEP spiegeln gleichzeitig in unterschiedlichen Maßen die Zielhierarchien/-systeme der sich im Netz vertikal oder horizontal befindenden Organisationen ab. Mittelbar oder unmittelbar tragen die vom TEP umgesetzten Ziele auch die Ziele des Landes, des AMS, der vertraglichen Partner, der Träger, evtl. der Zielgruppen, Regionalziele, Ziele des Bundes oder sogar der Europäischen Union ab. Umgekehrt spiegelt sich beispielsweise eine übergeordnete Strategie wie die Europäische Beschäftigungspolitik auch in der TEP-Strategie wider (siehe Abbildung 3).

Grundsätzlich richten sich die Zielsysteme der TEPs nach dem regionalen Bedarf, sind oft Ergebnis einer Verhandlung unter den Partnern, jedoch immer ein kooperativer Prozess<sup>127</sup>. Die Praxis schließt jedoch auch nicht die Situation aus, dass der TEP Ziele umsetzen muss, die *top-down*<sup>128</sup> aufgedrängt wurden. Die Strategien werden wie auch die Ziele in den Steuerungsgruppen bzw. Lenkungsausschüssen ausgearbeitet und verhandelt<sup>129</sup>, bis die Partner sie konsensuell tragen.

Die Neuformung des TEP ist wie bei der ursprüngliche Formung kontext- und problemlagenabhängig. Dabei wird angestrebt, für die sich neu herausbildenden Probleme und die daraus formulierten Ziele Ressourcen und Handlungspotenziale zu akquirieren. Das politisch oder gesellschaftlich definierte Problem, so wurde berichtet<sup>130</sup>, wird zuerst innerhalb einer Analysephase identifiziert und definiert. Es folgt die Einschätzung des Handlungsbedarfs und eine (vorläufige) Zuordnung der Zielgruppe zu einer oder mehreren Organisationen, welche die Zielgruppe bedienen können. „Das haben wir relativ pragmatisch erledigt. Wir haben versucht, zu eruieren und zu erraten, welche Bedürfnisse die Zielgruppen haben, und aufgrund dieser Bedürfnisse gesucht, welche potentiellen Partner könnten denn da Beiträge leisten.“<sup>131</sup> Die Formulierung der endgültigen Ziele, Strategien und Aktionspläne wird prinzipiell pragmatisch<sup>132</sup> und ideologiefrei<sup>133</sup> abgearbeitet. Sie entstehen in der Arbeitsgruppe auf Fördergeberebene durch eigene

<sup>126</sup> vgl. ebenda Z. 32-34

<sup>127</sup> vgl. INT-04-02 Z.150-157

<sup>128</sup> vgl. ebenda 163-164

<sup>129</sup> vgl. INT-0413-12 Z. 5-6; INT-04-02 107-116.

<sup>130</sup> vgl. INT-04-02 Z. 249-274; 306-313; 331-336

<sup>131</sup> INT-04-01 273-275

<sup>132</sup> ebenda

<sup>133</sup> vgl. INT-0414-06 315-318

Initiative am Schreibtisch aufgrund von Bestandsanalyse<sup>134</sup> und offensichtlich nicht aufgrund von Bedarfsmeldungen seitens der Adressaten, sondern aufgrund von Meinungen/Beobachtungen von Experten<sup>135</sup>. Auch wird geschildert, dass der Bedarf der Zielgruppe nicht immer der Auslöser für eine Maßnahme ist, sondern (auch) der Bedarf der Beschädigten.<sup>136</sup>

Die Entwicklung von Problemlagen und Zielgruppen in einem gegebenen Raum wird systematisch verfolgt. Die TEPs betreiben ein so genanntes *Strategisches Issue Management*. Da das *Issue* sich inhaltlich über Zeit verändert, verändern sich dementsprechend auch die Maßnahmen<sup>137</sup>: Von der Entwicklung von Angeboten für Jugendliche wird situativ auf die Entwicklung von Maßnahmen für ältere Arbeitslose oder für weibliche Migrantinnen gewechselt.

Explizit oder implizit, schriftlich ausformuliert oder mündlich vermittelt, beinhaltet die Entwicklung einer Strategie die Formulierung einer Vision<sup>138</sup>, woraus die Ziele abgeleitet werden, eine Problemdefinition, die Identifikation der Zielgruppe, eine Situationsanalyse mit Identifikation von Chancen und Risiken und Stärken und Schwächen der Struktur und der einhergehenden Lösung, die Aufgabenverteilung und die konkreten Verantwortungsträger. „The most succesful strategies are visions, not plans.“<sup>139</sup>

Der Pakt strebt an, alle „wichtigen Player“<sup>140</sup> im Boot zu haben. Die Auswahl der Partner, auch wenn einst politisch bedingt, wird nach dem Kriterium *Ressourcen* durchgeführt. „Die Geschichte ist eigentlich mehr, wer nimmt wie viel Geld in die Hand. [...] Also die Ressourcenfrage.“<sup>141</sup> Ressourcen der Politik ist nach dem Verständnis von Knoepfel et al. jedoch ein komplexer Begriff, der nicht nur Geld, sondern auch Organisation, Recht, Personal/Kompetenz/Know-how, Information, politische Unterstützung, Konsens oder Zwang beinhaltet<sup>142</sup>. Benannt oder gemeint wurden von den Befragten überwiegend Organisation, Geld, Informationen, aber auch Zwang und Konsens – wie in der Entstehung von FAIRnetz und Step 2 Job dargestellt<sup>143</sup>.

Ressource ist nach dem Verständnis von Knoepfel et al. nicht nur Merkmal einer Institution, Organisation oder eines organisationalen Netzwerks, sondern kann auch auf Politikbereiche übertragen werden. Wie die Verknüpfung von Ressourcen von einzelnen Organisationen liegt im Aufgabe der TEPs darin, auch Politikbereiche und ihre Ressourcen miteinander zu verknüpfen. So verknüpft der TEP Niederösterreich die Politikbereiche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mit Sozialpolitik und Bildungs- und Gesundheitspolitik, um arbeitsmarktferne Personen in den Regularbeitsmarkt zu integrieren. Ebenfalls hat der TEP Wien, um Sozialhilfe-/BMS-BezieherInnen in den 1. oder 2. Arbeitsmarkt zu überführen, die Politikbereiche Arbeitsmarktpolitik, Sozial- und Bildungspolitik verbunden. „Arbeitsmarktprobleme sind ja dann letztlich wirtschaftspolitische Probleme“<sup>144</sup>, deshalb wurde der Bereich Wirtschaftspolitik auch eingeschlossen. Um Konventionsflüchtlinge ebenfalls in den Arbeitsmarkt zu integrieren, hat der TEP Vor-

<sup>134</sup> vgl. INT-04-01 Z. 69-75, 84-85; INT-0413-12 Z. 88-97, 189-199

<sup>135</sup> vgl. INT-0414-06 336-368

<sup>136</sup> vgl. INT-0414-06 Z. 24-27; 238-239

<sup>137</sup> vgl. INT-0413-12 Z. 88-97

<sup>138</sup> vgl. INT-04-01 Z. 32-33

<sup>139</sup> Mintzberg 1991: 107, zitiert nach Staehle 1999: 609

<sup>140</sup> INT-0413-12 Z. 258-259

<sup>141</sup> INT-0414-06 Z. 370-372

<sup>142</sup> vgl. Knoepfel et al. 2011:

<sup>143</sup> vgl. INT-04-01 Z. 143-146; INT-0414-23 Z. 66-71

<sup>144</sup> vgl. INT-0414-23 Z. 280-297

arlberg Arbeitspolitik, Sozialpolitik und Migrationspolitik verknüpft. Um Projekte im Bereich Übergang Schule Beruf im Tiroler Pakt abzuwickeln, wurde auch der Landesschulrat in den Pakt eingeschlossen. Für Productive-Aging-Projekte war auch die Präsenz der Sozialversicherungsanstalten im Pakt notwendig.<sup>145</sup> Um die Zielgruppe des SP1 zu bedienen, wurden VertreterInnen und Institutionen der Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik, Gemeindepolitik/Regionalpolitik an einen Tisch zusammengebracht.

Auch die Auswahl der umsetzenden Projektträger wurde anhand von operativen Ressourcen gemacht. In Wien wurden, beispielsweise, die Aufgaben und die vom Träger zu erwartenden Ressourcen in einem Pflichtenheft aufgelistet und die Auswahl der Träger mittels eines Call durchgeführt.<sup>146</sup> Im Falle von innovativen Vorhaben spielt neben Kompetenz auch die Freiwilligkeit eine Rolle.<sup>147</sup> Ressourcen im Sinne von Know-how hat der TEP Vorarlberg auch durch Konsultation von Experten genutzt.<sup>148</sup> Um die Anpassung der ArbeitnehmerInnen zu erhöhen, wurde Kinderbetreuung aus Sicht der Unternehmen beforscht und dadurch die Bereiche Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarkt-, Sozial-, Kinder- und Jugendpolitik und Frauenpolitik verknüpft.

Zum Kriterium Ressource für die Partnerauswahl erwähnen die Befragten auch das Komplementaritätsprinzip. Es wird nach Partnern gesucht, welche die TEP-Ressourcen zu Gunsten der KlientInnen ergänzen.<sup>149</sup>

Bleibt man beim Bild der Interdependenz zwischen Zielen und Mitteln, entsteht der Eindruck, dass ein TEP als strategische Allianz einen instrumentellen Charakter hat, dass die Entscheidungen der Akteure zweckrational, autonom und risikofrei getroffen werden, nicht nur. De facto hat die strategische Option immer eine Kehrseite, ein (strategisches) Risiko (siehe Abbildung 3). Der AMS hatte – um auf *Step 2 Job* Rückbezug zu nehmen –, obwohl de facto zuständig, eine ablehnende Haltung. Hätte BSB an dieser Stelle die Erkenntnisse aus der Spieltheorie angewendet, hätte es gewusst, dass es sich auf den AMS nicht verlassen darf. Die fehlende Sicherheit hat BSB durch Vertrauen ersetzt, was eigentlich keine Alternative darstellt, die auf eine normativ-ethische Entscheidung rekurriert, sondern wiederum auf eine Zweckrationalität.<sup>150</sup> Das BSB gab seine Autonomie temporär auf und begab sich in eine Abhängigkeitssituation zum AMS, weil es sich dadurch höheren Nutzen versprochen hat. „Das eigentliche Paradoxon zwischen Interdependenz und Autonomie liegt darin, dass die Abhängigkeit, in die sich die Kooperationspartner begeben, umgekehrt wiederum ihre Entscheidungs- und Handlungsräume ausdehnt.“<sup>151</sup> Weder BSB noch der AMS hätten das Problem allein lösen können, zusammen haben sie die Lage optimal bewältigt.

Eine Ressourcenerweiterung findet auch über jede Organisation statt, die im TEP partner- und fallorientiert arbeiten. Sowohl in *FARInetzt* als auch in *Step 2 Job* wurde für Fallsteuerung auf der Trägerebene Case Management eingesetzt. Die Projektträger, welche die Methode verwenden, müssen stabile, fallspezifische, institutionelle Netzwerke aufgebaut haben, um den komplexen KlientInnenbedarf anzusprechen. Über die Trägerorganisation werden die Ressourcen der

<sup>145</sup> vgl. INT-0414-33 Z. 53-57

<sup>146</sup> vgl. INT-0414-23 Z. 130 -132

<sup>147</sup> vgl. INT-04-01 Z. 411-420

<sup>148</sup> vgl. INT-0414-06 Z. 258-261

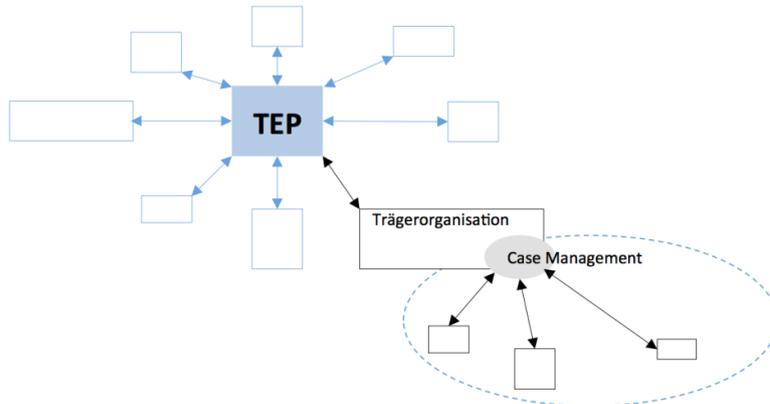
<sup>149</sup> vgl. INT-04-01 Z. 205-210

<sup>150</sup> vgl. Pankau 2002: 136

<sup>151</sup> Pankau 2002: 137

fallspezifischen institutionellen Netzwerke an den TEP angeschlossen. Damit erweitert sich indirekt das Ressourcenportfolio des TEP um das Ressourcenportfolio der institutionellen Netzwerke (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5 Direkte und indirekte strategische Verknüpfungen



Quelle: Eigene Darstellung

### 3.6.3 Moderation der Beziehungen

Das Implementieren der TEP-Strategien setzt einen hohen Grad an Koordination von Strukturen und Prozessen, von Akteuren, Ressourcen und Handlungen voraus. Diese Funktion wird analog zu den sonstigen polyzentrischen organisationalen Netzwerken von der Koordinationsstelle (per Auftrag) oder der Steuerungsgruppe als entscheidungstreffende Struktur ausgeübt. Besonders weil die Koordinationsstelle auf die Definition der gemeinsam zu vertretenden Visionen, Ziele und Strategien Einfluss nimmt, kam aus der Untersuchung deutlich hervor, dass sie wesentlich sowohl zur Planung als auch zum Management des Strategischen beiträgt, obwohl im TEP die Koordinationsstelle per Definition die operative Einheit der Allianz darstellt.<sup>152</sup>

Dennoch ist Koordination lediglich ein Aspekt im Aufgabenportfolio der Koordinationsstelle. Die empirische Untersuchung lieferte Hinweise darauf, dass Moderation als Methode besser die Ausübung der Koordinierungs- und vor allem der Führungsfunktion der Koordinationsstellen im Management des Strategischen und im operativen Prozess beschreibt.

An dieser Stelle wird in der vorliegenden Untersuchung das Konzept Moderation eingeführt. Moderation wird als „ein zeitlich und thematisch begrenzter, zweckgerichteter, hochkommunikativer, partizipativer, integrativ orientierter Methodenkomplex zur Steuerung von Prozessen“<sup>153</sup> verstanden. In Anlehnung an Fried, Delbrouck und Baitsch (1999)<sup>154</sup> wird Moderation auf drei Ebenen wirksam: (1) auf einer fachlichen Ebene, (2) auf einer Prozessebene und (3) auf einer Beziehungsebene:

1. Auf der fachlichen Ebene nutzen die Moderierenden das fachliche Potenzial der TeilnehmerInnen und sichern ein fachrelevantes, kritisches und selbstreflexives Ergebnis im Sinne der Zielsetzung.

<sup>152</sup> vgl. INT-04-01; INT-0414-23

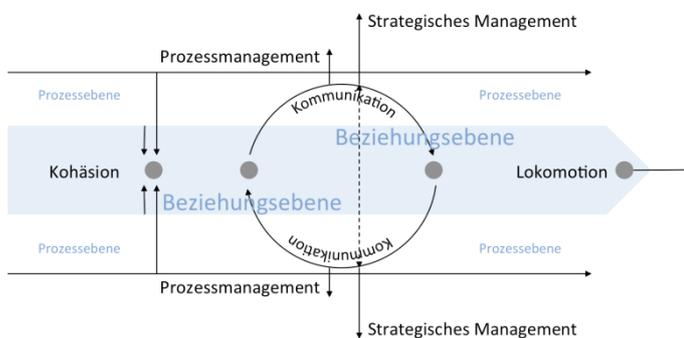
<sup>153</sup> vgl. Pirjol et al. 2010: 54

<sup>154</sup> ebenda: 55

2. Auf der Prozessebene bedeutet Moderieren Planen, Vorbereiten, Organisieren, Umsetzen, Ergebnisse erzeugen und Evaluieren und Rückführen des Gelernten in den Prozess zurück. Die Hauptaufgabe des Moderierenden besteht somit im Management des Prozesses.
3. Parallel, jedoch asynchron zu den sachlichen Moderationsphasen, entsteht und entwickelt sich eine eigene soziale Dynamik. Die Rolle der Moderierenden zielt auf das Motivieren und Führen des Arbeitsprozesses ab. Allein, dass die Moderatoren innerhalb des Prozesses die Teilnehmenden dort abholen, wo sie sich befinden, grundsätzlich eine Plattform für die Integration der unterschiedlichsten Denkweisen und Erfahrungen aufbauen und Kontroversen, sogar Streitigkeiten zulassen, setzt voraus, dass sie die Gruppendynamik zielorientiert steuern können müssen. Das ist die eigentliche Herausforderung einer Moderation. In der Möglichkeit, „über Dinge zu reden, über die man sonst im Alltag nicht reden würde“, wird nicht nur der Mehrwert von TEPs, sondern sogar vom ESF erkannt.<sup>155</sup>

Von der Moderation wird eine Beschleunigung gebündelter Emotional- und Kreativkräfte innerhalb einer Organisation in Richtung des definierten Ziels erwartet. Diesen Aspekt versteht Lehmann<sup>156</sup> als die erste unter drei Funktionen der Moderation und nennt sie (1) Lokomotion. Ergänzt wird diese Funktion durch die (2) Kohäsionsfunktion, wodurch die emotionale Voraussetzung für einen optimalen Prozess gesichert wird. Als dritte Funktion wird von Lehmann (3) Kommunikation benannt (siehe Abbildung 6).

Abbildung 6 Moderation in TEPs



Quelle: Eigene Darstellung

Die Qualität der Zusammenarbeit hängt von der Qualität des Zusammenhalts ab und das Letzte hängt mit der Qualität der Emotionen zusammen. Nicht nur innerhalb der TEPs erweist sich die Steuerung der Gruppendynamik als wichtigste Moderationsfunktion, um die emotionale Voraussetzung für das Strategische oder Operative zu sichern. „Es läuft viel, vor allem am Anfang, auf der persönlichen Ebene.“ – wird zur Vorbereitung von FAIRnetz berichtet – „Wenn sich dann die Arbeitsgruppe gefunden hat und auch von allen Personen ein Mehrwert gesehen wird, dann fängt es von selbst an zu laufen – auch wenn man sich immer darum kümmern muss.“<sup>157</sup> In den nächsten Zeilen werden einige Aussagen zur Lokomotions- und Kohäsionsfunktion gebracht.

<sup>155</sup> INT-0414-06 Z. 375-377

<sup>156</sup> Lehmann 1998: 13 ff., zitiert nach Pirjol et al. 2010: 56

<sup>157</sup> INT-04-01 Z. 260-264

Das Thema Kommunikation wurde von den Befragten anhand von Kommunikationsinstrumentarien erwähnt<sup>158</sup> und im Zusammenhang mit Change Management. Das Wesentliche zur Kommunikationsfunktion des TEP kam auch zur Sprache: Der TEP ist aufgrund seiner zentralen Position innerhalb der strategischen Allianz Zentrum eines Informations- und Kommunikationssystems, das er am Laufen hält.

Trotz des nicht in Frage zu stellenden Verantwortungsbewusstseins der Akteure, schreckt einen jede neue komplexe Problematik für einen Moment zurück. Es wird der Reflex *fight or flight* aktiviert.<sup>159</sup> Die „Neuformung“ des TEP in Wien im Jahr 2009 geschah im komplexen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Kontext der Einführung von BMS und implizit vor dem Hintergrund einer komplexen Klientenlage, welche die neue TEP-Strukturen herausfordert. Im Interessenskonflikt zwischen AMS und BSB, was die Zuständigkeit für die Zielgruppe der BMS-BezieherInnen angeht, musste TEP Wien moderieren, um die Hauptvollzugsakteure für eine Lösung zu gewinnen.<sup>160</sup>

Dort, wo strategische Entscheidungen getroffen werden, wird auch „inhaltlich irrsinnig heftig, kontrovers und auch – Was ist das Gegenteil davon? – unterstützend diskutiert“<sup>161</sup>. Die Interessenskonflikte sind Bestandteil der TEPs.<sup>162</sup> Die Rolle der Koordinationsstelle wird in der Lösung des Konflikts verstanden, Schaffung eines Interessensausgleiches<sup>163</sup> und in der „ideologischen“ und kulturelle Annäherung<sup>164</sup>. Ziel ist die Gestaltung des TEP als Forum für operative Entscheidungen, aber vor allem für strategische und taktische Überlegungen.<sup>165</sup>

Auf der Ebene der Beziehung wird die Koordinationsstelle versuchen, die strukturellen Schwierigkeiten zu kompensieren. Um beispielsweise Entscheidungen in den TEP-Gremien treffen zu können, müssen Paktpartnerorganisationen in ihren jeweiligen Institutionen einen internen Abstimmungsprozess laufen lassen. In diesem Zusammenhang müssen oft Rollenkonflikte moderiert werden<sup>166</sup>, „Als Fachexperte bin ich dieser Meinung, meine Institution ist aber dieser Meinung. Auf gut Oberösterreichisch gesagt: ‚Ober sticht Unter‘“.<sup>167</sup>

Von der Vorbereitung zu FAIRnetz wird berichtet, dass das Vertrauen eine notwendige Vorinvestition war, welche die Partner immer wieder machen mussten, und die die Koordination in der Regel aktiv pflegen muss, bis eine gute Vertrauensbasis entsteht.<sup>168</sup> Lediglich aufgrund von Vertrauen ist es eine schnelle und kurzfristige, projektbezogene Vernetzung der Partner möglich.<sup>169</sup>

Konträr zu *fight* gibt es die Alternative *flight*. Die Rolle der Koordinationsstelle ist hier, die Gründe für das Fliehen zu beseitigen, auch wenn sie meistens nicht rationaler Natur sind. Passiert es nicht, läuft das Vorhaben in die Untätigkeit: „Und das ist etwas, das bedarf schon einer Koordi-

<sup>158</sup> vgl. ebenda Z. 102-104

<sup>159</sup> INT-0414-09-1 Z. 48-49

<sup>160</sup> vgl. INT-0414-23 Z. 34-37; 82-87

<sup>161</sup> INT-04-02 Z. 102-116

<sup>162</sup> vgl. INT-04-01 Z. 285-294

<sup>163</sup> ebenda Z. 287-294

<sup>164</sup> vgl. INT-0414-23 Z. 164-166

<sup>165</sup> vgl. ebenda Z. 170-187

<sup>166</sup> vgl. INT-04-02 Z. 127-13; INT-04-02 Z. 155-157

<sup>167</sup> INT-0414-33 Z. 163-164

<sup>168</sup> vgl. INT-04-01 Z. 147-160

<sup>169</sup> vgl. INT-04-01 Z. 298-310

nationsarbeit. Und wenn man die nicht leistet, zieht sich jeder Partner auf seine Grundverantwortung zurück und sagt: ‚Okay, mein gesetzlicher Auftrag ist der oder der ... ‘.‘<sup>170</sup> Es wird erwartet, dass in dieser Situation die Koordination ihre Lokomotionsfunktion wahrnimmt.

Die Moderation der Beziehung begrenzt sich nicht auf den Kreis der Vertragspartner, sondern dehnt sich auf alle Partner, auch auf die privaten Akteure aus. Die Beziehungsarbeit ist mit ihnen intensiver<sup>171</sup>, was von der Arbeit mit Nutznießern in der Regel nicht erwartet wird.

Das Management von Veränderungen wird wegen seiner starken Angstkomponente intensiv durch aktuelle und direkte, formale und informelle Kommunikation begleitet. Auch wenn nach Jahren Routine nicht von Angst in den TEPs gesprochen werden kann, bleibt das Ansprechen von Veränderung ein immer wiederkehrendes Thema. Die entsprechende Anpassung und/oder Weiterentwicklung der eigenen Kompetenz der Partner oder des TEP selbst passiert unter Beachtung der Beziehungen mit der Umwelt bzw. der potenziellen Handlungen anderer Akteure. Das Management der Veränderungen wird Bestandteil des Operativen und Strategischen Managements und wird durch Moderation umgesetzt.

Veränderungen rufen natürliche Abwehrmechanismen hervor, die nicht mit Argumenten aufgeräumt werden können. Change Management wird von Staehle ins „management of [resistance to] change“<sup>172</sup> übersetzt. Das trifft genau die Reaktionen von AMS im Vorfeld der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung im Jahr 2009, die der Moderation des TEP Wien bedurften.

### 3.7 Konklusionen

Die strategische Verknüpfung und Koordination des ESF-Programms mit der nationalen Beschäftigungspolitik, mit der Sozial-, Wirtschafts-, Bildungspolitik und anderen Politikbereichen stellt Funktionen der Teps dar, die sich durch Strategische Allianz, Strategisches Management und Moderation besser erklären lassen.

TEPs sind organisationale Arrangements, die unabhängig von Zuständigkeiten und unterschiedlichen Strukturen der Partnerorganisationen als strategische Allianzen agieren, um Verbesserung in der Betreuung und Integration von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen und dadurch die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Ziele des OP Beschäftigung 2007-2013 zu ermöglichen.

TEP als strategische Allianz wird durch eine Beziehungsstruktur zwischen vertikal und/oder horizontal positionierten Organisationen gekennzeichnet, die Ressourcen austauschen, teilen oder zusammenentwickeln, um gemeinsam relevante Ziele zu erreichen.

Der Erfolg der Strategischen Verknüpfung baut auf die Profile, Komplementarität und Kompatibilität der Partner, deren Ressourcenstärke, Freiwilligkeit, Entwicklung von Vertrauen und einer Streitkultur auf.

---

<sup>170</sup> INT-04-01 Z. 205-210

<sup>171</sup> INT-04-01 Z. 241-245

<sup>172</sup> Staehle 1999: 613

Eine strategische Verknüpfung mit einem bestimmten Politikbereich kann auch dann vorliegen, wenn dieser Politikbereich nicht direkt im Kreise der TEP-Partner vertreten ist. In dem Fall sind die einzelnen Institutionen und Organisationen, die fallorientiert arbeiten, diejenigen, die durch ihr Profil indirekt das Profil des direkten strategischen Netzwerks erweitern. Die fallspezifischen institutionellen Netzwerke setzen stabile Beziehungen voraus.

Der TEP akquiriert, entwickelt neu und/oder managt strategisch die eingebrachten Ressourcen, allokiert sie, verknüpft sie mit politischen, gesellschaftlichen und privaten Zielen, entwickelt Wege zur Erreichung dieser Ziele, zur Weiterentwicklung der Kompetenzen der Organisationen und ihrer Handlungsfähigkeit.

In einer komplexen Struktur wie TEP laufen das Strategische und das Operative (wie auch das Normative) zusammen. Daher soll Moderation als ein managementbereichsübergreifender Methodenkomplex verstanden werden. Aus dem empirischen Material kann geschlussfolgert werden, dass die fachliche Kompetenz des Moderierenden im Kontext der TEPs relativ ist. Hingegen wächst der Anspruch an Prozess- und Beziehungskompetenz erheblich. Dadurch stellen Kommunikation, Lokomotion und Kohäsion wichtige Funktionen zur Stabilität der TEPs dar.

Die Effizienz der TEPs als strategische Allianz zeigt sich in der Nachhaltigkeit der Maßnahmen. Viele der heutigen arbeitsmarkt-, sozial- und/oder bildungspolitischen Maßnahmen wurden in TEPs erfunden, erprobt und in die Regelfinanzierung überführt. Die Effektivität der TEPs als strategische Allianz zeigt sich in der Tatsache, dass viele der heutigen Maßnahmen ohne TEPs nicht existiert hätten.

Eine Organisation, ein Organisationssystem oder ein Politiknetzwerk sind fortschrittsfähig, wenn sie die Fähigkeit zum Erkenntnisfortschritt haben. „Strategisches Management wird dann zum Management der Evolution.“<sup>173</sup> Das ist die zukünftige Funktion der TEPs in Österreich.

Die Territorialen Beschäftigungspakte sind Beispiele vom erfolgreichen „Regieren in komplexen Regelsystemen“<sup>174</sup>.

---

<sup>173</sup> Jantsch 1975, zit. nach Staehle 1999: 613

<sup>174</sup> Nuschler 2009: 9

## 4. Zwei Beiträge des Europäischen Sozialfonds zur Erreichung der Lissabon-Strategie und ein Instrument

*“Lisbon is like a road that everyone wants to be on. You may want to be on the left or the right side of the road, but no one wants to leave it altogether. It defines good manners for European policy making.”* (ein Beamter im Dänischen Finanzministerium)

Die Europäische Union hat sich 2000 in Lissabon ein neues Ziel gesetzt, die Union „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“<sup>175</sup>. Nach einem ersten Scheitern<sup>176</sup> erfolgte in 2005 eine inhaltliche Umorientierung der Lissabon-Strategie (LS) auf Wachstum und Beschäftigung. Gleichzeitig wurden die Nationalstaaten stärker in Prozesse verpflichtet und dafür wurden Vereinfachungen im Koordinierungsverfahren eingeleitet. Zum neuen Programm zählten unter anderem eine Agenda für bessere Rechtsetzung, Integration der europäischen Finanzdienstleistungsmärkte, Förderung einer neuen nachhaltigen Industriepolitik, eine EU-Regelung für kleine Unternehmen, der Ausbau der Unterstützung für Forschung und Entwicklung, Investitionen in Bereichen mit einem hohen Wachstumspotenzial sowie mehr Investitionen in Humankapital und in die Beschäftigungsfähigkeit der EU-Bürger. Nach einem zweiten Scheitern wurde die Lissabon-Strategie in 2011 durch den neuen Reformzyklus *Europa 2020-Strategie* ersetzt<sup>177</sup> und noch stärker mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie verschmolzen.<sup>178</sup>

Die österreichischen Strukturfondsprogramme konnten in der Förderperiode 2007-2013 noch nicht auf die neue Strategie Europa 2020 und auf die Ziele des neuen Nationalen Reformprogramms (NRP) Bezug nehmen<sup>179</sup>. Sie waren jedoch in einem im EU-Vergleich besonders hohen Maß auf die Lissabon-Strategie ausgerichtet. Grundsätzlich weisen sie eine starke Orientierung an den relevanten EU-Dachstrategien (Europäische Beschäftigungsstrategie und Lissabon-Strategie) auf. In der Tat wurde Österreich in 2005 durch die Evaluation des Lissabonprozesses in die Gruppe der so genannten „Eifrigen Reformer“<sup>180</sup> eingestuft. „The policy areas and the objectives of the Strategy are considered very important from a national perspective, and the Lisbon Strategy is taken up and to some extent integrated in national development plans and programs against this background.“<sup>181</sup> Konsequenz zu dieser Einstellung stieg Österreich im Ranking der Mitgliedstaaten vom 8. Platz in den Jahren 2001, gemessen an allen LS-Strukturindikatoren, auf 5. Platz in 2002 und setzte sich das ehrgeizige Ziel, innerhalb der Euro-

<sup>175</sup> [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm) (10.09.2013)

<sup>176</sup> Der Kok-Report (2004) hat die wichtigsten Unzulänglichkeiten identifiziert und in drei Richtungen subsummiert: (1) die Agenda war überfrachtet, (2) der Wettbewerb wurde als Begriff nicht ausreichend definiert und (3) die Umsetzungsmechanismen wurden nicht konsequent angewendet (Kok, Wim et al. 2004).

<sup>177</sup> <https://www.bka.gv.at/site/4891/default.aspx> (10.12.2013)

<sup>178</sup> Formulierungen wie „Die Europäische Beschäftigungsstrategie zielt darauf ab, EU-weit mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Dabei stützt sie sich auf die Wachstumsstrategie Europa 2020.“ deuten noch auf die Reihenfolge in der historischen Entstehung der zwei Strategien hin, machen jedoch keine inhaltlichen Unterschiede mehr deutlich (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=de>, 12.12.2013).

<sup>179</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp\\_austria\\_annex1\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_austria_annex1_de.pdf) (12.12.2013)

<sup>180</sup> Gemeint sind neben Österreich Finnland und Irland (Danish Technical Institute 2005: 92).

<sup>181</sup> Danish Technical Institute 2005: 96

päischen Union bis zum Jahr 2010 auf den 3. Platz zu gelangen.<sup>182</sup> Die von WIFO in 2010 durchgeführte Evaluation<sup>183</sup> bestätigte die österreichischen Leistungen im Rahmen der Lissabon-Strategie sowohl im Hinblick auf die Zielerreichung wie auch auf die positiven Trends, die dadurch gesetzt wurden. Die Ergebnisse der Evaluierung der Lissabon-Strategie in 2011 platzieren Österreich im Performance-Ranking unter 25 Mitgliedstaaten<sup>184</sup> auf dem 8. Platz.

## 4.1 Fragestellung

Um die Agenda *Wachstums- und Arbeitsplätze* der Lissabon-Strategie umsetzen zu können, haben die Strukturfonds einige Prioritäten formuliert<sup>185</sup> in Bezug auf:

- ▶ Investitionen in Bereichen mit einem hohen Wachstumspotenzial, in denen die nationalen Mittel nicht ausreichen, um die Entwicklungschancen zu verwirklichen, sowie
- ▶ Investitionen in die Triebkräfte von Wachstum und Beschäftigung
  - Humankapital,
  - materielles Kapital,
  - Forschungskapazitäten und Innovation,
  - Bildung und Ausbildung und
  - Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen.

Die Untersuchung fokussiert auf die letzten zwei Punkte. Die Fragestellung lautet: Welchen Beitrag leisten die ESF-Interventionen zu den LS-Schlüsselindikatoren *Bildung und Ausbildung und Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen*?

Die Evaluationsstudie steigt nicht in die heftige politische Debatte ein, die 2010 entflammt ist, nachdem die Lissabon-Strategie als (zumindest teilweise) zum zweiten Mal gescheitert erklärt wurde. Jenes Urteil basierte im Wesentlichen auf zwei quantitativen Kernzielen, Beschäftigungsquote und Investitionsquote zur Forschung und technologischen Entwicklung, die unter dem von der Lissabon-Strategie festgelegten Ziel lagen: in der Reihenfolge 66% statt 70% bzw. 1,9% statt 3%.<sup>186</sup> Als qualitative Bewertung wird die Evaluationsstudie auf einer anderen Ebene laufen, auf der das Objekt der Untersuchung davon nicht „betroffen“ ist.

<sup>182</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2003

<sup>183</sup> WIFO, IHS 2010

<sup>184</sup> Bulgarien und Rumänien sind nicht dabei (vgl. Treidler 2011: 17).

<sup>185</sup> vgl. Europäische Kommission 2007: 25

<sup>186</sup> [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon\\_Strategie.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon_Strategie.pdf).(10.11.2013)

## 4.2 Methodischer Ansatz

### 4.2.1 Herausforderungen

Beitrag wird sowohl im Deutschen Wörterbuch<sup>187</sup> als auch im Duden<sup>188</sup> und Duden online definiert als „Mitwirkung: Arbeit, Leistung als Anteil, mit dem sich jmd. bei der Gestaltung, Verwirklichung von etw. beteiligt.“ Laut diesen Konnotationen sind die Strukturfondsprogramme, inklusive dem ESF-Programm, mit ihren einzelnen Programmteilen und -maßnahmen **grundsätzlich** als Beitrag zu allgemeinen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und zur regionalen Entwicklung und zur Erreichung der Ziele der Lissabon-Strategie bzw. der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu verstehen.<sup>189</sup>

Um den Beitrag zur Erreichung der Ziele und Prioritäten der zwei relevanten politischen EU-Strategien, die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) und die Lissabon-Strategie (LS), zu messen, ist die Schaffung von Arbeitsplätzen das Leitziel für die EU-Politik und die Messung von direkten, indirekten, mittel- oder langfristigen Beschäftigungseffekten<sup>190</sup> von Strukturfondsmaßnahmen das Instrument.

Die Fragen zum (1) Beitrag der Beschäftigungseffekte zu allgemeinen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und zur regionalen Entwicklung und zum (2) Beitrag der Strukturfondsinterventionen zur Beschäftigung und damit zur Umsetzung der EBS- und Lissabon-Strategien werden als Schlüsselfragen zur Gesamtbeurteilung der Beschäftigungseffekte von Strukturfondsmaßnahmen im Arbeitspapier Nr. 6 der Europäischen Kommission bewertet.<sup>191</sup> Das Papier gestaltet sich als Leitfaden für die komplexe Messung der Beschäftigungseffekte und schlägt drei Schritte vor:

1. Festlegung von Zielen und Einschätzung der Bruttobeschäftigungseffekte,
2. Einschätzung der Nettobeschäftigungseffekte durch Umrechnung der Schätzungen zur Bruttobeschäftigung in Nettoeffekte sowie eine
3. Gesamtbeurteilung und Beitrag zu den Schlüsselprioritäten der EU (Beurteilung auf Problemebene).<sup>192</sup>

---

<sup>187</sup> Deutsches Wörterbuch des Brockhaus Verlags 1995

<sup>188</sup> Deutsches Universalwörterbuch 2004

<sup>189</sup> BMWFJ 2013; Europäische Kommission 2012b; Europäische Kommission 2012c

<sup>190</sup> Das Arbeitspapier Nr. 6 der Europäischen Kommission unterscheidet zwischen (1) primären (direkten) Beschäftigungseffekten, d.h. die geschaffenen, geretteten oder verbesserten Bruttoarbeitsplätze, die mit direkter Unterstützung durch Strukturfondsmittel finanziert und verwirklicht wurden; (2) sekundären (indirekten) Beschäftigungseffekten, d.h. Bruttoarbeitsplätze, die beispielsweise während der operationellen Phase eines Projekts geschaffen wurden und (3) mittel-/langfristigen Beschäftigungseffekten, d.h. Netto-Arbeitsplätze und die Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte und die sozioökonomische Lage im Allgemeinen in einer Region nach Abschluss der Strukturfondsintervention (2007: 31, 36-38).

<sup>191</sup> vgl. Europäische Kommission 2007: 18 ff.

<sup>192</sup> vgl. ebenda: 4

Das Arbeitspapier Nr. 6 bietet auch erste Indikatoren zur Untersuchung des ESF-Beitrags an und zwar:

Zu (1) Beitrag der Beschäftigungseffekte zu allgemeinen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und zur regionalen Entwicklung:

1. Ausmaß, in dem Strukturfondsinterventionen im Zusammenhang mit Arbeitsplätzen den Regionen/Zielgruppen zugutekommen/wahrscheinlich zugutekommen und deren Bedürfnissen entsprechen („Nutzen“) – Relevanz
2. Ausmaß, in dem die erwarteten Effekte erreicht und die in Bezug auf die Arbeitsplätze zu Beginn des Programmplanungszeitraums (oder durch eine spätere Änderung) festgelegten Ziele verwirklicht werden, und die Frage, ob dies so effektiv wie möglich getan wurde – Effektivität
3. effizientes Verhältnis zwischen finanziellen Inputs und beschäftigungspolitischen Outputs, das heißt „Kosten pro Arbeitsplatz“ und optimale Mittelverwendung
4. Umfang und Art der längerfristigen (Netto-)Beschäftigungseffekte von Strukturfondsinterventionen auf eine Zielgruppe – Auswirkungen
5. Ausmaß, in dem Strukturfondsinterventionen Beschäftigungseffekte haben, die über das hinausgehen, was durch rein nationale oder regionale Initiativen erreicht werden kann<sup>193</sup>
6. Nachhaltigkeit der Beschäftigungseffekte.

Der Umfang der vorgeschlagenen quantitativen Untersuchung im komplexen Bild der Kohäsions- und Strukturfondsinterventionen vor dem Hintergrund der Europäischen Beschäftigungsstrategie und der Lissabon-Strategie entlang der Wirkungskette Ziele ⇒ Input ⇒ Prozess ⇒ Output ⇒ Outcome ⇒ Impact wird in der Abbildung 7 dargestellt.

Zu (2) Beitrag der Strukturfonds zur Beschäftigung und damit zur Umsetzung der EBS- und Lissabon-Strategien listet das Arbeitspapier Nr. 6 der Europäischen Kommission lediglich einige Beiträge der ESF-Interventionen auf, ohne jedoch weitere Einzelheiten zu operativen Indikatoren zu geben.<sup>194</sup>

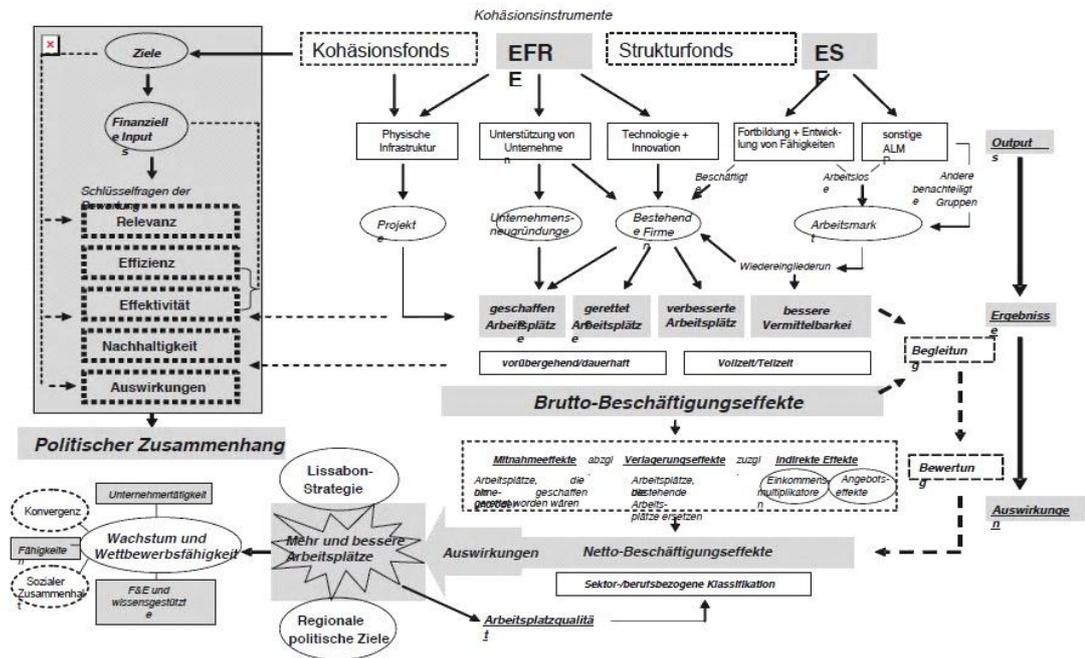
Was die Indikatoren zu Punkt (1) angeht, ist eine gewisse Überraschung anzusprechen: Fünf von den sechs aufgelisteten Indikatoren sind eigentlich Referenzkriterien für die evaluativen Statements<sup>195</sup>, bekannt als die OECD/DAC-Evaluationskriterien. Die unmittelbare Konsequenz liegt in der Feststellung, dass diejenigen Evaluationsstudien, die sich in der Förderperiode 2007-2013 mit Relevanz, Effektivität, Effizienz, Wirkungen und Nachhaltigkeit der Strukturfondsinterventionen beschäftigt haben, de facto Aussagen über den Beitrag des ESF zur österreichischen Arbeitsmarktpolitik und zur Erreichung der Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie bzw. der Lissabon-Strategie getroffen haben sollten.

<sup>193</sup> vgl. Europäische Kommission 2007: 4; 18 ff.

<sup>194</sup> vgl. ebenda: 25 f.

<sup>195</sup> Der Begriff wird von Knoepfel et al. (2011: 139; 264 ff.) übernommen. Die evaluativen Statements drücken die Ergebnisse der Messung der Relevanz, Effektivität und Effizienz einer öffentlichen Politik aus und beschreiben (und erklären) auch die Wirkung (Verhaltensveränderungen bei den Politikbegünstigten, bei der Zielgruppe und evtl. bei den Nutznießern und Beeinträchtigten). Messung und Beschreibung der Nachhaltigkeit ist auch ein evaluatives Statement.

Abbildung 7 Zusammenhang der Indikatoren zur Untersuchung des Strukturfondsbeitrags zur Umsetzung der EBS- und Lissabon-Strategien



Quelle: Europäische Kommission 2007: 33 (Darstellungsfehler im Original)

OP Beschäftigung Österreich 2007-2013 drückt die strategische Kohärenz der ESF-Maßnahmen mit der Lissabon-Strategie aus.<sup>196</sup> Schließlich fiel die Vorbereitung der Förderperiode 2007-2013 mit der „re-launch“ der Lissabon-Strategie zeitlich zusammen – „an opportunity to place cohesion policy at the heart of the new Lisbon system“<sup>197</sup> und umgekehrt. Eben deswegen können die Beiträge der ESF-Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der Lissabon-Strategie nur sehr eingeschränkt eingeschätzt werden: (1) Der erste Grund ist also die organische Integration der LS-Ziele in die Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie, in den Nationalen Strategischen Rahmenplan und das österreichische Reformprogramm und in die Umsetzung des ESF-Programms, was die Frage wirft: Was ist das Eine, was ist das Andere? (2) Der zweite Grund liegt im finanziellen Volumen der ESF-Interventionen in Österreich, das sehr gering im Vergleich zum Gesamtvolumen der Investitionen im Bereich Beschäftigung ist.<sup>198</sup>

Mit Bezug auf die möglichen erhebungsmethodischen Einschränkungen wurde die ursprünglich geplante qualitative Erhebung verworfen und die Alternative einer quantitativen Erhebung für geeignet betrachtet. Dafür wurde ein analytisches und deskriptives Instrument konstruiert, das es ermöglicht, die Untersuchungsfrage auf der Ebene der Projekte zu beantworten, dort, wo die substantiellen Ergebnisse der Umsetzung der ESF-Maßnahmen in Zusammenarbeit mit den Politikbegünstigten und/oder der Zielgruppe de facto entstehen.

<sup>196</sup> vgl. OP Beschäftigung 2009: 38

<sup>197</sup> Europäische Kommission 2010a: 14

<sup>198</sup> vgl. Danish Technical Institute 2005: 146-147; ÖROK 2012: 6

#### 4.2.2 Lösung

Der Prozess zur Konstruktion eines analytischen und deskriptiven Systems zur Untersuchung des Beitrags der ESF-Interventionen zur Bildung und Ausbildung und zur Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen wurde in drei Schritten durchgeführt: (1) Festlegung der gemeinsamen Nenner zwischen den Zielen der ESF-Intervention und den Zielen der Lissabon-Strategie und Extraktion der für die Untersuchung relevanten Ziele; (2) zu den gemeinsamen Zielen werden mögliche operative Indikatoren ausgesucht und (3) normativ festgelegt, wer ins Kategoriensystem hineingenommen wird, um daraus ein analytisches und deskriptives System und ein Erhebungsinstrument zu konstruieren. Dabei wurde vor allem auf die Güte der Durchführbarkeit der Indikatoren Wert gelegt.

1. Zur Abarbeitung des Punktes (1) stützt sich der Verfasser auf die einzige Evaluation, die nicht die Implementierung der Lissabon-Strategie analysiert und bewertet hat, sondern die Beiträge der Strukturfonds zur Implementierung der Lissabon-Strategie. Die thematische Evaluationsstudie des Dänischen Technologieinstituts von 2005 zeigt die Lissabon-Strategie als ein „set of policy objectives on which there is a broad consensus, and which serve to focus and maintain attention on important political issues“<sup>199</sup>, wie zum Beispiel Beschäftigung. Davon ausgehend, dass die Strukturfonds wesentlich dazu beitragen, dass die Ziele der Lissabon-Strategie erreicht werden, nahm sich die Untersuchung vor, die Beiträge zu identifizieren und zwar nicht nur auf der national-strategischen, sondern auch auf der regionalen Ebene. Das Letzte macht auch den Wert der Studie für die Untersuchungsfrage aus. Die Evaluationsstudie des Dänischen Technologieinstituts listet ein Set von kongruenten, gemeinsamen Zielen der Lissabon-Strategie und der Strukturfonds auf. Daraus wurden die Ziele aussortiert, die für die Untersuchung des Beitrags der ESF-Interventionen zu den zwei Schlüsselindikatoren aussagekräftig sein können. Folgende Leitziele wurden vorläufig in die Auswahlliste aufgenommen:

- 1.1 Erhöhung der Beschäftigung für ausgewählte Zielgruppen
- 1.2 Erhöhung der Investitionen in Humankapital
- 1.3 Erhöhung der Investitionen in Business-Entwicklung
- 1.4 Förderung der Sozialen Integration und
- 1.5 Förderung der Nachhaltigen Entwicklung.

Die Interventionen zur Bildung und Ausbildung und zur Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen können zur Erreichung der gemeinsamen Leitziele 1.2, 1.3 und 1.4 beitragen.

2. Zur Abarbeitung des Punktes (2) wurde zu den Leitzielen 1.2, 1.3 und 1.4 nach vorformulierten Umsetzungsindikatoren gesucht. Ein Indikatoren- und Benchmark-Rahmen mit Basisindikatoren und Kontextindikatoren wurde schon im Auftrag der Europäischen Kommission formuliert<sup>200</sup> – allerdings lediglich für die Messung der Umsetzung der Lissabon-Strategie in den jeweiligen Mitgliedsstaaten. Diese Indikatoren stellten keine direkte Unterstützung in der laufenden Untersuchung dar, nicht zuletzt, weil sie quantitativer Natur sind, aber sie lieferten eine Orientierung für diesen zweiten Schritt.

<sup>199</sup> Danish Technical Institute 2005

<sup>200</sup> für Beispiele im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung siehe: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/general\\_framework/c11099\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11099_de.htm) (10.12.2013)

Zuerst wurden zwei weitere Referenzquellen konsultiert. Aus der *Employment Guideline 2009*<sup>201</sup> wurden vorläufig folgende Indikatoren selektiert:

- 2.1 besseres Antizipieren und Management von Veränderung, um die sozialen Kosten zu minimieren und Anpassung zu fördern;
- 2.2 Förderung und Verbreitung von Innovativen und flexiblen Ablauforganisations- und Arbeitsformen, um Qualität und Produktivität zu erhöhen;
- 2.3 Unterstützung von Transitionszeiten bei arbeitsfähigen Arbeitslosen und Beschäftigten durch
  - 2.3.1 Training/Fortbildung, Weiterbildung,
  - 2.3.2 gemeinnützige Beschäftigung,
  - 2.3.3 geographische Mobilität,
  - 2.3.4 Existenzgründung oder Selbständigkeit.

Aus dem Papier *Monitoring and analysis of Flexicurity policies*<sup>202</sup> wurden Variablen zu 2.2 ausgewählt:

- 2.2.1 Zugang zu flexiblen Arbeitszeiten
- 2.2.2 flexible Arbeitszeitmodelle
- 2.2.3 Zeitverträge
- 2.2.4 getätigte Ausgaben seitens des Arbeitgebers zur Unterstützung von 2.2.1 bis 2.2.3
- 2.2.5 Zuschüsse (z.B. von AMS)

Zwei Evaluationsstudien *Assessing the Lisbon Strategy 2005-2010 and Estimating Expected Effects from Reaching the EU 2020 Goals*<sup>203</sup> und *Bewertung der Lissabon-Strategie*<sup>204</sup> haben weiter dabei geholfen, weitere Indikatoren zur Unterstützung der Anpassungsfähigkeit der ArbeitnehmerInnen<sup>205</sup> und vor allem Indikatoren zu Bildung und Ausbildung zu finden:

1. Qualifizierung:
  - 1.1 Bildungsmaßnahmen
  - 1.2 Deckung des Lebensunterhalts
  - 1.3 Kurskosten
  - 1.4 Kursnebenkosten
  - 1.5 Zurverfügungstellung von Ausbildungsplätzen
  - 1.6 Schulung von Beschäftigten
  - 1.7 Qualifizierung von Beschäftigten in Kurzarbeit
  - 1.8 Unfallversicherung
  
3. Zur Abarbeitung des Punktes (3) wurden die Listen zusammengeführt, die Indikatoren zu den zwei Untersuchungsobjekten zugeordnet, auf logische Fehler und Messbarkeit überprüft und daraus ein analytisches und deskriptives System und ein Aufhebungsinstrument konstruiert. Da es nur teilweise möglich war, Indikatoren zu finden, die empirisch durch wiederholte Messungen begründet waren, wurde das Indikatorensystem normativ konstruiert, d.h. die zu messenden Werte wurden aus der Logik des Sachverhalten heraus begründet und/oder theoretisch abgeleitet. Die Tabelle 2 zeigt einen Ausschnitt aus dem Kategoriensystem.

<sup>201</sup> vgl. EMCO 2009a

<sup>202</sup> ebenda

<sup>203</sup> vgl. WISO 2010

<sup>204</sup> vgl. Europäische Kommission 2010a

<sup>205</sup> Sie werden an dieser Stelle nicht aufgeführt, sind aber Teil des Kategoriensystems.

Die Tabelle 2 zeigt ebenfalls einen Ausschnitt aus dem Analyse- und Beschreibungssystem zum Beitrag der ESF-Interventionen zu den LS-Schlüsselindikatoren Bildung und Ausbildung und Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen. Das ganze Kategorienschema befindet sich im Anhang.

Tabelle 2 Kategoriensystem zum Beitrag der ESF-Interventionen zu den LS-Schlüsselindikatoren Bildung und Ausbildung und Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen. Ausschnitt

Untersuchungsobjekt	Dimension	Variable I	Variable II
1. Bildung und Ausbildung	1.1 Zurverfügungstellung von Ausbildungs-Plätzen		
	1.2 Zurverfügungstellung von Trainings-/Qualifizierungs-/Weiterbildungsmaßnahmen	2.1.1 1.1.1 Zurverfügungstellung von Trainings-/ Qualifizierungs-/ Weiterbildungsmaßnahmen für Vollzeitbeschäftigte	1.1.1.1 E-Training
		2.1.2 1.1.2 Zurverfügungstellung von Trainings-/ Qualifizierungs-/ Weiterbildungsmaßnahmen für Vollzeitbeschäftigte	1.1.2.1 E-Training
	1.3 Deckung des Lebensunterhalts während der Bildungsmaßnahme		
	1.4 Übernahme der Kurskosten		
	1.5 Übernahme der Kursnebenkosten		
	1.6 Weiterzahlung von Unfallversicherung		
	1.7 getätigte Ausgaben seitens des Arbeitgeber zu Punkten 1.1 bis 1.6		Anmerkung: in Relation zu Gesamtausgaben; relev. wenn es Vergleichsgrößen gibt
2. Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen	2.2 besseres Antizipieren und Management von Veränderung, um die sozialen Kosten zu minimieren und Anpassung zu fördern	2.2.1 Change Management Konzepte	
		2.3 Förderung und Verbreitung von Innovativen und flexiblen Ablauforganisations- und Arbeitsformen, um Qualität und Produktivität zu erhöhen	2.3.1 Zugang zu flexiblen Arbeitszeiten
	2.3.2 flexible Arbeitszeitmodelle <sup>527</sup>		2.3.2.1 Teilzeit
			2.3.2.2 Job-Sharing
			2.3.2.3 Mehrarbeit
			2.3.2.4 Kurzarbeit
			2.3.2.5 Gleitzeit
			2.3.2.6 Funktionszeit
			2.3.2.7 Wahlarbeitszeit
			2.3.2.8 Vertrauensarbeitszeit
			2.3.2.9 Jahresarbeitszeit
2.3.2.10 Nacht- und Schichtarbeit			
2.3.2.11 Bereitschaftsdienst			

Quelle: Eigene Darstellung

### 4.3 Fazit

Aus der Prioritätenliste zur Umsetzung der Lissabon-Strategie wurden zwei Punkte ausgewählt, *Bildung und Ausbildung* und *Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen*, um exemplarisch aufzuzeigen, welche Beiträge die ESF-Interventionen zu deren Umsetzung leisten. Auf die ursprünglich geplante qualitative Erhebung wurde verzichtet. Die Komplexität des Themas lässt sich lediglich teilweise über Stichproben im Bereich kleiner und mittlerer Fallzahlen darstellen. Zur Beantwortung der Untersuchungsfrage sind nicht die subjektiven Sinngehalte zu den einzelnen Variablen von Bedeutung, sondern die gleichzeitige Berücksichtigung aller relevanten Variablen. Der Beitrag der vorliegenden Untersuchung besteht eben in der Entwicklung eines Variablen-Sets für die Messung des Beitrags der ESF-Interventionen zu den zwei LS-Schlüsselindikatoren. Sie stellen ein analytisches und deskriptives Instrument dar, das es ermöglicht, die Untersuchungsfrage auf der Ebene der Projekte zu beantworten.

Durch die Entwicklung eines Analyse- und Beschreibungssystems wurde auch die Frage zumindest theoretisch beantwortet: Jede Variable kann – wenn durch Messung bestätigt –, Teil der Antwort werden. Solange die quantitative Messung nicht stattgefunden hat, kann die Variable als hypothetische Teilantwort betrachtet werden.

Die Entwicklung eines Analyse- und Beschreibungsinstruments basierte auf der Identifikation der gemeinsamen Nenner zwischen den Zielen der ESF-Interventionen und den Zielen der Lissabon-Strategie. Hilfreich waren dabei die Evaluationsstudie des Dänischen Technologieinstituts mit ihrem Set von gemeinsamen Zielen der Lissabon-Strategie und der Strukturfonds, die Evaluationsstudien *Assessing the Lisbon Strategy 2005-2010 and Estimating Expected Effects from Reaching the EU 2020 Goals* und die methodischen Papiere *Employment Guideline 2009* und *Monitoring and analysis of Flexicurity policies* und die Evaluationen. Die erarbeiteten Indikatoren wurden zu den zwei Untersuchungsobjekten zugeordnet, auf logische Fehler und Messbarkeit überprüft und daraus ein analytisches und deskriptives System und ein Aufhebungsinstrument konstruiert.

Der Vorteil des Instruments besteht darin, dass es eine Stufe tiefer unter dem Niveau des von der Europäischen Kommission im Arbeitspapier Nr. 6 vorgeschlagenen numerischen Indikators *Beschäftigungseffekt* und seinen Ausprägungen, Brutto- und Nettoarbeitsplätze (siehe Fußnote 190), eingesetzt wird – dort, wo differenzierter gemessen werden kann, was an einem solchen Arbeitsplatz im Sinne von, beispielsweise, Bildung und Ausbildung und Verbesserung der Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen passiert bzw. welche Elemente diese unterstützen.

Ein Blick auf das Kategoriensystem, insbesondere in der Spalte *Variable II* zeigt, dass das Instrument komplette Bilder über Maßnahmen zur Bildung und Ausbildung oder zur Erhöhung der Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen erfassen kann. Details wie Training, Übernahme der Kurskosten oder Kursnebenkosten, Deckung des Lebensunterhalts während der Bildungsmaßnahme, Job-Sharing, Gleitzeit, Funktionszeit, Nacht- und Schichtarbeit, Work-Life-Balance-Programme, Betriebliches Eingliederungsmanagement oder geographische Mobilität werden zu wichtigen Indikatoren zu den zwei LS-Schlüsselindikatoren.

Da die Strukturfonds in der Strategie 2020 weiterhin wichtige Instrumente und Katalysatoren für die Realisierung von regionalem und nationalem Wachstum sind<sup>206</sup>, können analog Instrumente konstruiert werden, die den Beitrag des ESF an der Umsetzung der Strategie 2020 aufzeigen, wie beispielsweise zur Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der EU (Leitinitiative *Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten*) oder zur gesellschaftlichen Integration und zum sozialen Schutz (im Rahmen der Leitinitiative *Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut*).

---

<sup>206</sup> vgl. Europäische Kommission 2010b: 26

## 5. Mehrwert der ESF-Interventionen zur österreichischen Arbeitsmarktpolitik

„*Added value is ,in the eyes of beholder’.*“ (John Bachtler, Sandra Taylor)

### 5.1 Fragestellung

„The main thrust of the evaluation of EU policies is to assess European value added – that is, to determine whether and how the outcomes of the policy tools, that are utilized by the European system of governance have been able to address the federalist issues of (a) attaining the broader aims of the higher level, and (b) allowing the empowerment of the local levels.“<sup>207</sup> In der Tat ist nicht nur der EU-Mehrwert von zentraler Bedeutung in der Beurteilung der Effekte der ESF-Interventionen, sondern auch der Mehrwert, der in den geförderten Regionen auf der politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Ebene, auf der Ebene der politisch-administrativen Akteure, der Zielgruppe oder der Begünstigten entsteht – der Community-Mehrwert.

Das Kapitel 5 beschäftigt sich mit dem Mehrwert des ESF-Programms und stellt ihn den LeserInnen einerseits aus der Sicht der politisch-administrativen Akteure, andererseits der Projektträger vor.

### 5.2 Methodisches Vorgehen

Methodisch bilden die Analyse, Beschreibung und Bewertung des Untersuchungsobjektes *Mehrwert* vier Blöcke, die eine hermeneutische Logik verfolgen (siehe Abbildung 8):

1. Im ersten Block werden 24 Interviews mit öffentlichen Akteuren und mit MitarbeiterInnen aus 10 ESF-geförderten Projekten ausgewertet, in denen die Frage „Worin liegt der Mehrwert des ESF für die österreichische Arbeitsmarktpolitik?“ beantwortet wurde oder das Thema Mehrwert von den Befragten selbst angesprochen wurde. Die benutzte Technik ist die formale Strukturierung nach Mayring (2010)<sup>208</sup>. Es wurde zuerst darauf abgezielt, nach dem Kriterium *Mehrwert* eine thematische Struktur im Material zu „finden“, thematische Blöcke zu identifizieren oder herauszuarbeiten. Die Kategorien wurden induktiv abgearbeitet. Die erste Darstellung der empirischen Ergebnisse bediente sich auch der Explikationstechnik<sup>209</sup>, d.h., dass einige Informationen aus dem Kontext des Gesagten heraus oder im Kontext der ESF-Förderung 2007-2013 für die LeserInnen erläutert wurden.
2. Mehrwert ist ein komplexer und multidimensionaler Begriff. Im zweiten methodischen Block wurde der Begriff semantisch analysiert und für die Zwecke des Evaluationsverfahrens neudefiniert. Dabei wurden sowohl technische Aspekte der Evaluationspraxis wie der Wirkmechanismus, als auch die Bedeutung von Mehrwert im Kontext der

<sup>207</sup> Stame 2008: 126

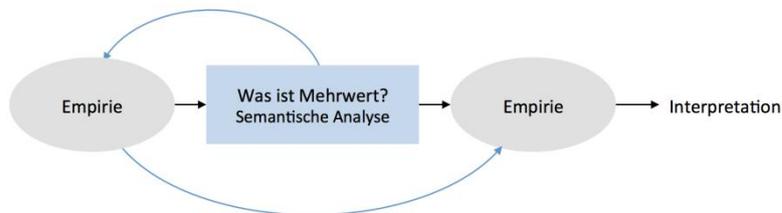
<sup>208</sup> vgl. Mayring 2010: 94 ff.

<sup>209</sup> vgl. ebenda

europäischen Förderpolitik berücksichtigt. Der Neudefinierung des Begriffes folgte die Konstruktion des Analyse- und Deskriptionsinstruments, mit dem die Messung der einzelnen Mehrwerte ermöglicht wurde.

3. Mit dem neu konstruierten Instrument wurde das Eingangsinterviewmaterial ein zweites Mal analysiert und beschrieben. Dessen Konstruktion implizierte die Auswahl an bestimmten Merkmalen (Indikatoren), womit in einem zweiten Schritt das empirische Material analysiert wurde. Nach der Prämisse, dass die zwei Befragtengruppen aufgrund von Relation zum Thema Mehrwert theoretisch zwei Typen bilden, wurden die Merkmale zu den zwei Gruppen zugeordnet, die Sinnzusammenhänge identifiziert und gedeutet.
4. Bei der Interpretation lag der Akzent auf der Gewinnung von neuen Bedeutungen aus dem Material heraus durch die Neuordnung der semantischen Einheiten des Materials zum neu gebildeten Kategoriensystem. Diese zwei Typen (von Mehrwert-Verständnis) werden im Kapitel *Neuinterpretation der empirischen Daten* dargestellt.

Abbildung 8 Untersuchungsdesign zur Frage des ESF-Mehrwerts



Quelle: Eigene Darstellung

### 5.3 Erste Darstellung der empirischen Ergebnisse

Die Frage nach dem Mehrwert der ESF-Interventionen wurde quantitativ und qualitativ sehr unterschiedlich und vielschichtig beantwortet. Um die Darstellung der Ergebnisse und implizit das Lesen zu erleichtern, wurden die Antworten einer ersten Systematisierung unterzogen, sprich bestimmte Eigenschaften abstrahiert, Übereinstimmungen gesucht und die Antworten thematisch gruppiert, kommentiert und betitelt.

#### Regionaler Mehrwert als Leitziel

Nach den wiederholten positiven Ergebnissen der ESF-finanzierten Maßnahmen in der österreichischen Beschäftigungspolitik und nachdem in Europa über einen anzustrebenden europäischen Mehrwert gesprochen wurde, ist Mehrwert (und die Erreichung von Mehrwert) auch ein regionales und lokales Leitziel geworden: „Man hat die Gemeindeebene, also Gemeindepolitik, Regionalpolitik miteingebunden [...]. Aber auch auf Grund der Methodik, die man angewendet hat, war immer das Ziel für die regionalen Stakeholder, einen regionalen Mehrwert zu schaf-

fen.“<sup>210</sup> Auch die EFRE-Förderung und dessen Additionalität zu der nationalen Förderung führten zur Verlagerung der Prioritätensetzung zugunsten der Regionalpolitik.<sup>211</sup>

### **Gestiegenes Interesse für arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Themen**

Der größte Mehrwert des ESF liegt darin, dass Arbeit, arbeitspolitische Themen und Arbeitsmarktpolitik ins Zentrum des Interesses auch neuer Akteure gerückt ist. „Vor 1994, 1995, bevor wir dazugekommen sind, war die Arbeitsmarktpolitik Bundessache, für das Land keine große Sache [...]. Der Kreis, der sich jetzt mit Arbeitsmarktpolitik beschäftigt, ist größer geworden.“<sup>212</sup> Die Grenzen wurden nicht nur vertikal, sondern auch horizontal erweitert. Interesse entstand auf regionaler Ebene auch bei Akteuren, die im klassischen Sinne nichts mit dem Arbeitsmarkt und Arbeitspolitik zu tun haben.

### **Neue strategische Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik**

Neben den klassischen Zielgruppen der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen adressiert der ESF auch neue Kreise wie den Kreis der arbeitsmarktfernen Personen und formalisiert die Ausrichtung durch Festlegung eines eigenen Schwerpunkts: SP 3b. Dies gilt als Mehrwert der Förderperiode 2007-2013. Zusätzlich zu der Umorientierung auf der horizontalen Ebene gibt es eine klare Umstellung in der Zielhierarchie der Arbeitsmarktpolitik mit einer eindeutigen Schwerpunktverlagerung von der Bundesebene auf die regionale Ebene.<sup>213</sup> Paradoxiere Weise führte diese Veränderung zu einer gesamten Verbesserung der Politikleistung auf allen Ebenen vom Bund über die Länder bis hin in die kleinen Gemeinden.

### **Neue Politikinhalte**

Zum Schwerpunkt 3b als neue strategische Ausrichtung und Inhalt gilt auch der Schwerpunkt 1 als inhaltlicher großer Mehrwert der ESF-Finanzierung. Die Qualifizierungsförderung für Beschäftigte und Qualifizierungsförderung für Beschäftigte im Rahmen von Qualifizierungsverbänden, die Qualifizierungsberatung für Betriebe und die Flexibilitätsberatung für Betriebe hätte es als Instrumente ohne den ESF nicht gegeben.<sup>214</sup> Auch *Begleitende Hilfen* hat es vor dem EU-Beitritt nicht gegeben<sup>215</sup>, und auch diese gelten als Mehrwert.

Neue inhaltliche politische Orientierung konnten auch in den EFRE-finanzierten Bereichen festgelegt werden.

### **Neue Policy-Instrumente**

Über den ESF wurden neue Politikmaßnahmen erprobt und eingeführt und dadurch die Arbeitsmarktpolitik in Österreich erweitert. Beispiele dafür sind Instrumente zur Überführung in

---

<sup>210</sup> INT-04-02 Z. 312-314

<sup>211</sup> vgl. INT-0414-09 Z. 208-213

<sup>212</sup> INT-0413-03 Z. 356-337

<sup>213</sup> vgl. INT-0414-09 Z. 103-105

<sup>214</sup> vgl. INT-0413-04 Z. 70-84

<sup>215</sup> INT-0413-05 Z. 143-145

den Arbeitsmarkt von Menschen mit besonderen Bedürfnissen oder die Erprobung, Einführung und Weiterentwicklung von Instrumenten für betriebsnahe Arbeitsmarktpolitik<sup>216</sup>. Eine weitere befragte Person bringt zum letzten Punkt ein Beispiel an: „Wir haben das Arbeitsbewältigungscoaching eingesetzt, auf individueller Ebene bei Beschäftigten. Man ist in Betriebe gegangen, hat dort Arbeitsbewältigungscoaching mit den MitarbeiterInnen gemacht, immer mit dem Fokus: ‚Was kann ich als Person selbst dazu beitragen, um meine Arbeitsbewältigungsfähigkeit zu halten oder zu erhöhen?‘ und ‚Welchen Wunsch habe ich an meinen Arbeitgeber, wo brauche ich Unterstützung?‘. Das hat man mit der ganzen Belegschaft im Betrieb gemacht und dann ist man mit diesen Wünschen, mit diesen Unterstützungsbedarfen in betriebliche Workshops mit der Führungsebene und mit der Belegschaftsvertretung gegangen, hat das dann dort thematisiert und gleich Unterstützungsprogramme ausgearbeitet. Und auch abgefragt, wo der Betrieb an seine Grenzen anstößt und von außen, von öffentlichen Stellen, Unterstützung braucht.“<sup>217</sup>

### Spezielle Zielgruppen und spezielle Probleme

Die arbeitsmarktfernen Personen, die bisher im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL erfasst wurden, bekamen ihren eigenen Schwerpunkt innerhalb der Förderperiode 2007-2013. Auch andere schwierige Zielgruppen bekamen mehr Aufmerksamkeit in der angesprochenen Förderperiode: Jugendliche mit körperlicher, seelischer oder geistiger Behinderung, die Hilfe brauchen, um einen Arbeitsplatz zu bekommen oder diesen zu behalten, oder Menschen mit schweren Beeinträchtigungen, die ohne persönliche Unterstützung nicht in das Erwerbsleben integriert werden können. Es war auch möglich, Randgruppen zu bedienen, an die das AMS gar nicht herankommt. Grundsätzlich fokussieren ESF-Interventionen auf spezielle Zielgruppen und spezielle Probleme. Dies gilt als Mehrwert für die Mehrheit der Befragten.

### Zurverfügungstellung von Ressourcen

Die ESF-Finanzierung ermöglichte Projekte, die normalerweise mit normalen Budgetmitteln nicht umgesetzt werden können. Die Fördermittel fördern eigentlich mehr als ihr numerischer Wert offenbart.<sup>218</sup> Ihr Mehrwert lag vor allem in der Aufstockung von Personalstellen.<sup>219</sup>

### Kooperationen, Netzwerke, Partnerschaften entstehen und festigen lassen

Strategische Verknüpfung von unterschiedlichen Politikbereichen, Schaffung von institutionellen Netzwerken und Ermöglichung von Kooperationen sind Funktionen einer guten regionalen Governance, die nicht nur, aber vor allem durch TEPs erreicht werden konnte. Wenn es sich um Planung, Steuerung oder Umsetzung der Maßnahmen handelt, gelten die Bildung von Partnerschaften als leitendes Prinzip innerhalb der ESF-finanzierten Interventionen und die Einbeziehung der zuständigen politisch-administrativen Behörden, der Sozialpartnerorganisationen, der parastaatlichen Institutionen und der Träger als optimale Umsetzung. „Der echte Mehrwert, meiner Ansicht nach“, sagt eine befragte Person, „liegt darin, dass sich im Hintergrund auch die Träger vernetzt haben, also auch die Umsetzer ... und natürlich auch die Fördergeber. Durch die

<sup>216</sup> vgl. INT-0413-04 Z. 104-105

<sup>217</sup> INT-04-02 Z. 314-331

<sup>218</sup> vgl. INT-0413-05 Z. 142

<sup>219</sup> vgl. INT-0413-04 66-68

vielen Übergänge, die wir in diesem Projekt haben, von einer Betreuungsart in die andere und auch wieder zurück, braucht's einfach eine gute Abstimmung zwischen den Fördergebern.“<sup>220</sup>

Kooperationen waren offensichtlich nicht nur Ergebnis einer bewussten Entscheidung, sondern auch einer Zwangssituation. Auch in diesem Fall sehen vor allem die Projektträger einen Mehrwert: „Durch die so entstandene Struktur waren unsere Kooperationspartner zur Zusammenarbeit mit uns verpflichtet. Dies hat uns den Zugang zum Feld und die Etablierung der Maßnahme im Regelsystem erleichtert. Dies wäre ohne ESF auch nicht möglich gewesen.“<sup>221</sup>

### Überblick und Verständnis für Zusammenhänge und Akteursspiele

Enge Kooperationen haben den Blick über den Tellerrand ermöglicht, um sich bessere Kenntnisse über die Kompetenzen der Partner und Verständnis für Zusammenhänge und Akteursspiele zu verschaffen: „Und ich sehe den Mehrwert [...] darin, dass man genauer hinschaut, was spielt sich zwischen den Organisationen ab. Weil die Organisationen von sich aus dort nicht hinschauen. Weil sie nur mit der Zielerreichung ihrer eigenen Organisation beschäftigt sind.“<sup>222</sup>

„Die ESF-Mittel sind [...] ein interessanter Anlass, [...] über Dinge zu reden, über die man sonst im Alltag nicht reden würde. Da sehe ich den Mehrwert.“<sup>223</sup> Auf den engeren Kontext bezogen deuten hier die „Dinge“ auf alltagsberufliche Schwierigkeiten hin, mit denen jemand aus dem politisch-administrativen Bereich konfrontiert wird, die jedoch strukturell als nicht lösbar gelten, weswegen man nicht darüber spricht. Ein Beispiel dazu wäre die fehlende (oder zumindest mangelnde) Kooperation zwischen unterschiedlichen Behörden wegen unterschiedlicher Zuständigkeiten. Der Mehrwert der ESF-Intervention liegt in die Eröffnung von Wegen, diese festgefahrenen „Unmöglichkeiten“ zu enttabuisieren und Kooperationslösungen im Sinne der Zielgruppe anzusprechen. Der ESF ermöglicht oder erzwingt die Kooperation zwischen Akteuren, die ansonsten miteinander wenig zu tun haben, in unerwarteten Kontexten: „Auch das ganze Kontrollsystem hält die Organisationen wahnsinnig in Bewegung – führt sie auch zusammen. Welchen Grund hätte das AMS und das BSB, zum Beispiel, sich administrativ aufeinander abzustimmen. Jetzt hat das AMS und die BSB aber dieselbe Prüfbehörde. Es wird also bei beiden der ESF-Parameter geprüft. Das verbindet. Das ESF ist ein Dach über verschiedenen Institutionen. Die Länder lassen sich vom Bund überhaupt nichts sagen – das ist bei uns seit über 100 Jahren so. Nur plötzlich gibt es eine ESF-Verwaltungsbehörde [...] und liest den Ländern, den Landesbehörden die Leviten. Das ist eine völlige Umkehrung des gewohnten politischen Systems in Österreich. [...] Wenn man ein bisschen „beamtengeschädigt“ ist, weiß man das in bestimmten Sektionen beim Ministerium – da darf der eine im Ministerium von einer Sektion den anderen überhaupt nichts sagen. Der ESF ermöglicht das. Wenn die Prüfbehörde in der Sektion eins sitzt und der [XY] sitzt in der Sektion vier, dann sagt die Prüfbehörde [...] in der Sektion VI dem [XY], was er zu tun hat. Das war höchstspannend und das ist sehr belebend.“<sup>224</sup> Der Mehrwert ist eine verstärkte Kommunikation auf der lokalen Ebene, ja, eine neue Politikkultur.

---

<sup>220</sup> INT-04-01 Z. 95-100

<sup>221</sup> INT-0414-34 Z. 20-22

<sup>222</sup> INT-0414-06 Z. 388-391

<sup>223</sup> ebenda Z. 112-113

<sup>224</sup> INT-0413-10 Z. 568-681

## Innovationsmotor

Der ESF hat einen neuen, „historisch wichtigen“<sup>225</sup> innovativen Impuls in die Förderperiode 2007-2013 Arbeitsmarktpolitik hineingebracht. Für innovative Arbeitsmarktpolitik war er entscheidender Impulsgeber<sup>226</sup>. Innovative Ansätze in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik wären durch rein nationale Förderung nicht möglich gewesen.<sup>227</sup> „Wir konnten etwas probieren.“ – wurde oft gesagt. Erprobt werden konnten innovative Maßnahmen an wichtigen Schnittstellenbereichen wie z.B. die SP3b-Umsetzung. Es konnten in der ESF-Förderperiode vor allem neue Maßnahmen erprobt werden, die später die Chance bekommen haben, in die Regelförderung übernommen zu werden.<sup>228</sup>

Größe, Fördervolumen oder die Projektgröße waren relativ unwichtig für die Entstehung von Innovationen. Es gab kleine Projekte mit einem kleinen Budget, bei denen man gemerkt hat, dass der Einsatz von europäischen Mitteln in einem überschaubaren Ausmaß wesentlich innovativer sein kann.<sup>229</sup>

## Neue Ansätze, neue Methoden, neue Instrumente auf der operativen Ebene

Das Prinzip der mehrjährigen strategischen Programmplanung führte zu Adoption eines strategischen Denkens und zur Neugestaltung der Projektierungsinstrumente<sup>230</sup> innerhalb des Verwaltungs- und Kontrollsystems. Dazu kam ein entsprechend gestaltetes Budget, das auch instrumentell „mehrjährig zum Einsatz kommen soll [...] für Politikgestaltung, für Fördermaßnahmen“<sup>231</sup>. Allerdings führten die gestiegenen Anforderungen an das Verwaltungs- und Kontrollsystem zu einem hohen Aneignungsaufwand für das ESF-Regulativ, was zur Bürokratisierung des Alltags führte. Dazu gab es aber Vereinfachungsversuche, die von manchen Befragten für Mehrwert gehalten werden. „Wie zum Beispiel die Pauschalierung. Es gäbe das Thema Pauschalierung in der Förderung bei uns auf alle Fälle nicht, ohne diese zwei ESF-Zeilen in der Verordnung.“<sup>232</sup>

Die komplexen, polyvalenten Lagen, in denen die anzusprechenden Zielgruppen leben, erfordern einen „holistischen Zugang“, einen „schnittstellenübergreifenden Ansatz“<sup>233</sup>. Die Erkenntnis und die Anwendung dieser Methoden wird als Mehrwert angesehen.

## Mehrwert als aufwertendes Detail

Die Praxis sieht Mehrwert tief in den Alltagsrealitäten der Umsetzungsprojekte. Innerhalb eines Projekts, finanziert im Rahmen des Schwerpunkt 4 *Lebensbegleitendes Lernen*, wird der Mehrwert in der Programmierung des Web-Auftritts des Projekts mittels grafischen Elementen, Know-

<sup>225</sup> INT-0413-07 Z. 449

<sup>226</sup> vgl. INT-0413-07 Z. 453

<sup>227</sup> vgl. INT-0413-08 Z. 118-119

<sup>228</sup> vgl. ebenda Z. 111-120

<sup>229</sup> vgl. INT-0414-09 Z. 97-99

<sup>230</sup> vgl. ebenda Z. 16-17, 42, 142-144

<sup>231</sup> ebenda Z. 65-67

<sup>232</sup> INT-0413-10 Z. 566-584

<sup>233</sup> INT-0413-11 Z. 124-125

how hinsichtlich der barrierefreien Web-Darstellung und Umsetzung und in der Mitgestaltung, Verbreitung und Vernetzung des Beratungsangebots gesehen.<sup>234</sup>

### Austausch und neue Lernkultur

Innerhalb der Kooperationen haben sich Austauschgremien zusammengetan, die zwischen den Sitzungen über vertikale und horizontale Kommunikationswege unterstützt wurden. „Was für uns auch oft gut war, ist, dass wir gesehen haben, was die anderen Bundesländer machen. Bei unseren Sitzungen [...], da hat man schon immer viel mitbekommen – was macht ihr, was machen wir. Das war für mich extrem wichtig. Weil man dadurch nicht immer alles selbst recherchieren muss.“<sup>235</sup> „Über Lernpartnerschaften oder Projektpartnerschaften hat man Anregungen für Projektideen bekommen, den Horizont des pragmatischen Wissens erweitert.“<sup>236</sup>

Der Blick nach Europa hat sich intensiviert, „...der Mehrwert liegt auch darin, dass ich so was wie Best Practice, Benchmarks herausholen kann, weil ja europaweit ähnliche Programme gefahren werden. [...] Und das kann man nutzen, um zu sagen: Wie macht ihr das? Was habt ihr da für Erfahrungen gemacht? Also das ist schon auch ein Mehrwert.“<sup>237</sup> Der Transfer von Beispielen von gelungenen öffentlichen Politikmaßnahmen aus dem europäischen Ausland wurde in der Förderperiode bewusster durchgeführt.<sup>238</sup> „Politik lernen ... das war in Österreich vor dem EU-Beitritt nicht der Fall.“<sup>239</sup>

### Förderung einer Evaluationskultur

Offensichtlich brachte EFRE unter den Strukturfonds<sup>240</sup> wichtige Impulse zur Etablierung einer Evaluationspraxis, die über Single-Loop- und Double-Loop-Schleifen Lernen am eigenen Tun fördern. Von der ersten Phase einer statistisch orientierten Evaluationspraxis bis zum Ende der Förderperiode 2007-2013 hat die Evaluation in Österreich vor allem zwei wichtige Qualitätsmerkmale gewonnen: (1) die Etablierung einer Evaluation der Regionalpolitik auf der regionalen Ebene und die damit verbundene Emanzipation von den Evaluierungsbestimmungen der Europäischen Kommission<sup>241</sup> und (2) die Etablierung einer Praxis der intersubjektiven Validierung der Evaluationsergebnisse durch die breite Partizipation der Stakeholder.

Im Allgemeinen ermöglichte auch die ESF-Förderung im Rahmen der Querschnittaufgabe Innovationsförderung durch Erprobung und Anwendung von vielen neuen methodischen Ansätzen die Etablierung einer Evaluierungskultur.<sup>242</sup>

---

<sup>234</sup> vgl. INT-0414-32 Z. 11-14

<sup>235</sup> INT-0413-12 Z. 228-232

<sup>236</sup> vgl. INT-0413-07 Z. 462-464

<sup>237</sup> INT-0413-07 Z. 459-464

<sup>238</sup> vgl. INT-0413-18 Z. 141-143

<sup>239</sup> INT-0414-09 . 42

<sup>240</sup> vgl. INT-0414-09 Z. 301-306

<sup>241</sup> ebenda Z. 18-22

<sup>242</sup> vgl. INT-0414-09 Z. 42

## Betriebsnahe Arbeitsmarktpolitik

Im Rahmen der Qualifizierungsförderung für Beschäftigte und im Rahmen von Qualifizierungsverbänden wurde auch den klein- und mittelgroßen Betrieben ermöglicht, Weiterbildung für die MitarbeiterInnen anzubieten, sie höher qualifizieren zu können und somit die Arbeitsplätze zu erhalten.<sup>243</sup> Dadurch wurde vor allem die Zielgruppe der Beschäftigten erreicht, die von Ausgrenzung vom Arbeitsleben bedroht war. Zusätzlich zu den Auswirkungen auf die Sicherheit der Arbeitsplätze sehen die Befragten den Mehrwert in der Qualitätssteigerung der Arbeitsprozesse und –outputs.<sup>244</sup>

## Nachhaltigkeit

Die ESF-Finanzierung ermöglichte Projekte, die normalerweise aufgrund des Inhalts bzw. der anzusprechenden Zielgruppen nicht hätten umgesetzt werden können. Der Mehrwert bestand darin, dass die Nähe zur Zielgruppe des politischen Programms und die neu eröffneten Möglichkeiten, die Zielgruppen entsprechend bedienen zu können, für die Träger die Ownership, die Identifikation mit den Projekten, in der Pilotphase erhöht hat. Die Folge war, dass Förderstellen, Träger und sämtliche Akteure auf der lokalen Ebene nach der ESF-Förderung alles dazu getan haben, dass ihr Projekt weiter ins Regelprogramm aufgenommen wird.<sup>245</sup>

Der Mehrwert der ESF-Finanzierung liegt schon in der Hilfe zum Projektstart „bei anfänglicher Skepsis der lokalen GeldgeberInnen“<sup>246</sup>. Analog steckt Mehrwert auch in der Chance, die eine ESF-Finanzierung mitbringt, ein Projekt vom Status eines Pilotprojektes in den Status eines regulären Projektes überführen zu können und erfolgreich im Regelsystem zu etablieren. Der unmittelbare Mehrwert besteht auch darin, dass im Zusammenhang eine lokale Strategie entwickelt wird, damit die Regelfinanzierung auch längerfristig abgesichert ist.<sup>247</sup>

## Förderung des Kosten-Nutzen-Denkens

Nicht nur die sozialen oder die arbeitsmarktpolitischen Überlegungen liegen in der Waagschale, wenn es darum geht, eine Maßnahme durchzuführen, sondern auch das Thema Ressourcen.<sup>248</sup> Insofern steckt in dem Nachhaltigkeitsgedanken bzw. in der Überführung eines Pilotprojekts in die Regelfinanzierung eine klare Rationalität des Förderungsvorhabens. Langfristig gesehen wird für erfolgreiche Pilotprojekte die Differenz zwischen dem Nutzen und den Kosten zugunsten des durch die Zielgruppen und implizit die Politikbegünstigten erbrachten Nutzens steigen und damit die Förderung amortisiert.

## „Das hätte es ohne ESF nicht gegeben.“

Zu innovativen Modellen in der Zusammenarbeit zwischen Behörden als Resultat der Arbeitsmarktförderung über den ESF sagte eine befragte Person: „Ich weiß nicht, ob es so gewesen

<sup>243</sup> vgl. INT-0414-28 Z. 10-12

<sup>244</sup> vgl. INT-0413-08 Z. 21-22; INT-0413-04 Z. 101-112

<sup>245</sup> vgl. INT-04-01 Z. 329-331

<sup>246</sup> INT-0414-37 Z. 5-6

<sup>247</sup> vgl. INT-0414-34Z. 7-9; INT-0414-35 Z. 11-15

<sup>248</sup> vgl. INT-0414-06 Z. 371

wäre, wenn es den ESF nicht gegeben hätte. Da wäre man immer diese Linie weiter gefahren, oder es hätte sicher viel länger gedauert, bis man sich über gewisse Sachen drüber getraut hätte.“<sup>249</sup>

Die Frage des Kontrafaktischen – ob es anders gewesen wäre, wenn es die ESF-Finanzierung nicht gegeben hätte – wurde nicht gestellt, es haben jedoch 10 von 24 Befragten entweder Mehrwert durch das Kontrafaktische definiert oder die Beispiele für Mehrwert mit der sinnge-  
mäßigen Zusatzbemerkung begleitet: „Das hätte es ohne ESF nicht gegeben.“

## 5.4 Was ist Mehrwert?

Das OP Beschäftigung Österreich 2007-2013 erwähnt „Mehrwert“ an mehreren Stellen in mehreren Kontexten. Beispielsweise wird aus der Fokussierung auf die Zielgruppe der Älteren in den beiden arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkten, Qualifizierung von Arbeitslosen und Beschäftigten und Integrationsmaßnahmen, ein hoher Mehrwert erwartet.<sup>250</sup> Die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, aber vor allem die Anpassungsfähigkeit als Maßnahme für Beschäftigte ist innerhalb der ESF-Maßnahmen mit hohen Mehrwerterwartungen gekoppelt.<sup>251</sup> Grundsätzlich sollte die Konzentration der Mittel auf wenige Zielgruppen auch Mehrwert erzeugend wirken.<sup>252</sup> Auch sollte die Fokussierung von ESF-Maßnahmen auf einzelne Themen nach spezifischen Schwerpunktsetzungen dazu führen, „einen klaren Mehrwert der ESF-Maßnahmen vor dem Hintergrund wesentlich umfangreicherer nationaler Programme zu erzielen“<sup>253</sup>. Mehrwert wurde auch im Bereich Wissenschaft (Hochschulbildung) und des österreichischen berufsbildenden Schulwesens im Zusammenhang mit den Programmzielgruppen erwartet<sup>254</sup> und punktuell schon bestätigt<sup>255</sup>.

### Semantische Analyse des Begriffes *Mehrwert*

Grundsätzlich stellt die Definierung des Begriffs „Mehrwert“ und die Übertragung in die semantische Wortumgebung des ESF-Programms die Herausforderung der vorliegenden Untersuchung dar. Obwohl der Begriff oft in der relevanten Literatur über ESF-Österreich verwendet wird, gibt es keinen einheitlichen Gebrauch. Ebenso gibt es synonyme Begriffe und synonyme semantische Zusammenhänge, die auf Mehrwert deuten: Veränderung, Zusatznutzen, Pluspunkt, positiver Effekt, Vorsprung, Vorteil, Vorzug, Plus, Surplus, Profit, Überschuss etc. Diese können jedoch nicht ohne Weiteres in die durchzuführende Untersuchung übernommen werden. Diesen Bedeutungen, Begriffsdimensionen und Anwendungsformen des Begriffes Mehrwert fehlt es an operationellem Wert für die durchzuführende Evaluation.

Der erste Schritt zur Operationalisierung des Begriffes Mehrwert ist eine semantische Analyse des Begriffes. Um sicherzustellen, dass vor allem die theoretischen Begriffe für die unterschiedli-

<sup>249</sup> INT-0413-12 Z. 223-225

<sup>250</sup> vgl. OP Beschäftigung 2009: IV

<sup>251</sup> vgl. ebenda: 58

<sup>252</sup> vgl. ebenda 2009: 71

<sup>253</sup> OP Beschäftigung 2009: 31

<sup>254</sup> vgl. ebenda 2009: 98

<sup>255</sup> vgl. Steiner et al. 2010

chen LeserInnen dieselben empirischen Bezüge im selben sprachlichen Kontext haben bzw. damit es über die Bedeutung der Begriffe eine intersubjektive Klarheit gibt, werden sie einer semantischen Analyse unterzogen. Eine semantische Analyse bedeutet nach Kromrey<sup>256</sup>, „Begriffe mit konkreten Aspekten der Wirklichkeit in Beziehung zu setzen, d.h. anzugeben, welche Aspekte der Realität im konkreten Untersuchungsfall unter den Begriff subsumiert werden sollen“. Schon in der Voruntersuchungsphase wurden umfassende Informationen zu den zwei Themenkomplexen zusammengetragen. Dadurch wurden aus dieser Informationssammlung die Dimensionen/Aspekte herausgefiltert, die für die Beantwortung der Untersuchungsfrage besonders relevant erscheinen.

Grundsätzlich wird Mehrwert unterschiedlich definiert<sup>257</sup>. Allgemein wird Mehrwert als (1) Wertzuwachs bezeichnet<sup>258</sup>. In dieser allgemeinen Bedeutung ist Mehrwert ein Resultat verschiedener Faktoren: Mehrwert durch Wirtschaft, Mehrwert durch Politik, Mehrwert durch Information, Mehrwert durch Wissensmanagement, Mehrwert durch Mitarbeiter etc. In der marxistischen Theorie bezeichnet Mehrwert (2) „den Unterschied zwischen dem durch den Lohnarbeiter in einer bestimmten Zeit erarbeiteten Wert und dem für diese Zeit ausgezahlten Lohn“, durch den das Kapital gebildet wird.<sup>259</sup> Dieser „Mehrwert bildet den Überschuss des Produktenwerts über den Wert [...] der Produktionsmittel und der Arbeitskraft.“<sup>260</sup>

Über die politische Ökonomie gelangt der Begriff Mehrwert in die Betriebswirtschaft, wo er meistens als Mehrwert-Steuer in Verbindung mit dem Steuersystem gebracht wird. Dort ist Mehrwert als „Produkt“ der Wertschöpfungskette, (3) die Differenz zwischen dem Wert der Abgabeleistungen und dem Wert der Vorleistungen. Vor allem in der Betriebswirtschaft wird Mehrwert in seiner multiplen Bedeutung im Zusammenhang mit Erfolg definiert. Handlungserfolg ist als Differenz zwischen einer Input- und einer Output-Größe<sup>261</sup> zu verstehen und gibt Auskunft darüber, ob das ökonomische Prinzip verwirklicht wurde. Das ökonomische Prinzip ist dann erfüllt, wenn ein optimales (4) Verhältnis zwischen Ergebnis und Einsatz erzielt wird, und zwar mit einer Differenz größer als Null. Dementsprechend gilt die wirtschaftliche Handlung als unökonomisch, wenn die Differenz kleiner als Null ist. Im ersten Fall soll von positivem *Handlungserfolg*, *Positiv-Erfolg* oder *Handlungsgewinn*, von *Effizienz*, im zweiten Fall soll von *negativem Handlungserfolg*, *Negativ-Erfolg* oder *Handlungsverlust* gesprochen werden. Der Grenzfall zwischen beiden ist der *neutrale Handlungserfolg* oder *Null-Erfolg*.<sup>262</sup> Erfolg ist je nach Betrachtungsweise (5) die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben (in der Einnahmen-Ausgaben-Rechnung) oder (6) die Differenz zwischen Ertrag und Aufwand, Gewinn und Verlust, Unternehmens-Gewinn bzw. Unternehmens-Verlust (so in der Finanzbuchhaltung).<sup>263</sup>

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird unter Erfolg (7) das Erreichen eines definierten oder erstrebenswerten Ziels verstanden und ist ausschließlich positiv besetzt. Betrachtet man (8) die positive Differenz zwischen Ergebnis (Output) und Einsatz (Input) aus dem kaufmännischen Blickwinkel (als Differenz zwischen Ertrag und Aufwand), so ist Erfolg ausschließlich positiv und

<sup>256</sup> 2009: 110

<sup>257</sup> Die Definitionen werden mit (1), (2), (3)...(n) zwecks Übersichtlichkeit und Rückbezogenheit nummeriert.

<sup>258</sup> vgl. Deutsches Wörterbuch 1995

<sup>259</sup> Lexikon sociologicus 1999

<sup>260</sup> MEW 25: 223, zitiert nach Morel et al. 2007: 109

<sup>261</sup> Synonyme für Input und Output sind auch Handlungsfaktoren und Handlungsobjekte.

<sup>262</sup> vgl. Stüdemann 1988: 199, 336

<sup>263</sup> vgl. ebenda: 336 f.

erhält die Bezeichnung *Mehrwert*.<sup>264</sup> Im anderen Falle wird von einem *Minderwert* gesprochen. Der semantische Gebrauch schließt einen negativen Erfolg aus. Die Betrachtung des Mehrwertes als positive kaufmännische Differenz zwischen Ergebnis und Einsatz als positiver Erfolg ist eine einseitige Messgröße, während Mehrwert angesichts der Begriffs-Pragmatik mehr beinhalten soll.

Erfolg wird im Kontext von Evaluation als (9) „positiv bewertetes, intendiertes Resultat eines Evaluationsgegenstands [verstanden]. Erfolg liegt vor, wenn die Resultate den gesetzten Kriterienpunkten entsprechen, die oft abgeleitet aus den Zielen des Programms sind.“<sup>265</sup> Im Venture-Capital-Geschäft<sup>266</sup> ist Mehrwert zu verstehen als (10) Wertzuwachs durch das Einbringen von Management-Know-how und die Betreuung der Beteiligungsgesellschaft. Anders als die klassische Formel des Mehrwertes als Differenz zwischen Output und Input wird Mehrwert konzeptionstheoretisch teilweise von der exklusiven Materialität „befreit“ und bekommt zu dem ursprünglich quantitativen auch einen qualitativen Aspekt: Er wird deswegen Wertzuwachs durch Erfahrung genannt. Wechselt man von der kostenrechnerischen Dimension mit seiner quantitativen Prägung und geht zur Beschaffenheit einer Dienstleistung über, speziell auf ihre Fähigkeit zur Zweckerreichung (Zweck-Mittel-Relation), kommt man zum Begriff Qualität<sup>267</sup> und darüber zur Effektivität.

Die angelsächsische Literatur ist weniger ökonomiepolitisch (und historisch) belastet und verwendet den Begriff Mehrwert (*added value*) auch für den (11) Wertzuwachs, der außerhalb der Wertschöpfungskette messbar ist. Kaplinsky und Morris<sup>268</sup> sehen Mehrwert nicht nur innerhalb der Organisation, sondern auch im Umfeld der Organisation und thematisieren auch einen lokalen, regionalen, nationalen und übernationalen Mehrwert – wie der europäische Mehrwert.

Das Thema Mehrwert in der technischen Zusammenarbeit wird „lockerer“ betrachtet. Mehrwert ist gleich (12) Nutzen<sup>269</sup> oder (13) „Zusatznutzen für alle Bereiche“<sup>270</sup>, (14) Wirksamkeit oder Wirkung<sup>271</sup>. Im Bereich von Entwicklungsprogrammen ist Wirksamkeit (15) „der Grad, zu dem ein Programm bestimmte Wirkungen auslöst, die in seinen Zielen als anzustrebend vorgegeben sind“<sup>272</sup>. Wirkung ist wiederum nach Beywl, Niestroj<sup>273</sup> in Anlehnung an Rossi, Lipsey, Freeman 2004 und Davidson 2005 „eingetretene (Anteile von) Outcomes oder Impacts eines Programms, die ursächlich auf das Programm zurückgehen. Dies setzt voraus, dass diese einzig dem Programm (insb. seinen Interventionen) zugerechnet werden können und nicht irgendeinem anderen Faktor. Wenn Resultate im Konzept des Programms nicht vorgesehen sind, spricht man auch von nicht intendierten Resultaten.“ Beywl und Niestroj sprechen in ihrer Definition synonym von Wirkung und Resultat.

<sup>264</sup> vgl. ebenda: 363

<sup>265</sup> Beywl, Niestroj 2009: 32

<sup>266</sup> vgl. Manger 2003: 153 ff.

<sup>267</sup> vgl. Schwarz 1997: 14

<sup>268</sup> 2002: 85 f.

<sup>269</sup> vgl. ExInt Petry: A-44, zitiert nach Pirjol 2006

<sup>270</sup> vgl. ExInt Wright: A-47, zitiert nach ebenda

<sup>271</sup> vgl. ExInt Beer: A-5, ExInt Caspari: A-10 zitiert nach ebenda

<sup>272</sup> Beywl, Niestroj 2009: 106

<sup>273</sup> ebenda: 106 f.

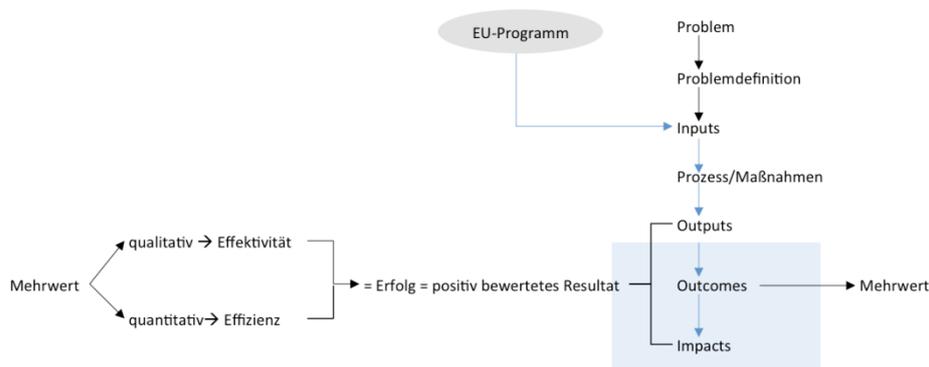
## Neudefinierung des Begriffs Mehrwert

Die meisten der oben dargestellten Definitionen und zwar insbesondere (2 bis 4), (7 bis 9) und (11 bis 15) liefern semantische Elemente, die auf Teil- oder Ganzsynonyme zwischen den Begriffen Mehrwert, Erfolg, Resultat und Wirkung hinweisen und die Neudefinierung des Begriffs Mehrwert zum Zwecke der vorliegenden Evaluation ermöglichen:

**Definition 1:** Mehrwert ist somit das positiv bewertete Resultat eines Programms, das als Wertzuwachs empfunden und/oder gemessen wird.

Die Neudefinition des Begriffes Mehrwert lässt den zweiten Operationalisierungsschritt zu, und zwar den Begriff Mehrwert im logischen Wirkmodell zu positionieren. Erfolg, Resultat und Wirkung umschreiben in der Regel die letzten zwei Elemente im so genannten logischen (Wirk-)Modell: die Outcomes und Impacts (siehe Abbildung 9). Dieselbe Interventionslogik befindet sich auch in der Logik der Strukturfondsinterventionen wie dargestellt im Arbeitspapier 2<sup>274</sup> und Arbeitspapier 6<sup>275</sup> der Europäischen Kommission (die letzte Darstellung finden Sie auch in Abbildung 7). Das Modell ist auch als Programmbaum bekannt.<sup>276</sup> Von Knoepfel et al. werden Elemente wie Politikproblem und politische Problemdefinition<sup>277</sup>, die spezifisch für eine öffentliche Politik sind, ins Modell übernommen und zu Zwecken der Politikanalyse adaptiert.

Abbildung 9 Semantische Annäherung und Positionierung des Begriffs *Mehrwert* in der Interventionslogik der EU-Programme



Der graue Bereich grenzt den Bereich der Resultate/Effekte/Wirkungen ein. Quelle: Eigene Darstellung

## Definition des Begriffs Mehrwert im Kontext der EU-Policies

Die Positionierung des Begriffs „Mehrwert“ in der Interventionslogik der EU-Programme sagt noch nichts darüber aus, wie Mehrwert auf dieser Ebene definiert wird. Im Kontext der EU-Strukturfonds koexistieren mehrere Definitionen von Mehrwert, die konsequent die Entstehung von Mehrwert aus der unmittelbaren finanziellen Intervention der Europäischen Gemeinschaft oder der EU-Strukturfonds erwähnen: „added value effects [are] additional impact of Strucural

<sup>274</sup> vgl. Europäische Kommission 2006: 9

<sup>275</sup> vgl. ebenda: 19; 33

<sup>276</sup> Der Programmbaum wird definiert von Beywl und Niestroj als „Planungs- und Analyseraster zur Identifizierung strategischer Elemente von Programmen oder Projekten, wie ihren Bedingungen, Aktivitäten und Resultaten sowie deren konstruierten oder empirisch zu überprüfenden Zusammenhängen“ (2009: 84).

<sup>277</sup> vgl. Knoepfel et al. 2011: 261

Fonds expenditure on economic development over and above the contribution of domestic expenditure.”<sup>278</sup> Die Definition erinnert an die klassische Definition aus der politischen Ökonomie – Überschuss des Produktwerts über den Wert der eingesetzten Produktionsressourcen. Die Definition von IQ-Net drückt Mehrwert durch das Kontrafaktische aus: „something which has been enabled or which could not have been done, without Community assistance“.<sup>279</sup>

Um eine genauere definitorische Abgrenzung des Begriffs Mehrwert zu erzielen, sind weitere Fragen sorgfältig zu beantworten: Wenn der Mehrwert ein positiv bewertetes Resultat/eine positive Wirkung/eine positive Veränderung darstellt, welche Wirkung kann das sein? Eine direkte oder indirekte? Eine intendierte oder nicht intendierte? Gibt es einen Unterschied zwischen Zielerreichung und Mehrwert? Ist die Beschreibung der Wirkungen des ESF-Programms gleich der Beschreibung des Mehrwerts des Programms zu setzen? Wie kann man bei kofinanzierten Programmen differenzieren, ob Mehrwert über die nationale oder die EU-Förderung kam? Wie kann man im Kontext von komplexen nationalen Programmen, in denen auch EU-Förderung eine Rolle spielt, sicher wissen, dass der Effekt sowieso entstanden wäre – auch ohne EU-Finanzierung?

**Definition 2:** Dadurch, dass im Rahmen der vorliegenden Evaluierung die Fragen oben nicht beantwortet werden können, wird Mehrwert vorläufig sowohl den Kategorien direkte oder indirekte als auch intendierte oder nicht intendierte positive Wirkungen vorläufig gleichgestellt. Mehrwert wird überwiegend auf folgenden Ebenen erhoben:

- ▶ Outcomes
- ▶ Impacts, wie in der Interventionslogik dargestellt
- ▶ (wobei mehrwertrelevante Aspekte im Bereich Outputs nicht gänzlich auszuschließen sind – wie sie allgemein im Bereich Services, im Bereich Bildung, auch Soziale Dienste entstehen.)

Mehrwert wird unter den:

- ▶ positiven direkten intendierten Wirkungen
- ▶ (positiven indirekten intendierten Wirkungen)
- ▶ positiven direkten nicht intendierten Wirkungen
- ▶ (positiven indirekten nicht intendierten Wirkungen) ermittelt.

Mehrwert drückt auch aus:

- ▶ die „allokative Effizienz“<sup>280</sup>, d.h. das positive Verhältnis zwischen Einsatz und Ergebnis bzw. zwischen Input und Outcome, ggf. Impact
- ▶ Effektivität/Nutzen und Zusatznutzen: das Verhältnis zwischen Wirkung einer Intervention und den Bedürfnissen der Gesellschaft und den zu beseitigenden Problemen.

<sup>278</sup> Bachler et al. 2002, zitiert nach Bachler, Taylor 2003: 8

<sup>279</sup> ebenda 2003: 9

<sup>280</sup> vgl. Knoepfel et al. 2011: 257 ff.

## 5.5 Mehrwertindikatoren

Das OP Beschäftigung übernimmt aus der Ex-ante Evaluierung drei quantitative Indikatoren zur Abbildung des Mehrwerts der ESF-Interventionen und gibt sie für die Evaluierung des Mehrwerts in der Förderperiode 2007-2013 an. Die ersten zwei Indikatoren sollten für den Schwerpunkt 1 bis 4 des ESF-Programms gelten: Anteil der Geförderten an den Personen der jeweiligen Gruppe mit Weiterbildung/Altersgruppe/Ausbildung/Geschlecht und Anteil der Geförderten an den Beschäftigten. Ein dritter Indikator gilt nur für SP 3a und soll den Anteil des ESF an allen behinderten Personen, für die laut Monitoringsystem mittels spezifischer Maßnahmen die Ziele Empowerment, Arbeitsplatzzerlangung und Arbeitsplatzsicherung erreicht wurden, messen.<sup>281</sup>

Grundsätzlich sind die nach Maßgaben der allgemeinen Strukturfondsverordnung eingerichteten Indikatorensysteme, die Indikatoren in den Leitfäden oder in den Vorschlägen für Indikatorbildung, bis auf die Wirkungsziele nach OP Beschäftigung 2009, quantitativer Natur<sup>282</sup>. Sie bilden in der Mehrzahl die Variable „Zahl der Arbeitsplätze“ ab.

Die quantitative Formulierung von Mehrwertindikatoren folgt im Prinzip den Empfehlungen der Europäischen Kommission: „Indicators can be used to compare inputs relative to impacts and hence allow the assessment of the value (value added) of policy, legislation or initiatives“<sup>283</sup>. Allerdings können latente Variablen wie „Überblick und Verständnis für Zusammenhänge und Akteursspiele“ oder „gestiegenes Interesse für arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Themen“ keiner (direkt) beobachtbaren Ausprägung zugeordnet werden:

Das Evalsed-Guide<sup>284</sup> benennt im Zusammenhang mit der Messung des europäischen Mehrwerts eine Reihe von Prinzipien, Kontributionen, Wirkungen und anderen Aspekten, die helfen können, Indikatoren zur Abbildung des Mehrwerts zu bilden, aber keine Indikatoren. Benannt werden unter anderem:

- ▶ Freude am politischen Experimentieren
- ▶ eine neue Evaluationskultur
- ▶ neue Interventionsprinzipien: Partnerschaft, Subsidiarität, Zusätzlichkeit
- ▶ Beiträge zur Implementierung der EBS; Beiträge zur Implementierung von LS
- ▶ Komplementarität zwischen EU-Interventionen und nationalen Instrumenten
- ▶ Wirkungen institutioneller bzw. struktureller Natur: Policy-Transfer, Policy-Mainstreaming, Best Practices

Alle diese oben genannten Aspekte stellen im allgemeinen Verständnis „Mehrwert“ dar, sodaß daraus Mehrwertindikatoren gebildet werden könnten.

Grundsätzlich sind die „EU-Definitionen“ eher politische Statements, als dass sie einen operativen Wert für die Evaluierung des Mehrwerts hätten. Wertvoll zur Bildung eines analytischen und deskriptiven Systems für die Untersuchung des Mehrwerts ist allerdings die Mehrwerttypologie

<sup>281</sup> vgl. OP Beschäftigung 2009: 123. Die Darstellung dieser Indikatoren kann nicht gemacht werden, da ihre Erhebung, laut der Auskunft des BMASK (April 2014), nicht fondendifferenziert durchgeführt wurde.

<sup>282</sup> Europäische Kommission 2006; Europäische Kommission 2007; Lutz 2007; European Commission 2008

<sup>283</sup> European Commission 2008: 114

<sup>284</sup> vgl. ebenda: 31 ff.

des Europäischen Forschungszentrums für öffentliche Politiken, vorgestellt im IQ-Net Bericht aus 2003<sup>285</sup>:

- ▶ Kohäsionsmehrwert (cohesion added value)
- ▶ Politischer Mehrwert (political added value)
- ▶ Policy-bezogener Mehrwert (policy added value)
- ▶ Operativer Mehrwert (operative added value) und
- ▶ (systematisches) Lernen (learning added value)

## 5.6 Das Messinstrument

Es war davon auszugehen, dass die Komplexität der Aussagen, welche die Eigenschaften einer Wirkung/eines Mehrwerts tragen, schnell zu Unübersichtlichkeit führen kann, die die Zuordnung und Analyse erschweren könnte. Für den Zweck der Evaluation wurde eine Matrix konstruiert, die als Analyse- und Deskriptionsblatt fungiert hat. Die Matrix berücksichtigt gleichzeitig folgende Messdimensionen:

- ▶ die fünf Typen von Mehrwert nach der Typologie von Bachtler und Taylor und die entsprechenden Ausprägungen;
- ▶ die Attribute „direkt/indirekt intendiert“ und die „direkt/indirekt nicht intendierte“ und
- ▶ die kontextvorgegebene Attribution des Mehrwerts zu einer Strukturfondintervention.

Tabelle 3 Analyse- und Deskriptionsblatt für Mehrwert (vereinfachte Darstellung)

Analyse- und Deskriptionsblatt .....					DW	IW	Att
<b>KoMw</b>							
<b>PolMw</b>							
<b>PcyMw</b>							
<b>LMw</b>							
<b>Operativer Mehrwert (OpMw)</b>		Steigerungseffekte	Innovationseffekte	Reduktionseffekte	Lerneffekte		
	Programmierungsstechniken						
	Programme						
	Strategieentwicklung						
	Bildung von effektiven Managementsystemen						
	Partnerschaften						
	Ressourcenallokation						
	Qual. der Umsetzung auf der Projektträgerenebene						
	Monitoring						
	Evaluation						
	horizontale Themen						

Legende: KoMw: Kohäsionsmehrwert; PolMw: Politischer Mehrwert; PcyMw: Policy-bezogener Mehrwert; LMw: Lernen; DW: direkte Wirkung; IW: indirekte Wirkung; Att: eindeutige Attribution des Mehrwerts zu der ESF-/Strukturfondsmaßnahme. Quelle: Eigene Darstellung

<sup>285</sup> vgl. Bachtler, Taylor 2003

Das dahinterstehende Kategoriensystem wurde durch die Hinzuziehung von Detailwirkungen aus der Wirkungsanalyse von Hérítie<sup>286</sup> und die Ergebnisse der ersten Auswertung der empirischen Erhebung angereichert. In der Tabelle 3 wird ein Analyse- und Deskriptionsblatt dargestellt.

Da die matrixkonstituierenden Kategorien komplexe Dimensionen von Mehrwert darstellen, werden in den folgenden Zeilen die Indikatoren, die dahinter stehen, beschrieben<sup>287</sup>:

1. **KoMw – Kohäsionsmehrwert:** Vor allem bei den großangelegten Förder- oder Investitionsprogrammen wurden und werden eine bestimmte Art von Mehrwerten erwartet und/oder gemessen, wie:
  - 1.1. (langfristige) Veränderungen im makroökonomischen Bereich,
  - 1.2. (langfristige) Veränderungen im mikroökonomischen Bereich und
  - 1.3. Veränderungen in der Verteilung der Mittel vor dem Hintergrund einer proaktiven, strategischen Logik in der Regionalentwicklung und vor dem Hintergrund der Berücksichtigung der Umweltfragen und Erhaltung von Arbeitsplätzen.
2. **PolMw – Politischer Mehrwert:** Im Unterscheid zum Kohäsionsmehrwert gilt der politische Mehrwert als nicht immer greifbar, daher ist er oft schwer zu messen. Seine Indikatoren sind:
  - 2.1. erhöhte und
  - 2.2. differenzierte (zielgruppenangepasste) Präsenz der EU bei den Bürgern, bei den Gemeinden, in den öffentlich-rechtlichen Organisationen, in den privat-rechtlichen Organisationen, allgemein bei allen Stakeholdern.
3. **PcyMw – Policy-bezogener Mehrwert:** Auf der Ebene der Policies wird Mehrwert gemessen anhand von:
  - 3.1. Prinzip der Programmierung und
  - 3.2. Förderung des strategischen Denkens,
  - 3.3. Übertragung der EU-Programmierungstechniken auf die regionale Entwicklung,
  - 3.4. integratives Prinzip und Kohärenzprinzip: Entwicklung durch eine sektor- und territorialübergreifende Programmierung und
  - 3.5. Stabilität und Vorhersehbarkeit: mehrjährige Entwicklungsprogramme
  - 3.6. Veränderungen des
    - 3.6.1. (politischen) Verhaltens (in der Entwicklung und Umsetzung der lokalen Policies)
    - 3.6.2. und die Förderung von Policy-Innovation.
4. **LMw – (systematisches) Lernen:** „The Struktural Funds have helped to institutionalize a learning reflex as part of the routine delivery of regional economic development policy.“

<sup>286</sup> Hérítie (2005) schlägt in ihrer Analyse über die wesentlichen Ziele und Instrumente der Europäischen Beschäftigungsstrategie und über die Wirkungen auf die Politikergebnisse auf der europäischen Ebene und der Ebene der Mitgliedsstaaten folgende Systematik für die Implementations- und Wirkungsanalyse der EBS vor: (1) Wirkungen auf der Policy-Ebene, gemessen an proximalen und distalen Veränderungen (d.h. zeitnahe Politikergebnisse – Outcomes und langfristige Resultate – Impacts); (2) Wirkungen prozessualer und struktureller Natur: Veränderung von Entscheidungsprozessen und -strukturen und Veränderung auf der Ebene der Partizipation und Gewichtung der Akteure.

<sup>287</sup> Die Beschreibung lehnt sich an Bachler, Taylor 2003: 13 ff. an.

<sup>288</sup> Im Unterschied zum Lernen innerhalb des Operativen – zu verstehen als *learning on the job* und durch Einsatz von Monitoring und Evaluation oder Controllinginstrumenten – werden hier mit Lernen Lernprozesse gemeint, die auf der Programmebene und der Metaebene durch Erfahrungs-, Wissens- und Know-how-Transfer stattfinden. Instrumente auf der lokalen und nationalen Ebene sind dazu: Arbeitskreise, Seminare, Konferenzen, informelle Treffen, Experten-/Praktikernetzwerke, Webseiten, Newsletter, Handbücher etc. Lernen auf dieser Ebene ist ein Mehrwert, auch wenn ein Austausch auf der internationalen Ebene stattfindet und ein Instrumentarium dazu zur Regelmäßigkeit und Sicherung von Effektivität entwickelt wurde – peer reviews, Politik als Ort des Lernens<sup>289</sup>. Objekt des Lernens sind die Good und Best Practices aus dem Bereich regionale Governance und regionale Entwicklung.

5. **Operativer Mehrwert (OpMw):** entsteht sowohl durch Umsetzung der Kohäsionsprinzipien als auch durch Umsetzung der Prinzipien nach dem politischen und policy-bezogenen Mehrwert. Daher werden sich einige Indikatoren des **Policy**-bezogenen Mehrwerts an dieser Stelle wiederfinden.<sup>290</sup>

- 5.1. verstärkter Einsatz von Programmierungstechniken,
- 5.2. sektor- und territorialübergreifende mehrjährige Programme
- 5.3. Entwicklung von Strategien
- 5.4. Bildung von effektiven Managementsystemen (inkl. gesundes, performance-orientiertes Finanzmanagement)
- 5.5. Partnerschaften (vertikale und horizontale Kohärenz, Kooperationen, verbesserte Entscheidungsfindung)
- 5.6. Qualitymanagement
- 5.7. Verantwortung (durch Einbettung von *on the job Lernen* in der Policy durch Monitoring und Evaluation)
- 5.8. Einbeziehung von horizontalen Themen

Diese acht Indikatoren des operativen Mehrwerts lassen sich jeweils anhand von vier Ausprägungen weiter differenzieren: Steigerungs-, Reduktions-, Innovations- und Lerneffekte.

Alle Mehrwertdimensionen und -indikatoren haben auch noch die Ausprägungen direkt (DW) oder indirekt (IW) und einem Strukturfond zugeordnet (Att) – zu sehen in den ersten drei Spalten von rechts nach links.

## 5.7 Neuinterpretation der empirischen Ergebnisse

Jede der 18 aus den Interviews gewonnen Aussagen zum Thema Mehrwert, die oben im Kapitel *Erste Darstellung der empirischen Ergebnisse* zusammenfassend dargestellt sind, wurde nun anhand des Analyse- und Deskriptionsblatts neu analysiert. Dabei wurden die relevanten Inhalte

<sup>288</sup> Bachler, Taylor 2003: 40

<sup>289</sup> vgl. Héritie 2005: 15 f.; 18

<sup>290</sup> In der Messung wurden die Indikatoren, die nicht erschöpfend bzw. disjunkt sind, lediglich an einer Stelle gemessen. So sind die Aussagen zu PcyMw auf der normativen Ebene zu verstehen und die Aussagen zu OpMw auf der operativen Ebene der Policy-Umsetzung.

zu den jeweiligen Dimensionen/Indikatoren zugeordnet. Die qualitativ gewonnenen Daten wurden dann in quantitative nominalskalierten Daten umgewandelt, um die relevanten Inhalte zu den jeweiligen Dimensionen/Indikatoren zuordnen und gleichzeitig aggregieren zu können und somit die Gewichtung der unterschiedlichen Deutungen des Begriffes Mehrwert anschaulich zu machen. Bei der relativ kleinen Zahl an Interviews und um Zweckmäßigkeit und Angemessenheit der Evaluierung aufzubewahren, wurde auf eine weitere statistische Bearbeitung<sup>291</sup> verzichtet und lediglich nur eine Häufigkeitsauszählung gemacht. Anhand einer Sieben-Farbenskala<sup>292</sup> wird gezeigt, wie „intensiv“ ein bestimmtes Mehrwertmerkmal bzw. seine Ausprägung<sup>293</sup> angesprochen wurde. Optisch wird auch suggeriert, wo an welchen Stellen Schwerpunkte gebildet werden, welche Mehrwertaspekte für die Befragtengruppe wie wichtig sind. Die visuelle Darstellung hilft in doppelter Hinsicht: Einerseits zeigt sie eine Übersicht und dadurch eine Meinungsprägung, andererseits stellt sie einen Leitfaden für die systematisierende und zusammenfassende Beantwortung der Fragestellung dar.

### Mehrwert der ESF-Förderung aus der Perspektive der Projektträger

Die Personengruppe, die den Typus *Projektträger* darstellt, umfasst ca. 42% der Befragten. Überwiegend handelt es sich um MitarbeiterInnen aus den Projekten, die über den EFS in der Förderperiode 2007-2013 finanziert wurden. Ein Viertel dieser Personengruppe arbeitet in den TEPs. Damit stimmt die Oberkategorie *Projektträger* nicht ganz. Was allerdings für die Inklusion der TEPs in diese Kategorie sprach, ist die Nähe an den Realitäten der Projektträger.

Das Bild der aggregierten Indikatoren zum Mehrwert aus der Perspektive der Projektträger hat, abgesehen von der eindeutigen Attribuierung des Mehrwerts zu der ESF-Förderung, zwei Foki: einen um den Aspekt des Policy-bezogenen Mehrwerts, der zweite um den Aspekt des operativen Mehrwerts (Tabelle 4).

Der Mehrwert im Bereich Operatives ist zu verstehen als direkter oder indirekter Effekt, der eindeutig den ESF-Interventionen zuzuschreiben ist. Dieser Mehrwert wird auf der Ebene der Bildung von effektiven Managementsystemen, Partnerarrangements, Ressourcenallokation und Qualität der Projektumsetzung verstanden und wird eher von Steigerungseffekten geprägt. Der Mehrwert auf der Ebene Strategieentwicklung wurde lediglich zwei Mal erwähnt.

Lerneffekte im Bereich operative Umsetzung der Projekte wurden sowohl zu Bildung von effektiven Managementsystemen als auch zur Umsetzungsqualität erwähnt. Begleitend zu den Mehrwerteffekten auf den vier oben genannten Ebenen wurde der Aspekt der Innovationsmöglichkeiten angesprochen.

<sup>291</sup> Eine Clusteranalyse würde die Aussagen der Befragten so gruppieren, dass die interne Homogenität der Merkmale und ihre Ausprägungen innerhalb eines Clusters gestärkt wird bei gleichzeitiger Verstärkung der Unterscheide zwischen den Clustern (externe Heterogenität) und würde möglicherweise neue Erkenntnisse hervorbringen. Eine Faktorenanalyse würde darauf abzielen, korrelierende Merkmale auf einer Abstraktionsebene zu Faktoren statistisch zu aggregieren.

<sup>292</sup> Die Farbskala zeigt in Zweier-Stufen eine Häufigkeit der Benennung von 1 bis 13.

<sup>293</sup> In den Zeilen sind die Merkmale/Variablen des *Mehrwerts* eingetragen, während die Ausprägungen der jeweiligen Variablen sich in den Spalten befinden.

Tabelle 4 Was verstehen die ProjektmitarbeiterInnen unter Mehrwert?

Analyse- und Desktionsblatt					DW	IW	Att
MEHRWERT aus Perspektive der Projektträger							
KoMw							
PolMw							
PcyMw							
LMw							
Operativer Mehrwert		Steigerungseffekte	Innovationseffekte	Reduktionseffekte	Lerneffekte		
	Programmierungsstechniken						
	Programme						
	Strategieentwicklung						
	Bildung von effektiven Managementsystemen						
	Partnerschaften						
	Ressourcenallokation						
	Qual. der Umsetzung auf der Projektträgererebene						
	Monitoring						
	Evaluation						
	horizontale Themen						

Quelle: Eigene Darstellung

Die Erwähnung der horizontalen Themen ist im Kontext der strategischen Allianzen zwischen den politisch-administrativen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu verstehen. Die horizontalen Themen wurden dadurch besser adressiert. In diesem Zusammenhang wurden auch die Reduktionseffekte benannt: Die etablierten Netzwerke auf der regionalen/lokalen Ebene haben erheblich zu Effektivität und Effizienz der Aufgaben durch klare Verantwortlichkeiten, Aufgabenbereiche und klare Arbeitsaufteilung und damit zur Reduktion des Arbeitsaufwands beigetragen.

Der zweite optische Block bezieht sich auf den Policy-bezogenen Mehrwert als direkter Effekt der ESF-Förderung. Nicht geprägt, d.h. selten erwähnt von den Befragten aus den Projektträgern, ist das Lernen auf der Metaebene (lernprozessbezogener Mehrwert) und der politische Mehrwert der ESF-Förderung.

### Mehrwert der ESF-Förderung aus der Perspektive der politisch-administrativen Akteure

Die Personengruppe, die den Typus *politisch-administrative Akteure* darstellt, umfasst 58% der Befragten. Überwiegend handelt es sich um MitarbeiterInnen aus den BMASK, BSB- oder AMS-Stellen oder Landesverwaltungsstrukturen. Die Gruppe der politisch-administrativen Akteure ist durch die Eigenschaft der Nichtzugehörigkeit zu der Förderungsempfängergruppe geprägt.

Die Aussagen der Befragten aus dem politisch-administrativen Bereich bilden ein ähnlich bifokales Bild wie das der Projektträger (siehe Tabelle 5), allerdings mit mehr Details auch außerhalb des operativen Mehrwerts.

Dominant ist der Mehrwert im Bereich Operatives, er ist eindeutig zu verstehen als direkter oder indirekter Effekt der ESF-Intervention. Der operative Mehrwert wird auf der Ebene der Programmierung, der Programmgestaltung, Strategieentwicklung, Bildung von effektiven Managementsystemen, Partnerarrangements, Ressourcenallokation und Qualität der Projektumsetzung be-

nannt. Zum Unterschied zur Perspektive der Projektträger wird deutlicher der Mehrwert auf der Ebene der Strategieentwicklung angegeben. Auffallend ist die Ausprägung *Steigerungseffekte* zum Merkmal Partnerschaft, was auf die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Politikbereichen hindeutet. Grundsätzlich werden Steigerungs-, Innovations- und Lerneffekte angesprochen. Lerneffekte im Bereich operative Umsetzung wurden „intensiver“, sowohl zur Programmierung, Strategieentwicklung und Programmabwicklung als auch zur Ressourcenallokation erwähnt.

Tabelle 5 Was verstehen die öffentlichen Akteure unter Mehrwert?

Analyse- und Desktionsblatt					DW	IW	Att
MEHRWERT aus Persp. der pol.-admin. Akteure							
KoMw							
PolMw							
PcyMw							
LMw							
Operativer Mehrwert		Steigerungseffekte	Innovationseffekte	Reduktionseffekte	Lerneffekte		
	Programmierungs-techniken						
	Programme						
	Strategieentwicklung						
	Bildung von effektiven Managementsystemen						
	Partnerschaften						
	Ressourcenallokation						
	Qual. der Umsetzung auf der Projektträgerebene						
	Monitoring						
	Evaluation						
	horizontale Themen						

Quelle: Eigene Darstellung

Horizontale Themen sind auch prägender dargestellt – leicht zu verstehen im Kontext der good governance und, im weiteren Sinne, der Offenen Methode der Koordination. Die Intensität der Farben deutet sowohl auf die Intensivierung als auch auf den innovativen Anteil der Förderumsetzung hin.

Im Zusammenhang mit dem operativen Mehrwert wurde entsprechend auch der Mehrwert der umgesetzten Policies als direkter Effekte der ESF-Förderung erwähnt. Ebenfalls ist für die Gruppe der Befragten aus dem öffentlichen Bereich der Politikmehrwert der Förderung wichtig und wird daher auch angesprochen. Ebenso ist Kohäsionsmehrwert auch ein Thema, allerdings eher moderater Natur im Beschäftigungskontext. Es überrascht auch nicht die starke Aggregation der Aussagen zur Attribution der Mehrwerte im linken Teil der Tabelle: Die Programme, die dadurch entstandenen Partnerarrangements und die allkierten Ressourcen wären ohne die ESF-Förderung nicht zustande gekommen.

Lernen auf der Metaebene wird als indirekter Effekt der ESF-Interventionen bewertet.

Zusammenfassend: Die beiden Bilder geben „typische“ Meinungen zum Thema Mehrwert wieder. Sie erfüllen die Erwartungen zum Typus *politisch-administrativer Akteure* und zum Typus *Projektträger*.

## 5.8 Herausforderungen ex post

Zum Begriff Mehrwert: Die Heterogenität der Begriffsbedeutung bzw. -anwendung macht die Identifizierung und Messung von Mehrwert schwierig.

Zum Begriff Wirkung: Die nicht einheitliche Begriffsbedeutung bzw. -anwendung von Wirkung relativiert ebenfalls den operationalen Wert des Begriffes.

Zum Begriff Ziel: Die Terminologie, die Ziele bezeichnen, aus denen ggf. Wirkungen und weiterhin Mehrwert abgeleitet werden können, wird ebenfalls nicht konsequent homogen verwendet. Beispielsweise werden im OP Beschäftigung Österreich die sogenannten Wirkungsziele gleich den spezifischen Zielen gesetzt.<sup>294</sup> Die Umsetzung der spezifischen Ziele ist in der Interventionslogik der Europäischen Kommission<sup>295</sup> auf der Ebene direkter und unmittelbarer Effekte eines Programms wiederzufinden – allgemein Akzeptanz auf der Outcome-Ebene. Im Papier OP Beschäftigung Österreich werden sie jedoch im Kontext Schwerpunkt 4, *Lebensbegleitendes Lernen*, unverständlicherweise auf der Output-Ebene operationalisiert.<sup>296</sup>

Zur Angleichung der Begriffe Wirkung und Mehrwert: Wenn man von der Prämisse ausgeht, dass die von politischen Programmen erzeugte Realität nicht (nur) objektiv ist, sondern auch eine soziale Konstruktion ist, dann stellen die beide Begriffe Endergebnisse eines Deutungsprozesses dar. Demzufolge wird allerdings solch ein Vorhaben wie die vorliegende Untersuchung wichtige Erkenntnispotenziale ungenutzt lassen, weil sie zwar die Deutungsergebnisse hat, aber nicht die Deutungsvorgänge der Akteure bezüglich Wirkungen oder Mehrwert zum Untersuchungsgegenstand gemacht hat oder machen kann.

Zur Messung des Mehrwerts: Mehrwert ist eine komplexe multidimensionale Realität. Ausgehend von der Synonymie zwischen direkten und indirekten nicht intendierten Wirkungen und Mehrwert könnte sich ein Verfahren zur Messung des Mehrwerts grundsätzlich an den bewerteten wirkungsorientierten Evaluationsformaten orientieren. Selbst bei der durch die Befragten eindeutigen Attribuierung des Mehrwerts einer ESF-Intervention ist es schwierig bis unmöglich, das Kontrafaktische ohne den Einsatz von experimentellen oder quasi-experimentellen Verfahren zu messen. De facto weiß man nicht eindeutig, ob der Mehrwert entstanden wäre, wenn es die ESF-Intervention nicht gegeben hätte.

Die vorliegende Untersuchung selbst hat einen dreifachen Mehrwert:

1. Sie zeichnet die Bilder des Mehrwerts der ESF-Interventionen zur österreichischen Arbeitsmarktpolitik aus zwei Perspektiven: die der öffentlichen Akteure und die der privaten Akteure aus den Umsetzungsprojekten.
2. Sie bringt eine weitere Systematisierung innerhalb des Begriffs und Phänomens *Mehrwert der ESF-Förderung* und damit eine leichtere, differenzierte Zuordnung seiner Inhalte zur politischen Definition von Mehrwert.

Innerhalb der Untersuchung wurde ein Messinstrument konstruiert, welches das EU-politische Konstrukt von Mehrwert mit dem evaluationstechnischen Konstrukt des Wirkmechanismus zusammenbringt. Die EU-politischen Dimensionen und Ausprägungen von Mehrwert wurden im Sinne des Wirkmechanismus operationalisiert, um sie somit leichter messbar zu machen.

<sup>294</sup> 2009: 68 ff.

<sup>295</sup> 2006: 8 f.

<sup>296</sup> OP Beschäftigung 2009: 108



## TEIL III

Die ESF-Interventionen im Bereich Beschäftigung werden über EFRE ergänzt und unterstützt, wie in den Strategiefeldern *Regionale Wissensbasis und Innovation* und *Attraktive Regionen und Standortqualität* festgestellt und durchgeführt wurde. Somit erwähnt OP Beschäftigung Österreich das Interesse an der Komplementarität der ESF-Förderungen mit EFRE. Im dritten Teil der vorliegenden Evaluationsstudie werden drei vertiefende Fragen zur Verwaltung, Umsetzung und den Ergebnissen von ESF und EFRE beantwortet und dabei ein Vergleich ausgearbeitet.



## 6. Reduzierung des administrativen Aufwands – Risikoavers?

*„Weil das wirklich Wichtige ist – und das geht ein bisschen verloren bei den ganzen formalen Geschichten – dass wir dem Kunden oder der Kundin vernünftige Leistungen anbieten wollen und nicht, dass wir uns selber beschäftigen wollen.“ (Hansjörg Hofer)*

Im Zusammenhang mit den Strukturfondsregulativen beschreibt ÖROK in seinem Strategischen Bericht Österreichs (2012) einige „Restriktionen“<sup>297</sup>. Während auf Programmebene eine höhere Flexibilität zu verzeichnen wäre, wird sie wiederum auf der operativen Ebene konterkariert. Abwicklungs-, Kontroll- und Prüfmechanismen bringen das System bei einer konsequenten Einhaltung des Regulativs an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit. Der Interpretationsspielraum von Förder- und Prüffregeln wirkt hemmend. Im EFRE führte der hohe Dokumentations- und Kontrollaufwand zu einem zeitweisen Stillstand der Förderaktivitäten oder zu einer „risikoaversen Projektauswahl“. Der Auszahlungsstand im selben Strukturfond fiel dementsprechend in der Förderperiode 2007-2013 hinter den Vergleichszeitraum – Periode 2000-2006.

Mit der Abwicklung von ESF-geförderten Projekten beschreiben die Trägerorganisationen prinzipiell Herausforderungen unterschiedlicher Natur. 77% der Befragten im Rahmen der Evaluierung der Förderung in SP3b im Jahr 2012<sup>298</sup> gaben an, dass sie zwar Erfahrung mit Projektanträgen, jedoch weiterhin Schwierigkeiten mit der technischen Adaptation, der Abwicklung und den Dokumentationspflichten hatten. Pühringer und Stelzer-Orthofer fassen die häufigsten Problemursachen in der Zusammenarbeit von Projektträgern mit arbeitsmarktpolitischen Akteuren innerhalb von SP3b-geförderten Projekten zusammen<sup>299</sup>: Ein Drittel der Schwierigkeiten sind wegen finanztechnischem und prozessstrukturellem Aufwand entstanden. Es soll jedoch nicht ausschließlich verstanden werden, dass die Strukturfonds allein die Schuld tragen: „ein Gutteil der Regelungsdichte [wird] österreich-intern hervorgerufen“<sup>300</sup>.

Für die Förderperiode 2007-2013 schlug die Europäische Kommission Maßnahmen für eine stärkere Dezentralisierung der Zuständigkeiten sowie Regelungen für eine einfachere Gestaltung der Verwaltungsabläufe vor, auch wenn Neheider<sup>301</sup> der Meinung ist, dass diese Vorschläge vor allem Einzelaspekte der Verwaltungspraxis betreffen und nichts am generellen Vorgehen ändern. Die Praxis versucht jedoch die Reduzierung des administrativen Aufwands durch die subsummierte Nutzung von Einzelaspekten. Begrüßt wurden beispielsweise simplifizierende Maßnahmen wie die Berücksichtigung indirekter Kosten auf Basis von *flat rates* oder die Pauschalen auf Personalkosten (*standard scales of unit costs*). Einiges lässt auf sich warten: Das Proportionalitätsprinzip, eine verhältnismäßige Relation zwischen Berichts- und Kontrollaufwendungen und Programmgröße, soll auch umgesetzt werden.<sup>302</sup>

<sup>297</sup> vgl. ÖROK 2012: 45; 50

<sup>298</sup> vgl. Pühringer, Stelzer-Orthofer 2011: 35

<sup>299</sup> vgl. ebenda: 86

<sup>300</sup> ÖROK 2012: 6

<sup>301</sup> vgl. Neheider 2006: 13

<sup>302</sup> vgl. ÖROK 2012: 8

## 6.1 Fragestellung und das analytische und erklärende Konzept

Die Untersuchungsfrage lautet: Wo und wie haben die teilnehmenden Akteure den administrativen Aufwand in der Planung, Finanzierung, Durchführung und Kontrolle von strukturfondsfinanzierten Projekten konkret reduziert und wie reduzieren sie ihn laufend? Welche wesentlichen Unterschiede sind in dieser Hinsicht zwischen ESF und EFRE zu verzeichnen?

Für die Analyse und (später) für die Deskription der Thematik Verwaltungsaufwand in der Umsetzung des ESF-Programms wurde grundsätzlich die Ablauflogik des Verwaltungs- und Kontrollsystems (im Folgenden VKS) gewählt. Somit konnte man einerseits Prinzipien und Regularien betrachten, andererseits organisationsstrukturelle und ablauftechnische Besonderheiten, die Einfluss auf die administrative Abwicklung haben könnten.

Für die Erklärung der möglichen Kausalzusammenhänge im Kontext des Verwaltungsaufwands wurde eine Verhältnisstheorie hinzugezogen. Die hohe Frequenz von pauschalisierten oder konkreten Urteilen zu einem empfundenen oder offensichtlich zu hohen Verwaltungsaufwand in der Planung, Abwicklung und Kontrolle der Strukturfondsprogramme und die stetige Frage, die sich unterschiedliche Akteure stellen, „Warum soll das so sein?“, macht auf ein Symptom aufmerksam: ein überproportionales Kontrollbedürfnis seitens des Fördergebers. Dieses Phänomen kann durch die Prinzipal-Agenten-Theorie<sup>303</sup>, eine organisationssoziologische Theorie der neuen Institutionsökonomik, erklärt werden. Diese Theorie beschreibt eine Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung als Beziehung zwischen einem Prinzipal und einem Agenten. Der Prinzipal (EU, Europäische Kommission, EU-Strukturfonds) will, dass die Agenten (die Verwaltungsorganisationen, die Organisationen der Zwischenebenen und, als Letzter in der Kette, der Projektträger) für ihn etwas erledigt, stellt ihm Ressourcen zur Verfügung, gibt ihm Entscheidungsbefugnisse und verspricht Vorteile bzw. eine Belohnung. Allerdings unterstellt der Prinzipal dem Agenten eine opportunistische Haltung und leidet grundsätzlich unter einem Informationsdefizit. Er weiß im Moment der Auftragsvergabe nicht und auch während der Durchführung lediglich begrenzt, ob der Agent den Auftrag so führen kann, wie er es sich selbst vorstellt. Aus diesem Unsicherheitsgefühl heraus scheint der Prinzipal gezwungen zu sein, einige Maßnahmen einzuführen, die ihm die Kontrolle auf die Situation sicherstellt:

1. **Direkte Kontrolle:** Der Prinzipal versucht grundsätzlich das Arbeitsverhalten des Agenten direkt zu überwachen und zu kontrollieren. Weil dies mit hohen Kosten verbunden ist, reduziert es sich in der Praxis auf eine stichprobenartige Kontrolle. Die Frequenz der Kontrolle macht allerdings der Prinzipal von der Einschätzung abhängig, ob der Agent eine Routinetätigkeit oder eine interessante, herausfordernde und kreative Tätigkeit führen soll bzw. ob der Agenten extrinsisch oder intrinsisch motiviert ist<sup>304</sup>. Im letzten Fall weiß der Prinzipal, dass eine Kontrolle überflüssig, sogar kontraproduktiv wäre.
2. **Ergebnisabhängige Belohnung:** Insofern das Output, das Arbeitsergebnis, messbar ist, wird der Prinzipal die im Voraus versprochene Belohnung davon abhängig machen wollen, um zu vermeiden, dass er in die Situation kommt, schlechte Arbeit bezahlen zu müssen. Da Verträge als rechtliches Instrument grundsätzlich keine Qualität der Arbeitsergebnisse garantieren können, bietet der Prinzipal in der Praxis oft ergebnisabhängige Belohnungsformen wie Akkordlöhne, Prämien oder Gewinnbeteiligungen an.

<sup>303</sup> vgl. Preisendörfer 2011: 105 ff.

<sup>304</sup> vgl. Frey 1997, zitiert nach Preisendörfer 2011: 110

3. **Kautionsregelung:** Das, was in einem Mietvertragsverhältnis eine Selbstverständlichkeit ist, wird für die Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung umgesetzt: direkte und indirekte Kautionsregelungen. Eine direkte Kautionsregelung wird im Falle von Zurverfügungstellung von Arbeitsmitteln verlangt. Üblicher sind jedoch die indirekten Kautionsregelungen wie beispielsweise im Betriebsalltag das unter dem Marktwert kalkulierte Einstiegsgehalt oder die Beteiligung der Auftraggeber an den Fortbildungskosten für einen seiner Mitarbeiter unter der Bedingung, dass der Mitarbeiter eine bestimmte Zeit im Betrieb bleibt.
4. **Effektives Informationskontrollsystem:** Parallel zu der in der Praxis kaum umzusetzenden Überwachung und der stichprobenartigen Kontrolle versucht der Prinzipal einerseits unterschiedliche (womöglich voneinander unabhängige) Informationsquellen anzuzapfen und ein (womöglich lückenloses) Informationskontrollsystem zu errichten, wie zum Beispiel die Pflicht für den Agenten (Auftragnehmer) eine eng geführte Dokumentation zu leisten. Letzten Endes ist der Grund dieses übertrieben vorsichtigen Verhaltens des Prinzipals sein Informationsdefizit.

## 6.2 Methodik

Die Untersuchbarkeit dieses Aspekts wurde zuerst durch die explorative Auswertung von sieben Befragungen von betroffenen, öffentlichen und privaten Akteuren festgelegt. Zur Bildung eines deskriptiven und womöglich eines erklärenden Systems für das Material aus den ersten Interviews wurden unterstützend weitere relevante literarische Quellen inhaltlich analysiert. Ausgewählt wurde für die Auswertung der explorativen Interviews und der relevanten Literatur die Technik der inhaltlichen Strukturierung nach Mayring<sup>305</sup>. Durch die deduktive Ableitung wurde die Verknüpfung an das existierende Wissen über Maßnahmen zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands gesichert, theoriegeleitete Kategorien entwickelt und somit im Material relevanten Fundstellen identifiziert.

Die Erkenntnisse aus der ersten Interviewreihe, Fachliteratur und Dokumentenanalyse wurden durch eine Reihe von acht weiteren Interviews ergänzt. Um die Erfahrungen der Befragten zur Aufwandsimplifizierung in ESF und EFRE zu erheben und ausgewählte Themen vergleichend darstellen zu können, stützte sich die Untersuchung auf die Technik des halbstrukturierten Interviews. Befragt wurden MitarbeiterInnen der Verwaltungsbehörden, der zwischengeschalteten Stellen bzw. Förderstellen, sowohl aus den ESF- als auch aus der EFRE-Förderstrukturen, und MitarbeiterInnen aus Projektträgern, jeweils über ESF und über EFRE finanziert. Es konnten keine MitarbeiterInnen der Prüfungsbehörden/-stellen für ein Interview gewonnen werden. Die Auswahl der Befragten verfolgte die Prinzipien des theoretischen Samplings.

Die Ergebnisse werden entlang der folgenden Kategorien dargestellt: Leitendes Prinzip zur Vereinfachung des Verwaltungsaufwandes, Regulative und Hilfswerke, Organisationale Umsetzungsstrukturen, Ressourcen, Computergestützte Infrastruktur, Umsetzungsprozess und Kontrolle, Berichtlegung und Dokumentation, Hausgemachtes, Instrumente zur Minimierung des administrativen Aufwands und Umgang mit Lessons Learned<sup>306</sup>.

---

<sup>305</sup> Mayring 2010: 92 ff.; 98 f.

<sup>306</sup> INT-0414-13 Z. 201-205

### 6.3 Darstellung der Ergebnisse. Eine Gegenüberstellung ESF – EFRE

Das Bild des durch den ESF-Fond verursachten (zusätzlichen) administrativen Aufwandes in der Förderperiode 2007-2013 reicht von „nicht sonderlich aufwendig“<sup>307</sup> bis „überproportional groß“<sup>308</sup>. Es ist jedoch notwendig, die Aussagen als historischen Prozessablauf zu sehen, der zwischen dem Auftakt und dem Moment der Befragung eine Entwicklung durchgemacht hat, wie es von einer der befragten Personen angesehen wurde: „Das Problem war nur, dass wir am Anfang [für die] ESF-Kriterien keine Prozessbeschreibungen gehabt [haben]. Und das hat Zeit in Anspruch genommen ... das nachzuholen. [...] Wir haben eine Prüfbehörde gehabt, die von der europäischen Kommission massiv kritisiert worden ist für die Art und Weise, wie sie gearbeitet hat. Wir waren annähernd an einem Zahlungsstopp dran. Die Bescheinigungsbehörde hat lange gebraucht, bis sie in ihre Funktion da hinein gefunden hat. Die gibt es ja erst seit dieser Periode. Die Verwaltungsbehörde war am Beginn der Periode lange ohne Führung. An allen Ecken war da Aufholbedarf da, und das merkt man, dass das seit 1 ½ bis 2 Jahren wirklich besser wird. Das System wird ruhiger.“<sup>309</sup> „Gerade die ersten drei Jahre [2007-2009], in der Anfangsumstellungsphase war sehr viel Verwaltungsaufwand mit der Prüfbehörde, [...] bescheinigende Stelle und verwaltende Stelle [...] nach oben hin zur Verwaltungsbehörde und zur Bescheinigungsbehörde und ... nach unten hin an unserer Förderungsstelle. [...] Dadurch, dass da eine zentrale Datenbank eingerichtet wurde, dass da sehr viele Umstellungen erfolgen mussten, war das sehr aufwendig.“<sup>310</sup> Allgemein herrscht die Meinung eines zu großen Aufwands: „Jetzt [2013] ist es meiner Meinung nach sehr routiniert, wobei es immer noch mit sehr viel Aufwand verbunden ist, mit mehr Aufwand als für nationale Abrechnungen.“<sup>311</sup> „Der Arbeitsaufwand [ist] überproportional groß für den ESF. Ich würde insgesamt schätzen, dass 1/3 der Arbeitszeit für ESF-Maßnahmen draufgeht. Das Burgenland hat ein Arbeitsmarktbudget von 34-35 Millionen Euro im Jahr. Davon sind 4,5 Millionen, nicht auf den Cent genau, ESF Mittel. Das heißt, das ist kein unerheblicher, aber trotzdem ein relativ geringer Anteil – und der Aufwand ist bei ESF-Projekten ein vielfach höherer. Aus meiner Sicht hängt das mit einer überbordenden Prüftätigkeit zusammen, die es in dem Bereich gibt. Da kommt ein zusätzlicher Aufwand dazu, den ich bei nationalen finanzierten Maßnahmen nicht habe.“<sup>312</sup>

Ob der administrative Aufwand gerechtfertigt oder notwendig ist? Dazu gibt es ein gewisses Verständnis angesichts der Multikulturalität der Völkergemeinschaft<sup>313</sup>, was wiederum relativiert wird: „Ich verstehe die EU, dass sie sehr darauf achten muss, dass öffentliche Mittel dorthin kommen, wo sie gedacht sind – nicht in irgendwelchen dunklen Kanälen versickern. Ich verstehe genauso, dass man das mit den gleichen Augen, mit dem gleichen Prinzip, mit der gleichen Genauigkeit in Österreich, wie in allen anderen Staaten der EU machen muss. Nur Manches ist eben schon sehr formalistisch.“<sup>314</sup>

Das Meinungsbild im EFRE-Förderbereich ist ebenfalls dominiert von der Erfahrung eines höheren Verwaltungsaufwands zur Abwicklung von EFRE-finanzierten Projekten in der Förderperiode

<sup>307</sup> INT-0413-11 Z. 10

<sup>308</sup> INT-0413-03 Z. 16

<sup>309</sup> INT-0413-10 Z. 31-42

<sup>310</sup> INT-0414-13 Z. 10-20

<sup>311</sup> ebenda Z. 21-22

<sup>312</sup> INT-0413-03 Z. 16-23

<sup>313</sup> vgl. ebenda Z. 25-26

<sup>314</sup> INT-0413-07 Z. 399-403

2007-2013, einerseits im Vergleich mit der Abwicklung vergleichbarer nationalgeförderter Projekte, andererseits im Vergleich mit der Förderperiode davor. Laut Zeitaufzeichnungen wurde im Zusammenhang ein um 30% gesteigener Arbeitszeitaufwand gemessen.<sup>315</sup>

### Leitende Prinzipien zur Vereinfachung des Verwaltungsaufwandes

Die Befragten benennen die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit nicht nur bezüglich der Mittelverwendung, sondern auch im Zusammenhang mit der administrativen Abwicklung und Kontrolle der Förderungen der ESF und EFRE. Basierend auf dem rechtlichen Bezugsrahmen und der Praxis in ESF wurde für die Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems keine ESF-Eigenstruktur geschaffen, wie die folgende Aussage zeigt: „Unser Prinzip ist es seit längerem, dass wir für den ESF keine eigenen Verwaltungsstrukturen aufbauen. Es gibt kein ESF-Personal oder eigene ESF-Abwicklungseinheiten, sondern wir haben den ESF in unser Gesamtsystem der Arbeitsmarktförderung integriert.“<sup>316</sup> Das gilt auch für EFRE-Abwicklung.

### Regulative und Hilfswerke

Die Antworten zur Qualität der *Regulative* hinsichtlich zu konkreten Hinweisen zur Reduktion des Verwaltungsaufwandes beinhalten keinen Bezug zu spezifischen Regelwerken auf der EU-Ebene wie die *Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft VO (EG) 1080, 1083* oder sonstige Verordnungen (EG) aus den Jahren 2005, 2006, 2008, 2009, 2010 und 2011. Auch wurde keine österreichische Rechtsgrundlage wie die *Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007-2013* benannt. Die Bewertung der Rechtsgrundlagen ist allgemein und konträr. Die EU-Rechtsgrundlagen werden als zu allgemein empfunden, um konkrete Hilfe anbieten zu können<sup>317</sup>, andererseits wirken zum Beispiel die ESF-Verordnungen „sehr gut“, weil sie sich „mit zu konkreten Ausformulierungen [in die operationelle ESF-Umsetzung] nicht einmischen“<sup>318</sup>.

Unter den österreichischen Regulativen wurde meistens das *Operationelle Programm Beschäftigung* für ESF-Förderung erwähnt. Hilfswerke wie das *ESF Handbuch Land Niederösterreich, Stand September 2012* werden als sehr hilfreich über die Landesgrenze hinaus empfunden und werden als Vorbild für die Entwicklung analoger Werke verwendet – auch für die Förderperiode 2014-2020<sup>319</sup>. Eine Aussage deutet auf die grundlegenden Hindernisse für ein pragmatisches Anpacken des Themas Verwaltungsaufwand und eine gewisse Verdrossenheit hin: „Wir haben schon einige Handbücher geschrieben, diese wieder modifiziert ... Aber es ist manchmal kompliziert – es kann etwas mühselig sein, warum [es] das doch geben darf und das nicht und das nur

<sup>315</sup> vgl. INT-0414-36 Z. 5-8

<sup>316</sup> INT-0413-04 Z. 27-29

<sup>317</sup> Benannt wurde *VO(EG) 1083* vom 11. Juli 2006 mit seiner allgemeinen Formulierung: (38) „Die Programmplanung und die Verwaltung der Strukturfonds sollte mit Rücksicht auf ihre besonderen Merkmale vereinfacht werden, indem die operationellen Programme entweder durch den EFRE oder den ESF finanziert werden.“

<sup>318</sup> INT-0413-04 Z. 162-163

<sup>319</sup> vgl. INT-0414-13 Z. 213

so geben darf. Also ... der Formalismus und der Bürokratismus.“<sup>320</sup> Als hilfreich wurde auch das *Handbuch zur Projektbearbeitung* des BMASK (2012) erachtet<sup>321</sup>.

Für die EFRE-kofinanzierten Programme der Zielsetzung „Konvergenz (Phasing-out)“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ haben die Befragten allgemein die Handbücher bzw. die Rahmenrichtlinien, EFRE-Landesförderrichtlinien, Programmumsetzungshandbücher oder sonstige Werke mit Richtliniencharakter als hilfreich bewertet. Benannt wurde die NFFR, Subsidiere nationale Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in Österreich. Der Rechnungshof stellte fest, dass die NFFR eine wichtige vertikale und eine horizontal bindende und vereinigende Funktion eingenommen hat, einerseits zwischen den EU-rechtlichen und nationalen Förderbestimmungen, andererseits zwischen den förder- und haushaltsrechtlichen Regelungen.<sup>322</sup>

Der Wert der Handbücher wird von den Praktikern in ihrer Orientierung an die Perspektive der AnwenderInnen erkannt. Standardisierung und Vergleichbarkeit des Verfahrens werden auch von den Befragten als Pluspunkte erwähnt. Allerdings verlieren die Handbücher ihren praktischen Wert, solange in der praktischen Anwendung die Anforderungen der Prüfbehörden dominieren.<sup>323</sup> In einer Gegenüberstellung von ESF-Regeln und „innerösterreichischer Regelung“ finden Einzelstimmen, dass die ESF-Regeln logisch(er) sind.<sup>324</sup>

Unter Hilfswerke im erweiterten Sinne erwähnen einige Befragte die Beratungstätigkeit der Förderstellen. Sie wird als anwenderfreundlich und bürokratiefrei empfunden.<sup>325</sup>

### Organisationale Abwicklungsstrukturen

Das ESF-Programm in Österreich wird unter Einbehaltung der entsprechenden Grundsätze der EU bei der Einrichtung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme dezentral umgesetzt. Das BMASK als Verwaltungsbehörde trägt dafür die Gesamtverantwortung. Die Aufgaben werden weiterhin horizontal zwischen der Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde und vertikal zwischen den drei Behörden und den zwischengeschalteten Stellen (ZWIST) und den ESF-Trägern geteilt (siehe das Beispiel VKS Land Niederösterreich in der Abbildung 10).

Die Betrachtung des Bildes selbst verleitet zu der Frage, wodurch die Existenz von drei Behörden gerechtfertigt wird. Das Unverständnis für diese Struktur zieht sich durch beinahe alle Interviews hindurch, zumal es in der Förderperiode 2000-2006 keine Bescheinigungsbehörde gegeben und die Umstrukturierung für die Periode 2007-2013 zu keiner erkennbaren Verbesserung der Implementierung geführt hat. Die der Bescheinigungsbehörde zuzurechnenden Aufgaben wurden in der Förderperiode davor von der Verwaltungsbehörde oder von den ZWIST erledigt.<sup>326</sup> Radikale Stimmen behaupten, dass die Verwaltungs-, Bescheinigungs- und die Prüfungsbehörden fusioniert werden sollten. Die moderaten erkennen die Notwendigkeit einer Prüfbehörde an<sup>327</sup>, die

<sup>320</sup> INT-0413-07 Z. 390-392

<sup>321</sup> vgl. INT-0413-05 Z. 50-51

<sup>322</sup> vgl. Bund 2013: 65

<sup>323</sup> vgl. INT-0414-30 Z. 15-22

<sup>324</sup> vgl. INT-0413-04 Z. 171; INT-0413-07 Z. 113

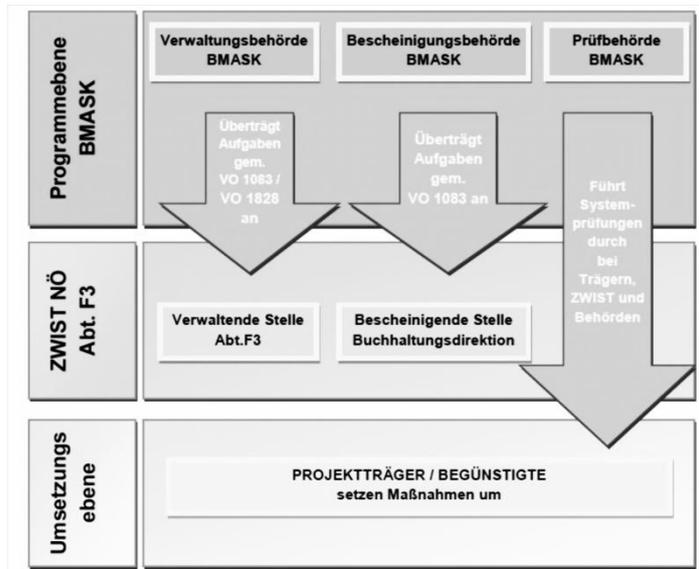
<sup>325</sup> vgl. INT-0414-30 Z. 22-24

<sup>326</sup> vgl. INT-0413-10 Z. 595-599

<sup>327</sup> vgl. ebenda Z. 597

unabhängig von der Verwaltungsbehörde sein muss, aber es wird weiterhin lebhaft diskutiert, wozu es eine bescheinigende Ebene gibt. Dazu die Meinung einer ZWIST-Mitarbeiterin: „Wir haben auf der FLC-Ebene eine 100% Belegprüfung. Jeder Beleg wird entwertet. Dass nochmal überprüft wird [über die Bescheinigungsbehörde], bevor Wien [es] nochmal macht [über die Verwaltungsbehörde], das ist nicht nachvollziehbar.“<sup>328</sup>

Abbildung 10 Verwaltungs- und Kontrollsystem am Beispiel vom Land Niederösterreich



Quelle: Land Niederösterreich 2012: 15

Die Struktur für die Abwicklung von EFRE-Förderung ist ähnlich aufgebaut, auch wenn die Zuständigkeiten und die Aufgabenverteilung an manchen Stellen differieren. Die Befragten finden den Strukturaufbau logisch, jedoch an vielen Stellen redundant. Erwähnt wurden beispielsweise die Prüfungsaufgaben, die sich auf unterschiedlichen Ebenen wiederholen. Die Prüfung wurde zum Leitthema der Untersuchung und wird dementsprechend auch zum Leitthema dieses Berichtes.

Allgemein gibt es wenig Verständnis dafür, warum die Struktur für die Abwicklung von EFRE-Förderung so aufwendig gemacht ist. Die von der Europäischen Kommission ab 2005 gesetzten Maßnahmen zur Stärkung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten und ihr Vorgehen gegen Systemschwächen in Form wachsender Komplexität der Vorschriften und gesteigener Anforderungen gilt bei den Befragten als unangemessen in einem Land mit einem traditionsreichen, etablierten VKS wie Österreich.<sup>329</sup>

## Ressourcen

Der in den letzten Jahren als gestiegen wahrgenommene administrative Aufwand zieht ein Ressourcenproblem mit sich. Verwaltungsaufwand bindet Zeit, Personal und Geld, die irgendwo anders fehlen. Die Problematik soll im Kontext der Einsparungen im öffentlichen Sektor verstan-

<sup>328</sup> INT-0413-11 Z. 87-91

<sup>329</sup> vgl. INT-0414-38 Z. 12-30

den werden. Die Ressourcen „werden weniger, im besten Fall gleichbleibend“<sup>330</sup>, der Aufwand aber mehr. Die Folge ist die Überlastung des Personals und das Absinken der Servicequalität.<sup>331</sup>

Würde man allerdings dem erhöhten administrativen Aufwand durch Aufstockung der Ressource *Personal* entgegenwirken wollen, stünde der Ressourcenaufwand nicht mehr in einer proportionalen Relation mit dem Gesamtnutzen. Die Legitimität des Systems würde in Frage gestellt werden, wie die folgende Aussage zeigt: „Von den Relationen her in meiner Abteilung, da sind zwei bis drei Leute oder, wenn [es] wirklich höheren Bedarf gibt, vier Personen fast vollzeitig beschäftigt, damit das Programm läuft. Und dann noch in den Förderstellen plus Landesstellen bis oben in die Bundesländer ... man muss so ein System [...] einrichten. Das ist von der Proportionalität nicht immer zu legitimieren.“<sup>332</sup> „Das Verhältnis zwischen dem, was dann tatsächlich bei den BürgerInnen ankommt, und an dem, was an Verwaltungsaufwand entfällt, das tendiert dazu – wie soll man sagen – ein bisschen *komisch* zu werden.“<sup>333</sup>

Zeit als Ressource ist durch den hohen administrativen Aufwand auch knapp geworden. Umgekehrt formuliert gibt es laut Mehrheit der Befragten einen überdimensionalen Zeitaufwand für EFS-Förderungen. Da dieser Aspekt mit dem Umsetzungsprozess eng verbunden ist, wird er im Unterkapitel VKS-Ablauf detailliert dargestellt.

Die finanziellen Ressourcen werden von der Mehrheit der Befragten als nicht angepasst an den personellen Bedarf betrachtet. Differenzierte Meinungen unterscheiden zwischen dem für die öffentliche Verwaltung „typischen“ Geldmangel und dem durch die Strukturfonds verursachten zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Es gibt auch Hinweise auf nicht optimal angeschlossene Geldressourcen oder an der Praxis vorbei kalkulierte Finanzierungstöpfen: „Was gleichzeitig zu gering bemessen ist, ist [das] Ausmaß der technischen Hilfe [SP6]. 4% des Gesamtprojektvolumens kann man als technische Hilfe beantragen. Mit dem kommt man sehr schwer aus. [...] Damit kann man Aufgaben erledigen, die man sonst nicht machen kann. Man kann Dienstleistungen im Bereich Finanzabwicklung [kaufen], weil sie sehr aufwendig sind, sowohl für Prüfer, als auch für Träger ... oder man kann begleitete Evaluierung für die Projekte kaufen ... beides ist kaum möglich: evaluieren wir oder wird finanztechnisch geprüft. Und wenn es in der Zukunft noch intensiver in die Richtung wirkungsorientierte Evaluation in den ESF-Programmen gehen sollte, wird sich das Problem verschärfen.“<sup>334</sup>

Die Vorgaben, welche die politisch-administrativen Strukturen in der letzten Förderperiode bekommen haben und zur Erhöhung des administrativen Aufwands geführt haben, schlagen sich auch auf die Projektträger nieder. „Man sitzt mit den geförderten Vereinen im selben Boot.“<sup>335</sup> Die Folge ist eine Gefährdung der Projekte. Dasselbe Phänomen reproduziert sich auch auf der Trägerebene. Vor allem die kleinen Träger, die diesen Aufwand durch vorherige Erfahrung oder Personalstruktur nicht abfedern können, erfahren eine Überlastung.

In den EFRE-Förderbereich wurde dieser Ressourcenaufwand im Sinne von Personal und Zeit berechnet. Eine Abrechnung pro Jahr verursacht zwei Mannmonate mehr als eine nationalge-

<sup>330</sup> INT-0413-05 Z. 19

<sup>331</sup> INT-0413-14 Z. 10

<sup>332</sup> INT-0414-13 Z. 54-58

<sup>333</sup> INT-0413-07 Z. 407-409

<sup>334</sup> INT-0413-11 Z. 25-34

<sup>335</sup> INT-0413-05 Z. 12

förderte Maßnahme. Der zu vermeidende Fall von Unverhältnismäßigkeit<sup>336</sup> ist eingetroffen. Die hohen Personalkosten annullieren quasi, zumindest in den kleinen Projekten, den Förderungseffekt oder übersteigen sogar die Fördersumme. Die Folge war ein starker Rücklauf der Anträge für EFRE-Förderung in der Förderperiode 2007-2013.<sup>337</sup>

### Computergestützte Infrastruktur

Ein von der EU formulierter Grundsatz eines optimal funktionsfähigen Verwaltungs- und Kontrollsystems ist die Einrichtung eines EDV-Systems für die Buchführung und Finanzberichterstattung, Begleitung und Dokumentation. Die computergestützte Infrastruktur ist ein Beispiel dafür, wie das leitende Prinzip zur Vereinfachung des Verwaltungsaufwands umgesetzt wurde. Ein Beispiel aus der Budgetverteilung innerhalb von AMS: „... wir haben ein Gesamtbudget, das teilt sich auf in AMS-Mittel und in ESF-Mittel und die AMS-Mittel in rein nationale Mittel und in ESF-Kofinanzierungsmittel. Aber es gibt kein eigenes Budgetverteilungssystem für den ESF. Wir haben den ESF in unser EDV-System eingebaut. Wir haben kein ESF-spezifisches Abwicklungssystem, sondern wenn wir Projekte abwickeln, dann gibt es die Möglichkeit, dass man dieses Projekt einem ESF-Schwerpunkt oder Unterschwerpunkt zuordnet. Und im Hintergrund sind dann Automatismen, wie zum Beispiel wenn das ein ESF-Projekt im Schwerpunkt 2 ist – bei den Arbeitslosen –, dann reagiert das System sofort darauf und teilt die Finanzierung auf in diese 3 Budgettöpfe: AMS-Mittel, AMS-Kofinanzierungsmittel und ESF-Mittel. Es wird automatisch mitberücksichtigt, dass zum Beispiel 46% aus ESF kommt, und 54% aus AMS. Wir gehen jetzt nicht her und sagen ‚Aha, bei den Kursen im Schwerpunkt 2 *Arbeitslose* sind nur Teilnehmer förderbar, wenn sie mehr als 180 Tage vorher arbeitslos waren‘. [...] Das System schaut nach, wie viele Teilnehmer davon vorher 180 Tage arbeitslos waren, wie viele Tage haben sie in dem Kurs verbracht, gemessen an allen Teilnahmetagen und das Geld wird dann aliquot verbucht. Sagen wir zum Beispiel: 100% der Kosten, das wird dann aufgeteilt ... 80% der Teilnehmertage sind ESF-förderbar. Dann wird 20% auf rein national getan – 80% wird dann auf 46% ESF und auf 54% national kofinanziert getan. Wir haben keine eigenen ESF-Richtlinien. Bei den Instrumenten, die ESF-kofinanzierbar sind, gibt es ein Kapitel über jene Regelungen, die zusätzlich zu beachten sind, wenn es ESF-kofinanziert ist. Das heißt, wir haben das Prinzip der Integration des ESF in die AMS-Systeme durchgezogen ... Wir investieren nicht in Personal beim ESF, sondern wir investieren beim ESF in die IT. Das heißt, wir haben eigentlich ein vollautomatisiertes IT-System.“<sup>338</sup>

Der Nutzen des EDV-Systems ist jedoch nicht für alle Befragten erkennbar. „Ich weiß nicht, ob es den Verwaltungsaufwand wirklich reduziert hat, aber zumindest standardisiert oder vereinheitlicht. Jetzt gibt es ein zentrales Datenbanksystem, wobei wir da auch zwei haben, wir haben ATMOS und EUREKA. Das macht keinen Sinn, das ist in meinen Augen nicht nachvollziehbar, warum die Bescheinigungsbehörde eine eigene Datenbank hat und dann gibt es die Datenbank der Verwaltungsbehörde. Wobei das die Träger oder die Förderstellen nicht tangiert. Dass das System EUREKA mittlerweile ein altes System ist, also das wir kein neues bekommen haben, das ist noch ein Punkt. Und dass die ganzen Anforderungen, die man sich von einem System erwartet, nicht erfüllt sind. Das kann vielleicht das neue System erfüllen, aber nicht das alte EUREKA,

<sup>336</sup> „Unverhältnismäßig ist es jedenfalls, wenn der geschätzte Aufwand für Bearbeitung (beim Begünstigten) und Kontrolle (bei der Förderstelle) so hoch ist oder gar höher ist als die damit zu erzielende Förderung.“ (OP Beschäftigung 2012: 4)

<sup>337</sup> vgl. INT-0414-36 Z. 22-28; INT-0414-30 Z. 61

<sup>338</sup> INT-0413-04 Z. 30-55

das wir haben. Das ist zum Teil sehr mühsam, weil es sehr komplex ist, es versucht diese Komplexität einzufangen und mit diesem alten System schafft sie das nicht.“<sup>339</sup> Eine andere befragte Person drückt diese Skepsis deutlicher aus: „EUREKA, [...] sie verursacht mehr Verwaltungsaufwand als alles andere [...], es ist wesentlich komplizierter als früher.“<sup>340</sup>

Die Komplikationen haben allerdings nicht nur mit der EDV-Plattform zu tun, sondern auch mit einer gewissen Inkonsequenz in der Verwendung des EDV-Instruments: „Es wirft so viel Probleme in der Umsetzung auf ... uns wurde Vereinfachung versprochen. Jetzt schicken wir permanent Listen ans Ministerium, auch wenn alle digital zugänglich und auswertbar sind.“<sup>341</sup> Das weitere Beispiel deutet ebenfalls auf groteske Praktiken hin: „Die Abwicklung mit den Trägern [ist] sehr kompliziert, was Korrekturbuchungen betrifft, was den ganzen Prüfprozess betrifft. Im Hintergrund sind Excel-Sheets notwendig zur Befüllung dieser Datenbank. [Es] ist nicht alles nachvollziehbar.“<sup>342</sup>

Offensichtlich nicht bedachte Zuteilungen von Zugangsrechten führen auch zu Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit der Akteure: „Was sehr kompliziert [ist, ist dass] nur die Träger Schreibrechte in die Datenbank haben. Wenn man ein Projekt abgeschlossen hat, [gibt es] Schwierigkeiten es dazu zu bringen, Veränderung vorzunehmen. Früher konnte man allein korrigieren, jetzt muss man hinter dem Träger hinterher laufen, obwohl es keine vertraglichen Verhältnisse mehr mit denen hat.“<sup>343</sup>

Für die EFRE-Abwicklungspraxis finden die Befragten die Anwendung der EDV-Infrastruktur auch prinzipiell notwendig, angemessen und unterstützend, beispielsweise zur Einpflege der Daten und Abrufung der Mittel. Das Angemessenheitsprinzip wird jedoch in Details verletzt: Für eine Korrekturbuchung in Höhe von 2 Cents wurde von der Anmeldung bis zum Ende ein Aufwand von ca. zwei Stunden gemessen.<sup>344</sup> Zum Thema Vereinfachung des Verwaltungsaufwands soll die computerunterstützte Infrastruktur nicht wesentlich beigetragen haben, da die Projektträger wegen der Kofinanzierung zwei EDV-Plattformen bedienen müssen.<sup>345</sup> Erwünscht wird eine einzige Datenbank für die beiden Finanzierungsarten, auch wenn die Praktiker wissen, dass dies unter den gegebenen Umständen nicht zu realisieren ist: eine gemeinsame Datenbank setzt eine Harmonisierung der beiden Vorgabenkataloge voraus.<sup>346</sup>

## Verwaltungs- und Kontrollsystem

Das Schema für die Bewertung des Abwicklungsverfahrens zur Verwaltung der Strukturfondsmittel wurde entlang des VKS-Ablaufes<sup>347</sup> entwickelt. Die Beschreibung unten gibt allerdings nur das wieder, was die Auswertung der Aussagen hergab.

<sup>339</sup> INT-0414-13 Z. 93-103

<sup>340</sup> INT-0413-11 Z. 100-101

<sup>341</sup> ebenda Z. 105-106

<sup>342</sup> ebenda Z. 107-109

<sup>343</sup> ebenda Z. 107-109

<sup>344</sup> vgl. INT-0414-30 Z. 93-97

<sup>345</sup> vgl. INT-0414-38 Z. 99-101

<sup>346</sup> vgl. INT-0414-36 Z. 129-140

<sup>347</sup> Die Variablen waren: Antragstellung, Auswahl und Genehmigung von Vorhaben, Abschluss eines Fördervertrages/Werkvertrages, First und Second Level Control, Endabrechnung, Belegungspraxis bzw. Dokumentation und Berichterlegung etc.

Das VKS wird widersprüchlich wahrgenommen: auf der einen Seite als nicht aufwendig<sup>348</sup>, auf der anderen Seite als umfassendes Werk, schwer zu kommunizieren und anzuwenden.<sup>349</sup> Das VKS könnte entschlackt werden. Die Fehlerquellen lassen sich auf drei, vier „Dokumente“<sup>350</sup> einschränken, die einen großen Aufwand verursachen. Eine Aufarbeitung und Reduzierung des VKS auf diese Minimalzahl an „Dokumenten“, die Formulierung von verbindlichen Mindestkriterien, um die Messbarkeit zu gewähren und Schulungen entlang dieser drei, vier Elemente würde die VKS-Qualität verbessern und den Aufwand reduzieren. Die Anwendung der Maxime: „Weniger ist mehr.“ würde hier Anwendung finden.<sup>351</sup>

Die zur Umsetzung gehörenden Prozessschritte, die Schwierigkeiten bereiten und aufwendig sind, wurden konsequent, sowohl von den Befragten aus dem ESF-Bereich als auch von den Befragten aus dem EFRE-Bereich, in einer bestimmten Gewichtung dargestellt. Das Zitat listet stellvertretend für ESF und EFRE auf: „Die Antragstellung und die Budget-Verteilung ist ein kleiner Teil, Genehmigungsverfahren auch, Bescheinigung hat sich eingespielt, Belegungspraxis entspricht den nationalen Systemen. Aufwendiger wird es mit dem Abrechnungssystem, der Kontrolle und Dokumentation.“<sup>352</sup>

### **Abrechnungsverfahren, Kontrolle und „Kautionen“**

Unter Abrechnungssystem und Kontrolle meinen die Befragten de facto die gesamten abrechnungstechnischen Ablaufschritte unter dem First Level Control, Second Level Control bzw. Prüfung der Endabrechnung mit Erstellung der Belegliste, Eintrag in die Datenbank, Belegprüfung 100% und Entwertung vor Ort, Erstellung des Prüfberichts, Übermittlung und Überprüfung der Ausgabenmeldung und des Prüfberichts, Stichprobenkontrollen, Unregelmäßigkeitsmeldung, Ausgabenmeldung samt Bescheinigungsprotokoll, Zusammenführen der Quartalsberichte und Gesamtprüfung, Erstellung des Gesamtprüfberichts und Übermittlung an die Bescheinigungsstelle, Überprüfung, Gesamtprüfbericht, evtl. Stichprobenkontrollen und die Gesamt-Endabrechnung.

Quantitativ dominant sind die Aussagen zur Häufigkeit der Prüfung: „Wir werden geprüft von der Verwaltungsbehörde – also von unserem eigenen System. Wir werden geprüft von der Bescheinigungsbehörde, und wir werden geprüft letztendlich von der Prüfbehörde. Das sind drei verschiedene. Das ist einfach viel zu viel. [...] Bei Nationalfinanzierung haben wir gerade den Rechnungshof und eine Facheinschau. Also, was im nationalen Bereich zu wenig geprüft wird, das wird im ESF zu viel geprüft.“<sup>353</sup>

Auch in der EFRE-Finanzierung wurde dieselbe Erfahrung gemacht: „Aus der Grundgesamtheit der Berichte, die ich in einem Jahr oder bis zum Zahlungsantrag schreibe, wird eine Stichprobe von der Verwaltungsbehörde gezogen, die überprüft, ob ich richtig gearbeitet habe. Die Bescheinigungsstelle macht das gleich und die Prüfungsstelle ein Jahr später. Die Frage ist, ob der

<sup>348</sup> vgl. INT-0414-36 Z. 68

<sup>349</sup> vgl. INT-0414-38 Z. 54-56

<sup>350</sup> ebenda Z. 61

<sup>351</sup> vgl. ebenda Z. 54-65

<sup>352</sup> INT-0414-13 Z.129-133

<sup>353</sup> INT-0413-10 Z. 583-591

Aufwand, den man betreibt, gerechtfertigt ist, zumal, dass der Rechnungshof auch mal ab und zu vorbei kommt.“<sup>354</sup>

Der Prüfaufwand in der EFRE-Finanzierung wurde von den Befragten mit dem Aufwand in den national finanzierten Projekten verglichen und gilt auch als (wesentlich) größer.

Unterschiede bestehen nicht nur in der Häufigkeit bzw. Anzahl der Prüfinstanzen, sondern auch insbesondere im Prüfumfang, in der Prüftiefe und bei der Belegpraxis und Dokumentation. Die Antworten sind allgemein sehr emotional beladen. Das Wort *Kontrollwahn* fiel im Zusammenhang mit der EFRE-Förderung auch. Laut Vorgaben sollen die Prüfstellen 5% aller Projekte kontrollieren. Empfundener wird, dass auch die anderen 95% kontrolliert werden.<sup>355</sup> Es wird berichtet: Die einzelnen Belege werden angeschaut, man muss belegen, dass sie angemessen sind, das beispielsweise die Lohnnebenkosten wirklich abgeführt sind, man muss belegen, ob der Angestellte seinen Lohn bekommen hat, ob das Steueramt die Steuer oder ob die Sozialversicherung die Beiträge bekommen hat. Im Endeffekt schaut die FLC so wie eine sehr, sehr detaillierte Wirtschaftsprüfung aus<sup>356</sup>, was viele Projektträger nicht leisten können oder mögen.<sup>357</sup>

Zwei von den drei Stufen des Kontrollsystems der Mittelverwaltung betreffen auch die Projektträger. Die Realität auf der Ebene der Projektträger scheint nicht wahrgenommen zu werden: „Belegprüfung ist furchtbar, da wird man ja wahnsinnig. Bei den großen Projektträgern, mit größeren Strukturen – da ist dieses Projekt ja nur eines von vielen Projekten [...] man wird nie fertig.“<sup>358</sup> Die kleineren Projekte, die oft mit ehrenamtlichen Mitarbeitern arbeiten, sind umso mehr überfordert mit dem Abrechnungsverfahren und der Kontrolle. „Wir als verwaltende Stelle prüfen, die bescheinigende Stelle prüft, die Prüfbehörde prüft, die Verwaltungsbehörde prüft, die Bescheinigungsbehörde prüft, dann kommt vielleicht noch die Kommission und der Rechnungshof. Es kann also sein, dass ein Projekt sechsmal geprüft wird. Das ist so bisher noch nicht passiert, aber es wurde schon mehrfach ein Projekt mehrmals geprüft. Das raubt natürlich dem Projektträger Personalressourcen.“<sup>359</sup> Da der Administrationsaufwand viel zu hoch ist, stiegen einige NGOs aus bzw. schlossen die Aufnahme einer Trägerschaft im Rahmen von ESF-Förderung aus. Der Trend scheint in der Förderperiode 2007-2013 wesentlich höher zu sein als vor 2006.<sup>360</sup>

Dieselbe Konsequenz dieser Prüfungspraxis wurde auch im EFRE-Förderbereich beobachtet. „Entwicklung geht weg von kleinen Projekten hin zu größeren, die es administrativ im Controlling-System abbilden können, die Spezialisten im Bereich Finanzmanagement anstellen können. Das muss nicht sein.“<sup>361</sup> Zusätzlich zur „Auswanderung“ der kleinen Projekte aus dem EFRE-Fördergebiet, zusätzlich zum „schlechten Bild“ in den Regionen und der schlechten Stimmung gegen die EFRE-Finanzierung<sup>362</sup> und zusätzlich zum Rückgang der Förderanträge ist zu befürchten, dass die Qualität der Projekte schlechter wird. Die Projektträger sind beispielsweise gezwungen, die Ressourceninvestition in der innovativen Arbeit zu reduzieren, um den Verwal-

<sup>354</sup> INT-0414-36 Z. 53-57

<sup>355</sup> vgl. INT-0414-30 Z. 80-82

<sup>356</sup> vgl. INT-0414-36 Z. 99-107

<sup>357</sup> vgl. INT-0414-30 Z. 19-20; INT-0414-36 Z. 108-109

<sup>358</sup> INT-0413-07 Z. 431-456

<sup>359</sup> INT-0414-15 Z. 34-43

<sup>360</sup> vgl. INT-0413-16 Z. 174-177; INT-0413-05 Z. 20-23

<sup>361</sup> INT-0414-38 Z. 184-186

<sup>362</sup> vgl. INT-0414-38 Z. 161-163; INT-0414-36 Z. 260

tungsaufwand zu kompensieren: „Wenn man ein Projekt gemacht hat, hat man sich auf Dinge konzentriert, die man schon fünfmal immer wieder gemacht hat und keine Sorge mehr haben müsste, dass die Sache bei der Prüfung durchfällt. Innovation spielt sich hier nicht mehr ab.“<sup>363</sup>

Das Abrechnungssystem ist nicht immer kompatibel mit der Projektlänge<sup>364</sup>: „Der ESF geht davon aus, auch der EFRE, vor allem der EFRE, dass Projekte in sich abgeschlossen sind. [...] Bei uns sind es Maßnahmen, die gab es vor 2007 schon. Das sind immer jährliche Förderverträge, mehrjährige Verträge. Da kommt der ESF nicht immer zurecht, mit dieser Kontinuität.“

Das Abrechnungssystem ist auch nicht immer kompatibel mit der finanziellen Situation der KMUs oder, für ESF, überwiegend im Bereich Sozialwirtschaft agierenden Projektträger. Sie müssen eine gewisse wirtschaftliche Kraft und Stabilität vorweisen und die „Förderkaution“ vorleisten. Die Förderung funktioniert nach dem Realkostenprinzip: Förderfähig sind nur nachgewiesene Aufwendungen, die in der geltend gemachten Höhe in der Tat entstanden und bis zur Einreichung des Verwendungsnachweises (schon) bezahlt wurden. Problematisch, vor allem für die kleinen Träger, sind die zu langen Wartezeiten zwischen dem Zeitpunkt der Aufwundungsentstehung und dem Zeitpunkt, in dem die Fördermittel eingeflossen sind. Durch die FLC und mögliche Nachforderungen belaufen sich die Wartezeiten auf durchschnittlich 1 ½ Jahre.<sup>365</sup> Die einzige Möglichkeit für die Überbrückung ist die „nationale Akontierung“<sup>366</sup> bzw. die Geldanschaffung auf dem Finanzmarkt. Abgesehen davon, dass die Zinsen und die sonstigen Kosten nicht förderfähig sind, hat die Verzögerung negative Konsequenzen auf die Bilanzaufstellung der Projektträger.<sup>367</sup>

Trotz aller Kritik gibt es auch positive Interpretationen zur Wirkung der Prüfungspraxis auf der Mesoebene: „Das ganze Kontrollsystem hält die Organisationen wahnsinnig in Bewegung – führt sie auch zusammen. Welchen Grund hätten das AMS und das BSB zum Beispiel, sich administrativ aufeinander abzustimmen. Jetzt hat das AMS und die BSB aber dieselbe Prüfbehörde. Es wird also bei beiden der ESF-Parameter geprüft. Das verbindet.“<sup>368</sup>

## Berichtlegung und Dokumentation

Alles zu dokumentieren, was mit der finanztechnischen Abwicklung zu tun hat, scheint sowohl für die Förderstellen als auch für die Geförderten ein Problem zu sein.<sup>369</sup> „Wir müssen fünf Jahresberichte für 4 SP schreiben. Es klingt nach nicht zu viel Aufwand, aber es ist mittlerweile wegen der Berichtsstruktur für ZWIST sehr aufwendig. [...] Vor allem für die Träger [ist es] sehr aufwendig, ob die Träger jetzt im Rahmen des Projekts eine Vergabe machen, ob sie Presseabsendung machen, was sie immer machen, Einhaltung der Publizitätsvorschriften, Dokumentation von Arbeitsgruppensitzungen. Dies sind Dinge [...], die sehr genau [zu machen] sind.“<sup>370</sup> Allerdings wird die Dokumentation für eine ESF-Förderung aus der Perspektive der Träger im

<sup>363</sup> INT-0414-30 Z. 71-75

<sup>364</sup> INT-0413-10 Z. 475-477

<sup>365</sup> vgl. INT-0414-36 Z. 112-125; INT-0414-30 Z. 86-88; INT-0414-38 Z. 92-94

<sup>366</sup> INT-0414-36 Z. 119.

<sup>367</sup> Vgl. INT-0414-30 Z. 89

<sup>368</sup> INT-0413-10 Z. 568-572

<sup>369</sup> vgl. INT-0413-05 Z. 15-16

<sup>370</sup> INT-0413-11 Z. 27-29; 116-125

Vergleich mit der für die nationalfinanzierten Projekte wiederum als nicht allzu hoch eingeschätzt.

Das Gegenteilige wird über die Dokumentation für eine EFRE-Förderung aus der Perspektive der Träger ausgesagt. Die Anwendung des Bundesvergabegesetzes und dementsprechend die volle Vergabedokumentation für Ausgaben ab praktisch 0,1 EUR wird als praxisfern von den Befragten betrachtet. Im Interview wird als Beispiel die Anschaffung eines Bleistifts in Wert von 0,90 Cent genannt: Bei der Anwendung des Billigstangebotsprinzips, Ersuchen von drei Angeboten, Anbietersauswahl und Vergabeentscheidung mit Ablehnung der anderen zwei Anbieter und Auftragserteilung dem dritten – alles schriftlich dokumentiert – ist nicht schwer zu erfassen, dass die Belegungspflicht und der Sinn dahinter durch den hohen Arbeitsaufwand in keiner Weise gerechtfertigt werden kann.<sup>371</sup>

Bei der Anfrage bei der Prüfbehörde, worauf eine solche Praxis sich stützt, ist es „mit dem lapidaren Hinweis: ‚Hier ist das Bundesvergabegesetz gültig.‘ nicht getan“<sup>372</sup>. Dies ist unverständlich, zumal es im selben Rechtsgebiet doch möglich ist, andere Regelungen zu treffen wie in ESF oder ELER (siehe Unterkapitel *Instrumente zur Minimierung des administrativen Aufwands*).

### Hausgemachtes

Die Meinungen sind geteilt: Einige Befragten beklagen ein grundsätzliches Misstrauen der EU-Behörde gegenüber der nationalen Umsetzungsbehörde, andere eine offensichtlich Fehlinterpretation der EU-Regelungen. Eine Reihe von verwaltungstechnischen, zeitaufwendigen Arbeitsabläufen und unzufriedenstellenden Situationen im ESF-Förderbereich sind nicht durch die Verwaltungsvorschriften und -praxis verursacht, sondern sind als „Hausgemachtes“ zu verstehen. Zum Beispiel ...

- ▶ ... durch organisationsstrukturelle (Auftakt-)Schwierigkeiten. Die Verwaltungsbehörde war am Beginn der Förderperiode 2007-2013 ohne Führung. Die Bescheinigungsbehörde hat lange gebraucht, bis sie ihre Funktion optimal wahrnehmen konnte<sup>373</sup>.
- ▶ ... durch die fehlende Wahrnehmung der Möglichkeiten, die von der Kommission zur Reduzierung des administrativen Aufwands empfohlen wurden. „Wenn der vielkritisierte ESF in einer Verordnung mehr oder weniger ein Angebot macht und man nimmt dieses Angebot nicht an, dann ist man selber schuld. Und dann kann man eigentlich nicht mehr den ESF dafür verantwortlich machen, dass man so viel Arbeit hat.“<sup>374</sup> Die Aussage bezieht sich auf die Tatsache, dass nicht alle Bundesländer die Pauschalregelung praktizieren.
- ▶ ... durch Aufstockung der Zuständigkeitsbereiche ohne entsprechende Erhöhung der Personalstruktur.<sup>375</sup> Die ZWIST im Land Steiermark war zu Beginn der Förderperiode für zwei Schwerpunkte zuständig (SP3b und SP5), am Ende für vier (dazu kamen SP1 und SP2).

<sup>371</sup> vgl. INT-0414-30 Z. 52-57

<sup>372</sup> ebenda Z. 21-22

<sup>373</sup> vgl. INT-0413-10 Z. 31-42

<sup>374</sup> ebenda Z. 233-236

<sup>375</sup> vgl. INT-0413-11 Z.15-23

- ▶ ... offensichtlich durch Überforderung. Aus Burgenland wird erzählt, dass von der Förderstelle Originalbelege drei Monate bevor eine Bildungsveranstaltung stattgefunden hat, verlangt wurden, während es beim ersten Antrag gereicht hat, die Belege nach der Veranstaltung einzureichen.<sup>376</sup> Auch „bürokratietypisches Verhalten“ wurde beobachtet, das Gefühl, dass „die bearbeitenden Personen aus ihrer eigenen Tasche zahlen müssen“<sup>377</sup>.
- ▶ ... durch Übereifer, „weil wir [...] den Drang haben, Musterschüler zu sein“<sup>378</sup>.

Als eigenverursachter Verwaltungsaufwand im EFRE-Förderbereich haben die Befragten Folgendes erwähnt:

- ▶ Das VKS erlaubt Simplifizierungen. Demzufolge ist nicht das VKS das Problem, sondern das Abrechnungssystem und die Anforderung, die man stellt, um Kosten verifizieren zu können.<sup>379</sup>
- ▶ Die Vorschläge zur Simplifizierung des administrativen Aufwands widersprechen ihrem eigenen Zweck: „Die Prüfschritte, die uns aufgrund von SLC vorgeschrieben sind, sind eigentlich die gleichen, die wir auch vorher hatten. Damit gibt es eigentlich keine Simplifikation.“ Als Beispiel wurde die Personalkostenkalkulation auf Basis von Standardeinheitskosten gegeben, die sich in der Anwendung im Sinne des Zeitaufwands von der IST-Kostenabrechnung nicht unterscheidet.<sup>380</sup>
- ▶ Die Praxis zur Minimierung des Verwaltungsaufwands kommt zu nicht nachvollziehbaren Situationen: „Wir müssen die Dinge nachweisen, obwohl wir sie pauschaliert haben.“<sup>381</sup>
- ▶ Offensichtlich lässt sich die Prüfbehörde nicht auf anwenderfreundliche Lösungen ein, obwohl es Möglichkeiten geben würde: „Meine Kollegen in Elsass oder Spanien haben kein Problem damit [mit der Prüfung]. Warum? Anderes VKS? Nein. Sie haben eine andere Prüfbehörde, denn jede SLC-Prüfbehörde ist nationale Angelegenheit.“<sup>382</sup>
- ▶ Die Prüfungspraxis lässt den Eindruck entstehen, dass die Prüfstellen den Zweck der Aufgabe nicht verstehen: „Zu prüfen, nur um sicher zu sein, dass es keine Fehler gibt und noch eine Ebene daraufzusetzen, um sicher zu sein, dass es darunter keine Fehler gibt, das ist nicht Sinn der Sache.“<sup>383</sup>
- ▶ Es gibt eine Art Frustration, was die Ausschöpfung der Möglichkeiten zur Aufwandssimplifizierung betrifft. Im Endeffekt bringen sie nichts.<sup>384</sup>

Allerdings wollen die Aussagenden nicht einen Sündenbock für den gescheiterten Simplifikationsversuch finden. Verstanden wird das Problem als ein sich in sich selbst intensivierendes Phänomen: „Früher war es so: Die Prüfbehörde hat das Kommando vorgegeben und jetzt durch die verschiedenen Prüfebene, die immer angehalten werden noch intensiver und genauer zu prü-

<sup>376</sup> vgl. INT-0413-14 Z. 8-16

<sup>377</sup> INT-0413-14 Z. 53-54

<sup>378</sup> INT-0413-03 Z. 25

<sup>379</sup> vgl. INT-0414-36 Z. 82-83

<sup>380</sup> vgl. INT-0414-36 Z. 153-170

<sup>381</sup> INT-0414-36 Z. 205

<sup>382</sup> ebenda Z. 79-81

<sup>383</sup> INT-0414-38 Z. 177-179

<sup>384</sup> vgl. INT-0414-36 Z. 161

fen. Die Prüfsysteme verunsichert jene, die bei den Projekten draußen die Prüfung führen. Gerüchte treiben die Standards nach oben. Wie entwickelt es sich weiter? Auf der Projektträger-ebene kommen eigenartige Standards an. Es eskaliert.“<sup>385</sup>

### Instrumente zur Minimierung des administrativen Aufwands

Um den Aufwand im administrativen Bereich zu reduzieren, wurden unterschiedliche Maßnahmen auf den organisationsstrukturellen, infrastrukturellen oder ablauftechnischen oder instrumentalen Ebenen getroffen. Einige davon wurden in den Zeilen davor schon angedeutet.

**Outsourcing:** Im Bereich Personal wurde naturgemäß die Frage „*Make or buy?*“ gestellt. Es gab einen erhöhten Personalbedarf und dieser musste zumindest zeitweise gelöst werden: „Wir haben versucht in dieser Aufbauphase und Umstellungsphase, die ja sehr, sehr aufwendig war und sehr viel Unruhe auf allen Ebenen gebracht hat, externe Unterstützung einzukaufen, befristete Unterstützung. Das ist zum Teil gut gewesen, zum Teil auch nicht, weil die Leute das System nicht so gut kennen wie ein Insider oder eine Insiderin. Da sind dann auch Fehleinschätzungen passiert, die sonst wahrscheinlich nicht passiert wären, wenn es von Internen gemacht worden wäre. Oder, dass da das Personal nicht so qualifiziert war, wie man das braucht für den Bereich. Wenn so etwas so schnell eingerichtet wird, hat man meist die Qualifikationen noch nicht und das ist dann nicht immer gut. [...] Bei externen Dienstleistern nimmt man an, dass sie das können und dem war aber nicht immer so.“<sup>386</sup>

Die Erfahrung mit externen Anbietern als Dienstleister innerhalb des VKS ist für die meisten Befragten suboptimal. Das First Level Control wurde aus der BAB an die Buchhaltungsagentur ausgelagert, dies wurde wieder rückgängig gemacht.<sup>387</sup> Die Verwaltungsbehörde hat Prüfer beauftragt, um die ESF-Umsetzung des AMS zu prüfen. Das Ganze entwickelte ein Eigenleben<sup>388</sup>, die externen Prüfer waren mit der Förderlogik wenig vertraut, unpassende Einschätzungen und Unsicherheit waren die Folge. „Wir haben keine Rechtssicherheit für uns selber mehr. Was geprüft wird und anerkannt wird, gilt ein halbes Jahr später bei der Prüfung ähnlicher Fälle nicht mehr. [...] Das ist nicht das Problem der Kommission, sondern ich glaube, dass es in vielen Bereichen etwas Hausgemachtes ist. Wie schaut es in den Prüf- und Bescheinigungsbehörden aus? Die Vorgaben werden dort getroffen, in welchem Bereich die externen Prüfer zu prüfen haben. Ich glaube nicht, dass das ein kommissionelles Problem ist.“<sup>389</sup> Bei überschaubarem abrechnungstechnischem Aufwand wird z.B. der Werkvertrag vorgezogen.<sup>390</sup>

Auch die Reduktion des Aufgabenportfolios wirkte ressourcensparend.<sup>391</sup> „Es hat sich gezeigt, dass es eher sinnvoller ist, wenn man dem ESF selbst auch einen Rahmen gibt, um ihn überschaubar zu machen.“<sup>392</sup> Beispielsweise hat sich BSB seit dem 01.01.2011 auf die begleitenden Hilfen eingeschränkt bzw. auf Arbeitsassistenz, Berufsausbildungsassistenz, Jobcoaching und Clearing.

<sup>385</sup> INT-0414-38 Z. 115-121

<sup>386</sup> INT-0414-13 Z. 187-200

<sup>387</sup> vgl. INT-0413-05 Z. 22-26

<sup>388</sup> vgl. INT-0413-04 Z. 126-127

<sup>389</sup> INT-0413-03 Z. 25-37

<sup>390</sup> INT-0413-12 Z. 7-9

<sup>391</sup> vgl. INT-0413-05 Z. 43-45

<sup>392</sup> INT-0413-10 Z. 75-76

Die Befragten aus dem EFRE-Förderbereich haben kaum unterschiedliche Erfahrungen mit Outsourcing gemacht. Die Verlagerung von Funktionen und Personalressourcen brachte keine ernstzunehmende Ersparnis, denn der Aufwand hat sich durch Ausschreibung, Angleichung von Standards durch Schulung und andere Transaktionskosten nicht minimiert.<sup>393</sup> Oder das Outsourcing wurde bewusst abgelehnt, um selbst Erfahrungen zu sammeln, was geht und was nicht geht.<sup>394</sup>

**EDV-Investitionen:** Der Personalbedarf wurde durch Einrichtung eines EDV-Systems kompensiert, das den Ablauf optimieren soll und zu Zeiteinsparungen führen könnte. Beispiel ESF-Jahresdurchführungsbericht: „Jeder ESF-Jahresdurchführungsbericht ist programmiert. Und die Kollegin bei mir in der Abteilung, die für den ESF-Jahresbericht zuständig ist, die drückt auf einen Knopf und jede Kennzahl, die wir ausweisen müssen, errechnet sich dann. Ihr Hauptaufgabengebiet ist dann auf die Qualitätssicherung zu schauen, ob sich da keine Fehler eingeschlichen haben.“<sup>395</sup>

Weitere Vorteile und Nachteile aus der Sicht der Befragten befinden sich im Kap. *Computergestützte Infrastruktur*.

**Vorfinanzierung:** Eine der Förderstellen finanziert erfolgreich die Projekte vor und reduziert dadurch das ex post Finanzierungsrisiko und den Aufwand: „Am Anfang der Strukturperiode war die Logik Quartalmäßigkeit, und es hat niemand hinterfragt. [...] Wir haben früher quartalsweise die Projekte kostenmäßig überprüft und in Quartalsmeldung ans Ministerium gemeldet, das weiter an die EU die Meldungen gegeben hat. Abgesehen von dem massiven Aufwand ist man mit nichts anderem beschäftigt. Wir haben einfach gesagt: Wir melden die Projektkosten, wenn die Projekte endabgerechnet und abgeschlossen sind. [...] Warum wir uns das leisten können? Wegen der Vorfinanzierung. Wir haben dieses Vereinfachungspotenzial genutzt, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren [...]. Die Prüfung läuft [dagegen] enger bei den Projektträgern [...]. Wir schauen uns laufend die Kosten an, aber Melden und das ganze Prüfprozedere wird am Ende gemacht. [...] Ausnahme: Projekte in Kofinanzierung von BMASK. Da muss man eine jährliche Berichterlegung, d.h. auch alle Prüfdokumente beilegen inklusive Kosten [...]. Die Projektträger müssen quartalsmäßig in die Abrechnungsdatenbank eingeben, damit die Prüfung laufend passieren kann. Bevor wir melden, ist ein kompletter Abschluss notwendig: Alle Belege müssen entwertet werden, die BS muss prüfen und die machen wir vor einer Meldung.“<sup>396</sup>

Im Bereich EFRE-Finanzierung wurden ähnliche Erfahrungen mit kleinen Projekten gesammelt. Die grundsätzlich unzufriedenstellend beantwortete Frage für eine der interviewten Personen war jedoch, ob sich eine Vorfinanzierung für alle Projektgrößen umsetzen lässt. Im EFRE-Förderbereich gibt es die *n+2-Regel*, die besagt, dass die Europäische Kommission die Mittelbindung aufhebt, die bis zum 31. Dezember des zweiten Jahres per Zahlungsantrag nicht in Anspruch genommen wurde.<sup>397</sup>

**Pauschalierungsregelung:** Angefangen mit der Förderperiode 2007-2013 wurde für das Operationelle Programm Beschäftigung für Phasing Out Burgenland 2007-2013 eine Pauschalierungs-

<sup>393</sup> vgl. INT-0414-36 Z. 207-217

<sup>394</sup> vgl. INT-0414-38 Z. 125-128

<sup>395</sup> INT-0413-04 Z. 55-60

<sup>396</sup> INT-0413-11 Z. 43-64

<sup>397</sup> vgl. INT-0414-36 Z. 221-228

regelung genehmigt. In den ESF-/Phasing Out-finanzierten Projekten im Bereich *Begleitende Hilfen*<sup>398</sup> ist die Pauschalierungsregelung auch bei nationalstaatlicher Finanzierung anzuwenden. In den vom Bundessozialamt finanzierten Projekten im oben genannten Bereich werden die indirekten Kosten mit einem Pauschalsatz von 20% der direkten Kosten errechnet ohne Vorlegen der Belege.<sup>399</sup> „Nur beim Bundessozialamt ist die Pauschalierung von der Kommission abgenommen worden und da natürlich umgesetzt worden. Bei den anderen ist das nicht gemacht worden. Rückwirkend hat es da Kritikpunkte gegeben und das Bundessozialamt hat sich auch diesen sehr mühsamen Prozess angetan, die Pauschalierung im Vorfeld mit Referenzen zu erstellen und das auch von der Kommission prüfen zu lassen. Und das ist auch von der Kommission bestätigt worden und seit 2010 wird dies praktiziert. Seitdem wird diese Praxis umgesetzt und das kommt extrem gut an. Am Anfang haben alle gestöhnt, weil es wieder neu war und mittlerweile sind wir sehr bemüht, es auch für die Periode 2014 heranzuziehen.“<sup>400</sup> Die Kalkulation der 20%igen Pauschalierungsregelung entspricht dem Durchschnitt der erzeugten indirekten Kosten in der Projektkategorie der *Begleitenden Hilfe*. „Die Pauschalierung [...] gibt es nur für diese, weil das Wichtigste an diesem Pauschalmodell sind ja die Grundlagenberechnungen. Das muss ja auch fair und ausgewogen sein. Bei der Grundlagenberechnung haben wir festgestellt, dass das eine sehr homogene Projektgruppe ist. [...] die Unterschiede zwischen den Bundesländern, zwischen den verschiedenen Zielgruppen dieser Maßnahmen sind nicht so groß, dass die Kostenstrukturen nicht so wahnsinnig abweichen. Bei anderen Projektarten, die wir haben, sind wir draufgekommen, dass wir mit dem Rahmen, die uns die EU-Verordnung gibt, welche die Kostenpauschale betrifft, nie ausgekommen wären. Also zum Beispiel die Maximalgrenze ist ja 20%, was man pauschalieren, die indirekten Kosten von den direkten Kosten [abziehen] kann. Da haben wir natürlich Grundlagenberechnungen angestellt, ob unsere Projekte überhaupt in dieser Kostenstruktur sind, weil sonst kann man diese Schablone nicht drüberlegen. Und das war bei unseren anderen Projekten nicht der Fall. Erstens waren sie zu heterogen, und zweitens waren teilweise viel zu hohe Anteile von indirekten Kosten vorhanden. Das heißt, die wären mit den 20% nicht ausgekommen.“<sup>401</sup> „Die Qualifizierungsprojekte – vom OP her – dürfen wir. Das hätte sich ausgezahlt, die auch noch zu pauschalieren, die haben wir aber berechnet. Da hatten wir Kostenstrukturen, die wahnsinnig heterogen waren – bis zu 40% indirekte Kosten.“<sup>402</sup> „Bei der begleitenden Hilfe war [...] das Tiefste, was wir gehabt haben, war ein Vorarlberger Projekt mit 14%. Aber die Masse – wir haben da eine Grafik gemacht – die Masse hat sich bei 17, 18, 19% abgespielt und dann bei 20 bis 23%. Wenn man dann bei 20% eine Schneise zieht, dann ist das möglich. Ausreißer haben wir auch gehabt. Ich glaube, das Höchste war 32%. [...] [In der Umsetzung] gibt es keine Ausnahmen, weil sonst macht ein Pauschalierungsmodell keinen Sinn.“<sup>403</sup>

Trotz der offensichtlichen Vorteile wurde die Pauschalierungsregelung nicht bedingungslos angenommen. „Das war aber ein langer Prozess, ein Jahr Kampf. Das war wirklich 2010 ... Oder nein, seit 1.1.2010 haben wir die Pauschalierung und seit 1.1.2011 haben wir den Auftrag vom BMASK, die Förderung auf diese begleitenden Hilfen einzuschränken. So ist es genau gelaufen. Das heißt die Pauschalierung haben wir 2010 – also in 2009 war eigentlich dieser Canossagang. Das war schwierig. [...] Für alle. Für die Träger natürlich, weil sie mehr oder weniger ein Kosten-

<sup>398</sup> jedoch nicht für Transferprojekte (vgl. INT-0413-10 Z. 192-95)

<sup>399</sup> vgl. INT-0413-05 Z. 31-34

<sup>400</sup> INT-0414-13 Z. 148-168

<sup>401</sup> INT-0413-10 Z. 95-108

<sup>402</sup> ebenda Z. 195-198

<sup>403</sup> INT-0413-10 Z. 201-207

modell vorgesetzt bekommen haben. Wir haben den Dachverband der Begleitenden Hilfen eingebunden in die Erstellung. Die waren aber, wie es bei Dachorganisationen oft so ist, in einer Zerreißprobe: Weil sie hatten Mitglieder, die durchaus einverstanden waren, weil es auch eine Reduzierung der Arbeit ist. Sie haben am Anfang gar nicht glauben können, dass wir nicht nachschauen auf die Belege von diesen pauschalierten Kosten. Also das Vertrauen war gar nicht da, dass wir das wirklich nicht machen. Auf der anderen Seite natürlich die, die mit ihren Kostenstrukturen darüber waren und die verloren hätten. Jetzt haben sie nie gewusst, ob sie jetzt ja oder nein dazu sagen sollen. Es war ein Hin und Her. Aber letztendlich, nach einem Aufruhr, hat sich das dann gelegt. Jetzt passt das eigentlich.“<sup>404</sup>

„Pauschalierungen von Kosten sind sicherlich gescheit. Man muss versuchen – das kann man selber auch machen – das erlaubt die EU auch, dass man sein Abrechnungssystem so darstellt und so hinbekommt, dass man zusätzliche Vereinfachungen auch wahrnimmt. [...] Das hätten wir gleich von 2007 weg machen können. Aber das hätten wir vorbereiten müssen. Das haben wir nicht gemacht. [...] Das ist auch für die Träger viel einfacher.“<sup>405</sup>

Die fördernden Landesstellen waren am Anfang skeptisch, auch die Projektträger, denn unter denen gibt es natürlich Gewinner und Verlierer.<sup>406</sup> Sollte die Kostenstruktur unter 20% liegen, bekommen sie trotzdem 20% – sie haben einen leichten Gewinn. Auf der anderen Seite hatten viele Projektträger de facto mehr als 20% indirekte Kosten. Sie mussten die Kostenstrukturen umbauen, um zurechtzukommen.

Die Vorteile liegen oft in den Details. „Die Träger haben immer gesagt – und zwar völlig zu Recht – man nimmt [durch die Vollabrechnung] den Förderungsempfängern völlig die Autonomie, sie können nicht mehr entscheiden ‚Welche Vorhänge oder welche Ausstattung ich nehme. Ich muss es immer vom Fördergeber, von der staatlichen Stelle, genehmigen lassen.‘ Stimmt. Diese ganzen indirekten Kosten sind jetzt völlig in der Disposition des Trägers. Was er mit dem Geld macht, ist wirklich Sache des Trägers. Er bekommt für gewisse Kostenpositionen eine Pauschale, und es kümmert uns nicht weiter. Das fördert die Autonomie, und es konzentriert sich der Prüfaufwand auf die Kosten, die es Wert sind nachzuschauen. Das sind die Personalkosten. Die machen das meiste Geld aus und dann ein paar direkte Kostenpositionen wie Reisekosten usw. Das ist ohnehin genug Arbeit.“<sup>407</sup>

„Da muss man sagen – bei aller Kritik, die der ESF einstecken muss, teils zu Recht, teils zu Unrecht – das, was er weitergebracht hat, wo er dem Nationalstaat Österreich weit voraus ist, das ist die Abrechnungsflexibilität, die Pauschalmodelle. Keine österreichische Rechtsvorschrift beschäftigt sich mit der Möglichkeit, fördernden Institutionen irgendwelche Pauschalmodelle vorzuschlagen oder zu ermöglichen. Die EU-Verordnung hat auf die Kritik am Aufwand reagiert – 2009 war es, glaube ich – und hat in einer Novelle solche Pauschalmodelle möglich gemacht.“<sup>408</sup> Die Erfragung entlang der Förderperiode 2007-2013 zeigt, dass beinahe alle für die

---

<sup>404</sup> ebenda Z. 209-224

<sup>405</sup> INT-0413-07 Z. 411-424

<sup>406</sup> vgl. INT-0413-10 Z. 169-177

<sup>407</sup> INT-0413-10 Z. 178-187

<sup>408</sup> ebenda Z. 110-115

Pauschalierungsregelung dankbar sind und auf keinen Fall wieder zurück wollen. Es ist zu erwarten, dass diese Möglichkeit für die Förderperiode 2014-2020 noch erweitert wird.<sup>409</sup>

Allerdings entsteht die Frage, ob diese „gerechtfertigte Bequemlichkeit“ doch nicht zu einer gefährlichen Einschränkung der finanzierten Projekte nur auf bestimmte Bereiche führt, wie das Beispiel aus dem BSB zeigt: „Dort, wo wir diese vereinfachten Abrechnungsbedingungen haben [können], dort setzen wir den ESF ein, weil einfach das Fehlerrisiko geringer ist.“<sup>410</sup>

Für die EFRE-Förderpraxis wurden sukzessive mehrere Vereinfachungsmaßnahmen<sup>411</sup> entwickelt: Gemeinkostenpauschale, eine standardisierte Berechnungsmethode zur Ermittlung von Stundensätzen im Personalkostenbereich, Pauschalbeträge bis max. 50.000 EUR zur Deckung der Teil-/Gesamtkosten eines Vorhabens, Sachleistungen als förderfähige Ausgaben bei Finanzierungsinstrumenten, Vorschüsse bei staatlichen Beihilfen, Ausgaben für von der Europäischen Kommission noch nicht genehmigte Großprojekte und die EFRE-kofinanzierte rückzahlbare Unterstützung. Zwei Pauschalisierungsinstrumente fanden relative Anwendung in der Praxis, zwei „gute Ansätze, die aufgrund der Prüfpfade, die vorgegeben werden, nicht mehr zu einer Vereinfachung führen.“<sup>412</sup>: (1) Pauschalisierung der Gemeinkosten auf 20% der Personalkosten und (2) Pauschalsätze für Personalkosten.

1. Eine Pauschale, die Overhead-Kosten berechnet auf die Höhe der Personalkosten ist üblich im ganzen Bereich der Strukturfondsförderung; auch am meisten genutzt als sicheres und fundiertes Instrument<sup>413</sup>. Der simplifizierende Effekt würde jedoch in der EFRE-Förderpraxis nur dann auftreten, wenn die Prüfbehörde keinen Nachweis für die Existenz von Gemeinkosten verlangen würde. Durch die Dokumentation der Overhead-Kosten hebt sich der simplifizierende Effekt auf. Viele wählen vom Anbeginn das IST-Kostenprinzip zum Abrechnen.<sup>414</sup>
2. Die standardisierte Berechnungsmethode zur Ermittlung von Stundensätzen im Personalkostenbereich hat zwei Nachteile: (A) Die Anwendung des Teilers 1800/1980 hilft für diejenigen, die weniger als 40 Wochenstunden arbeiten. Für die Mehrarbeitenden gibt es (noch) keine mit der Prüfungsbehörde ausgehandelte Lösung. (B) Die standardisierte Berechnungsmethode unterscheidet sich in der Anwendung im Sinne des Zeitaufwands nicht von der IST-Kostenabrechnung. Der Grund dafür ist die Beleg- bzw. Dokumentationspraxis. Der Projektträger ist verpflichtet, für die zu pauschalisierenden Personalkosten folgendes vorzulegen: Zeitaufzeichnungen der tatsächlich im Projekt angefallenen Leistungsstunden, das Lohnkonto bzw. die monatlichen Gehalts-/Lohnabrechnungen und Nachweise für Überweisung der anteiligen Lohnnebenkosten und Lohnsteuern an den Sozialversicherungsträger und das zuständige Finanzamt. Lediglich eine oder zwei Stellen in Österreich sollen die standardisierte Berechnungsmethode verwenden.<sup>415</sup>

Weil es sich in Grunde genommen um den absurden Fall handelt, dass der Projektträger beweisen muss, dass der Mitarbeiter, für den er Lohnkosten überführt, bei ihm doch nicht schwarz

<sup>409</sup> vgl. INT-0413-10 Z. 115-116

<sup>410</sup> ebenda Z. 91-93

<sup>411</sup> Es handelt sich um die so genannten optionalen Maßnahmen (vgl. Bund 2013: 48).

<sup>412</sup> INT-0414-36 Z. 185-187

<sup>413</sup> vgl. INT-0414-38 Z. 40-43

<sup>414</sup> vgl. INT-0414-36 Z. 178-185

<sup>415</sup> vgl. ebenda Z. 161-201; INT-0414-38 Z. 132-135

arbeitet, hat man in einem der Bundesländer eine Plausibilisierung durchgeführt, die wegen der Angst vor Systemfehlern doch nicht angewandt wurde.<sup>416</sup>

**Umgang mit dem Bundesvergabegesetz:** In der Förderpraxis des ESF und ELER kennen die Befragten andere Anwendungspraxen: Die Verpflichtung, das Billigstangebotsprinzip und die Vergabedokumentation anzuwenden, ist in ELER gestaffelt: ab 5.000,00; 10.000,00; 100.000 EUR. In ESF darf man bis zu 10.000,00 EUR eine externe Dienstleistung ohne Vergabedokumentation beauftragen bzw. alternativ den Kaufvertrag bestätigen.<sup>417</sup> Um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, werden im selben Kontext des Bundesvergabegesetzes in Niederösterreich die Belege unter 200,00 EUR intern nicht mehr überprüft, sondern als nicht förderfähig aussortiert.<sup>418</sup>

**Stichprobentool:** Im Burgenland werden gewisse Kosten (wiederkehrende Positionen wie Fixkosten, Miete oder andere fixkostenähnliche Ausgaben wie Energiekosten) nur stichprobenartig geprüft.<sup>419</sup> Das Instrument führt auch zu einer gewissen Zeiteinsparung.

In der EFRE-Finanzierung haben zwei (befragte) Bundesländer entlang verschiedener Prüfpfade eine Stichprobensystematik entwickelt. Beispielsweise werden die Lohnnebenkosten bei jede/r MitarbeiterIn in zwei Monaten pro Jahr überprüft: in einem Monat mit Sonderzahlungen und in einem ohne.<sup>420</sup>

**Checklisten** sind Bestandteile der Handbücher, sie schaffen Überblick zu wichtigen Dokumenten wie beispielsweise die Antragsprüfung, Förder- und FLC- und Werkverträge, förderfähige Kosten, Prüfbericht, Stichprobeziehung oder Projektabschluss. Sie unterstützen das interne Abrechnungsverfahren oder bereiten des Second Level Control vor, sind verbindlich für die ZWIST oder bieten Orientierung für die Förderungsempfänger.

### Eine Kultur des Lernens

Genauso wichtig wie die Entstehung von innovativen Lösungen zum hohen administrativen Aufwand ist die absichtliche Diffusion dieser innovativen Praxis und eine Kultur der Lessons Learned. Das Gesamtbild, das durch die Interviewreihe entstand, und die einzelnen Aussagen zu diesem Aspekt ergeben kein konsequentes Tradieren von innovativen Lösungen.

Die Verwaltungsbehörde hat ein Austauschgremium mit den ZWIST-Stellen der Länder, bei dem die Prüfbehörde eingeladen wurde, das monatlich im Rahmen eines *jour fix* tagte. „Es wurde ausgetauscht und diskutiert, wo steht ihr, wo habt ihr gerade Probleme oder gute Erfahrungen [...] was macht Sinn, was macht keinen Sinn. Das hat den Abstimmungsprozess sehr optimiert. [...] Jeden Monat sitzt man zusammen und jetzt ist das Thema nicht die Periode 2007-2013, sondern die Periode 2014-2020, [...] mit dem Ampelsystem: wo es rot leuchtet, müssen wir es

<sup>416</sup> vgl. INT-0414-38 Z. 136-137

<sup>417</sup> vgl. INT-0414-30 Z. 48-64

<sup>418</sup> vgl. INT-0414-36 Z. 339-344

<sup>419</sup> vgl. INT-0413-05 Z. 35-39

<sup>420</sup> vgl. INT-0414-36 Z. 232-235; INT-0414-38 Z. 138-139

dringend tun, und grün, was läuft gut [...] mit dem BSB zusammen.“<sup>421</sup> Im Bundessozialamt hatte die Stabsabteilung die Funktion einer Sammelstelle für Vorschläge und Empfehlungen.<sup>422</sup>

In der Steiermark gab es bis vor einem Jahr einen Austausch zwischen ZWIST und BMASK, den es seitdem nicht mehr gibt. Vereinfacherfahrungen und -modelle wurden im Rahmen des Jour-fix präsentiert und diskutiert.

Im Burgenland gab eine gut besetzte Förderkommission das Gefühl, nicht zu viel bewirken zu können. Meldungen über Unregelmäßigkeiten oder sogar Willkür, die offensichtlich an die Förderkommission herangetragen wurden, wurden nicht weitergeleitet bzw. sie haben nicht zum Lernen bzw. zur Verbesserung der ESF-Umsetzungsverfahren geführt.<sup>423</sup> Dies war von den Betroffenen schwer nachzuvollziehen, weil bekannt ist, dass die Zusammensetzung in der Förderkommission die unterschiedlichen Akteursgruppen (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite, Landesregierung, Politik etc.) widerspiegelt.

In der EFRE-Finanzierungspraxis gab es immer wieder intensiven Austausch zwischen den Verwaltungs- und FLC-Stellen. „Man lernt voneinander, wie kann man dies und jenes besser nachweisen, wie kann man dies und jenes formal richtig darstellen.“<sup>424</sup> Es gibt etablierte, einmal pro Jahr stattfindende ganztägige Veranstaltung in Wien, wo die *lessons learned* des letzten Jahres vorgestellt wurden.

Das Austauschgremium bei der ÖROK im Unterausschuss der Regionalwirtschaft wurde auch erwähnt.<sup>425</sup> Darin sind die Verwaltungsbehörden vertreten. Die verwaltenden Stellen nehmen auch daran teil.

## 6.4 Konklusionen

Die Kommunikation zum Thema Administration der Strukturfonds zwischen Praktikern und Politik, implizit EU-Politik, scheitert vor allem an einem Interessenkonflikt. Die Rückmeldungen dieser Art struktureller und prozeduraler Schwierigkeiten durch Praktiker sowie diejenige, die als Ergebnisse dieser empirischen Untersuchung vorliegen, scheinen nicht viel gebracht zu haben. Die folgenden Zeilen wurden geschrieben, nachdem im ESF Österreich die Entscheidung des Weiterbestehens der Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde für die Förderperiode 2014-2020 getroffen wurde. Die Konklusionen haben deswegen für die gelaufene und zukünftige Förderperiode keinen empfehlenden Charakter mehr. Sie stellen jedoch eine Momentaufnahme dar.

Aus Pragmatismus heraus haben sowohl die öffentlichen als auch die privaten Akteure Prinzipien und Modi entwickelt oder adoptiert, die zu einer gewissen Simplifikation des administrativen Aufwands der Strukturfondsabwicklung geführt haben: organisationsstrukturelle Integration, Nutzung der computergestützten Infrastruktur, Anwendung von Hilfswerken, Optimierung

<sup>421</sup> INT-0414-13 Z. 245-266

<sup>422</sup> vgl. INT-0413-05 Z. 46-49

<sup>423</sup> vgl. INT-0413-14 Z. 33-35

<sup>424</sup> INT-0414-36 Z. 254-255

<sup>425</sup> vgl. INT-0414-13 Z. 295-298

von Ressourcen, Wahrnehmung von Pauschaloptionen, Entwicklung von sonstigen Instrumenten und das Von-einander-Lernen.

Die administrativen Strukturen Österreichs haben die für die Umsetzung der EU-Strukturfonds notwendigen organisationalen und prozeduralen Elemente wie schon vorher integriert. Was die strukturelle Lösung angeht, herrscht jedoch weiterhin das Bild eines in sich redundanten Verwaltungs- und Kontrollsystems. Die übergeordneten politisch-strategischen Gründe hinter dem steigenden Verwaltungsaufwand, wie z.B. wachsende Komplexität der Vorschriften durch zunehmenden Bedeutung der Struktur- und Kohäsionspolitik als Ergebnis der Verknüpfung der horizontalen, nationalen Ziele mit den übergeordneten EU-Zielen, spielten in den Antworten keine Rolle. Dagegen wurden übergeordnete politisch-administrative Maßnahmen wie die Maßnahmen zur Stärkung der nationalen internen Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die von der Europäischen Kommission ab 2005 gesetzt wurden, als unpassend für den österreichischen Kontext bewertet. Die von Gruber beobachtete „Strukturierung des ‚Politik-Zyklus‘ in der Regional- und Strukturpolitik“<sup>426</sup>, als Mehrwert der EU-Strukturförderung, wurde lediglich von zwei Aussagen angedeutet.

Die Unverhältnismäßigkeit der Prüfungspraxis ist die zentrale Botschaft der Befragten. Gesprochen wird oft vom „Sinn der Sache“, gemeint ist der Zweck der Finanzierung und das dazu unterzuordnende Verfahren. Die Prüfung verliert jedoch in der Praxis ihre eigentliche Funktion und wird zum Zweck an sich.

Es ist davon auszugehen, dass den Akteuren im VKS die Vereinfachung der Strukturfondsvorschriften, die ab 2008 im Kontext der *Better Regulation*-Initiative zur Verringerung von Verwaltungslasten in der EU angeleitet wurde, und die Ergebnisse der vom Europäischen Parlament in den Jahren 2010 und 2011 beauftragte Studien zur Vereinfachung der Strukturfondsvorschriften zu Problemen der Verwaltung und Kontrolle der Strukturfonds bekannt waren. Umso schwerer ist es für die Befragten nachzuvollziehen, warum ausgerechnet diese Förderperiode (2007-2013) durch einen Anstieg an Verwaltungs- und Kontrollburden gekennzeichnet ist.

Dass im EFRE die Prüfung so intensiv gemacht und in Horizont 2020<sup>427</sup> wenig bürokratisch gehandhabt wird, trifft bei den potenziellen Fördernehmern auf kein Verständnis<sup>428</sup>. Horizont 2020 widerspricht der allgemeinen VKS-Logik und -Praxis: einerseits, weil das Geld im Rahmen von Horizont 2020 direkt von der EU an die Endförderungsempfänger gegeben wird, und andererseits, weil die EU nicht die Möglichkeit hat, direkt die Richtigkeit zu prüfen, wird die Einschaltung eines Prüfsystem entlang der nationalen Strukturen erwartet. Das ist aber in Horizont 2020 nicht der Fall.

Die Befragten haben den Verwaltungsaufwand in Ressourcenaufwand umgerechnet. Was nicht bewusst mitgeteilt wurde, sind die so genannten Transaktionskosten, Kosten die „nebenbei“ in der sozialen Interaktion zwischen den VKS-Stellen einerseits und zwischen den VKS-Stellen und Projektträgern andererseits entstehen, als beispielsweise Kosten der Überwachung der Tätigkeit,

---

<sup>426</sup> Gruber 2009: 26

<sup>427</sup> Gemeint ist das Rahmenprogramm der Europäischen Union für Forschung und Innovation, das sich 2014 an das 7. EU-Forschungsrahmenprogramm anschließen wird. Das Programm wurde in der Untersuchung als Beispiel für unbürokratische Handhabung gegeben.

<sup>428</sup> vgl. INT-0414-38 Z. 223-234

Kosten für die Erstellung eines Pauschalierungsmodells oder die Kosten für eine gute Dokumentation, um das Informationsungleichgewicht zu beseitigen.

Die Untersuchungsergebnisse relativieren stark das Täter-Opfer-Schema. Eine Reihe von nicht wahrgenommenen Chancen, den Verwaltungsaufwand zu simplifizieren oder sogar die Verkomplizierung des Verfahrens, sind „hausgemacht“.

Die moderaten Aussagen der Befragten verstärken das Bild einer, wenn nicht gestörten, zumindest notdürftigen Kommunikation zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren zum Thema Simplifikation des Verwaltungsaufwands, von geeigneten Foren für den Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch ganz zu schweigen. Die Evaluation des Rechnungshofes bekräftigt diesen Eindruck. Beispielsweise lud die Prüfbehörde die förderungsabwickelnden Stellen im Zeitraum 2007-2013 zweimal zu einem Erfahrungsaustausch zu Ergebnissen und Feststellungen aus den Systemprüfungen und aus der Prüfung ausgewählter Vorhaben ein<sup>429</sup>.

Mit der Einrichtung von vertikal funktionierenden Kommunikationsstrukturen bzw. bei konsequenter Nutzung von existierenden vertikalen Kommunikationsstrukturen könnten die Good Practice-Beispiele kommuniziert und disseminiert werden. Ebenfalls könnten mit der Einrichtung von horizontal funktionierenden Kommunikationsstrukturen bzw. bei konsequenter Nutzung von existierenden horizontalen Kommunikationsstrukturen die Good oder Best Practice-Beispiele kommuniziert und disseminiert werden.

Die Konsequenzen des unverhältnismäßigen administrativen Aufwands für die Praxis lassen sich durch das Wort *risikoavers*<sup>430</sup> treffend umschreiben. Risikoavers reagieren die Förderstellen bei der Vergabe der Strukturfondsmittel. Risikoavers reagieren auch die Förderungsempfänger, indem sie Anträge stellen für eher konventionelle, sicher zu finanzierende Projekte. Geopfert wird dabei die Innovation. Die Verwaltung wird aufgefordert, „eine Balance zwischen Innovationen (und damit Risiko) und ‚fehlerfreier‘ rascher Mittelabsorption [zu] suchen“<sup>431</sup>.

Das „Abwehrverhalten“ der Förderungsgeber überträgt sich auch auf die potenziellen Förderungsempfänger. Der Rückgang der Förderanträge in der Förderperiode 2007-2013 wurde sowohl aus dem ESF- als auch EFRE-Bereich signalisiert. Damit verbunden ist eine zurzeit, zumindest im EFRE-Bereich, schlechte Stimmung gegen diese Art Kofinanzierung.

Der Platz der kleineren Projekte wird von Großorganisationen übernommen, die in der Lage sind, die administrative Belastung in ihrem Rechnungs- und Kontrollsystem zu absorbieren – ein gefährlicher Wandel.<sup>432</sup>

Die Strukturfondsfinanzierung bringt unumstritten für Bereiche der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik Österreich eine Reihe von Mehrwerten – *added values*. Der Verwaltungsaufwand ist das, was viele dieser Mehrwerte in den Schatten stellt. In der Fach-Community ist Verwaltungsaufwand als negativer Mehrwert erkannt, eben als *detracted value*.

<sup>429</sup> vgl. Bund 2013: 124

<sup>430</sup> vgl. Bund 2013: 123; Gruber 2009: 27; Zumbusch, Pech 2009: 212

<sup>431</sup> Gruber 2009: 27

<sup>432</sup> vgl. INT-0414-38 Z. 183-185

Das Problem der lediglich partiellen und punktuellen und der nicht konsequent geführten Simplifikation des Verwaltungsaufwandes lässt sich durch die Prinzipal-Agenten-Theorie ein Stück weit kausal erklären – jedoch nicht entschuldigen. Das Fördersystem stellt eine Top-down-Struktur von Akteuren dar, die entweder die Prinzipal- oder die Agentenrolle übernehmen oder beiden Rollen gleichzeitig (siehe Abbildung 11). Alle drei Prinzipale stecken grundsätzlich in einem Dilemma, die zu entsprechenden Handlungen führen:

1. P1 bewahrt und verteilt die finanziellen Mittel aus den Strukturfonds und vergibt Mittel per Antrag an die A2.
2. A2 übernimmt als ernannte nationale Verwaltungsbehörde die Verwaltung des Strukturfonds<sup>433</sup>, hat jedoch gleichzeitig eine Prinzipalrolle und entscheidet sich grundsätzlich für die letzte. In seiner zweiten Rolle als P2 gibt A2 den Verwaltungsauftrag auf Basis gesonderter Verwaltungsübereinkommen an A3 weiter und verleiht ihm eine Entscheidungsfreiheit und Mittel zu Erledigung des Auftrags.
3. A3 wird Teilaufgaben von P2 übernehmen und steht deswegen in einer Prinzipal-Position zu A4. P3 beauftragt A4 mit der Umsetzung der Strukturfondsziele, verleiht ihm eine gewisse Entscheidungsfreiheit und stellt ihm Mittel zur Verfügung.
4. A4 setzt mit Mitteln von P3 die Ziele von P1 (P2 und P3) um.
5. P1 muss sich grundsätzlich zwischen Vereinfachung der Strukturfondsvorschriften, die er selbst verkündet, und der höheren Sicherheit der Abwicklung entscheiden: Er entscheidet sich für Sicherheit der Abwicklung. Dafür verordnet P1<sup>434</sup> die Entwicklung eines Verwaltungs- und Kontrollsystems, um A2 kontrollieren zu können, allerdings nicht ohne Konsequenzen.<sup>435</sup>
6. P2 beachtet bei der Einrichtung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme die festgelegten Grundsätze der EU und nutzt auch seine Agentenrolle (A2) in der Gestaltung. Würde A2 jedoch lediglich den nationalen Realitäten Rechnung tragen, würde er in Konflikt mit P1 treten und Sanktionen riskieren. Diese hätten Konsequenzen bis auf A4 hinunter, wie im Mai 2012<sup>436</sup>. A2 entscheidet sich in der Relation mit A3 seine Kontrollrolle als P2 im Einklang mit den P1-Vorschriften auszuüben.<sup>437</sup>
7. A4 setzt mit Mitteln von P3 die Ziele von P1 um und verhält sich in der Vorstellung von P3 grundsätzlich rational handelnd, opportunistisch und nutzenmaximierend für sich selbst. P3 nutzt, um den Informationsmangel und die dem A4 unterstellten verborgenen Absichten zu kompensieren, das Kontrollsystem.

---

<sup>433</sup> Mit einer Ausnahme: Die Funktion der Verwaltungsbehörde in den jeweiligen EFRE-Regionalprogrammen wurde vom Amt der Landesregierung oder von einer von ihm beauftragten Stelle wahrgenommen.

<sup>434</sup> EU VO 1083/2006

<sup>435</sup> „Die (formalen) EU-Anforderungen an die national einzurichtenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme zur Abwicklung der [beispielsweise] EFRE-Regionalprogramme stellten damit – entgegen den EU-Vereinfachungsbemühungen – eine besondere Herausforderung dar und erhöhten die Komplexität des nationalen Fördersystems weiter.“ (Bund 2013: 15)

<sup>436</sup> Wegen „erheblichen Mangels“ im VKS setzte die Europäische Kommission im Mai 2012 die Zwischenzahlungen für alle EFRE-Regionalprogramme aus (vgl. Bund 2013: 121).

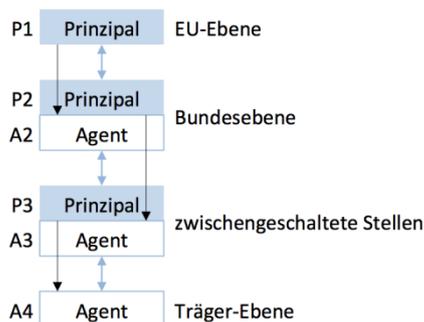
<sup>437</sup> Im November 2011 überprüfte die Europäische Kommission die Arbeit der Prüfbehörde und bewertete sie als zuverlässig und im Einklang mit den EU-Vorschriften (Bund 2013: 121).

## Konklusionen

8. Von oben nach unten potenzieren sich in der Regel die Aufforderungen: „Strebt der EU-Beamte eine Fehlerquote von 5% an, kann das in Österreich zur ehrgeizigen Fehlerquote von 2% führen.“<sup>438</sup>
9. Somit ist das System unflexibel und nicht bereit (oder schwer bereit), sich zu verändern. Deshalb kommen die realitätsnahen Rückmeldungen der Agenten nicht oder gefiltert an die Prinzipale heran.

Alternativ und parallel zu klassischen Kontrollmechanismen entwickelt sich in der Beziehung zwischen P3 und A4 bzw. P2 und A3 Vertrauen. Investition von Vertrauen würde, zumindest für den Augenblick, die Abhängigkeit, in der sich Prinzipal zu den Agenten befindet, lockern. Damit würde der Prinzipal seine Entscheidungs- und Handlungsräume ausdehnen, bis die Erfahrung zeigen würde, dass der Agent vertrauenswürdig ist. Letzten Endes ist die Entwicklung und Unterstützung vom vertrauensvollen Verhältnis zwischen P und A Ersatz für Kontrolle, dadurch Reduktion von Kontroll-Kosten und Manifestation eines psychologischen Vertrags<sup>439</sup>, der die Beziehungsunsicherheiten reduzieren sollte.

Abbildung 11 EU-Strukturfonds als Prinzipal-Agenten-Beziehung



Quelle: Eigene Darstellung

## 6.5 Anstelle eines Fazits

„Ich gebe noch ein Stichwort: Bewährte nationale Systeme. Da ist ein sehr hohes Misstrauen von Seiten der Kommission gegenüber nationalen Systemen. [...] Das Vier-Augen-System, das ja angezweifelt wird, naja nicht angezweifelt, aber es ist zu wenig. [...] diese Unvereinbarkeitsebene, wenn man in einem Amt ist und man darf die sachliche und rechnerische Richtigkeit nicht in einer Abteilung prüfen, obwohl es unterschiedliche Personen prüfen. Solche Sachen, wo die nationalen Regelungen eher schon sehr klar sind, dass da von Seiten der Kommission keine Einsicht da ist, dass das schon sicher genug ist – dieses Misstrauen ist mühsam.“<sup>440</sup>

<sup>438</sup> vgl. INT-0414-38 Z. 165-1

<sup>439</sup> Da ein formal-juristischer Vertrag keine vollständige Sicherheit anbieten kann, entsteht aufgrund von wahrgenommenen reziproken Leistungen und Gegenleistungen während dauernder Interaktionsprozesse ein psychologischer Kontraktraum, in dem implizit Zusagen, Konzessionen, Vertrauen, gegenseitige Anerkennung der Integrität und Loyalität eine wichtige Rolle spielen oder spielen sollten.

<sup>440</sup> INT-0414-13 Z. 312-319

## 7. Umsetzung der Strukturfondsinterventionen im Bereich Arbeitsmarkt und Beschäftigung in der Wahrnehmung von Printmedien

*„The interaction between media, policy-makers, government, scientists and the public is a dynamic one: a platform for information and opinion, where policies are described, but also constructed.“ (Maria Paalman)*

### 7.1 Fragestellung

Ein ESF Handbuch, wie das des Bundeslandes Niederösterreich, stellt die Umsetzung des ESF-Förderungsprogramms 2007-2013 entlang des Verwaltungs- und Kontrollsystems vor dem Hintergrund der Bestimmungen und Empfehlungen des Operationellen Programms Beschäftigung Österreich 2007-2013 dar. Die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems umfasst systematisch und anwendungsorientiert die umsetzungsspezifischen Verfahrensabläufe als Kooperation zwischen Verwaltungsbehörde und den umsetzenden Strukturen, seien es zwischen geschaltete verwaltende Stellen, Träger oder für einige Schwerpunkte des ESF OP Strukturen der territorialen Beschäftigungspakte. Die LeserInnen bekommen genauere Informationen über die Umsetzungsprozedere: Prozessschritte, Förderbedingungen, Genehmigungsverfahren, Kontrollmechanismen, Dokumentation etc.

Anders als ein Handbuch haben die Medien über die Umsetzung des ESF-Förderungsprogramms 2007-2013 nach anderen Kriterien berichtet. Schließlich geht es um andere Ziele, andere Zielgruppen und andere Funktionen. Funktionen können (objektiv) informieren, Meinung bilden, unterhalten, kontrollieren oder kritisieren. Kriterien können Aktualität, Bedeutung, salience<sup>441</sup>, Beteiligung prominenter Figuren, Brisanz oder Nähe zu den Medienkonsumenten sein. Unabhängig von den angestrebten Zielen und ausgeübten Funktionen bleibt die Tatsache indiskutabel, dass *Politikrezeption* durch die Medien vor dem Hintergrund des Prozesses der öffentlichen Meinungsbildung eine wichtige Rolle bei der Konstruktion des Gesamtbildes der Strukturfonds in Österreich in der Förderperiode 2007-2013 und vielleicht bei der Umsetzung<sup>442</sup> spielen dürfte.

Aus einem Blickwinkel kann die Beziehung zwischen Medien und Politik durch Abhängigkeit, Instrumentalisierung oder jede beliebige Skalierung dazwischen dargestellt werden. Politik und die politischen Akteure sind in einer Demokratie von ihrem Erscheinungsbild in den Massenmedien abhängig, allerdings nicht immer von den Medien. Die Politik kam aus der Opfer- oder Bittstellerrolle heraus, die sie sich selbst in Bezug auf Medien zugeschrieben hatte und lernte, die Medien zu ihrem eigenen Nutzen zu instrumentalisieren. Daher ist die aktuelle Definition der Beziehung zwischen Politik und Medien in den meisten westlichen Demokratien durch Definiens wie Politikmediatisierung oder politische Inszenierung dominiert.

<sup>441</sup> Etymologisch impliziert *salience* in der englischen Sprache die Eigenschaft des „Hervorspringens“. Ein Thema ist in dem Maße „salient“, wie es im öffentlichen Diskurs prominent wird und politisches Verhalten beeinflusst. „Salience“ hat nicht zuletzt mit Wahrnehmung zu tun.

<sup>442</sup> Karger und Stoesz (1994, S. 43, zitiert nach Pirjol 2011: 26) behaupten sogar, eine Politik werde erst dann realisierbar, wenn die Öffentlichkeit sie als realisierbar wahrnehme.

Unabhängig davon, ob die Politik selbst oder andere Interessengruppen das Thema in die Medien gebracht haben und wie sie es gemacht haben, beschäftigt sich die fünfte Untersuchungsfrage in der vorliegenden Evaluationsstudie damit, wie die Printmedien in Österreich das Thema Umsetzung der Strukturfondsinterventionen im Bereich Arbeitsmarkt und Beschäftigung in der Förderperiode 2007-2013 wahrgenommen haben.

## 7.2 Methodisches Vorhaben

Methodisch könnte sich das Vorhaben in der vorliegenden Untersuchung als Medienanalyse umschreiben lassen. Obwohl der Begriff lediglich auf die Analysemethode hindeutet, schließt er eine breite Spanne an Bedeutungen ein, vom Forschungsfeld der Kommunikations- und Medienwissenschaft über unterschiedliche Formen der Forschungsgestaltungen bis hin zu den einzelnen Methoden der Datenerhebung, -analyse und -auswertung. Mehr als sonst in der Inhaltsanalyse wird in der Medienanalyse die Lasswell'sche Frage verfolgt: Wer sagt was, mit welchen Mitteln, zu wem, mit welcher Wirkung? Das heißt, dass die Aussagen in ein Kommunikationsmodell eingeordnet werden, in dem die Kommunizierenden und die Zielgruppen, der sozial-kulturelle Kontext und nicht zuletzt die Sprache als Medium eine wichtige Rolle spielen.

Das Analyse- und Deskriptionssystem zum Thema Umsetzung der Strukturfondsinterventionen im Bereich Arbeitsmarkt und Beschäftigung in der Förderperiode 2007-2013 wurde zuerst deduktiv konstruiert. Zusätzlich zu den ablauftechnischen Elementen, die aus dem oben genannten ESF Handbuch 2007-2013 Land Niederösterreich Version 1.0 und anderen ähnlichen Werken gewonnen werden konnten, wurde für die Entwicklung eines Analyse- und Deskriptionsschemata Fachliteratur zur Politikanalyse gesichtet, um aus dem Ablauf eines idealtypischen Vollzugsprozesses weitere allgemeingültige Elemente auszuwählen. Die Auswahlresultate wurden mit spezifischen Aspekten des Strukturfonds Österreich der anvisierten Förderperiode ergänzt. Die Hauptkategorien/Hauptvariablenschemata bestehen weniger aus Begriffen, die in dem Artikel wortwörtlich oder per Synonymen verwendet wurden, sondern mehr aus Oberbegriffen, die eine weitere Zahl an Begriffen subsumiert. Zuerst wurden theoriegeleitet 82 Kategorien definiert, die durch die Lektüre und Analyse der Artikel auf mehr als 300 Kategorien aufgestockt und durch die finale Bereinigung auf 162 semantische Einheiten reduziert wurden.

Für die Beantwortung der Frage wurden die Presseartikel anhand einer methodischen Triangulation analysiert und ausgewertet. (1) Zuerst wurden mittels Informationsverdichtung Erkenntnisse darüber gewonnen, wie das Thema Strukturfondsförderung in den österreichischen Medien kommuniziert wurde. Durch das Aggregieren der Daten wurden dann die Ergebnisse für eine (2) Diskursanalyse vorbereitet. Es wurde vorausgesetzt, dass das Bild, das die Gesamtheit der analysierten Presseartikel ein Diskursfeld darstellt, das typisch ist für die Art und Weise, wie die österreichischen Printmedien das Thema ESF- und Strukturförderung in dem gegebenen Zeitraum wahrgenommen haben.

1. Die Presseartikel wurden als Gesamtheit behandelt. Der entstandene Datenkorpus wurde mit dem o.g. Kategorienschema bearbeitet. In einem zweiten Schritt wurden mittels Frequenzanalyse<sup>443</sup> die Informationen quantitativ in Form von *Tag Clouds* verdichtet.

<sup>443</sup> vgl. Mayring 2010: 63; Lamnek 2010: 456 ff.

Dadurch konnte visualisiert werden, wie häufig in der Datenmenge die Hauptkategorien/Variablen der Politikumsetzung vorkommen. Der Inspektion der Häufigkeitsverteilung folgte eine vorläufige Beschreibung des Untersuchungsgegenstandes. Es wurde als Prämisse festgelegt, dass die im Zeitraum 2010 und 2013 erschienenen und über das Bundesland verstreuten Artikel über die Strukturfonds einen erkennbaren Zusammenhang haben. Die Kontextinformationen über den Datenträger wurden über ein Interview mit einer Journalistin/PR-Expertin geführt. Die Spezifizierung der theoretischen Konzeption der Diskursanalyse erfolgte durch die Revision des Kategoriensystems. Relevant war auch zu erfahren, welche Kategorien in Zusammenhang mit welchen anderen Kategorien überdurchschnittlich häufig auftreten. Diese semantische Betrachtung wurde mithilfe einer Kontingenzanalyse<sup>444</sup> innerhalb des Textkorpus durchgeführt. Durch den ersten methodischen Schritt wurden die Mitteilungen einzelner Journalisten von der Individualebene auf die Ebene des gesellschaftlichen Diskurses<sup>445</sup> gehoben. Der Datenkorpus wird verstanden als strukturiertes Sinnsystem, das sich aus seinen kognitiven, semiotischen, semantischen, syntaktischen und pragmatischen Elementen ergibt, die Regeln, Regelmäßigkeiten und Möglichkeiten zur Wirklichkeitskonstruktion aufweisen. Der Gegenstand und seine eben dargestellten sinnstrukturierenden Elemente, die Äußerungsmodalitäten und die Strategien, welche die Diskurstelle verfolgen, werden in der diskursanalytischen Theorie als diskursive Formationen benannt<sup>446</sup>. Die Diskursanalyse wird im Sinne von Schwab-Trapp<sup>447</sup> im vorliegenden Untersuchungskontext als Analyse der „öffentlich diskutierten, miteinander konkurrierenden und mehr oder weniger kollektiv geteilten Deutungen für politische und sozialen Handlungszusammenhänge“ verstanden. Von den drei „klassischen“ Aspekten, welche die Diskursanalyse untersucht, wird lediglich auf die Produktion des Diskurses eingegangen. Folgende Fragen wurden beantwortet:

2. Durch welche inhaltlichen Elemente wird das Diskursfeld Umsetzung der ESF- und anderer Strukturfondsinterventionen im Bereich Arbeitsmarkt und Beschäftigung beschrieben? Welche Aspekte des Themas wurden wie oft angesprochen? Welche Aspekte des Themas wurden ignoriert? Welche Träger kommunizieren welche Art Botschaft? Welche Arten von Botschaften tragen die Diskurstelle?

Anhand der Materialgröße und vor dem Hintergrund der im zweiten Schritt durchzuführenden Diskursanalyse war es intendiert, zu visualisieren, welche Inhalte und/oder Begriffe mit welcher quantitativen Gewichtung in der Darstellung der Umsetzung der Strukturfonds vorkommen. Für die Darstellung des ganzen Materials aus einer Vogelperspektive wurde das Format *Tag Cloud*<sup>448</sup> gewählt. Nicht die Aufwertung des Materials hat besondere Schwierigkeiten bereitet, sondern die technischen Aufbereitungsmöglichkeiten zum Zwecke dieser Art Darstellung. Solche Darstellung wäre mit einem Computerprogrammen wie z.B. MaxQDA zwar in abstrakter Form möglich gewesen, der Anwendung stand allerdings die Tatsache im Wege, dass die Hälfte der Artikel als Bild zur Verfügung standen und deshalb von optischen Zeichenerkennungsprogrammen (OCR-

<sup>444</sup> vgl. Mayring 2010: 63; Lamnek 2010: 458 f.

<sup>445</sup> Für Diskurs wird im Rahmen der vorliegenden Evaluationsstudie die Definition von Keller und Vierhöfer (2006: 103) übernommen: „Diskurse [sind] strukturierte Aussagen-, Zeichen- und Symbolzusammenhänge oberhalb der Ebene singulärer isolierter individueller Sprachakte.“

<sup>446</sup> vgl. Schwab-Trapp 2011: 35 f

<sup>447</sup> 2001: 39

<sup>448</sup> Schlagwortwolke

Programm) nicht abzulesen waren. Alternativ wurde das Material in mehreren Stufen für die Visualisierung vorbereitet. Das hat lediglich mit dem Darstellungsplatz zu tun. Obwohl für die Tag Cloud layout-technisch zwei gegenüberstehende A4 Seiten gedacht sind, hätten nicht alle Merkmale in der Gewichtung nebeneinander gelegt werden können. Die Relation zwischen den am wenigsten und am meist benannten Begriffen in der Tag Cloud zur ESF-Förderung zum Beispiel ist 1 zu 590. Deswegen wurde die Relation proportional auf ein Viertel reduziert. Zusätzlich wurden in der Tag Cloud lediglich Inhalte bzw. Begriffe aufgenommen, die mehr als 16 Mal erwähnt wurden.

Um den inhaltlichen Verlust zu kompensieren, der durch die Layout-bedingten Zwänge verursacht wurde, wurden für viele Themen *Close-up*<sup>449</sup>s vorbereitet. Die Close-ups bringen Inhalte grafisch zusammen, die weniger als 16 Mal benannt wurden oder die in der Vogelperspektiven-Darstellung ein zu stark vertieftes Detail dargestellt hätten. Für die Darstellung der Close-ups wurden Balkendiagramme verwendet, um die Gewichtung über die Häufigkeit, auch vergleichend, darzustellen.

### 7.3 Beschreibung und Interpretation der Ergebnisse aus der Medienanalyse

Der Datenkorpus besteht aus 734 Artikeln aus dem Zeitraum 01.01.2010 – 31.12.2013, die per Presseclipping<sup>450</sup> aus 296 Printmedien gesammelt und für die Zecke der Untersuchung analysiert wurden<sup>451</sup>. Die Printmedien spiegeln, was Qualität, Orientierung und Zielgruppe angeht, durchaus die Printmedienlandschaft in Österreich wieder: Tageszeitungen und Wochenzeitungen, überregionale, regionale oder lokale Medien mit großen oder kleinen Auflagen, mit links-liberaler oder ländlich-konservativer Orientierung, sowohl mit Interesse für sozialgesellschaftliche als auch für marktwirtschaftliche Thematiken, informativ-neutrale oder opportunistische, für eine ausgelesene Leserschaft oder für jedermann, kostenlose oder kostenpflichtige, Printmedien, Artikel aus Online-Redaktionen größerer Zeitungen, Artikel von APA oder über sein Online-Service APS-OTS. Auch wenige Aufsätze zum Thema Strukturfonds aus den Onlinepräsenzen einiger weniger Fernsehsender und Zeitschriftenartikel sind Bestand des Datenkorpus. Eine komplette Liste mit den analysierten Printmedien finden Sie im Anhang.

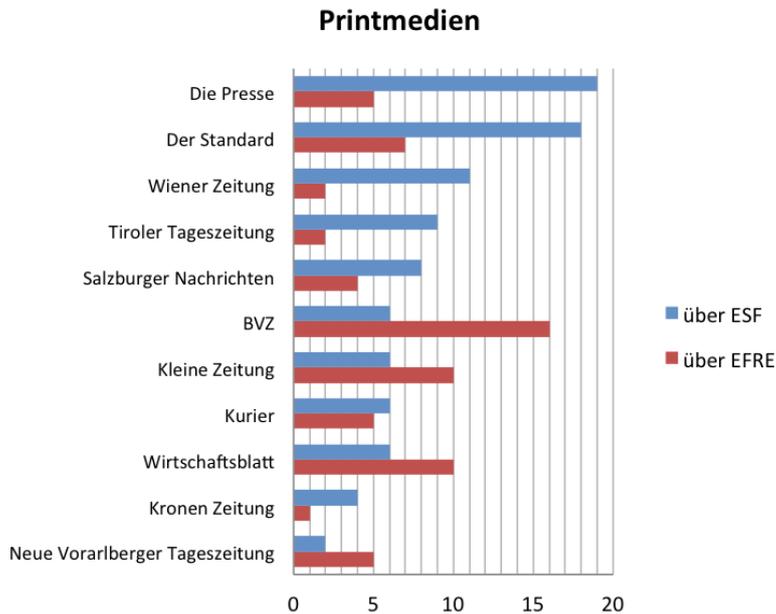
Von den 296 Medien haben 278 über ESF, 30 über EFRE und ETZ und lediglich 12 haben sowohl über ESF als auch über EFRE und ETZ berichtet. Die Frequenz der Berichterstattung über das Thema Strukturfonds und Strukturfondsförderung ist unterschiedlich. Lediglich 11 der 296 Medien haben durchschnittlich mehr als nur ein Mal pro Jahr über den Strukturfonds, die restlichen (siehe Abbildung 12). Warum die Relation 603 Artikel zu ESF-Interventionen und lediglich 131 Artikel zu ESF-Interventionen beinhaltet, lässt sich aus den Variablen nicht ablesen. Letzten Endes standen allein aus EFRE 555 Mio. EUR zu Verfügung – mehr als aus dem ESF.

<sup>449</sup> In der Film- und Fotoaufnahmetechnik bezeichnet das Close-up eine Großaufnahme.

<sup>450</sup> Anm.: (Zeitungs-)Ausschnitt

<sup>451</sup> An dieser Stelle ein herzliches Dankeschön an Stephanie Bickel für die Aufbereitung und Analyse des Datenkorpus.

Abbildung 12 Printmedien, die im Zeitraum 01.01.2010 – 31.12.2013 mehr als ein Mal pro Jahr über ESF-Förderung und/oder über EFRE-Förderung geschrieben haben



Relative Häufigkeit, N = 162. Quelle: Eigene Darstellung

### Das Gesamtbild der Berichterstattung

Der Gegenstand der Untersuchung ist die Umsetzung der Strukturfondsinterventionen, so wie sie von den Printmedien wahrgenommen wurde. Um die Darstellung der Ergebnisse bzw. das durch die Berichterstattung entstandene Bild zu strukturieren, wird die Systematik des Vollzugsprozesses einer öffentlichen Politik verfolgt, von der Formulierung der Umsetzungsstrategien über die Interventionsmaßnahmen bis hin zu Umsetzungsergebnissen. Die Beschreibung des zu lösenden Problems als Anlass zu Strukturfondsinterventionen wird die Verbindung zu konkreten gesellschaftlichen Lagen leisten. Die Darstellungselemente beruhen inhaltlich auf einer Definition der Politikumsetzung. In Anlehnung an Knoepfel et al. wird unter Politikumsetzung die Gesamtheit der von Politikakteuren ausgeführten Prozesse verstanden, die auf die konkrete Verwirklichung der Ziele einer öffentlichen Politik abzielt.<sup>452</sup> Die Methode der Beschreibung des Datenkorpus und der Darstellung der Untersuchungsergebnisse ist am besten als Zoomen zu bezeichnen. In der Regel werden zuerst thematische Überblicke verschafft, um danach von der „Vogelperspektive“ hinab in die Details zu gehen, zu den Close-ups, oder sogar zu den Aussagen einzelner Artikel.

Abbildung 13 ESF in den Printmedien (2010-2013), Tag Cloud [Folgeseiten]

Relative Häufigkeit, N = 603. Quelle: Eigene Darstellung

<sup>452</sup> Unter Prozesse wird subsumiert: Formulierung von Umsetzungsstrategien, Aufbau eines Politiknetzwerkes, die alle Akteure umschließen können und sollen, Entscheidungen und zielgerichtete Handlungen. Die Prozesse verbinden Strukturen, Ressourcen und Handeln, d.h. die institutionellen mit den substantiellen Elementen einer Policy/eines Programms. (vgl. Knoepfel et al. 2011: 69 ff., 74 ff., 212, 279 f.)

Aktionspläne ältere Beschäftigte Ältere Menschen **AMS** AMS Wien AP mit klarer Ressourcenbindung Arbeitslosigkeit

Weiterbildungsmaßnahmen im schulischen und beruflichen Bereich **Auszahlung finanzieller Mittel**

**Förderung** BMUKK Bundessozialamt demokratische Mehrheit direkte Leistungen

**Geld** Unterstützung Finanzkrise Finanzpolitik 2007-2013 Finanzrahmen Förderperiode

Unternehmenszahl Frauen Inklusion Innovative Maßnahmen Gesellschaftliche Bedeutung der Zielgruppe Institutionelle Elemente

Jugendarbeitslosigkeit **Jugendliche** Jugendliche ohne

Langzeitarbeitslose Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer **arbeitsmarkt**

MigrantInnen Maßnahmen für Behinderte Maßnahmen für Arbeitslose Maßnahmen für Schüler / Jugendliche Meinungen

Organisation **öffentliche Akteure**

politisch heterogen politisiert private Akteure Produktionsschulen Qualifizierungsmaßnahmen durch das AMS Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte Qualifizierungsverbände

Strategie Europa 2020 substanzielle Elemente **Top-down-Umsetzung**

Unterstützung **Unterstützung für**

Verhaltensänderung bei der ZG Verschlechterung der sozialen Lage W

gkeit Arbeitslosigkeit bei Behinderten Arbeitslosigkeit bei Frauen Arbeitslosigkeit im Alter **Arbeitsmarkt** Arbeitsmarktfernen Personen Arbeitssuchende Armutsanstieg Aus- und

el BMASK **Behördenarrangement** Benachteiligung Beratung Bereitschaft der ZG zur Veränderung

ngen EFRE EU Kommission EU-Kohäsionspolitik 2014-2020 ELER EFF EGF **EU-Haushalt 2014-2020** Finanzielle

de Förderziel in Personenzahl Förderziel in

ente **Interventionshypothese**

# ESF

Job und/oder Ausbildung bis 25 Jahre Kausalhypothese Kohäsionsfond **Konflikt Kooperation** Maßnahme für Frauen

rtferne **Personen** Maßnahmen für Langzeitarbeitslose **Maßnahmen für**

Menschen mit Behinderung MigrantInnen mit Anreizen NGOs niedrige Berufs-Qualifizierung ökonomische Bedeutung der Zielgruppe **parastaatliche Akteure**

e **Partizipation** partizipieren lassen Phasing Out Programm 2007-2013 Politik politische Bedeutung der Zielgruppe **pluriaktoriell**

nde / Qualifizierungsnetzwerke Recht regulative Schulabbrecher Schulen Soziale Eingliederung **SP1** **SP2** SP3a SP3b SP4 SP5

atzung Umsetzungsdefizite Umsetzungskosten Umverteilung **Unternehmen**

# Betriebe

Verhaltensänderung Verhaltensänderung bei Arbeitgebern Verhaltensänderung bei der Politik

wiedereinsteigerInnen Wiener Arbeitnehmerförderfond (waff) **Wirksamkeit Wirtschaftsflaute** Zentralisiert Zwischen-Outputs Unterstützung für WiedereinsteigerInnen

## Tag Cloud des ESF-Clipping

Ein erster Blick auf die Tag Cloud des ESF-Clipping<sup>453</sup> (Abbildung 13) vermittelt zwei Informationen: die Schlagwörter sind alphabetisch sortiert und unterschiedlich gewichtet. Der Betrachter wird beim Lesen auch bemerken, welche Schlagwörter wie gewichtet sind und ist beinahe gezwungen, sich assoziativ eine Geschichte auszudenken, wie beispielsweise folgende: der ESF (ist ein Instrument), wodurch die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (SP2), insbesondere Jugendarbeitslosigkeit, vor allem über Betriebe und Projekte unterstützt werden. SP2 hat eine höhere Position zwischen den anderen Schwerpunkten (des Operationellen Programms Österreich 2007-2013). Dabei spielen die öffentlichen Akteure eine gewichtige Rolle, wie beispielsweise der AMS oder BMASK, die sich im Behördenarrangement zusammenschließen und top-down die Implementierung der Förderung vollziehen. Die hohe Gewichtung der öffentlichen Akteure lässt sich im Kontext der Förderpolitiken aus der Förderlogik verstehen. Auf der Bundesebene übernehmen die öffentlichen Akteure, mit einer Ausnahme im Bereich EFRE, die Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfungsfunktionen und auf der Länderebene führen den Auftrag der „zwischen geschalteten“ Stellen weiter bzw. verteilen die Gelder. Von der Auszahlung finanzieller Mittel profitieren Frauen, arbeitsmarktferne Personen, Migranten, Langzeitarbeitslose oder Ältere. Weitere Akteure neben Unternehmen und Arbeitslosen sind die parastaatlichen Akteure. Möglicherweise sind die Akteure in partizipative Prozesse einbezogen, in denen sie ihre Meinungen über beispielsweise Umsetzungskosten sagen können usw. Wie zu merken ist, lässt sich allein beim Anschauen der Tag Cloud des ESF-Clipping leicht eine Geschichte improvisieren, deren „Richtigkeitsgrad“ relativ hoch. Die Begriffe erklären sich von selbst.

Was auffällig und aus dem Datenkorpus her auf Anhieb nicht zu erklären ist, ist warum die Unterstützung für Betriebe im Zusammenhang mit dem ESF diese Gewichtung bekommen hat. Um eine Hypothese dazu zu entwickeln, werden die statistischen Möglichkeiten für einen Augenblick verlassen und die Rolle der Theorie in Anspruch genommen. Die Theorien sind nicht nur da, ein Kategorienschema zu entwickeln. Sie sind auch notwendig, die eben eingetroffene Informationslücke zu schließen.

Jede öffentliche Politik/Policy, die Strukturfondsförderung inklusive, kann als theoretisches Konstrukt betrachtet werden, in dem die Hauptakteure und Drittakteure und ein Wirkmechanismus eine Rolle spielen.<sup>454</sup> Das Konzept unterstützt die Beantwortung von zwei Fragen: (1) Wer „objektiv“ verantwortlich für das entstandene Problem ist und (2) wie das Problem durch die Policy abgeschwächt oder beseitigt wird. Knoepfel et al. entwickeln dazu policy-spezifisch jeweils eine Kausalhypothese und eine Interventionshypothese. Hilfreich in dem Fall ist eine Kausalhypothese, die den Unternehmen,

- ▶ entweder die Rolle der Politikbegünstigten zuweisen würde – als diejenige, welche die negativen Auswirkungen des Problems Arbeitslosigkeit, zumindest indirekt, tragen,
- ▶ die Rolle der Zielgruppe zuweisen, weil sie von den Strukturfondsinterventionen direkt angesprochen werden oder

<sup>453</sup> Um das Lesen zu erleichtern, wird in diesem Kapitel der Begriff ESF-Clipping für den Teil des Datenkorpus, der sich mit dem Thema ESF-Förderung/-Interventionen beschäftigt und der Begriff EFRE/ETZ-Clipping für den Teil, der den Themenkomplex EFRE/ETZ -Förderung/-Interventionen behandelt, verwendet.

<sup>454</sup> vgl. Knoepfel et al. 2011: 77 ff.

- ▶ die Rolle der Nutznießer zuweisen, weil sie von der Strukturfondsförderung direkt oder indirekt profitieren.<sup>455</sup>

Die Rollen der Unternehmen, die im Datenkorpus erwähnt wurden, sind mit unterschiedlicher Gewichtung dreifach, was die hohe Häufigkeit der Benennung erklärt. Das Bild verdeutlicht nicht nur den Zusammenhang zwischen den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und soziale Stabilität, sondern auch zwischen den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der Wirtschaft.

### Tag Cloud des EFRE-Clipping

Die Schlagwortwolke des EFRE-Clipping in der Abbildung 14 ist auch von dem Fonds dominiert, der Objekt oder zumindest Kontext der Berichterstattung war: EFRE. Im Unterschied zum ESF-Clipping, welches das Bild ESF relativ gut über die Präsenz der Schwerpunkte beschreibt, ist die Schlagwortwolke der EFRE-Artikel nicht gerade das Bild eines Strukturfonds, dessen Funktion in der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation benachteiligter Regionen besteht. Bis auf ETZ, Europäische Territoriale Zusammenarbeit und Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, gibt es keine Hinweise auf dieser Tag Cloud-Ebene auf das dritte Ziel, Konvergenz.

Unverkennbar ist die Förderungsfunktion von EFRE. Unter EFRE sind von links nach rechts, überwiegend stark ausgeprägt zu sehen: EU-Kommission, Finanzpolitik 2007-2013 und Finanzrahmen 2014-2020. Die Reihe ist wie „unterstrichen“ durch den Begriff Fördersummen, der sich markant in der Mitte über die ganze Breite des Bildes streckt und zusammen mit EFRE und Unterstützung für Unternehmen das Bild dominiert. In der Tat ist EFRE ein Instrument zur direkten Hilfe bei Investitionen, besonders für kleine und mittlere Betrieben zwecks Schaffung von dauerhafter Beschäftigung und Aufbau von Infrastrukturen, insbesondere im Zusammenhang mit Forschung und Innovation, Umwelt und Energie oder Transport.

Beim Vergleich zwischen den ESF- und EFRE-Schlagwortwolken ist die analoge Dominanz von vier Hauptbegriffen bzw. Begriffskonstrukten auffällig; der Name der jeweiligen Strukturfonds, die Ressource Geld und die Begriffe öffentliche Akteure und Unterstützung für Unternehmen.

Von der Ebene der Schlagwortwolke einen Blick näher rückend, werden weitere Struktur- und Investitionsfonds „sichtbar“. Diese Angaben sind für die LeserInnen auf der Ebene der allgemeinen Informationen wichtig und für die Festlegung des Kontextes und des Ausmaßes der Förderung über die EU notwendig. 15 sowohl bekannte als auch weniger bekannte Fonds wurden erwähnt, Fonds mit Tradition oder Fonds, die erst in der Förderperiode 2014-2020 eingesetzt werden, wie der Connectivity Fond für Förderung grenzüberschreitender, verkehrs- und informationstechnologischer Projekte (Abbildung 15). Nach Häufigkeitsbenennung bekommt der ELER einen wichtigen Platz in der Darstellung der EU-Strukturfondsförderung, oft im Zusammenhang mit Burgenland. Die Benennung von Kohäsionsfonds (auf dem vierten Platz im Ranking) wird im Zusammenhang mit den Nachbarn Österreichs benannt, die Förderungen aus diesen Fonds bekommen: die Tschechische Republik, die Slowakei, Ungarn, Kroatien, Slowenien bzw. das Land Bayern. Auch im Rahmen der grenzüberschreitenden Kooperation Österreichs in der Perio-

<sup>455</sup> Mehrfachzugehörigkeit ist bei der Zuordnung von gesellschaftlichen Gruppen zu den Akteurstypen in der Politikanalyse üblich, weil die Zuordnung schwierig ist oder die Mehrfachzugehörigkeit analytisch oder strategisch gewollt ist (vgl. Knoepfel et al. 2011: 83).

de 2007-2013 ist das Ziel des EFRE Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ), 25 Mal allein im EFRE-Clipping benannt.

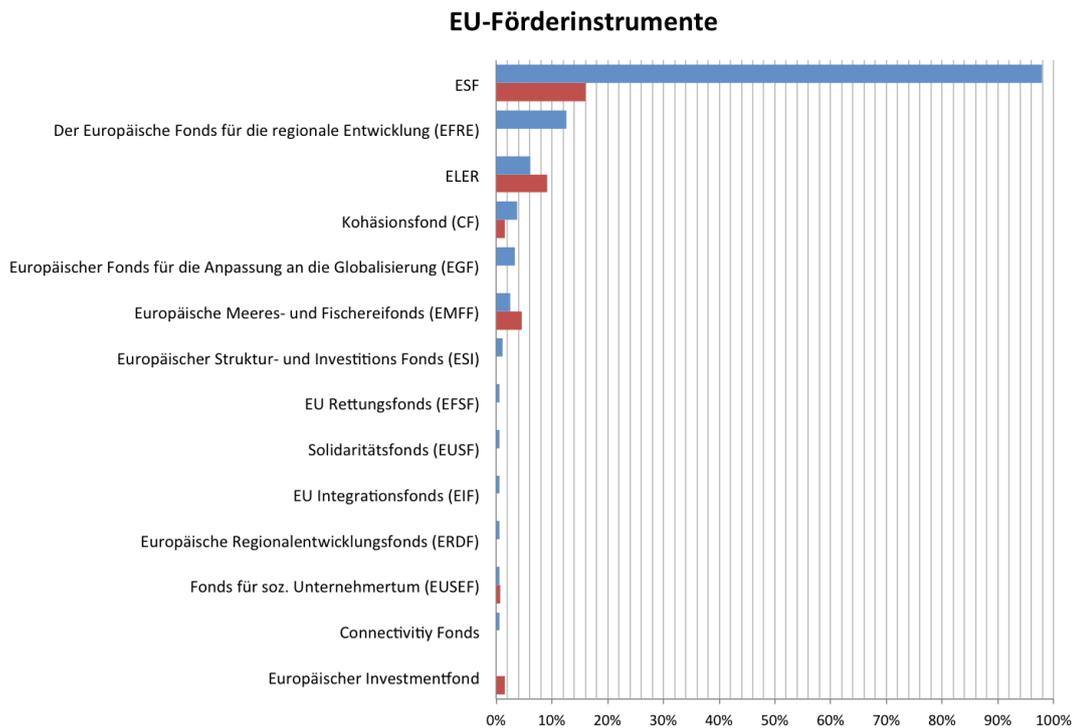
Abbildung 14 EFRE in den Printmedien (2010-2013), Tag Cloud



Relative Häufigkeit, N = 131. Quelle: Eigene Darstellung

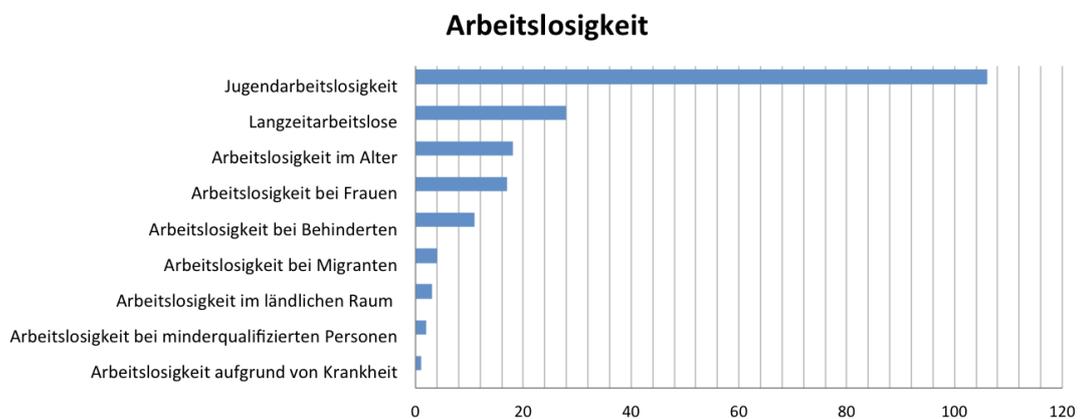
Hinter öffentlichen Politiken stecken programmatisch die Absichten, ein gesellschaftlich oder (schon) politisch formuliertes Problem zu lösen. Der Datenkorpus erwähnt mit Abstand am meisten das Arbeitslosigkeitsproblem. Allerdings während im EFRE-Clipping das Problem lediglich erwähnt ist, bieten die Artikel zu ESF-Interventionen einige Details an. Arbeitslosigkeit wird in Verbindung mit verschiedenen Bevölkerungsgruppen und Ursachen gebracht: Alter, Krankheit, Behinderung, Qualifizierung oder Leben in ländlichen Regionen. Am häufigsten wird über Jugendarbeitslosigkeit gesprochen (siehe Abbildung 16).

Abbildung 15 EU-Förderinstrumente



Vergleichende absolute Häufigkeit, N = 734. Die blauen Balken stellen die Benennungshäufigkeit der EU-Förderinstrumente im ESF-Clipping dar, während die roten Balken die Häufigkeit im EFRE-Clipping darstellen. Die Farbzuteilung ist gültig für alle folgenden vergleichenden Abbildungen. Quelle: Eigene Darstellung

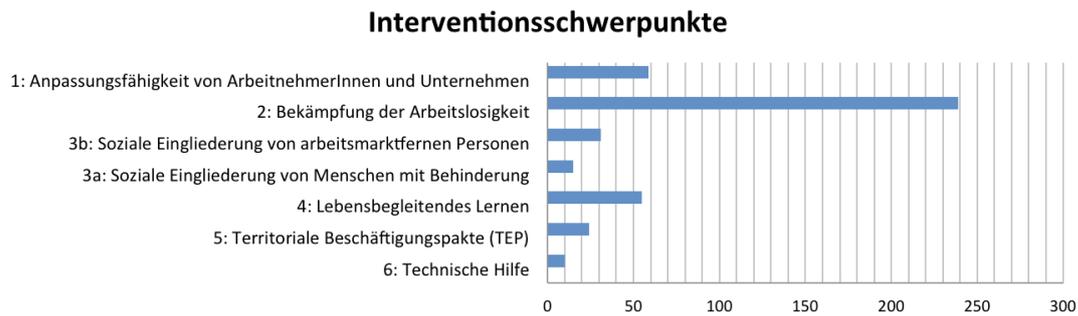
Abbildung 16 Arbeitslosigkeit im ESF-Clipping



Relative Häufigkeit, N = 603. Quelle: Eigene Darstellung

Im Zusammenhang mit der Problemdarstellung ist auch die Gewichtung der Schwerpunkte in den Umsetzungsstrategien der Strukturfondsprogramme zu deuten. Die Printmedien, die überwiegend über ESF berichtet haben, betonen den Schwerpunkt 2 des Operationellen Programms Beschäftigung *Bekämpfung der Arbeitslosigkeit* (siehe Abbildung 17). Die Medien, die über EFRE schreiben, benennen mit Abstand am häufigsten das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ und diejenigen, die sich mit ELER-Finanzierung beschäftigen, erwähnen auf dem ersten Platz die LEADER-Programme.

Abbildung 17 ESF-Österreich 2007-2013. Schwerpunkte der Interventionen



Relative Häufigkeit, N = 603. Quelle: Eigene Darstellung.

Die nationalen Umsetzungsstrategien zur Erreichung der Ziele werden im Gesamtkontext einer europäischen Zielhierarchie dargestellt. So ist die Angabe der Dachstrategien der laufenden oder zukünftigen Förderperiode und sämtliche europaweite Politiken zu verstehen, wie beispielsweise im ESF-Clipping angewandt (siehe Abbildung 18). Die LeserInnen können sogar Details zum gemeinsamen strategischen Rahmen der EU und die bis 2020 zu erreichenden Ziele lesen<sup>456</sup>.

Abbildung 18 Dachstrategien und EU-Politiken



Relative Häufigkeit, N = 603. Quelle: Eigene Darstellung

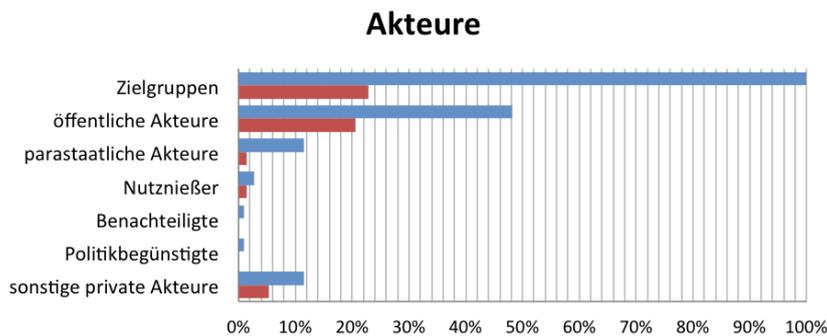
## Akteure

Zur Umsetzung der Strukturfondsinterventionen hat die Berichterstattung über EFRE, ETZ unten den Akteuren meistens die Zielgruppen und die öffentlichen Akteure benannt, während die Artikel über ESF ein komplettes Bild über die Akteure bieten (siehe Abbildung 19).

Um den europäischen Kontext der Förderung zu beschreiben, werden im Datenkorpus oft verschiedene EU-Akteure benannt. Am häufigsten wird die Europäische Kommission erwähnt. Im Zusammenhang mit Finanzierung bekommt unter den Artikeln zu den EFRE-Interventionen der Europäische Rechnungshof am meisten Aufmerksamkeit (siehe Abbildung 20). Andere EU-Institutionen lassen sich nicht darstellen.

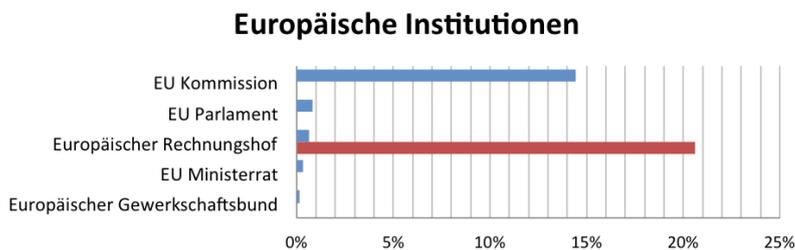
<sup>456</sup> Kärntner Bauer, 13.12.2013

Abbildung 19 Akteure der Strukturfondsinterventionen



Vergleichende, absolute Häufigkeit, N = 734. Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 20 Europäische Institutionen

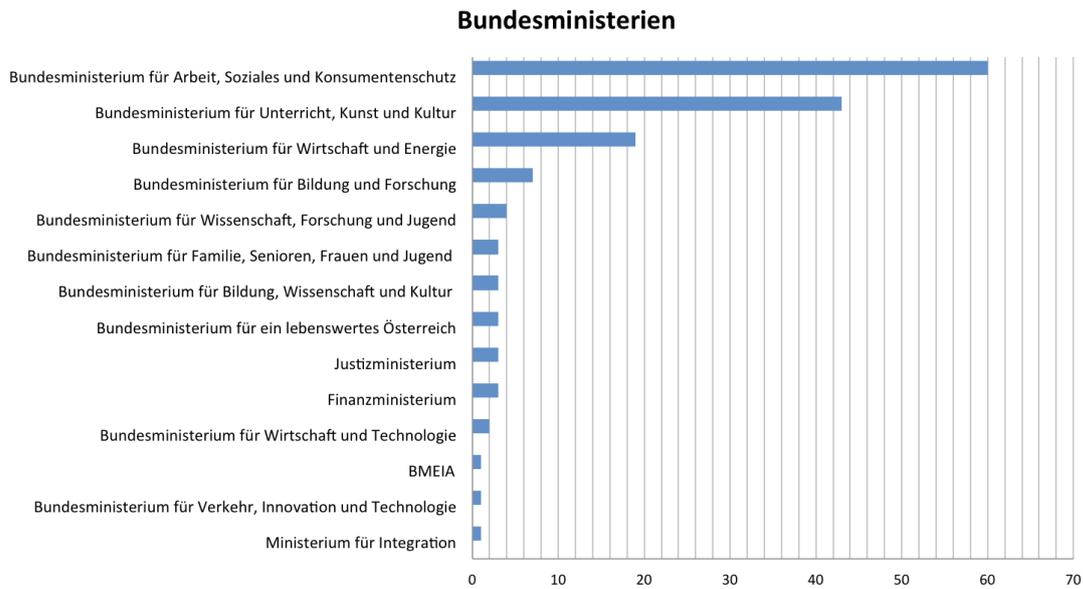


Vergleichende absolute Häufigkeit, N = 734. Quelle: Eigene Darstellung

Zur Syntax der Meldungen gehört die „obligatorische“ Benennung der öffentlichen Akteure. In der Abbildung 19 stellen sie nach dem Kriterium Häufigkeit die zweitgrößte dargestellte Gruppe von Akteuren dar. Die Informationsreichhaltigkeit des ESF-Clipping erlaubt, weitere detaillierte Bilder über einige öffentliche Akteure zu gewinnen. So werden beinahe alle Bundesministerien benannt (Abbildung 21), wobei das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, in seiner dreifachen Rolle in der Verwaltung von ESF-Fonds, das damalige Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur und das damalige Bundesministerium für Wirtschaft die ersten drei Plätze in der Darstellung besitzen. Der Grund dafür liegt in der gestiegenen Rolle der Bildung, Ausbildung und Fortbildung im Zusammenhang mit Lösungen von arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Problemen und in der Tatsache, dass die letzten nicht allein durch sozialen Transfer kompensiert werden sollen, sondern deren Lösung auch in der Verantwortung der Wirtschaft stehen.

Unter den Ämtern ist der Arbeitsmarktservice Österreich und seine Landesstellen am häufigsten in dem Datenkorpus benannt. Auf dem zweiten Platz ist das Bundessozialamt und auf dem dritten das Bundeskanzleramt. Die parastaatlichen Akteure finden im Zusammenhang mit der Projektträgerschaft auch Aufmerksamkeit. Im ESF-Clipping werden in der Reihenfolge der Benennungshäufigkeit Caritas, Wienerhilfswerk AVISO, Diakonie und Johanniter dargestellt.

Abbildung 21 Bundesministerien<sup>457</sup>



Relative Häufigkeit, N = 603. Quelle: Eigene Darstellung

Benannt werden weiterhin Politikakteure wie Wirtschaftskammer, Landwirtschaftskammer (LKÖ), Handwerkskammer, KMU-Verbände, KfW, Bundesdachverband für soziale Unternehmen, Österreichischer Berufsverband der SozialarbeiterInnen (OBDS) und verschiedene Universitäten – und damit wurde schon die Verbindung zu den privaten Akteuren hergestellt.

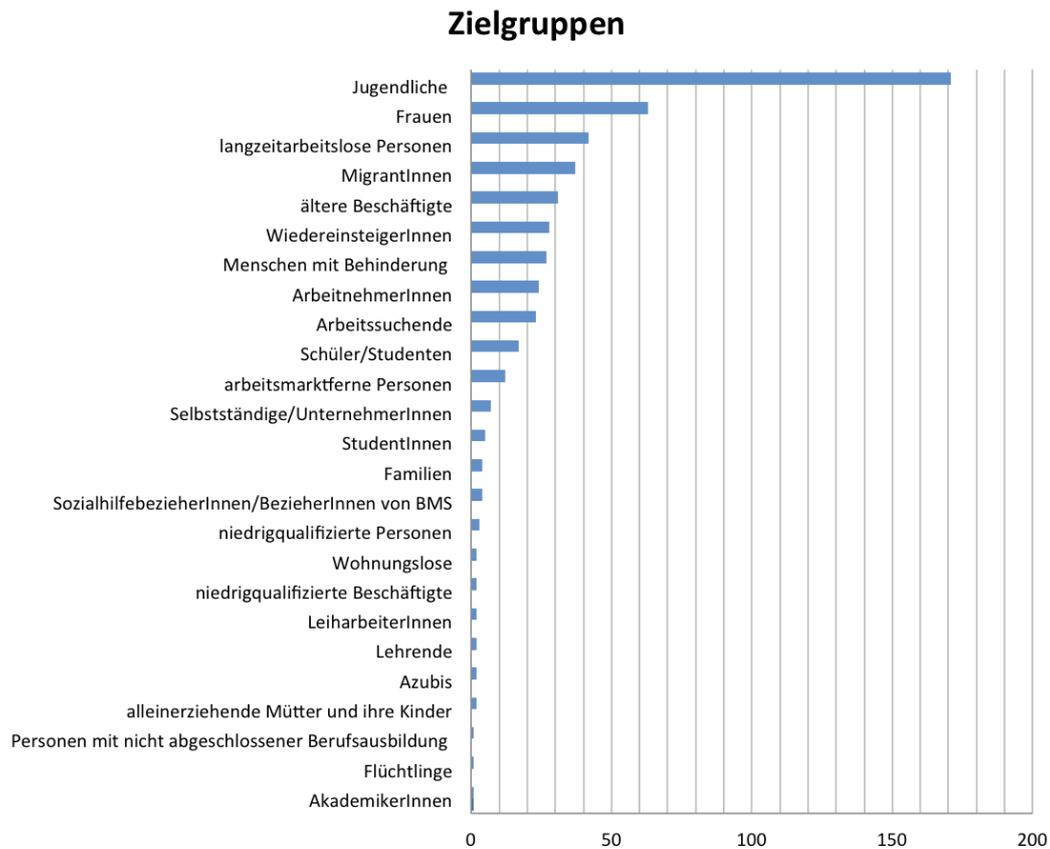
### Zielgruppen

Die Zielgruppen der Strukturfondsinterventionen stehen im Ranking der Akteure auf dem ersten Platz (siehe Abbildung 19). Ein tieferer Blick in die Zielgruppendarstellung zeigt eine sehr differenzierte Segmentierung, wenn diese auch nicht komplett ist (siehe Abbildung 22).

Schon in der ESF-Tag Cloud wird die besondere Relation zwischen ESF und Jugendlichen ersichtlich. Der Europäische Sozialfonds fördert besonders die Qualifizierung und Weiterbildung von Jugendlichen. Das politische Ziel spiegelt sich im ESF-Clipping wider. Die in den Artikeln als Beispiel gegebenen ESF-Interventionen zum Thema Jugendliche zielen insbesondere auf die Reduzierung der Quote junger Menschen ohne Ausbildung bzw. Berufsabschluss ab. Die hohe Häufigkeitsbenennung ist kontingenzanalytisch in der Komplexität und Aktualität des Themas zu sehen. Jugendliche wird beispielsweise sowohl im Kontext von SP2, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, als auch in den Kontexten des SP3b, Soziale Eingliederung von arbeitsmarktfernen Personen, und sogar des SP4, Lebensbegleitendes Lernen, thematisiert. Es wird ebenfalls als Querthematik im Bezug auf Bildung, Arbeitsplätze, kommunale Politik oder Migration ebenfalls angesprochen.

<sup>457</sup> Die Liste übernimmt die Betitelung der Bundesministerien, so wie sie in den Berichten vorkommt. Die über den Titel andeuteten Zuständigkeitsüberschneidungen spiegeln die im Zeitraum eingetretene Novellierung des Bundesministeriengesetzes wider.

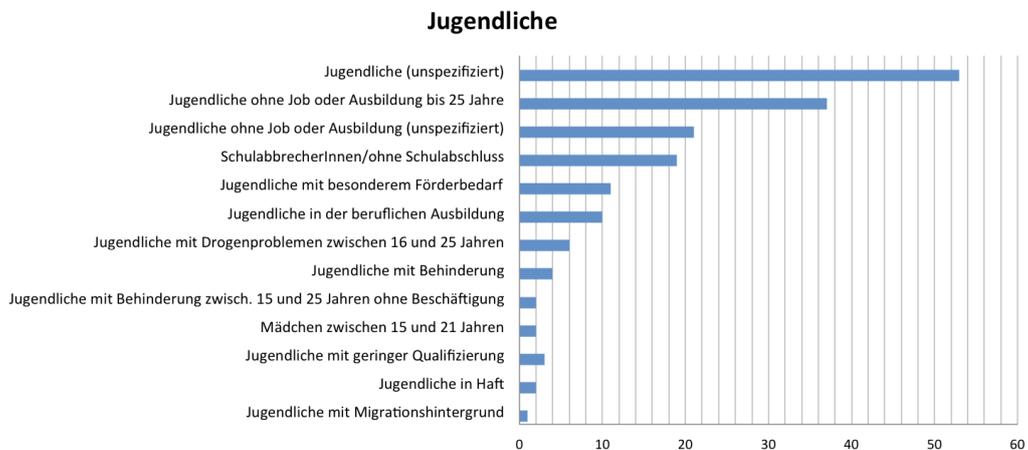
Abbildung 22 Zielgruppen der ESF-Interventionen



Relative Häufigkeit, N = 603. Quelle: Eigene Darstellung

Ein Close-up der 171 Benennungen der Zielgruppe Jugendliche führt zu weiteren Details (siehe Abbildung 23). Abgesehen von dem nicht weiter spezifizierten Begriff Jugendliche (auf dem ersten Platz) fällt als Zielgruppe wegen hoher Benennungszahl die Zielgruppe der Jugendlichen ohne Job oder Ausbildung auf, andererseits wegen niedriger Benennungshäufigkeit die Gruppe der Jugendlichen mit Migrationshintergrund (letzter Platz).

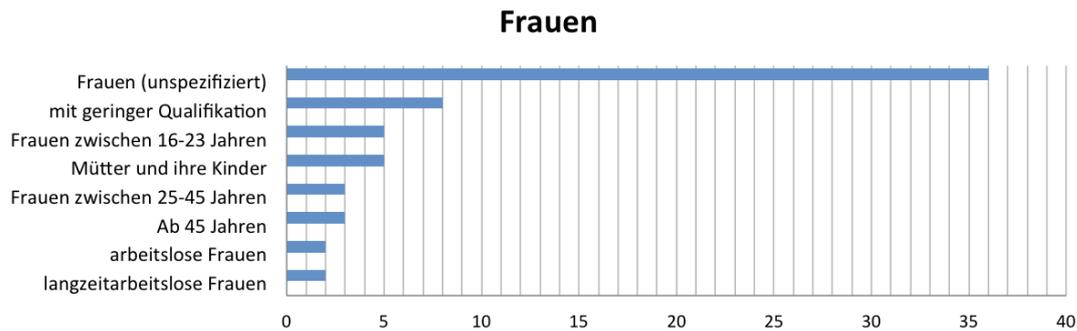
Abbildung 23 Jugendliche als Zielgruppen der ESF-Interventionen. Details



Relative Häufigkeit, N = 171. Quelle: Eigene Darstellung

Ein Close-up der 63 Benennungen der Zielgruppe *Frauen* (Abbildung 24) zeigt, abgesehen von der deutlichen Dominanz der Berichte zu Frauen ohne sozio-demographische Angaben, die Thematisierung der Zielgruppen *Frauen mit geringer Qualifikation*, *arbeitslose Frauen*, *langzeit-arbeitslose Frauen* und *Mütter mit ihren Kindern*. Frauen als Zielgruppe sind auch häufig Gegenstand der Reportagen, die detailliert konkrete Projekte beschreiben, die über EFS-Förderung (ko)finanziert sind.

Abbildung 24 Frauen als Zielgruppe: allgemeine Benennung und segmentierte Beschreibung

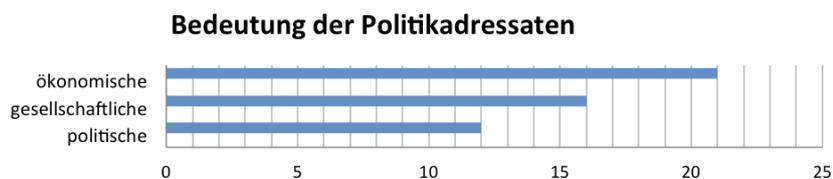


Relative Häufigkeit, N = 63. Quelle: Eigene Darstellung

Auf dem vierten Platz in der Darstellung der Zielgruppen stehen MigrantInnen. Aufmerksamkeit in der Berichterstattung fanden vor allem junge Mädchen mit Migrationshintergrund, Migranten mit beruflichem Potenzial, aber auch Migranten mit besonderen Schwierigkeiten, den Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden.

Einige wenige Artikel unterstreichen den volkswirtschaftlichen Wert der Zielgruppen der ESF-Förderung. Die Abbildung 25 zeigt in einer Dreier-Rangliste die zwei anderen Bedeutungen: die gesellschaftliche und die politische Bedeutung.

Abbildung 25 Bedeutung der Politikadressaten



Relative Häufigkeit, N = 603. Quelle: Eigene Darstellung

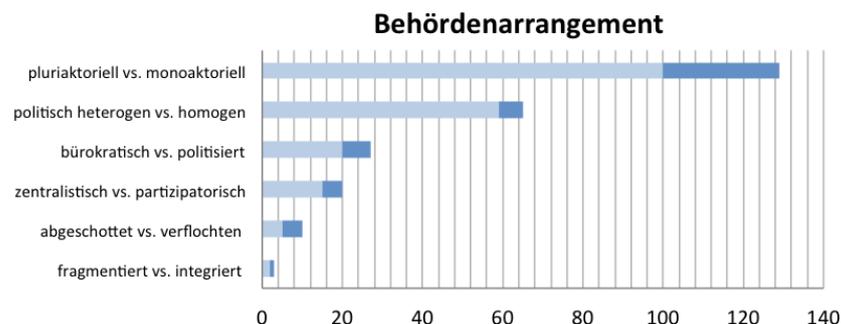
### Politiknetzwerke

Nicht nur die politischen Entscheidungsprozesse, sondern auch die Implementierungsprozesse werden innerhalb und von Politiknetzwerken vollzogen. Das ist nach Knoepfel et al. als Ergebnis der Fragmentierung der staatlichen Macht und der Ausdifferenzierung der zivilgesellschaftlichen Systeme zu verstehen, die in die Politikimplementierung eingeladen werden oder hineindrängen. Politiknetzwerke als, zumindest auf der regionalen Ebene, symmetrische Beziehungen zwischen

öffentlichen und privaten Akteuren werden zum Koordinationsinstrument bzw. Governance-Form der Implementierung.<sup>458</sup>

Der Datenkorpus liefert sowohl ein explizites als auch ein implizites Bild über die Politiknetzwerke. Es wird überwiegend von Behördenarrangements dominiert, die allerdings eher als organisatorische und prozedurale Strukturen der öffentlichen Akteure kommuniziert werden. Dass auch gleichgestellte private Akteure ebenfalls Teil eines Behördenarrangements sein können, ist eher auf der Gesamtdiskursebene zu verstehen, als in den Artikel zu lesen. Zumindest in den Artikeln, die sich mit dem Thema ESF Österreich beschäftigen, lässt sich in den und zwischen den Zeilen vieles über die Behördenarrangements und ihre Qualität lesen. Am meisten wurden die Behördenarrangements über die Anzahl und die Art der Akteure charakterisiert (siehe Abbildung 26) und dabei als pluraktorielle Strukturen erkannt.<sup>459</sup> Aus dem Gesichtspunkt administrativer Zugehörigkeit werden sie als heterogen, d.h. politikbereichsübergreifend beschrieben – wie dies aus der Zielsetzung im OP Beschäftigung entstanden und notwendig für die Förderumsetzung ist. Die Behördenarrangements wurden weiterhin nach dem Politisierungsgrad eher als bürokratisch als politisiert, nach dem Zentralisierungsgrad als eher zentralistisch als egalitär, nach dem Grad der vertikalen Koordination gleichermaßen abgeschottet und verflochten – im Föderalismuszusammenhang leicht nachzuvollziehen – und nach dem Grad der horizontalen Koordination eher fragmentiert als integriert beschrieben.

Abbildung 26. Behördenarrangement in der ESF-Förderung



Relative, kumulierte Häufigkeit, N = 603. Hell- und dunkelblaue Balkenteile stellen jeweils die Häufigkeitswerte der Merkmale in derselben Reihenfolge von links nach rechts dar. Beispiel: Die Mehrheit der Beiträge schätzen die Behörden als pluriaktoriell ein (100 Benennungen – hellblauer Balkenteil). Lediglich 29 Beiträge halten die Behördenarrangements für überwiegend monoaktoriell (dunkelblauer Balkenteil). Quelle: Eigene Darstellung

Die territorialen Beschäftigungspakte werden sowohl als Beispiele von Umsetzungsstrategien und -instrumente erkannt als auch von Politiknetzwerken im Sinne von gelungenen strategischen Allianzen. Auch werden die Regionalmanagements als Beispiele von dezentralen, koordinierenden Strukturen benannt.

<sup>458</sup> vgl. Knoepfel et al. 1997: 139 f.

<sup>459</sup> Die Analyse und Beschreibung der Merkmale der Behördenarrangements lehnt sich an die operativen Analysedimensionen nach Knoepfel et al. (2011: 199 ff.) an.

## Ressourcen

Um den Umsetzungsprozess einer öffentlichen Politik einzuleiten, werden nicht nur Strukturen gebildet, sondern auch Ressourcen aufgebracht. Im Übrigen werden Behördenarrangements und deren strategische Formen von Knoepfel et al. als interaktive Politikressource verstanden. Grundsätzlich bietet das Ressourcenmodell von Knoepfel et al. eine komplexe Grundlage, um das Thema Politikressourcen in der Strukturfondsumsetzung darzustellen und zu analysieren. In der Abbildung 27 ist das ESF-Clipping nach dem Kriterium *Ressource* analysiert und dargestellt.

Abbildung 27 Politikressourcen im ESF-Förderung



Relative Häufigkeit, N = 603. Quelle: Eigene Darstellung

Die Berichte über die Förderung zwingen dazu, über Geld zu berichten. Daher ist das Ressourcenbild, das der Gesamtdatenkorpus abgibt, eher geldzentriert. In beinahe der Hälfte der Artikel über EFS und in Dreiviertel der Artikel über EFRE wird das Thema Förderung angesprochen. Während die anderen Arten von Ressourcen erwähnt werden, wird Geld thematisiert: im Sinne von Finanzpolitik oder Finanzinstrumenten, auf der nationalen oder europäischen Ebene, im Bezug auf die Förderperiode 2006-2013 oder auf die zukünftige Periode, in abstrakter oder konkreter Form als Zahlen. Auch Themen von steter gesellschaftlicher Brisanz wurden angesprochen. Nicht nur die Verteilung von europäischen und nationalen Geldern und die distributive Politik ist das Thema, sondern auch die redistributive Politik (siehe Abbildung 28). Vor allem über Berichte zum Thema BMS-BezieherInnen oder arbeitsmarktferner Personen wird die Umverteilungsdebatte in die Öffentlichkeit weitergetragen.

Abbildung 28 Thema Distribution und Redistribution im Datenkorpus



Absolute Häufigkeit, N = 743. Quelle: Eigene Darstellung

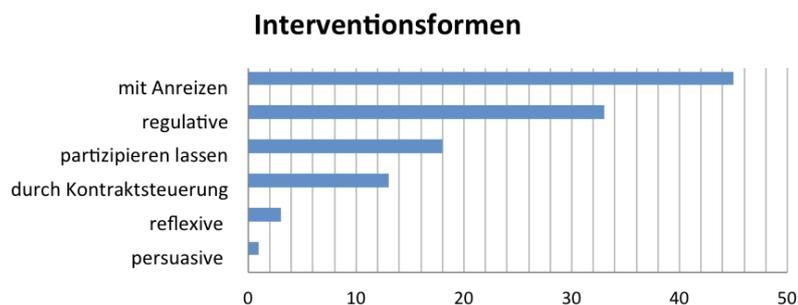
Auch volkswirtschaftliche und EU-finanzpolitische Hintergründe werden im Zusammenhang mit Geld beleuchtet. Abgesehen von der Notwendigkeit der nationalen Kofinanzierung, wie Der

Standard präzisiert<sup>460</sup>, sind für die Projekte die EU-Strukturforderungen grundsätzlich kein Geschenk aus Brüssel, weil Österreich ein Nettozahler ist. Die LeserInnen wissen oder sollen wissen, dass das Geld zuvor in Österreich erwirtschaftet worden ist.<sup>461</sup>

## Interventionsformen

Unter Umsetzungsprozessen werden die Formulierung von Umsetzungsstrategien, Aufbau eines Politiknetzwerkes und Anleitung von zielgerichteten Interventionen subsumiert, die Ressourcen in Resultate umwandeln. Über die Interventionsformen im EFRE-Clipping gibt es keine Angaben. Anders sieht es in den Artikeln über die ESF-Interventionen aus. Im ESF-Clipping stehen Interventionen mit Anreizcharakter an der ersten Stelle (siehe Abbildung 29). Gemeint sind die Förderungen. Damit verbunden und beinahe so häufig benannt sind die regulativen Maßnahmen, welche die Förderungen begleiten. Auf dem dritten Platz im Ranking steht *partizipieren lassen*. Die Entwicklung von Maßnahmen auf der regionalen und für die regionale Ebene rechtfertigt den Platz.

Abbildung 29 Interventionsformen



Relative Häufigkeit, N = 603. Quelle: Eigene Darstellung

Die Vollzugstheorien gehen weg von der Politikumsetzung als reine ausführende Funktion der Exekutive zur Politikumsetzung als Spiel zwischen den unterschiedlichen Akteuren einer öffentlichen Politik. Mindestens eine der Interventionsformen setzt beispielsweise das Umsetzungsspiel *Kooperation* voraus. Ein von 10 Artikeln im Gesamtdatenkorpus benennen Kooperation als Umsetzungsspiel. Sowohl in den Artikeln über ESF-Förderung als auch in den Artikeln über EFRE-Förderung finden die LeserInnen zusätzliche Angaben über Wettbewerb als horizontales Umsetzungsspiel zwischen den Geförderten (siehe Abbildung 30).

Was das Bild der Umsetzungsspiele nicht wiedergibt, ist die „Richtung“ der Politikumsetzung. Das ESF-Clipping zeigt eine klare Dominanz der Top-down-Perspektive (zu sehen auch in der Abbildung 31). Im Sinne von Knoepfel et al.<sup>462</sup> würde dieses Detail darauf hinweisen, dass die zentrale Fragen bei der Implementierung der ESF-Förderung war, welche Strukturen sind zu formen und welche Prozesse sind einzuleiten, damit der höchste Realisierungsgrad sichergestellt wird.

<sup>460</sup> vgl. Der Standard, 05.03.2011. Grundsätzlich wird für das Belegen der Quellen aus dem Datenkorpus aus Vereinfachungsgründen das Format <Medium, Datum> gewählt, dessen bewusst, dass die Artikel natürlich Autoren haben.

<sup>461</sup> vgl. OÖ Nachrichten, 21.12.2013; APA, 27.01.2012

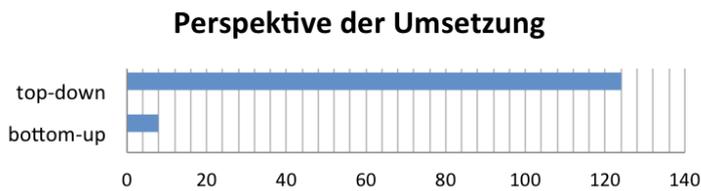
<sup>462</sup> vgl. Knoepfel et al. 2011: 219

Abbildung 30 Umsetzungsspiele zwischen den Politikakteuren



Absolute Häufigkeit, N = 743. Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 31 Perspektive der Umsetzung in der ESF-Forderung



Relative Häufigkeit, N = 603. Quelle: Eigene Darstellung

## Maßnahmen

„Implementierung ist die Phase, in der politische Absichten in messbare Taten umgesetzt werden.“<sup>463</sup> Das eigentlich Interessante an der Programmimplementierung ist das Maßnahmenportfolio. Nicht durch das Bild der Politiknetzwerke, sondern erst durch die Wahrnehmung der Maßnahmen in ihrer Diversität und anhand der gesellschaftlichen Partizipation und Implikationen bekommen die LeserInnen einen Eindruck des Ausmaßes der Strukturfondsinterventionen als komplexes „Netzwerks öffentlichen Handelns“<sup>464</sup>.

In der Darstellung der Politikadressaten standen Jugendliche auf dem ersten Platz in der Häufigkeit der Benennung (siehe Abbildung 32). Provokativ werden sie „Generation Hoffnungslos“<sup>465</sup> genannt. Entsprechend der Themengewichtung in der österreichischen Politik ist auch die Zahl und die Diversität der Maßnahmen für Jugendliche hoch.

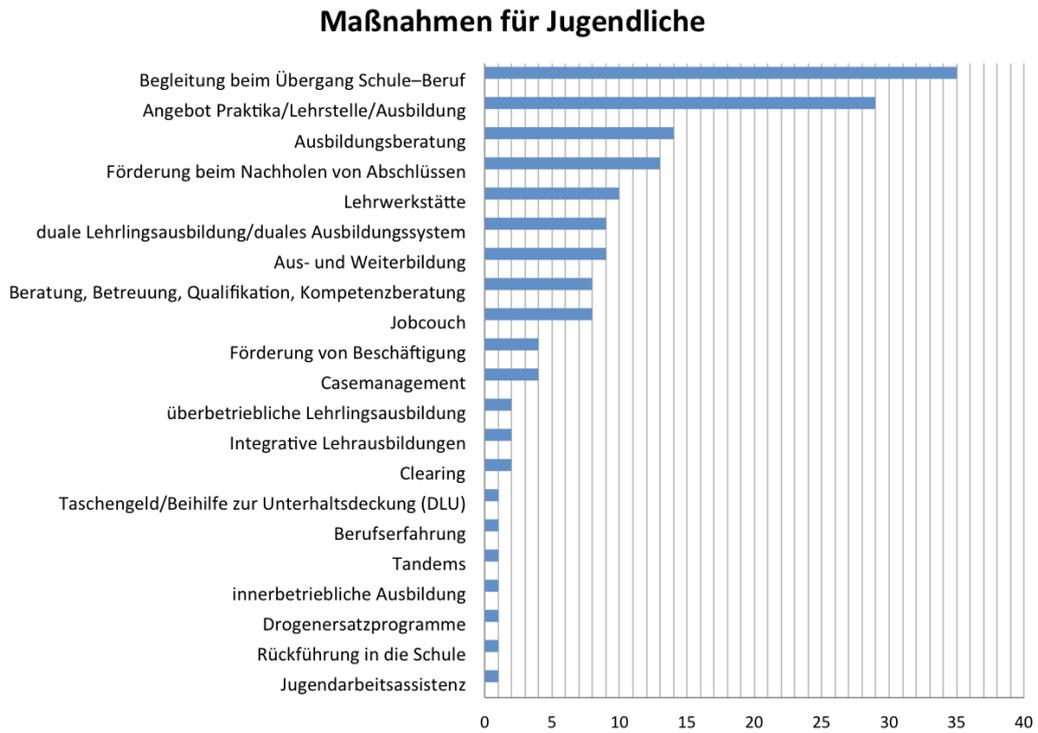
Die meisten Maßnahmen fördern Aus- und Weiterbildung und die Akkumulierung von Praxiserfahrung durch Praktika. Auf dem ersten Platz anhand des Häufigkeitskriteriums steht die Begleitung im Übergang von Schule zum Beruf.

<sup>463</sup> Blum; Schubert 2011: 126

<sup>464</sup> Clivaz 1998, zit. nach Knoepfel 2011: 213

<sup>465</sup> Format, 25.05.2012

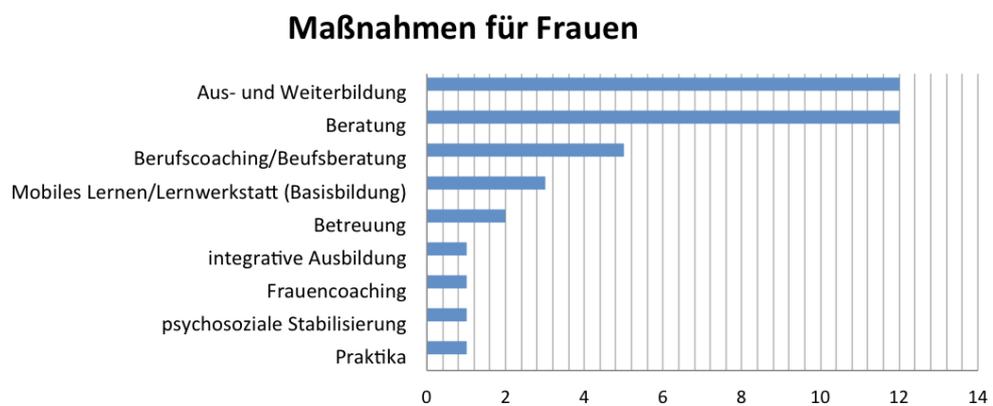
Abbildung 32 Maßnahmen für Jugendliche



Relative Häufigkeit, N = 603. Quelle: Eigene Darstellung

Dominant im Bild der Maßnahmen für Frauen im Rahmen der ESF-Förderung (Abbildung 33) sind die Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Alle Maßnahmen sind eingeleitet durch Beratung und begleitet durch Betreuung. Das Thema Frauen bzw. Frauen und Arbeitsmarkt ist im Datenkorpus präsent und in seiner Komplexität dargestellt. Kontingenzanalytisch betrachtet, berühren beispielsweise die Artikel zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt der (alleinerziehenden) Mütter auch weitere Themen wie Gewalt, Schulden, Mutterschutz, Kinderbetreuung, soziale Inklusion, Armut, Leiharbeit etc.

Abbildung 33 Maßnahmen für Frauen



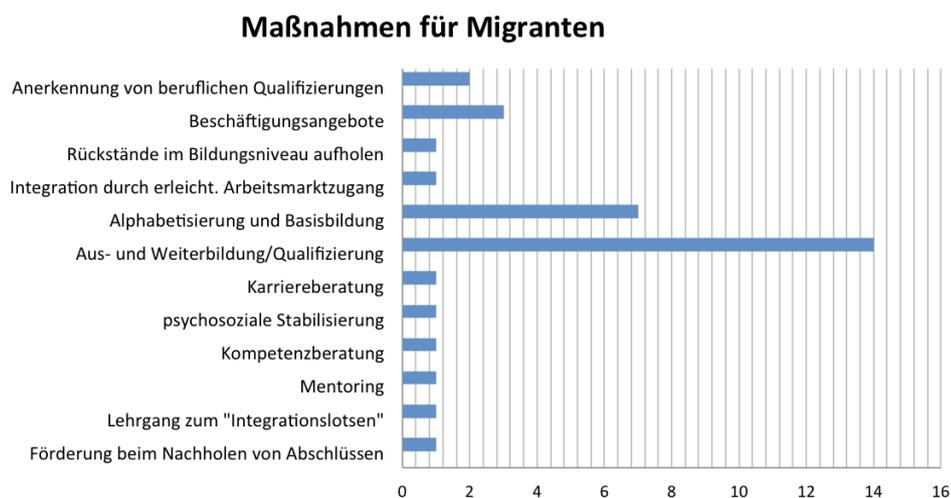
Relative Häufigkeit, N = 603. Quelle: Eigene Darstellung

Frauen und Arbeitsmarktpolitik wurde auch einfach als Anlass genommen, über aktuelle Frauenthemen kritisch zu schreiben, wie zum Beispiel über die Lippenbekenntnisse der Politik bzgl. Frauenquote<sup>466</sup>.

Die Maßnahmen für die Langzeitarbeitslosen, um die dritte Position in der Liste der Zielgruppen weiter abzarbeiten, konzentrieren sich in vier Richtungen: Berufsqualifizierung, beruflicher Wiedereinstieg, Kurzarbeit oder Transitarbeit und Einzelfallhilfe.

Die Maßnahmen für Migranten (Abbildung 34) stützen sich in der Darstellung des ESF-Clipping auf vier Säulen: Anerkennung von im Heimatland erworbenen Qualifikationen, Schaffung von Beschäftigungsangeboten, aber vor allem Alphabetisierung und Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Die Förderung für Frauen mit Migrationshintergrund und deren Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erfolgt beispielsweise über Mentoringprogramme<sup>467</sup> oder Transitarbeitsplätze<sup>468</sup>. Für junge Mädchen mit Migrationshintergrund werden zum Beispiel angepasste Maßnahmen angeboten: Erlernen der Sprachkompetenz unter Anwendung theaterpädagogischer Maßnahmen<sup>469</sup>, integrierte Basisbildung und Sozial-, Berufs- und Bildungsberatung.

Abbildung 34 Maßnahmen für Migranten



Relative Häufigkeit, N = 603. Quelle: Eigene Darstellung

Dass die Integration arbeitsmarktferner Personen im OP Beschäftigung Österreich 2007-2013 ihren eigenen Schwerpunkt bekommen hat, bekam ein entsprechendes Echo in den Medien. Das Bild aus dem ESF-Clipping (Abbildung 35) zeigt zwei klare Maßnahmenrichtungen: (1) Für arbeitsmarktferne Personen wird über Clearing-, Beratungs- und Betreuungsmaßnahmen eine berufliche Orientierung und aktive Arbeitssuche eingeleitet oder (2) es werden Beschäftigungsplätze in gemeinnützigen Organisationen oder/und in den unter anderem vom Arbeitsmarktservice geförderten sozialökonomischen Betrieben angeboten.

<sup>466</sup> vgl. ooe-nachrichten.at, 19.03.2012

<sup>467</sup> vgl. Salzburger Fenster, 18.05.2010

<sup>468</sup> vgl. Salzburger Volkszeitung, 09.07.2010

<sup>469</sup> vgl. learnforever.at, 17.06.2013

Abbildung 35 Maßnahmen für arbeitsmarktferne Personen



Relative Häufigkeit, N = 603. Quelle: Eigene Darstellung

„Die gesellschaftliche Bedeutung aktiver Arbeitsmarktpolitik in Form sozialökonomischer Betriebe und gemeinnütziger Beschäftigungsprojekte ist gerade im Kontext der bedarfsorientierten Mindestsicherung ungebrochen.“<sup>470</sup>

Die Mehrheit der anderen Maßnahmen zielt auf den Abbau der multiplen Hemmnisse ab. Diese Zielgruppe besitzt besondere Merkmale, die eine Arbeitsaufnahme erschweren, verhindern oder gar unmöglich machen, die durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nicht adressiert werden können: geringe Schulbildung, fehlende, geringere oder lückenhafte Ausbildung, fehlende Motivation, Ziel- und Perspektivlosigkeit, fehlende Lebensplanung, fehlendes Selbstbewusstsein, ungepflegtes Erscheinungsbild, ungesunde Lebensweise, chronische Erkrankungen, Suchtproblematiken, familiäre Probleme etc.

In der Relation mit der Benennungshäufigkeit im Datenkorpus – 251 Mal im Kontext ESF-Förderung und 48 Mal im Kontext EFRE-Förderung – werden wenige konkrete Maßnahmen zur Unterstützung für Unternehmen erwähnt oder in Details beschrieben. Investorenforen, Unternehmensberatung-/Coaching, Flexibilitätsberatung für Betriebe (FBB), Labelingsysteme für Unternehmen, berufliche Erstausbildung für Unternehmen und deren Auszubildende und Umschulung von Arbeitskräften und einige weitere Maßnahmen wurden erwähnt und/oder beschrieben im ESF-Clipping. Das EFRE-Clipping erwähnen oder beschreiben Maßnahmen für die Bereiche Pflege und Gesundheitswesen, Tourismus/Freizeit, Denkmalpflege, Land- und Forstwirtschaft, Technik/IT, Geothermie, Abwasser, Handwerk, Baugewerbe, Transportindustrie, Bildung/Ausbildung und Umwelt.

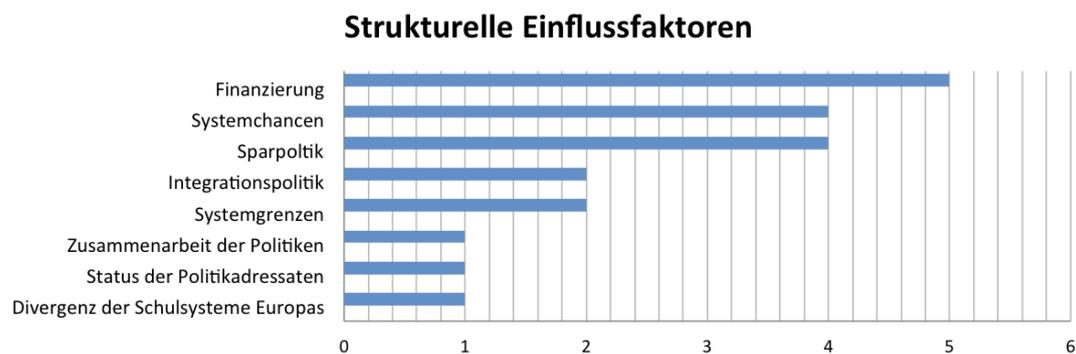
<sup>470</sup> Live-PR.com, 14.09.2010

## Einflussfaktoren

Die Umsetzung von Strukturfondsinterventionen bleibt von Einflussfaktoren nicht verschont. „Noch zu wenig Fördermittel“<sup>471</sup> wird zum Beispiel moniert. Im Datenkorpus werden sowohl Systemchancen als auch die Systemgrenzen erwähnt. In der Abbildung 37 werden als wichtige Einflussfaktoren struktureller Natur folgende angegeben: ausreichende oder mangelhafte Finanzierung, strukturelle Chancen, die in der Verlagerung der Produktionsstätte der Policies in die horizontale Ebene und die Politikregionalisierung liegen, die Integrationspolitik, die Bürokratie als Systemgrenze, die Zusammenarbeit der Politikbereiche, oder auch der Grundtenor zum Thema Geldausgeben, wie beispielweise Sparen. In diesem Zusammenhang wird zutreffend moniert: „Nicht in die Krise hinein sparen, sondern aus der Krise hinaus investieren.“<sup>472</sup>

Nicht ungeachtet blieb zum Themenkomplex Finanzierung das Thema Umsetzungskosten. Jeder zehnte Artikel über ESF sprach das Thema an und sogar jeder sechste Artikel zum Themen EFRE erwähnt Umsetzungskosten.

Abbildung 36 Faktoren, die situativ auf die Umsetzung der Strukturfondsinterventionen Einfluss genommen haben



Relative Häufigkeit, N = 734. Quelle: Eigene Darstellung

Die Implementierung der Strukturfondsförderung kann aber auch durch Faktoren beeinflusst werden, die außerhalb des Einflusses der Politikakteure liegen (siehe Abbildung 37). Der Datenkorpus thematisiert Faktoren politischer, wirtschaftlicher, finanzwirtschaftlicher oder demographischer Natur, die in der Förderperiode 2007-2013 Einfluss auf die Umsetzung der Strukturfondsförderung hatten. Gleichmaßen, jedoch mit unterschiedlicher Häufigkeit werden landinterne oder -externe Faktoren, wie die Wirtschaftskrise 2009, die anfangs 2010 noch ihre Folgen zeigte<sup>473</sup>, genannt oder das Verbot der Förderung der Unternehmen über die EU-KMU-Schwelle durch die neuen EU-Beihilfelinien<sup>474</sup>, das zum Verlust von beinahe 50% der Förderregionen geführt hätten.

<sup>471</sup> vgl. APA OTS, 12.03.2013

<sup>472</sup> WirtschaftsBlatt, 21.02.2013

<sup>473</sup> vgl. Burgenländische Bezirksblätter, 17.2.2010

<sup>474</sup> vgl. WirtschaftsBlatt, 24.01.2013

Abbildung 37 Faktoren strukturelle Natur, die auf die Umsetzung der Strukturfondsinterventionen Einfluss genommen haben



Relative Häufigkeit, N = 734. Quelle: Eigene Darstellung

### Defizite, Missstände, Missbrauch

Die Beschreibung des Datenkorpus soll nicht den Eindruck erwecken, es gäbe keinen kritischen Journalismus zum Thema Strukturfonds. Vor allem in der lokalgefärbten Berichterstattung wurden oft konkrete Aspekte kritisch betrachtet, auf Missstände hingewiesen, sie be- und verurteilt oder Anlass genommen, leserbeliebte Angriffe gegen die Lokalpolitiker zu führen – wie der Führungswechsel an der Spitze des AMS Wien im Sommer 2012<sup>475</sup>.

Die Artikel weisen auf unterschiedliche Umsetzungsdefizite. In abstrakter Form ausgedrückt wurden Vollzugsdefizite genannt, die beispielsweise weder vorhergesehen noch beabsichtigt waren (37 Mal), legitime (beabsichtigte) Defizite (dreimal) oder Mängel im Theorie-Praxis-Transfer (achtmal).

Ein konkretes, in Kauf genommenes, legitimes Defizit ist beispielsweise der Verwaltungsaufwand durch Bürokratie. „Kommt es dann zur Abrechnung und Prüfung, werden die Originalbelege in Ordnern zu Fuß zwischen den Institutionen hin- und hergetragen.“<sup>476</sup> Die Legitimität kompensiert nicht die Konsequenzen für die Umsetzung. Wegen Unverhältnismäßigkeit zwischen Nutzen und Kosten schrecken vor allem die kleinen Betriebe vor der Beantragung von Strukturfondsförderung zurück. Die EU-Mitteltöpfe werden demzufolge nicht ausgeschöpft werden. Das WirtschaftsBlatt vom 19.11.2010 weist auf Mängel Österreichs bei der Inanspruchnahme der Förderung hin. Projekte werden, um Mittel zu absorbieren, dringend gesucht<sup>477</sup>. Im Bereich EF-RE-Finanzierung führte die Erfahrung mit der Förderung zu einem Rückgang der Förderanträge. Der Bedarf nach Vereinfachungsvorschlägen<sup>478</sup> wird signalisiert und der Aufruf nach Vereinfachung der Vorschriften<sup>479</sup> verbreitet sich auch durch die Printmedien hindurch. Österreich nutzt den ESF nicht richtig.<sup>480</sup> Gefordert wird die Reduzierung der Bürokratie bei der Fördermittelbean-

<sup>475</sup> vgl. Die Presse, 29.06.2012

<sup>476</sup> Die Presse, 24.01.2014

<sup>477</sup> vgl. APA OTS, 14.03.2011

<sup>478</sup> vgl. eu-infothek.com, 22.03.2012

<sup>479</sup> vgl. kurier.at, 19.11.2012

<sup>480</sup> vgl. APA, 25.11.2013

tragung<sup>481</sup>, Verbesserung der Rechtsrahmen, Vereinfachung der Vorschriften für staatliche Beihilfen und der Sicherheitsvorschriften<sup>482</sup>, Budgetdisziplin und Stärkung des Proportionalitätsprinzips<sup>483</sup>. Titel wie „EU-Projekte: Weniger Bürokratie wäre mehr“<sup>484</sup> spiegeln in den Printmedien die Erfahrung und den Wunsch der Projektträger wider.

Auch im Hinblick auf Effizienz und Effektivität wird das Thema Defizite angesprochen. Von der EU-Ebene wird grundsätzlich eine bessere Verzahnung der Struktur- und Kohäsionsfonds gefordert.<sup>485</sup> Der Regionalpolitik wird eine nicht hinterfragte Konstruktion der Regionalförderung<sup>486</sup> vorgeworfen. Vom Gießkannenprinzip sollen die Strukturfördermittel mehr auf Zukunftsthemen wie Alternativenergien oder Energieeffizienz fokussieren.<sup>487</sup> Die Doppelgleisigkeit der Fördertöpfe soll abgeschafft werden, die Mehrfachsubventionen sollen zurückgeschraubt<sup>488</sup> werden. Es wird mehr Kreativität gefordert: Acht von hundert Arbeitslosen in Österreich sind unter 25 Jahre alt. Für die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit gibt es viel Geld, aber kaum neue Konzepte.<sup>489</sup>

Auch Missstände wurden aufgedeckt. Eine von wenigen Kritiken an den AMS-Maßnahmen war im März 2010 die falsche Verwendung von Fördermitteln<sup>490</sup>. Eine nicht ordnungsgemäße Auftragsvergabe kritisiert auch *Profil*<sup>491</sup>.

Kritisiert wird das Missbrauchen von EFS-Förderung als Politikinstrument, um „auf Kosten einer besonders verletzbaren Gruppe an Popularität zu gewinnen“<sup>492</sup>. Europa wird als ein Raum frei von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit von manchen Politikern in demselben Kontext hochgepriesen, in dem es Tatsache ist, dass ausgerechnet rassistisanfällige ethnische Minderheiten wie die Roma-Minderheit kaum Chancen haben, an die Fördertöpfe zu kommen.<sup>493</sup>

Auch Betrug bei der Verwendung von Fördermitteln<sup>494</sup>, Betrugsbekämpfung<sup>495</sup> und Korruption<sup>496</sup> finden Platz in der Berichterstattung über Strukturfonds. Am Beispiel von Deutschland wird gezeigt, dass vor allem Gründer und kleine Unternehmen, die besonders auf die Fördermittel angewiesen sind, unter den verschärften Vergabebedingungen leiden, die als Folgen von Fördermittelbetrug verhängt wurden.<sup>497</sup>

Trotz aller Defizite und Missstände wird die Förderung über Strukturfonds grundsätzlich als Chance gesehen. Die Strukturfonds eröffnen vor allem in schwierigen Zeiten neue Finanzierungswege<sup>498</sup>.

<sup>481</sup> Die Presse, 24.01.2014

<sup>482</sup> vgl. oe-journal.at, parlament.gv.at, 9.03.2012,

<sup>483</sup> vgl. APA OTS, 16.03.2011

<sup>484</sup> Der Standard, 10.01.2012

<sup>485</sup> vgl. der Standard, 21.04.2012

<sup>486</sup> vgl. ebenda, 01.01.2012

<sup>487</sup> vgl. ebenda

<sup>488</sup> vgl. Der Standard, 21.04.2012

<sup>489</sup> vgl. Tiroler Tageszeitung, 04.07.2013

<sup>490</sup> vgl. Niederösterreichische Nachrichten, 01.03.2010

<sup>491</sup> vgl. Profil, 04.06.2012

<sup>492</sup> APA-OTS, 18.09.2010

<sup>493</sup> vgl. Die Presse, 29.09.2010

<sup>494</sup> vgl. APA OTS, 20.03.2012

<sup>495</sup> vgl. APA OTS 14.01.2010; Österreich Journal, 15.01.2010

<sup>496</sup> vgl. Der Standard, 25.02.2013

<sup>497</sup> vgl. PR INSIDE, 22.04.2010

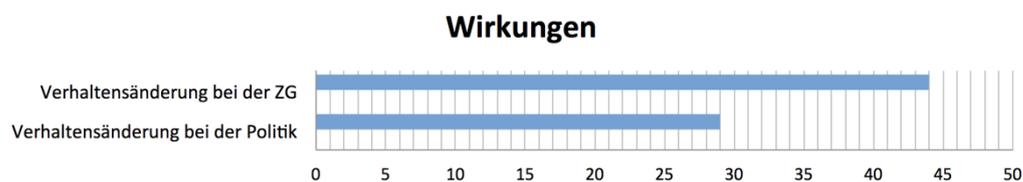
<sup>498</sup> vgl. Die Presse, 02.01.2010

## Wirkungen

Positive, intendierte und nicht intendierte, direkte oder indirekte Veränderung als Ergebnis der Strukturfondsförderungen werden in unterschiedliche Formen gebracht, meistens anhand von Beispielen auf individueller Ebene, auf der Ebene von Betrieben, auf der Ebene von Regionen oder Bundesländer. Die meisten Veränderungen werden innerhalb von investigativ-informativen Artikeln beschrieben, einige haben ein Leitmotivcharakter, wie zum Beispiel, dass das Burgenland sich vom landwirtschaftlichen zum innovativen Standort entwickelt hat<sup>499</sup>, einige stellen eine mittlerweile zu plakativ gewordene Aussage dar: wie „Vorbild Österreich“<sup>500</sup>. Alle sind jedoch klare politische Statements.

Abstrahiert auf zwei Ebenen konnten in Folge der ESF-Förderungen beispielsweise Wirkungen bei den Zielgruppen und bei der Politik in den unterschiedlichen Strukturen beobachtet werden (siehe Abbildung 38).

Abbildung 38 Wirkungen der ESF-Interventionen



Relative Häufigkeit, N = 603. Quelle: Eigene Darstellung

## Meinungen zu Strukturfondsinterventionen

Analog zum Thema Wirkungen überwiegen im Datenkorpus positive Meinungen über die Strukturfondsinterventionen. Das Bild, welches beispielsweise das ESF-Clippig zu diesem Topik zeichnet, wird von kleinen Erfolgsgeschichten dominiert (siehe Abbildung 39). In der Tat bestimmen die Berichte über die konkreten kleinen Vorhaben und ihre Erfolge das Bild der ESF-Förderung. Dadurch wird auch dezidiert die Ebene der Berichterstattung auf die regionale und lokale Ebene nach unten gezogen, ohne jedoch das ganze Große aus den Augen zu verlieren. Diese letzte Feststellung rekurriert weniger auf eine Interpretation als auf eine Botschaft des Materials und zwar, dass die Regionalpolitik eine europäische Erfolgsgeschichte ist<sup>501</sup>.

Was über die Dominanz der Strategie Europa 2020 im Gesamtbild ESF-Förderung an die Leserschaft transportiert wurde, ist auch durch die Meinung bestätigt, dass die Strukturfonds nicht nur bei der Lösung von den in der Vergangenheit entstandenen Probleme beitragen, sondern auch eine klare Zukunftsorientierung haben.

Dass die ESF-geförderten Maßnahmen nachhaltig sind, darüber wird eine positive Prognose erstellt.

Das Meinungsbild zu ESF-Interventionen ist eine Mischung von Realismus und idealisierten Ansichten, von nüchternen Konklusionen und wohlwollenden Bewertungen, von Frustration und

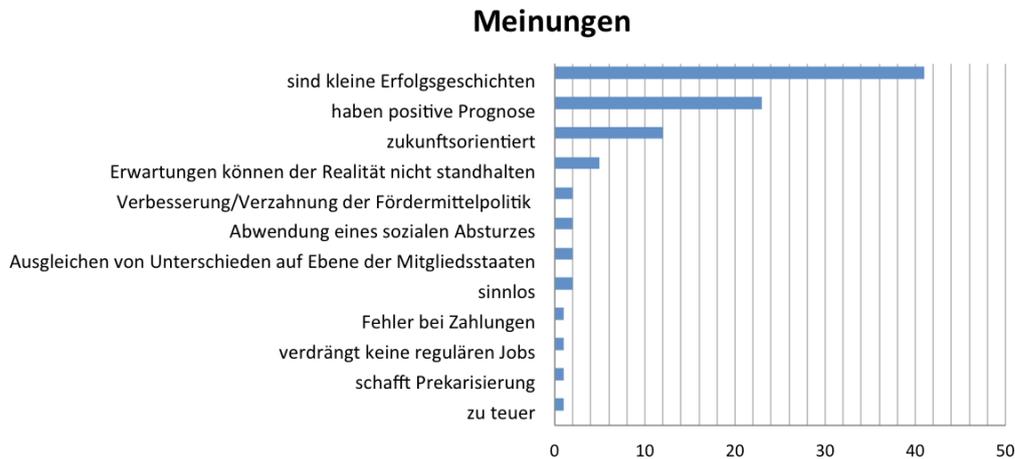
<sup>499</sup> vgl. Der Standard, 03.11.2012. Das erklärt zum Teil, warum Burgenland in der Tag Cloud-EFRE eine hohe Häufigkeitsbenennung aufzeigt.

<sup>500</sup> APA, 01.02.2012

<sup>501</sup> vgl. Österreich Journal, 15.01.2010

Hoffnung, von Depositionen zu Abwicklung, zu Zweck und Sinn der Maßnahmen, zu Finanzpolitik und ihren sozialen Implikationen und Zukunftsvisionen, vom Erzählen aus eigener Erfahrung mit den Strukturfondsinterventionen und, nicht zuletzt, eine Mischung von oft konträren Einschätzungen zum Thema Nutzen und Kosten.

Abbildung 39 Meinungen zur ESF-Maßnahmenförderung



Relative Häufigkeit, N = 603. Quelle: Eigene Darstellung

## 7.4 Das Bild hinter dem Bild

Hätte ein/e LeserIn nachhaltiges Interesse am Thema Umsetzung der Strukturfondsinterventionen in Österreich in der Förderperiode 2007-2013 und auch Zugang zu allen 734 Artikel der Untersuchung, hätte sie oder er hiermit ein informatives Bild in der Breite und Tiefe mit vielen Hintergrundinformationen über die Strukturfonds Österreichs. Der Bezug zur eigenen Realität ist zumindest für die LeserInnen der lokalen Medien dadurch gegeben, dass die Medien das Thema selten abstrakt formuliert haben, sondern im Zusammenhang mit einem Projekt „um die Ecke“. Diese kleinen Erfolgsgeschichten zeigen, dass Erfolg nicht auf großen Zahlen beruht, sondern aus Details auf der Ebene der Politikbegünstigten und Zielgruppen wahrgenommen wird. In der Darstellung des Themas spielt die lokale Perspektive eine wichtige Rolle, sie ist selten abgekoppelt von der Europaperspektive.

Der Datenkorpus spiegelt nicht nur die Umsetzung der Strukturfondsinterventionen wieder, sondern konstruiert diese Wirklichkeit neu. Aus der Diskursperspektive ist das Bild Strukturfondsinterventionen in Österreich in der Förderperiode 2007-2013 gleichermaßen (1) Produkt, (2) Gegenstand und (3) Instrument der öffentlichen Auseinandersetzungen zum Thema Strukturfondsinterventionen. Die Träger dieser Auseinandersetzungen sind die Politik, die Berichterstatler selbst und die Leserschaft/die PrintmedienkonsumentInnen und ... der Diskursanalytiker. „News production involves interpretation. News analysis involves interpretation again.“<sup>502</sup>

Durch Beschaffung, Auswertung und Zusammentragen von Informationen entstand das mediale Produkt *Umsetzung der Strukturfondsinterventionen in Österreich in der Förderperiode 2007-*

<sup>502</sup> Paalman 1997: 90

2013, das den PrintmedienkonsumentInnen zur Verfügung gestellt werden konnte. Auch wenn es eindeutig ist, wer die Presseartikel schreibt, ist die Rolle ProduzentIn/KonsumentIn nicht klar zugewiesen. Die PrintmedienkonsumentInnen verlassen oft ihre Konsumentenrolle und werden zu DiskursproduzentInnen. Diese Rollenalternanz betrifft jeden der Diskurssträger oder Diskursgemeinschaften, die entstehen. So wie sich hinter dem Begriff *Politik* PolitikerInnen mit unterschiedlicher Parteizugehörigkeit verbergen, weisen die Printmedien auch eine politisch-kulturelle Prägung auf (siehe Kap. 7.3), die Gemeinschaften mit einem diskursiven Charakter bilden. Analog bilden die LeserInnen, sei es als KonsumentInnen oder ProduzentInnen, Diskursgemeinschaften linksliberaler, ländlich-konservativer oder quasi parteineutraler Couleur, christlich geprägt oder ökologisch militant. Die Differenzen zwischen Diskursgemeinschaften erzeugen Spannung – Akzeptanz vs. Ablehnung, Meinungsinklusion vs. Meinungsexklusion – und ebenso den Bedarf, die Standpunktunterschiede im Gespräch zu klären.

Das heißt, dass das Produkt keinesfalls das Ergebnis von passiver Archivierung von Informationen war, sondern zum Gegenstand einer kritischen Auseinandersetzung mit der Thematik wurde. Damit ist nicht nur gemeint, dass der kritisch-investigative Journalismus Fragen gestellt und Antworten gesucht hat, sondern auch die LeserInnen. Relevant ist dabei die Tatsache, dass einige Artikel Leserbriefe darstellen, wie ein Feedback zum Thema Bürokratie in Die Presse vom 24.01.2013. Inwieweit die Politik als Diskurselite durch Statements, Dementis oder Apelle an der Entstehung des Produktes teilgenommen haben, ist nur an den Pressemeldungen der jeweiligen politisch-administrativen Institutionen zu ahnen. Im Datenkorpus (Diskursfeld) kommt Politik eher als Objekt der medialen Berichterstattung über, jedoch nicht (auch) als Subjekt des politischen Geschehens vor – jedenfalls nicht allein.

Das Thema Umsetzung der Strukturfondsinterventionen in Österreich ist auch Instrument. Nicht nur die Politik hat das Thema instrumentalisiert, um politisches Kapital anzusammeln, sondern auch Journalisten nutzten das Thema, um Angriffe durchzuführen, Defizite, Missstände und Missbrauch aufzudecken. Beispiele dazu gibt das Unterkapitel *Defizite, Missstände, Missbrauch*.

An manchen Stellen der Analyse wurden tiefere Einblicke in das Material angeboten, um hinter den Zahlen, Verallgemeinerungen und Abstraktionen trotzdem nicht die Verbindung zum realen Fall zu verlieren. Die Analyse und Darstellung des Datenkorpus bleibt jedoch bewusst auf eine bestimmte Oberfläche begrenzt. Die Intention dahinter war eher, einen Überblick der Strukturfondsumsetzung zu verschaffen. Würden die Evaluationsrahmenbedingungen es ermöglichen, könnten weitere Regelstrukturen analysiert werden wie Äusserungsmodalitäten, Gebrauch und semantisches Feld der Begriffe, Argumentationsrepertoire und -strategien, welche die Diskursteile verfolgen. Dabei soll weiterhin berücksichtigt werden, dass diese diskursiven Formationen, genau wie das ganze Diskursfeld *Umsetzung der Strukturfondsinterventionen in Österreich in der Förderperiode 2007-2013*, Ergebnis eines Interpretationsprozesses sind. Jedoch legitimieren und institutionalisieren diskursive Formationen die Legitimität der Sichtweise<sup>503</sup> zu diesem Thema, gleich ob negativ oder positiv, pessimistisch oder optimistisch, als Ergebnis einer Manipulation oder nah an der Umsetzungsrealität.

---

<sup>503</sup> vgl. Schwab-Trapp 2011: 37

## 8. Zusatznutzen der Strukturfondsprogramme

*„Reducing social systems to a set of equations has the merit of elegance, but only rarely that of relevance.“* (Norman Thomas Uphoff und Warren F. Ilchman)

Das Kapitel 5 definiert aufgrund einer empirischen Untersuchung und einer ausführlichen semantischen Analyse den Begriff Mehrwert neu. Die Ergebnisse flossen in ein Messinstrument, das auf neue bislang unbeachtete Mehrwertdimensionen hinzeigt und vor allem Mehrwert aus dem methodisch-abstrakten Kontext des Wirkmechanismus herausnimmt und verstärkt auf den europäischen und nationalen Kontext der Policy-Umsetzung bezieht. Das Kapitel 8 setzt diesen Weg fort und versucht für Mehrwert einen Kausalmechanismus festzulegen. Es setzt natürlich voraus, dass die LeserInnen die (zumindest anteilige) Synonymie der Begriffe Mehrwert und Zusatznutzen akzeptieren. Dies wird die Rolle des einführenden Kapitels sein.

### 8.1 Theoretische Kontextualisierung des Begriffes Zusatznutzen

Die Analyse der Umsetzung und die Bewertung der Ergebnisse der Strukturfonds lassen sich grundsätzlich anhand der Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit beschreiben. Relevant für die zu untersuchende Fragestellung ist die Wirksamkeit und die Funktion dieses Kriteriums, die zielgerichteten, intendierten und erwarteten Wirkungen mit den realen Wirkungen der öffentlich politischen Maßnahmen zu vergleichen. Es wurde jedoch im Kapitel 5 daran erinnert, dass eine Reihe von Wirkungen auch außerhalb des erwünschten Bereiches passieren kann und dass manche dieser direkten oder indirekten nicht intendierten Wirkungen durchaus positiver Natur sein können. Daraufhin wurde die semantische Bedeutung des Begriffs Mehrwert neukonstruiert.

Die semantische Analyse des Begriffs *Mehrwert* im Kapitel 5 hat die Polyvalenz seiner Bedeutung vom kaufmännischem Mehrwert über Erfolg, Resultat bis hin zur Wirkung herausgearbeitet. Die Frage ist nun, ob der Begriff Zusatznutzen nicht teil- oder ganzsynonym mit dem Begriff Mehrwert ist.

Das Wirtschaftslexikon<sup>24</sup> definiert Zusatznutzen als Produktspekte, die nicht physischer Natur sind (Service, zusätzliche Garantieleistungen, Imagetransfer)<sup>504</sup>. Das Gabler Wirtschaftslexikon geht in seiner Onlineausgabe in dieselbe Richtung: Zusatznutzen ergänzt den Nutzen eines Produktes durch Eigenschaften, die „auf die Befriedigung seelisch-geistiger Bedürfnisse (bspw. soziale Bedeutung, Prestige, Selbstbestätigung und -achtung) oder individuelle Wertschätzung des Produktes“<sup>505</sup> abzielt. Die nutz- und wertergänzende Funktion des Zusatznutzens ist auch das Hauptdefiniens des Begriffs *added value* im europäischen Kontext. Der in Kapitel 5 erwähnte Bericht des IQ-Net Report des European Policies Research Centre zitiert die „klassische“ Definition von Mehrwert der Kommission der Europäischen Gemeinschaften: „... the value resulted from the Community assistance which is **additional** [Unterstreichung des Verfassers] to that

<sup>504</sup> <http://www.wirtschaftslexikon24.com/d/zusatznutzen/zusatznutzen.htm> (18.11.2013)

<sup>505</sup> Springer Gabler Verlag (Hg), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Zusatznutzen. In: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/57577/zusatznutzen-v4.html> (18.11.2013)

which have been secured through the Structural funds and the Cohesion funds by the national and regional authorities and private sector". Die Praxis verwendet den Begriff Zusatznutzen entsprechend dem englischen Begriff *added value*<sup>506</sup>. Sieben von zehn Befragten stimmen der Synonymie zwischen Mehrwert und Zusatznutzen zu.

Für die Zwecke der vorliegenden Evaluationsstudie wird der Begriff Zusatznutzen dem Begriff Mehrwert semantisch gleichgestellt und als Synonym verwendet. Die analytisch-konzeptuellen Überlegungen zur Beantwortung der Untersuchungsfrage werden auch an den theoretischen Diskurs in Kapitel 5 über Mehrwert anknüpfen und ihn im Sinne der Fragestellung fortsetzen. Aus Rücksicht auf die unterschiedlichen Meinungen der LeserInnen und zur Bewahrung der Verpflichtung zum Kapiteltitle wird im Kapitel 8 Mehrwert immer in der Begleitung von Zusatznutzen in Form des Paar-Lexems *Zusatznutzen/Mehrwert* vorkommen.

## 8.2 Fragestellung und Methodik

Die Untersuchungsfrage lautet: Wie gestalten sich Art und Umfang des zusätzlichen Nutzens und wie bringen Strukturfondsprogramme den nationalen oder regionalen Programmen zusätzlichen Nutzen?

Aus der Fragestellung und zur Beantwortung der Fragestellung werden zwei Aufgaben abgeleitet: (1) die Beschreibung von Art und Umfang des zusätzlichen Nutzens und (2) das Verfolgen der Kausalitätsfrage.

Ein erster Einblick in das Thema wurde mithilfe eines halbstrukturierten Interviews explorativ gewonnen. Methodisch folgte eine schriftliche Online-Befragung von zehn Projektträgern anhand eines halbstrukturierten Interviews. Die Auswertung der damit gewonnenen Daten berechtigte die semantische Gleichstellung der Begriffe Mehrwert und Zusatznutzen. Die Synonymie wurde sowohl durch direkte Aussage als auch durch die gegebenen Beispiele bestätigt. Es wurde sowohl nach Definitionen als auch nach weiteren Beispielen von Zusatznutzen gefragt, um daraus die Grundzüge eines Entstehungsmechanismus abzuleiten. Weiterhin wurden die Erkenntnisse aus der Untersuchung des Themas Mehrwert aus dem Kapitel 5 sowohl zur Aufgabe 1 als auch zur Aufgabe 2 mit dem Ziel berücksichtigt, entsprechende Instrumente aufzubauen.

### Beschreibungsmodell

Zur Durchführung der ersten Aufgabe, Beschreibung von Art und Umfang des Zusatznutzens/Mehrwerts, wurden ausgewählte Studien, Evaluationsstudien und sonstige Fachpublikationen zu Strukturfondsinterventionen ausgewertet und die relevanten Aussagen systematisch präsentiert. Dabei wurde eine Systematik aufgebaut, die den Vergleich zwischen ESF und EFRE ermöglichte.

Zur Beschreibung von Art und Umfang des Zusatznutzens aus der empirischen Erhebung wurde das im Zusammenhang mit dem Thema Mehrwert entwickelte Instrument benutzt (im Kapitel 5). Das Instrument kann sowohl die strukturellen, prozessualen und verhaltensbezogenen Ebe-

---

<sup>506</sup> vgl. INT-0414-09 Z. 8-14

nen, auf denen der Zusatznutzen/Mehrwert entsteht, als auch die Attribute, die dem Zusatznutzen/Mehrwert im Wirkmechanismus gegeben wurden oder eingenommen haben (geplant – ungeplant, direkt – indirekt, kurzfristig – langfristig), differenziert berücksichtigen.

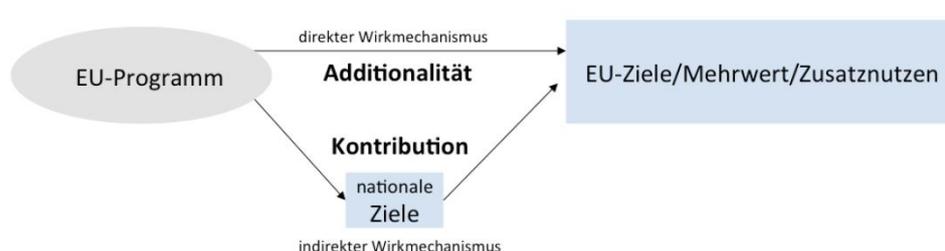
### Kausalmodell

Mayerhofer et al.<sup>507</sup> haben in ihrer makroökonomisch orientierten Pilotstudie methodische Ansätze angewendet, die sich auf Kausalmodelle stützen. Das Institut führte eine simulative Impact-Analyse auf Basis eines multiregionalen Input-Output-Modells durch, um quantitative Wirkungen der EU-Regionalförderung im Rahmen des EFRE-Strukturfonds für die Förderperiode 1995-1999 und 2000-2006 auszuweisen. Zumbusch und Pech<sup>508</sup> analysierten den EFRE vor dem Hintergrund seiner Funktion, sich auf die Regionen als Handlungsebenen zu beziehen, und legten qualitative Effekte im Bereich Regionalpolitik fest. Detailliert beschäftigen sich die beiden mit Politiklernen und Politikinnovationen und dem Einfluss vom EFRE auf Governance und rekurrieren dabei auf wirkungsanalytische Elemente.

Zur Durchführung der zweiten Aufgabe zur Zusatznutzenfrage wurde nach einem passenden Modell gesucht und schließlich ein eigenes Kausalmodell konstruiert. Das Modell übernimmt wenig aus den makro- oder mikroökonomischen Theorien und Wirkungsmodellen. Relevante Elemente zur Konstruktion eines Analyse- und Deskriptionsmodells zur Entstehung von Zusatznutzen/Mehrwert wurden in den Theorien zur Entstehung von EU-Mehrwert und im Multi-Level-Governance-Modell gefunden.

Stame versucht die Antworten auf die Kausalitätsfrage in dem europäischen Politikmodell zu finden und sieht zwei Mechanismen innerhalb der EU-Interventionen zur Produktion des Mehrwerts: (1) durch *Additionalität* (*additionality*) – die Komplementarität zwischen EU-Interventionen und nationalen Policy-Instrumenten wird vorausgesetzt; (2) durch *Beitragen* (*contribution*) – „Programs and interventions [...] contribute to the attainment of EU goals while pursuing their own national goals. In the first case [additionality] the EU value added is the direct outcome of the programme, while in the second [contribution] it is the indirect outcome of a program that had been put in place for different purposes“<sup>509</sup>. Zusatznutzen/Mehrwert entsteht dementsprechend entweder als Produkt eines direkten Wirkmechanismus mittels *Additionalität* oder als Produkt eines indirekten Wirkmechanismus mittels *Beitrag/Kontribution* (Abbildung 40).

Abbildung 40 Mechanismen zur Entstehung von Zusatznutzen/Mehrwert



Quelle: Eigene Darstellung

<sup>507</sup> vgl. Mayerhofer et al. 2009: 45 ff.

<sup>508</sup> vgl. Zumbusch, Pech 2009: 207 ff.

<sup>509</sup> Stame 2008: 126

Der theoretische Hintergrund dieser beiden Mechanismen rekurriert auf einen Paradigmenwechsel<sup>510</sup> in der Vollzugstheorie: von der Politikumsetzung als reine ausführende Funktion der Exekutive zur Politikumsetzung als Interaktion zwischen den unterschiedlichen Akteuren einer öffentlichen Politik als „implementation game“ (Bardach 1977). Das Umsetzungsspiel wird von der Beziehung und dem Machtverhältnis der Akteure bestimmt. Daraufhin entwickelten sich zwei Ansätze für Politikevaluation, die als Basis drei Theorien nutzen:

1. Ein erster Ansatz nutzt das theoretische Modell des Multi Level Governance und
2. die Prinzipal-Agenten-Theorie,
3. der zweite Ansatz nutzt die Offene Methode der Koordination.

Multi Level Governance (MLG) beschreibt das Phänomen der absichtlichen Abgabe des Regierens, „dispersion of governance across multiple jurisdictions“<sup>511</sup>; während die Prinzipal-Agenten-Theorie (siehe Kapitel 6) das Gegenteil beschreibt, und zwar die Mechanismen des Machtpräservierens. Die Koexistenz der beiden Theorien zur Erklärung der Additionalität ist in der Abbildung 41 dargestellt. Relevant für die Konstruktion des Instruments für die Identifikation des Entstehungsmechanismus sind folgende Variablen:

#### Aus dem MLG

- ▶ Information und Konsultation,
- ▶ Beteiligung der Interessengruppen an partizipativen, bottom-up orientierten Prozessen,
- ▶ Reaktions- und Abstimmungsbereitschaft,
- ▶ territorialer/integrierter raumbezogener Ansatz,
- ▶ Mechanismen für intelligente Regulierung,
- ▶ Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit und
- ▶ innovative Instrumente für partnerschaftliche Umsetzung.<sup>512</sup>

#### Aus der Prinzipal-Agenten-Theorie

- ▶ (Top-down-)Kontrolle,
- ▶ ergebnisabhängige Belohnung,
- ▶ Kautionsregelung,
- ▶ Informationskontrollsysteme.

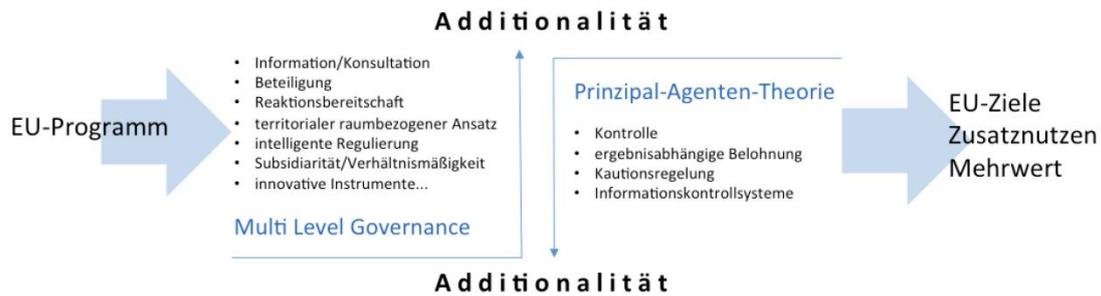
---

<sup>510</sup> vgl. Knoepfel 2011: 214 ff.

<sup>511</sup> Marks, Hooghe 2004: 16

<sup>512</sup> vgl. GIP 2013: 31; Europäische Union 2011: 10

Abbildung 41 Additionalitätsmechanismus



Quelle: Eigene Darstellung

Offene Methode der Koordinierung (OMK): Van Kersberger und Veerbeek nennen drei Governance-Methoden: (1) eine *Community Method* benutzt vom Europäischen Parlament, (2) die *Intergovernmental Method* benutzt vom Europäischen Rat und die (3) *Open Method of Coordination* (*Offene Methode der Koordinierung – OMK*), wodurch die einzelnen Staaten, vor dem Hintergrund der von der Europäischen Kommission gemeinsam verabschiedeten Objektiv, Standards oder Ablauffristen, ihre eigenen Realitäten frei und angepasst ansprechen<sup>513</sup>. Die strategischen Zielsetzungen Österreichs gehen konform mit den drei OMK-Prinzipien der EU: (1) Stärkung des sozialen Zusammenhalts und gleicher Chancen für alle durch angemessene und nachhaltige Sozialschutzsysteme und Politiken zur sozialen Eingliederung; (2) bessere Koordination von Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Sozial- und Nachhaltigkeitspolitik; (3) mehr Kooperation der Akteure bei der Zielfestlegung, Umsetzung und Evaluierung.<sup>514</sup>

Aus der OMK sind folgende Variablen relevant:

- ▶ ein breit von Europa formuliertes Leitziel,
- ▶ gleichzeitig realistische und national- und regionalbezogen formulierte Ziele,
- ▶ Konsens,
- ▶ Kreativität,
- ▶ Ausprobieren und Lernen von *best practices* bzw. Benchmarks.

OMK ist für Stame grundsätzlich Ursache und Kontext für *contribution*, die ihrerseits den Entstehungsmechanismus für Zusatznutzen/Mehrwert darstellt<sup>515</sup>. Kontribution schließt Zwang aus – von der breiten Zielformulierungsart wie in der Lissabon-Strategie bis in den Prozess der Evaluierung des eigenen Tuns und des Single-Loop- und Double-Loop-Lernens hinein. Ein breit formuliertes EU-Ziel hat einen strategischen Wert, denn es ermöglicht, dass die nationalen Programme über unterschiedliche Wege durch die Erreichung der nationalrelevanten Ziele indirekt (eben durch Kontribution) das EU-Ziel erreichen können (Abbildung 40). Das Akteursspiel auf der operativen Ebene zielt auf Konsensbildung ab und kultiviert Lernen sowohl durch Trial-and-Error-Tun<sup>516</sup> und Peer-to-Peer-Lernen als auch durch die von der Europäischen Kommission definierten Benchmarks. Ein Überblick der ausgewählten Bedingungen (Kategorien) wird in der Tabelle 6 gezeigt.

<sup>513</sup> vgl. Europäische Union 2011: 122

<sup>514</sup> OP Beschäftigung – BMASK 2009: 37; BMSK 2006: 6

<sup>515</sup> vgl. Stame 2008: 131

<sup>516</sup> „Die Methode der offenen Koordination ist daher mit Recht als ‚experimental governance‘ bezeichnet worden, also ein Verfahren des Versuchs und Irrtums, allerdings mit einem systematischen und kontrollierten Hintergrund des Lernens.“ (Schmid, Kull 2004: 17)

Tabelle 6 Hypothetische Bedingungen zur Entstehung von Zusatznutzen/Mehrwert innerhalb der Strukturfonds

Kategorien	Theoretische Grundlage
1 Information und Konsultation	MLG
2 Beteiligung der Interessengruppen	
3 Abstimmungsbereitschaft <sup>517</sup>	
4 territorialer/integrierter raumbezogener Ansatz	
5 Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit	
6 innovative Instrumente für partnerschaftliche Umsetzung	
7 Kontrolle	Prinzipal-Agenten-Theorie
8 ergebnisabhängige Belohnung	
9 Kautionsregelung	
10 Informationskontrollsysteme	
11 breit formulierte EU-Ziele	OMK
12 nat./regionale (erreichte) Ziele	
13 Konsens	
14 Ausprobieren (auch über Trial-and-Error)	
15 Lernen	
16 Benchmarks	

Quelle: Eigene Darstellung

## Methode

Eine der ersten Methodologien für die Darstellung und Beurteilung von Wirkungen von komplexen politischen Maßnahmen wurde von Luna Leopold et al. im Jahr 1971 erarbeitet.<sup>518</sup> Leopold und das Team verwendeten sie im Bereich Evaluation von Wirtschaft mit dem Ziel, einen direkten Zusammenhang zwischen bestimmten wirtschaftspolitischen Maßnahmen und ihrer Wirkung nicht nur im spezifischen wirtschaftlichen, sondern auch im ökologischen Bereich auszuweisen. Die Methodologie hat als Instrument eine Matrix, in der einerseits detaillierte wirtschaftspolitische Aktivitäten, andererseits Wirkungen aufgelistet wurden. Auf die vertikale Achse haben Leopold et al. 100 von den wichtigsten wirtschaftspolitischen Maßnahmen gebracht, auf die horizontale Achse 88 Wirkungen/Wirkungskriterien aus dem Bereich Umwelt. Die Matrix bot folgenden Überblick an: (1) die Position der positiven Wirkungen und ihre Prävalenz unter der Gesamtzahl der Wirkungen, (2) die Position der negativen Wirkungen und ihr Ausmaß unter der Gesamtzahl der Wirkungen, (3) die Position der neutralen Wirkungen.<sup>519</sup> Somit ermöglichte die Matrix von Leopold sowohl eine Übersicht der Wirkungen selbst als auch der Zusammenhänge zwischen Maßnahmen und den Bereichen, wo sich die Wirkungen entfalten konnten und wo sie Synergien entwickelt haben oder hätten entwickeln können. „One of the distinctive challenges for evaluators in socioeconomic development programmes [...] [is] how to evaluate complex sets of interlocking interventions and assess not only the contribution of each element, but the synergies between them, i.e., their matrix of cross impacts.“<sup>520</sup> Die Matrix von Leopold hatte jedoch eher eine Inventurfunktion. Sie konnte noch keine Rückschlüsse auf die Kausalitäten ermöglichen.

<sup>517</sup> Dies beschreibt eine erhöhte Bereitschaft der Mitgliedstaaten, die bisher ausschließlich nationalen politischen Maßnahmen mit der europäischen Ebene abzustimmen.

<sup>518</sup> vgl. Sanderson 2000, zitiert nach Radej 2011: 137

<sup>519</sup> vgl. Leopold et al. 1971

<sup>520</sup> European Commission 2008: 19

Die Frage der Kausalität lässt sich in der Regel besser deduktiv durch quantitativ-statistische Techniken auf Grundlage von großen Fallzahlen beantworten, denn es wird erwartet, dass die Antwort eine Generalisierbarkeit besitzt, die auf alle „Fälle“ von Zusatznutzen/Mehrwert angewendet werden kann. Allerdings hätte eine breit angelegte quantitative Befragung den Rahmen dieser Evaluation gesprengt. Außerdem war zu vermuten, dass ein Zusatznutzen/Mehrwert äquifinale und kombinatorische Kausalitäten hat, d.h., dass er durch unterschiedliche Wirkfaktoren entstehen kann, die auch in unterschiedlichen Kombinationen vorliegen können. Zur Unterstützung wird an der Stelle in die Argumentation die kritische Bemerkung von Michael Buchholz und Cornelia von Kleist hineingenommen, dass kein Wirkfaktor kontextfrei ist und dass lediglich kontextabhängig entschieden werden kann, ob ein Faktor ein Wirkfaktor wird.<sup>521</sup> Kontext wird zum Interaktionsraum.

Ende der 1980er Jahre entwickelte Charles C. Ragin<sup>522</sup> eine methodische Möglichkeit, einerseits Kausalrelationen darzustellen und zu analysieren, andererseits dies auch für Erhebungen mit mittleren Fallzahlen effektiv und systematisch durchführen zu können. Seine Methode, Qualitative Comparative Analysis, wendet die Abduktionslogik an. Für eine Beobachtung bzw. ein beobachtetes Ereignis wird nach Faktorenkombinationen (Gesetzmäßigkeiten) gesucht, die die Beobachtung/das beobachtete Ereignis erklären. Die Methode ist bekannt als „Kompromiss“ zwischen der quantitativen und qualitativen Methode und wird als zwei nacheinander entwickelte und stetig verbesserte Versionen angewandt: die Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (csQCA) und die Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis (fsQCA). Die erste Methodenversion verwendet dichotomisierte Kategorien (1 und 0), die andere erlaubt „unscharfe Mengen“ (eben *fuzzy sets!*), das bedeutet, dass die Kategorien theoretisch jeden Zahlenwert im Intervall vom 0 zu 1 einnehmen können.

Die QCA-Technik geht über die klassische Kausalitätsbedingung ( $U_a \rightarrow W_a$ : Ursache a führt zur Wirkung a) hinaus und berücksichtigt die wahrscheinliche Multikausalität einer Wirkung auf:  $U_a$  und/oder  $U_b \dots$  und/oder  $U_n \rightarrow W_a$ . Der Zweck der empirischen Untersuchung nach Ragin ist nicht, eine kausale Linearität zu finden, sondern zu identifizieren, welche Bedingungen in welchen komplexen Konstellationen zu (derselben) Wirkung führen können.<sup>523</sup> Dementsprechend fiel die Entscheidung zur Methode für die Untersuchung der vorliegenden Fragestellung auf die Qualitative Comparative Analysis.

Methodisch liegt das Hauptziel der QCA darin, hinreichende und notwendige Bedingungen<sup>524</sup> für die zu untersuchende Wirkung herauszuarbeiten. Für die vorliegende Evaluierung wurde die Formulierung der hypothetischen Bedingungen für die Entstehung von Zusatznutzen/Mehrwert aus der Auswertung der Fachliteratur theoretisch herausgearbeitet und durch die Erkenntnisse aus der Interviewreihe überprüft und ergänzt. Die Tabelle 6 zeigt 16 Bedingungen (Zeile 1 bis 16). Sind sie hinreichende und notwendige Bedingungen zur Entstehung von Zusatznutzen/Mehrwert von Strukturfonds?

<sup>521</sup> vgl. Buchholz, Kleist 1997: 43, zit. nach May 2011: 35

<sup>522</sup> vgl. Ragin 2007

<sup>523</sup> vgl. Ragin 2008

<sup>524</sup> Die Ursachenfaktoren tragen in der Ragins Technik den Namen *Bedingungen*. Ein Outcome W kann ohne eine notwendige Bedingung nB nicht entstehen. Wirkung W impliziert also Bedingung nB ( $nB \leftarrow W$ ). Die notwendige Bedingung nB ist **nicht** ersetzbar. Eine hinreichend Bedingung hB **kann** zu einer Wirkung W führen ( $B \rightarrow W$ ), ist jedoch **ersetzbar**. Wirkung W kann auch ohne Bedingung hB entstehen, denn wenn es diese nicht gibt, gibt es eine andere Bedingung.

Die zu untersuchenden Daten werden in der QCA in eine so genannte Wahrheitstafel eingegeben, die eine Relation zwischen Bedingungen und den von ihnen verursachten und (in der Regel) empirisch beobachteten Wirkungen visualisieren. In der csQCA darf jede Bedingungen und das beobachtete Outcome eine der zwei Ausprägungen annehmen: 0 für nicht vorhanden/nicht beobachtet und 1 für vorhanden/beobachtet. Das heißt, dass man den Zellen, in denen die interessierenden Bedingungen vorliegen, eine Eins zuordnet und Nullen denjenigen Zellen, in denen die interessierenden Bedingungen nicht beobachtet werden konnten. Die Erstellung der Wahrheitstafel selbst ist die qualitative komparative Analyse, denn sie visualisiert den kausalen Zusammenhang zwischen den Bedingungen und dem Outcome. Es folgt in einem iterativen Prozess die Analyse der eingetragenen Ausprägungen, um zu versuchen, die kausal relevanten Bedingungen im Sinne der Kriterien hinreichend und notwendig zu finden.

### 8.3 Analyse, Untersuchungsergebnisse und Interpretation

Um den Datenkorpus leichter verwalten zu können, wurden die Ergebnisse der Interviewreihe zum Thema Zusatznutzen/Mehrwert erst in eine Datenmatrix eingegeben, nachdem die Kategorien (abhängigen Variablen) dichotomisiert und in eine 16x16 Zellen große Datenmatrix eingetragen waren (siehe Tabelle 7).

Tabelle 7 Matrix mit Rohdaten zur Zusatznutzen/Mehrwert-Analyse

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
AMP	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0
Strat	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0
nPol	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0
nPcy	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1
ZG	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0
Res	0	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	0	1	1	0
Koop	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0
Überb	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
Innov	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0
nMeth	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
Lern	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Nach	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	0
RM	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	0
bAMP	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0
Eval	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	0
KND	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0

Legende: AMP = Gestiegenes Interesse für arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Themen Strat = Neue strategische Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik; nPol = Neue Politikinhalte; nPcy = Neue Policy-Instrumente; ZG = Spezielle Zielgruppen und spezielle Probleme; Res = Zurverfügungstellung von Ressourcen; Koop = Kooperationen, Netzwerke, Partnerschaften entstehen und festigen lassen; Über = Überblick und Verständnis für Zusammenhänge und Akteursspiele; Innov = Innovationsmotor; nMeth = Neue Ansätze, neue Methode, neue Instrumente auf der operativen Ebene; Lern = Austausch und neue Lernkultur; Nach = Nachhaltigkeit; RM = Regionalmanagement; bAMP = betriebsnahe Arbeitsmarktpolitik; Eval = Evaluationskultur; KND = Kosten-Nutzen-Denken. Quelle: Eigene Darstellung

In der ersten Spalte sind 16 von den 18 durch Interviews gewonnene Beispiele von Mehrwert aufgelistet (siehe Kap. 5). In der ersten Zeile sind die 16 in der Tabelle 6 aufgeführten hypothetischen Bedingungen zur Entstehung von Mehrwert/Zusatznutzen zu sehen. Bei der Überführung der Daten aus der Matrix in die Wahrheitstafel ist wegen der Zahl der Bedingungen/Kategorien ein erstes methodisch-technisches Hindernis aufgetreten. Die Anzahl der Bedingungen bestimmen in der QCA die Anzahl der Zeilen in den Wahrheitstafeln. Die Regel lautet: Zeilenanzahl =

$2^{as}$ , wobei  $as$  für die Anzahl der Bedingungen (Anzahl der Spalten) steht. Angewandt auf die vorhandene Untersuchung hätte die Wahrheitstafel 65536 Zeilen ( $2^{16}$ ) haben müssen – auf Papier nicht darstellbar. Die Lösung war die Reduktion der Bedingungen auf höchstens 4, um somit die Tafel auf 16 Zeilen zu reduzieren.

Die Neubetrachtung der vorgeschlagenen Bedingungen führte zu helfenden Erkenntnissen. Die drei theoretischen Modelle, die den Mechanismus der Additionalität erklären sollen, das Multi Level Governance, die Prinzipal-Agenten-Theorie und die Offene Methode der Koordination, beinhalten komplementäre Inhalte, die in Form von Paaren dargestellt werden konnten. Außerdem sind viele der Bedeutungen der 16 hypothetischen Bedingungen redundant. Durch Clustern wurden sie auf die folgenden 4 Bedingungen reduziert: 1. *bottom-up* versus *top-down* (B vs. b), 2. breit partizipativ versus zentralistisch (P vs. p), 3. territorialbezogen versus europabezogen (T vs. t) und kreativ versus reproduzierend (K vs. k). Für eine erste Analysereihe werden B, P, T und K berücksichtigt (siehe Tabelle 8).

Die numerische Abstufung der Bedingungen hat weiterhin die dichotomische Form in der Datenmatrix beibehalten: 1 bezeichnet mengentheoretisch die volle Zugehörigkeit zu einer Menge, während 0 die Nicht-Zugehörigkeit bezeichnet. Ein Beispiel aus der Tabelle 8, Spalte 2, nPol-Reihe: Der Wert 1 für P heißt die volle Zugehörigkeit zur Menge *breite Partizipation*, manifestiert in dem Mehrwert *Neue Politikinhalte* mit vollem Einfluß auf das Outcome ZN. Übersetzt in Kausalrelation heißt es: Bei der Entwicklung von neuen Politikinhalten wurde beobachtet, dass *breite Partizipation* dabei eine Bedingungsrolle annimmt. Demzufolge kann sie grundsätzlich zur Entstehung vom Zusatznutzen/Mehrwert führen.

Manche LeserInnen würden an der Stelle zurecht einwenden, dass nicht nur eine 100%ige breite Partizipation zur Entwicklung von neuen Politikinhalten führen kann, sondern auch lediglich 75% oder 66%. Die Zugehörigkeit von P zu *breite Partizipation* kann nicht nur 1 oder 0 betragen, sondern beliebig Werte zwischen 0 und 1 annehmen. Diese Restriktion durch die Wertedichotomie hat inzwischen QCA durch die Einführung von Fuzzy Sets überwunden (fsQCA). Sowohl die Codierung einer Bedingung wie P mit den Zahlen 0 oder 1, als auch die Kalibrierung derselben mit Zahlen im Intervall von 0 und 1 (Fuzzy-Werte) kann jedoch nicht beliebig gemacht werden, sondern soll auf theoretisches Vorwissen und/oder empirische Evidenz rekurrieren. Beide sind für die vorliegende Untersuchung nicht ausreichend vorhanden. Schneider und Wagemann zählen drei Quellen für die Kalibrierung<sup>525</sup> auf: Für eine Untersuchung gibt es entweder (1) allgemein akzeptierte wissenschaftliche Erkenntnisse zum Thema, (2) Standards sozialen Wissens oder (3) im Forschungsgebiet informell angesammeltes Wissen. Weder liegen zum Thema Mehrwert/Zusatznutzen allgemein verwertbare Daten vor, noch gibt es Modelle zu den Kausalmechanismen und deren Bedingungen. Die Ergebnisse der Interviewreihe zum Thema Mehrwert/Zusatznutzen haben einen hohen deskriptiven Wert, bieten jedoch keine Informationen zur Bildung von „unscharfen“ Mengen an. Mit dem Risiko von ebenfalls „unscharfen“ Ergebnisse hat der Verfasser für die vorliegende Untersuchung die Verwendung von dichotomen Werten im Rahmen der klassischen csQCA entschieden. Unabhängig von den Mitgliedschaftswerten überbrückten letzten Endes sowohl csQCA als auch fsQCA die *Entweder-Oder-Logik* der Statistik durch die Möglichkeiten der Nuancierung der *Und-Oder-Logik*.

<sup>525</sup> vgl. Schneider, Wagemann 2007: 180 f.

Die Wahrheitstafel in der Tabelle 8 behauptet, dass es einen kausalen Zusammenhang zwischen den Bedingungen Bottom-up-Ansatz (B), breite Partizipation (P), territorialer Bezogenheit der Maßnahmen (T) und der Kreativität (D) und einem Zusatznutzen/Mehrwert (Zn/Mw) innerhalb der Strukturfondsinterventionen gibt. Dieser Zusammenhang wurde in den Interviews zum Thema Mehrwerte/Zusatznutzen behauptet oder angedeutet. Die Wahrheitstafel in der Tabelle 8 stellt die 16 in den Interviews benannten Mehrwerte/Zusatznutzen (Zeilen) in der Relation mit den vier erarbeiteten Bedingungen (Spalten) dar.

Auf den ersten Blick zeigt die Tafel, dass einige Fälle identische Kombinationen aufweisen: AMP, Strat, nPcy, Koop, Nach und RM haben in ihre Zeilen 1111, d.h. die Bedingungskonstellation *BPTK*; Res, Lern und bAMP 1101, d.h. die Bedingungskonstellation *BPtK* und die Zeilen berb, nMeth und Eval die Bedingungskonstellation *bptK*<sup>526</sup>. Um einen schnellen Überblick zu verschaffen, wurden die identische Konstellationen farbig einheitlich dargestellt. Auf den nächsten Blick zeigt die Tafel, dass nur die Hälfte der Beobachtungen zum Mehrwert/Zusatznutzen einen Zusammenhang aufweist – d. h., dass sie den Wert 1 haben. Im Zusammenhang mit nPol, nPcy, Res, Koop, Lern, Nach, RM und bAMP sollen die vier Bedingungen in unterschiedlicher Art und Weise eine Rolle spielen, bei den anderen vier Mehrwerten/Zusatznutzen nicht (die Zeile mit dem Wert 0 in der Spalte Outcome). Damit wird die erste wichtige Schlussfolgerung aus der Analyse der Wahrheitstafel gezogen. Da nicht alle Fälle jeweils auf eine Kombination zurückgehen, wird von einer begrenzten empirischen Vielfalt<sup>527</sup> gesprochen. In der Tabelle 9 wird diese Situation dargestellt.

Tabelle 8 Wahrheitstafel Zusatznutzen/Mehrwert. Dichotome Daten

Fälle	Bedingungen				Outcome Zn/Mw
	B	P	T	K	
AMP	1	1	1	1	0
Strat	1	1	1	1	0
nPol	1	1	1	0	1
nPcy	1	1	1	1	1
ZG	1	1	1	1	0
Res	1	1	0	1	1
Koop	1	1	1	1	1
berb	0	0	0	1	0
Innov	0	0	1	1	0
nMeth	0	0	0	1	0
Lern	1	1	0	1	1
Nach	1	1	1	1	1
RM	1	1	1	1	1
bAMP	1	1	0	1	1
Eval	0	0	0	1	0
KND	1	1	0	0	0

Quelle: Eigene Darstellung

Die mutmaßliche Kausalbeziehung in der Wahrheitstafel stellt einerseits die Bedingungen, andererseits das Outcome dar, sagt jedoch nichts darüber aus, ob die Bedingungen notwendig oder hinreichend oder notwendig und hinreichend sind, um ein Outcome zu verursachen. Daher wird im Folgenden zuerst geprüft, ob die Bedingungen B,P,T,K oder die Bedingungen p,b,t,k notwendig sind.

<sup>526</sup> Die Bedingungen, die nicht vorliegen (Zellen mit dem Wert 0), können trotzdem in der QCA in der Kausalgleichung mithilfe von Komplementärbedingungen berücksichtigt werden. In der Notation werden Kleinbuchstaben verwendet: B wird beispielsweise zu b, P wird zu p. Inhaltlich heißt es auch, dass nicht mehr P (die breite Partizipation), sondern ihr Gegenteil, die Zentralität eine Rolle zur Entstehung von Zusatznutzen/Mehrwert spielen könnte.

<sup>527</sup> vgl. Wagemann und Schneider 2003: 119

Tabelle 9 Wahrheitstafel. Gruppierete Fälle und begrenzte empirische Vielfalt

Zeile	Fallzahl N	Bedingungen				Outcome Zn/Mw
		B	P	T	K	
1	4	1	1	1	1	1
2	3	1	1	0	1	1
3	1	1	1	1	0	1
4	3	1	1	1	1	0
5	3	0	0	0	1	0
6	1	0	0	1	1	0
7	1	1	1	0	0	0
8	0	0	0	1	1	?
9	0	0	1	0	1	?
10	0	0	1	1	0	?
11	0	1	0	0	0	?
12	0	1	0	0	1	?
13	0	1	0	1	0	?
14	0	1	0	1	1	?
15	0	1	0	0	0	?
16	0	1	0	0	1	?

Zeile 1 – BPTK: nPcy, Koop, Nach, RM

Zeile 2 – BPTk: Res, Lern

Zeile 3 – BPTk: nPol

Quelle: Eigene Darstellung

### Analyse der Bedingungen nach dem Kriterien *hinreichend* und *notwendig*

**Kleiner Exkurs:** Schneider und Wagemann empfehlen zuerst die notwendigen Bedingungen zu identifizieren, denn ein Outcome kann ohne eine notwendige Bedingung nicht entstehen. Interessant sind jedoch in diesem Untersuchungskontext auch die Bedingungen, die zum Zusatznutzen/Mehrwert führen, jedoch ersetzbar sind. Eine hinreichende Bedingung laut Wahrheitstafel ist der regionale Bezug der Strukturfondsintervention, es könnte jedoch eine andere Bedingung genau so viel oder wenig Einfluss auf die Entstehung von Zusatznutzen/Mehrwert haben, wie beispielsweise das Gegenteilige von *regionalem Bezug* und zwar der Europabezug. Ebenfalls hinreichend zum Outcome Zusatznutzen/Mehrwert ist der Bottom-up-Ansatz. Diese Bedingung kann auch von anderen ähnlich wirkenden Bedingungen ersetzt werden. Selbst ein Top-down-Ansatz könnte unter Umständen als Bedingung zur Entstehung von Zusatznutzen/Mehrwert fungieren. Dasselbe passiert auch mit der Bedingung *Kreativität* und seinem Antonym Reproduktion oder reproduzierend arbeiten, im Sinne von Nachahmung dessen, was andere im Bereich Policies machen. Beide können unter Umständen zum selben Outcome führen.

**Analyse der Bedingungen nach dem Kriterium *notwendig*:** Nun werden aus der Tabelle 9 alle Bedingungen identifiziert, die vorliegen, auch wenn Zn/Mw vorliegt. Diese Voraussetzungen erfüllen die Bedingungen B, P, T, K (BPTK ← Zn/Mw). Die Konsistenz<sup>528</sup> dieser notwendigen Bedingungen ist allerdings unterschiedlich: T hat eine Konsistenz von 62,5%, K von 87,5%. T ← Zn/Mw in 9 von 16 Fällen und K ← Zn/Mw wiederum in 13 von 16 Fällen. Lediglich B und P haben 100%ige Konsistenz, d. h. in allen Fällen, in denen ein Zusatznutzen/Mehrwert beobachtet werden kann, wird auch B und P beobachtet. Ebenfalls ist die Abdeckung<sup>529</sup> von B und P für das Outcome Zn/Mw 100% – und somit ihre 100%ige Relevanz für die Kausalbeziehung gegeben.

<sup>528</sup> Der Konsistenzwert (*consistency*) gibt an, welcher Prozentsatz der Fälle mit der Kausalgleichung konsistent ist (vgl. Blatter et al. 2007: 212).

<sup>529</sup> Der Abdeckungswert (*coverage*) beschreibt, wie viele Fälle, in denen ein Outcome vorliegt (Wert 1), durch die Bedingung erklärt werden (vgl. Blatter et al. 2007: 213).

**Analyse der Bedingungen nach dem Kriterium *hinreichend*:** Die Bewertung der Bedingungen nach dem Kriterium *hinreichend* kann individuell gemacht werden, wird aber auch durch die Kombination der Bedingungen, die zu Zn/Mw führen, und nach deren logischer Minimierung durchgeführt. Folgende Konstellationen von Bedingungen führen zu Zn/Mw:

$$\text{BPTK} + \text{BPtK} + \text{BPTk} \Rightarrow \text{Zn/Mw}$$

Diese Konstellationen werden primitive Ausdrücke (*primitive expressions*) genannt. Die primitiven Ausdrücke werden durch Ausschluss der redundanten Bedingungen in der Formel zu Hauptimplikanten (*prime implicant*) werden, die jedoch weiterhin, wie der Name es sagt, die primitiven Ausdrücke implizieren. Übertragen auf die Untersuchungsfälle heißt es, dass im Kontext vom Bottom-up-Ansatz und breiter Partizipation territoriale/regionale Bezogenheit und Kreativität logisch redundant sind. Die Hauptimplikanten, die zur Entstehung von Zn/Mw führen, sind B und P. Ausgedrückt in einer Booleschen Formel bedeutet dies:

$\text{BP} \Rightarrow \text{Zn/Mw}$ : Die Kombination zwischen Bottom-up-Ansatz und breiter Partizipation führt zur Entstehung von Zusatznutzen/Mehrwert.

### Ergebnis und die Erweiterung

Die weiteren Schritte in der Analyse bestätigen, dass B und P hinreichende Bedingungen zum Zn/Mw sind und dadurch zu hinreichenden und notwendigen Bedingungen werden. Die Konsistenz- und Abdeckungswerte für B und P als hinreichende Bedingungen sind ebenfalls 100%. Zu der Eingangsfrage, welche Faktoren zur Entstehung von Zusatznutzen/Mehrwert führen, wird die Antwort lauten:

Der Bottom-up-Ansatz und die breite Partizipation an der Implementierung von strukturfondsfinanzierten Policies führen zur Entstehung von Zusatznutzen/Mehrwert.

Es wurde oben erwähnt (siehe Fußnote 526), dass es in der QCA die Möglichkeit gibt, statt der eigentlichen Bedingungen ihre *Komplemente* mit in die Kausalgleichung zu nehmen. Aufgrund dieses Prinzips wird die Wahrheitstafel erweitert (siehe Tabelle 10).

Tabelle 10 Erweiterte Wahrheitstafel

Zeile	Fallzahl	Bedingungen								Outcome Zn/Mw
		B	P	T	K	b	p	t	k	
1	4	1	1	1	1	0	0	0	0	1
2	3	1	1	0	1	0	0	1	0	1
3	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1
4	3	1	1	1	1	0	0	0	0	0
5	3	0	0	0	1	1	1	1	0	0
6	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0
7	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0
8	0	0	0	1	1	1	1	0	0	?
9	0	0	1	0	1	1	0	1	0	?
10	0	0	1	1	0	1	0	0	1	?
11	0	1	0	0	0	0	1	1	1	?
12	0	1	0	0	1	0	1	1	0	?
13	0	1	0	1	0	0	1	0	1	?
14	0	1	0	1	1	0	1	0	0	?
15	0	1	0	0	0	0	1	1	1	?
16	0	1	0	0	1	0	1	1	0	?

Zeile 1 – BPTK: nPcy, Koop, Nach, RM  
 Zeile 2 – BPtK: Res, Lern  
 Zeile 3 – BPTk: nPol  
 Zeile 1 – bptk: nPcy, Koop, Nach, RM  
 Zeile 2 – bpTk: Res, Lern  
 Zeile 3 – bptK: nPol

Quelle: Eigene Darstellung

In der Tabelle 10, Spalten b bis k, Zeilen 1 bis 3 befinden sich die Komplementärbedingungen, die vorliegen, auch wenn Zn/Mw vorliegt. Die Komplementärbedingungen t und k sind notwendig, allerdings haben sie eine geringe Reichweite: Lediglich 1,9 Fälle sind mit der Kausalgleichung konsistent (Konsistenzwert 12,5%). Die Komplementärbedingungen t und k sind trivial.

Um die Komplementärbedingungen nach **dem Kriterium *hinreichend*** zu beurteilen, werden diese, analog wie oben, kombiniert und zu kausalrelevanten Konstellationen minimiert. Folgende Konstellationen von Bedingungen führen zu Zn/Mw:

$$bptk + bpTk + bptK \Rightarrow Zn/Mw$$

So wie B und P sind b und p hinreichende Bedingungen zu Zn/Mw bzw. werden dadurch zu hinreichenden und notwendigen Bedingungen für die Entstehung von Zn/Mw:

$bp \Rightarrow Zn/Mw$ : Die Kombination zwischen dem Top-down-Ansatz und Zentralismus führen zur Entstehung von Zusatznutzen/Mehrwert.

### Endergebnis

Die endgültige Antwort zu der Frage, welche Faktoren zur Entstehung von Zusatznutzen/Mehrwert innerhalb der Strukturfondsinterventionen führen, lautet: Die Kombination zwischen dem Bottom-up-Ansatz und breite Partizipation und/oder die Kombination zwischen dem Top-down-Ansatz und Zentralismus führen zur Entstehung von Zusatznutzen/Mehrwert:

$$BP + bp \Rightarrow Zn/Mw$$

## 8.4 Schlussbetrachtung

Ausgang der Untersuchung im Kapitel 8 war die Frage nach Art und Umfang des zusätzlichen Nutzens und nach dem Mechanismus, wodurch die EU-Strukturfondsprogramme den nationalen oder regionalen Programmen zusätzlichen Nutzen bringen.

Die Untersuchungsergebnisse umfassen eher Arten von Zusatznutzen/Mehrwerten, die nah an der Community sind, eine Art Community-Zusatznutzen/Community-Mehrwerte. Das ergibt sich aus der Komposition der Stichprobe: befragt wurden einerseits MitarbeiterInnen aus dem politisch-administrativen Bereich, andererseits MitarbeiterInnen von den Projektträgern. Die festgestellten Zusatznutzen/Mehrwerte lassen sich zu Veränderungen auf der Struktur- und Prozessebene der Programme und Projekte und in dem Umgang zwischen den Akteuren zuordnen. Dem Ur-Impuls (um nicht Ur-Sache zu sagen) dieser Veränderungen in der Finanzierung über einen EU-Strukturfond wurde dadurch Rechnung getragen, dass in dem Entstehungsmechanismus für Zusatznutzen/Mehrwert auch Theorien zur Entstehung von EU-Mehrwert berücksichtigt wurden.

Die Anwendung der csQCA öffnet Chancen für die Betrachtung des Themas Zusatznutzen/Mehrwert anhand von empirischen Daten unterhalb der Grenze der statistischen Verwertbarkeit. Die Untersuchungen dieser Art sind jedoch eine Herausforderung ... nicht nur wegen der Arbeitsintensität. In der Anwendung zeigt sich die csQCA eher als Methodenkomplex. Vor dem Hintergrund der Nähe und dadurch des Vorteils am Untersuchungsfall finden im Erkennt-

nisprozess, im linearen Ablauf und/oder iterativ mehrere Methoden und Techniken gleichermaßen Raum: Erfassung von subjektiven Sinngehalten, Informationsverdichtung und Quantifizierungstechniken, komparative Techniken, Typenbildung, Gedankenexperimente, Abduktion und nicht zuletzt die Rekonstruktion der „invarianten tiefen Strukturen“ des Untersuchungsgegenstands. Lamnek meint damit die Rekonstruktion des objektiven Sinns.<sup>530</sup>

Die wohl wichtigste Erkenntnis der Untersuchung ist weniger das Verlassen der Unifinalität und die Einsicht der Äquifinalität des Zusatznutzens/Mehrwerts – das hätten die LeserInnen schon bei der Diversität der 16 bzw. 18 festgelegten Zusatznutzen/Mehrwerte vermuten können –, sondern vielmehr das multifaktorielle kombinatorische Kausalitätsmodell. Für die untersuchten Zusatznutzen/Mehrwerte sind offensichtlich zwei hinreichende Bedingungen für die Entstehung notwendig: Sowohl die Kombination zwischen dem Bottom-up-Ansatz und breiter Partizipation als auch die Kombination zwischen dem Top-down-Ansatz und dem Zentralismus führen zur Entstehung von Zusatznutzen/Mehrwert. Aus den jeweiligen eigenen Perspektiven der Befragten sind die Antworten zur Kausalfrage nicht überraschend. Überraschend ist möglicherweise für Projektmitarbeiter, dass auch ein Top-down-Ansatz und Zentralität dieselben Zusatznutzen/Mehrwerte erzeugen können wie die demokratischen, breit partizipativen Praktiken. Überraschend kann möglicherweise für Mitarbeiter aus den politisch-administrativen Strukturen sein, dass auch ein Bottom-up-Ansatz und Dezentralität dieselben Zusatznutzen/Mehrwerte erzeugen können wie top-down-kontrollierte, zentralisiert geführte Strukturen. Darin liegt jedoch kein Widerspruch. Die Produktionsstätte der öffentlichen Politiken mag sich zwar aus den vertikalen in die horizontalen Strukturen verlagert haben, der politische Marktplatz mit den zwei Hauptakteuren, die öffentlichen und die privaten Akteure, bleibt jedoch unverändert. Unverändert (und notwendig) bleibt demzufolge auch die Umsetzung einer öffentlichen Politik als Spiel zwischen Top-down- und Bottom-up-Strukturen vor dem Hintergrund einer engen oder breiten Beteiligung.

---

<sup>530</sup> 2010: 28



# BIBLIOGRAPHIE



- Abma, Tineke A.; Widdershoven, Guy A. M. (2008): Evaluation and/as Social Relation 2. In: *Evaluation. The International Journal of Theory, Research and Practice* 14, April 2008 (2), S. 209-226.
- Ainz, Gerhard; Krippgans, Nadja (2011): Begleitende Bewertung der Interventionen des Europäischen Sozialfonds Österreich 2007-2013. SP 5 Territoriale Beschäftigungspakte 2010-2011. Endbericht. Salzburg, Potsdam, Linz.
- Ausschreibung – BMASK (o.J.): Unterlage zur Erstellung eines Teilnahmeantrages für eine „Begleitende Bewertung der Intervention des Europäischen Sozialfonds Österreich 2007-2013“. Wien: BMASK.
- Bachtler, John, Taylor, Sandra (2003): The Added Value of Structural Funds: A Regional Perspective. IQ-Net Report on the REform of the Structural Funds. Glasgow: European Policies Research Centre.
- Bamberg, Sebastian; Gumbl, Harald; Schmidt, Peter (2000): Rational choice und theoriegeleitete Evaluationsforschung. Am Beispiel der „Verhaltenswirksamkeit verkehrspolitischer Maßnahmen“. Opladen: Leske + Budrich.
- Beywl, Wolfgang; Niestroj, Melanie (2009): Das ABC der wirkungsorientierten Evaluation. Glossar – deutsch/englisch – der wirkungsorientierten Evaluation. 2., vollst. bearb. u. erg. Aufl. Köln: Univation – Inst. für Evaluation Dr. Beywl und Associates.
- Blatter, Joachim K.; Janning, Frank; Wagemann, Claudius (2007): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BMWFJ (2013): Lissabon-Strategie. In: <http://www.bmwfj.gv.at/Wirtschaftspolitik/Wirtschaftspolitik/Seiten/LissabonStrategie.aspx> (12.11.2012).
- Bortz, Jürgen; Döring, Nicola; Bortz-Döring (2009): Forschungsmethoden und Evaluation. Für Human- und Sozialwissenschaftler ; mit 87 Tabellen. 4. Aufl. Heidelberg: Springer-Medizin-Verl.
- Börzel, Tanja A.; Guttenbrunner, Sonja; Seper, Simone (2005): Conceptualizing New Modes of Governance in EU-Enlargement. NEWGOV Working Paper 12 D/1.
- Bresser, Rudi K. F.(2001): Strategisches Management. In: Buhner, Rolf (Hrsg.), Management-Lexikon, München, Wien: Oldenbourg, S. 727-731.
- Brockhaus-Enzyklopädie (1991) in 24 Bd. – 19., völlig Neubearb. Aufl., Bd. 14. Mag. – Mod., Mannheim: Brockhaus.
- Bund (2013): Bericht des Rechnungshofes. EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften. Bund 2013/11. Wien.
- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Hg.) (2008): Im Takt? Risiken, Chancen und Gestaltung von Flexiblen Arbeitszeitmodelle. Dortmund-Dorstfeld.
- Bundeskanzleramt Österreich (2010a): Generelle Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in Österreich. Konsolidierte Fassung. 09/2010. Wien.
- Bundeskanzleramt Österreich (2010b): Subsidiäre nationale Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in Österreich gemäß Art. 56 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates. 09/2010. Wien.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hg.) (2003): Wirtschaftsbericht 2003. Wien.
- Burton, Paul (2009): Conceptual, Theoretical and Practical Issues in Measuring the Benefits Of Public Participation. In: *Evaluation. The International Journal of Theory, Research and Practice* 15, Juli 2009 (3), S. 263-284.
- Danish Technical Institute (2005): Thematic Evaluation of the Structural Funds' Contributions to the Lisbon Strategy. Synthesis Report, In: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/lisbon2005.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/lisbon2005.pdf) (11.11.2012).
- Deutsches Universalwörterbuch (2004). 6. Aufl. Mannheim: Bibliogr. Inst. und Brockhaus.
- Deutsches Wörterbuch (1995). Mannheim: Brockhaus (Brockhaus-Enzyklopädie. 19. Auflage, (Bd. 26.).

ECOTEC (2002): Thematik Evaluation of the Territorial Employment Pacts. Final Report to Directorate General Regional Policy. Brüssel.

Ekins, Paul; Medhurst, James (2006): The European Structural Funds and Sustainable Development : A Methodology and Indicator Framework for Evaluation. In: *Evaluation. The International Journal of Theory, Research and Practice* 12, December 2006 (12), S. 474-495.

EMCO (2009a): Employment Guidelines 2009. Indicators for monitoring and analysis in the NRPs 2009. EMCO Reports, Issue 2, July 2009.

EMCO (2009b): Monitoring and analysis of Flexicurity policies. EMCO Reports, Issue 2, July 2009.

ESF Österreich (2012). Förderperiode 2007-2013. In: <http://www.esf.at/esf/esf/foerderperiode/> (19.12.2012).

Europäisch Union. Ausschuss der Regionen (Hg.) (2011): raumbezogene zur Überwachung der Multi-Level-Governance (MLG) auf Ebene der Europäischen Union. Wird der MLG-Grundsatz im Politikzyklus der EU beherzigt? Methodik, Bewertung und Zusammenfassung. 1. Aufgabe. Brüssel.

Europäische Kommission (2006): Indikatoren für die Begleitung und Bewertung: ein praktischer Leit-faden. Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013: methodische Arbeitsdokumente. Arbeits-papier 2.

Europäische Kommission (2007): MESSUNG DER BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE VON STRUKTURFONDS. Arbeitspapier 6.

Europäische Kommission (2010a): Bewertung der Lissabon-Strategie. Arbeitsdokument der Kommis-sionsdienststellen. Brüssel.

Europäische Kommission (2010b): Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Mitteilung der Kommission. Brüssel.

Europäische Kommission (2012b): Europäische Beschäftigungsstrategie. In: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=de> (11.11.2012).

Europäische Kommission (2012c): Beschäftigungspaket. In: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1039&langId=de> (11.11.2012).

Europäischer Rat (2000): SCHLUSSFOLGERUNGEN DES VORSITZES EUROPÄISCHER RAT (LISSABON) 23. UND 24. MÄRZ 2000. In: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm) (11.11.2012).

European Commission (2008): Evalsed. The Resource of the Evaluation Socio-economic Development. The Guide.

European Commission (2012a): Evalsed. The Resource of the Evaluation Socio-economic Develop-ment. In: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm) (11.11.2012).

Flick, Uwe (1995): Stationen des qualitativen Forschungsprozesses. In: Flick, Uwe, Kardorff, Ernst von; Keupp, Heiner (Hg.): Handbuch qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. 2. Aufl. Weinheim: Beltz, S. 147-173.

Ginsberg, Leon H.; Miller-Cribbs, Julie (2005): Understanding social problems, policies, and pro-grams. 4. Aufl. Columbia, S.C: University of South Carolina.

GIP 2013 – Generaldirektion Interne Politikbereich. Fachabteilung B: Struktur und Kohäsionspolitik, Regionale Entwicklung (Hg) (2013): Eine Bewertung der Multi-Level- Governance in der Kohäsionspo-litik 2007-2013. Studienmanuskript. Europäische Union.

Gruber, Markus (2009): Strukturfonsförderung in Österreich – eine Zwischen-Bilanz. Zusammen-schau. In: ÖROK (Hg.). EU-Kohäsionspolitik in Österreich 1995-2007. Eine Bilanz. Materialband, Schriftreihe Nr. 180: Wien S. 9-37.

Gülker, Silke (2010): Evaluation als diskursive Zukunftsforschung: Ein Beitrag für politisches Lernen? In: *Zeitschrift für Evaluation – ZfEv* 9, April 2010 (1), S. 73-98.

- Héritie, Adrienne (2005) Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Ihre Auswirkungen auf Politikerergebnisse, politische Strukturen und Prozesse. Arbeitspapier 95. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Huber, Peter (2003) Evaluierung Europäischer Sozialfonds 200-2006. Ziel 3 Österreich. Schwerpunkt 6: Territoriale Beschäftigungspakte. Wien
- Kale, Prashant; Singh, Harbir (2009): Managing Strategic Alliances: What Do We Know
- Kaplinsky, Raphael; Morris, Mike (2002): A Handbook for Value Chain Research. In: <http://www.srp-guinee.org/download/valuechain-handbook.pdf> (01.02.2006).
- Klebert, Karin; Schrader, Einhard; Straub, Walter G. (2003): KurzModeration. Anwendung der Moderationsmethode in Betrieb, Schule, Hochschule, Kirche, Politik, Sozialbereich und Familie, bei Besprechungen und Präsentationen; mit 20 Moderationsabläufen als Anleitung. Unveränd. Nachdr., Hamburg: Windmühle Verlag.
- Knoepfel, Peter; Kissling-Näf, Ingrid, Bussmann, Werner (1997): Evaluation und Politikanalyse. In: Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (Hg.): Einführung in die Politikevaluation. Basel/Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, S. 133-172.
- Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frederic; Veit, Sylvia (2011): Politikanalyse. 1. Aufl. Opladen, Stuttgart: Budrich.
- Kok, Wim. et al. (2004): Facing the Challenge. The Lisbon Agenda for Growth and Employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. Brussels: European Commission.
- Kooo – Koordinationsstelle der Territorialen Beschäftigungspakte in Österreich am Zentrum für Soziale Innovation (Hg.) (2006): STEPs der TEPs. Gemeinsame Schritte zum Ziel. Konsolidierung der Territorialen Beschäftigungspakte in Österreich. Wien.
- Kripgans, Nadja; Ainz, Gerhard (2012): Begleitende Bewertung der Interventionen des Europäischen Sozialfonds Österreich 2007-2013. Evaluation SP 5 Territoriale Beschäftigungspakte 2010-2011.
- Kripgans, Nadja; Ainz, Gerhard; Pühringer, Stephan; Stelzer-Orthofer, Christine (2011): Begleitende Bewertung der Interventionen des Europäischen Sozialfonds Österreich 2007-2013. SP 3b Integration arbeitsmarktferner Personen und SP 5 Territoriale Beschäftigungspakte 2010-2011. Zwischenbericht Arbeitspaket 3 Jänner 2011.
- Kripgans, Nadja; Rau, Karin (2011): Begleitende Bewertung der Interventionen des Europäischen Sozialfonds Österreich 2007-2013. Präsentation zur Sitzung der Arbeitsgruppe des Bas zum Thema „Chancengleichheit der Geschlechter“ 22.11.2011 in Wien.
- Kromrey, Helmut (2009): Empirische Sozialforschung. Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung. 12. Aufl. Stuttgart: Lucius & Lucius
- Lamnek, Siegfried (2010): Qualitative Forschung. Lehrbuch. 5., überarbeitete Auflage. Weinheim, Basel: Beltz.
- Land Niederösterreich (Hg.) (2012): ESF Handbuch 2007-2013. Land Niederösterreich. Version 1.0, Stand September 2012.
- Lehmann, Günter (Hg./1998): Grundlagen der Kommunikation – die Moderation. (Gestalten kommunikativer Situationen, 2). Frankfurt/M: Lang.
- Leopold, Luna B.; Clarke Frank E.; Hanshaw Bruce B.; Balsley James R. (1971): A procedure for evaluating environmental impact. Geological Survey Circular 645. Washington: US States Department of Interior. In: <http://eps.berkeley.edu/people/lunaleopold/%28118%29%20A%20Procedure%20for%20Evaluating%20Environmental%20Impact.pdf>. (11.01.2013).
- Lexikon sociologicus (1999) In: [http://www.sociologicus.de/lexikon/lex\\_soc/k\\_n/mehrwert.htm](http://www.sociologicus.de/lexikon/lex_soc/k_n/mehrwert.htm), (26.01.2006).
- Lutz, Hedwig (2007) Ex-ante-Bewertung des operationellen Programms „Beschäftigung – Österreich 2007-2013“. Vorschläge für Indikatoren im Begleitsystem. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Wien.

Main: Peter Lang GmbH Sperling, Jan Bodo; Wasseveld, Jacqueline (2000): Führungsaufgabe Moderation. Besprechungen, Teams, Projekte kompetent managen. 4., durchges. Aufl., Planegg: WRS-Verlag.

Manger, Roland (2003): Mehrwert transatlantisch arbeitender Venture-Capital-Gesellschaften In: Jugel, Stefan (Hrsg.): Private Equity Investment, Wiesbaden: Gabler, S.153-159.

Mark, Gary; Hooghe, Liesbet (2004): Contrasting Vision of Multi-Level Governance. In: Bache I.; Flanders M. (Hg) Multi-Level Governance, Oxford: Oxford University Press. S.15-30.

May, Michael (2011): Wirkung und Qualität in den verscheidenden Ansätzen quantitativer und qualitativer Evaluationsforschung. In Eppler, Natalie; Miethe, Ingrid; Schneider, Armin (Hg.): Qualitative und Quantitative Wirkungsforschung. Ansätze, Beispiele, Perspektiven. Opladen et al.: Verlag Barbara Budrich, S. 33-52.

Mayerhofer, Peter; Fritz, Oliver, Hierländer, Robert (2009): Quantitative Effekte der EU-Regionalförderung in Österreich. Eine Pilotstudie. In: ÖROK (Hg.). EU-Kohäsionspolitik in Österreich 1995-2007. Eine Bilanz. Materialband. Schriftreihe Nr. 180: Wien S. 39-134.

Morel, Julius; Melegny, Tamás; Niedenzu, Heinz-Jürgen; Bauer, Eva; Preglau, Max; Staubmann, Helmut (2007): Soziologische Theorie. Abriss der Ansätze ihrer Hauptvertreter. 8., überarb. Aufl. München: Oldenbourg.

Neuffer, Manfred (2005) Case Management. Soziale Arbeit mit Einzelnen und Familien. Weinheim und München: Juventa Verlag.

Now, and Where Do We Go From Here? In: Academy of Management Perspectives August 2009. New York, S. 45-62. In: <http://aom.org/uploadedFiles/Publications/AMP/Aug09ManagingStrategicAlliancesbyKale.pdf> (18.01.2014).

Nuschler, Franz (2009): Good Governance. Ein universelles Leitbild von Staatlichkeit und Entwicklung? Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg- Essen (INEFReport 96/2009).

OECD (2001): The Well-being of Nations. The Role of Human and Social Capital, Paris: Centre for Educational Research and Innovation.

ÖIR – Österreichisches Institut für Raumplanung (2007): Operationelles Programm Phasing Out Burgenland 2007-2013 – ESF.

OP Beschäftigung 2009 – BMASK (2009): Operationelles Programm Österreich 2007-2013. Wien: BMASK.

OP Beschäftigung 2012 – BMASK (2012): Operationelles Programm Österreich 2007-2013. Förderfähige Kosten europäischer Strukturfonds. 30.06.2012. Wien: BMASK.

ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz (Hg.) (2012): STRAT.AT Bericht 2012 Strategischer Bericht Österreichs gemäß Artikel 29 AF-VO (EG) 1083/2006, Wien

ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz (Hg.) (2013): Zweiter Strategischer Bericht Österreichs zur Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik 2007-2013. Schriftreihe Nr. 188: Wien.

ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz (Hg.) (2009): EU-Kohäsionspolitik in Österreich 1995-2007. Materialband. Schriftreihe Nr. 180: Wien.

ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz (Hg.) (2014): Wirkungsorientierung in der Regionalentwicklung. Arbeitspapier. Reihe: ÖREK-Partnerschaften. Regionale Handlungsebene stärken. Wien.

Paalman, Maria (1997): Media analysis for policy making. In: Health Policy and Planning, 12(1). Oxford: Oxford University Press. S. 86-91.

Pankau, Elmar (2002): Sozial-ökonomische Allianzen zwischen Profit- und Nonprofit-Organisationen. Kooperationsbedarf, Kooperationskonzept, Kooperationsmanagement. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

- Pirjol, Constantin Lucian (2006): Modelltransfer in der Entwicklungszusammenarbeit. Mehrwert als Erfolgsprädiktor im strategischen Transfermanagement. Berlin.
- Pirjol, Constantin Lucian; Possart, Gloria; Kramer, David (2010): Präsentieren und moderieren – face-to-face und online. Studienbrief 2-020-2002, Brandenburg: Service-Agentur des HDL.
- Preisendöfer, Peter (2011): Organisationssoziologie. Grundlage, Theorien und Problemstellungen, . 3. Auflage. VS Verlag: Wiesbaden.
- Radej, Bojan (2011): Synthesis in policy impact assessment. In: Evaluation. The International Journal of Theory, Research and Practice 17, April 2011 (2), S. 133-150.
- Ragin, Charles C. (2007): Qualitative Comparative Analysis Using Fuzzy Sets (fsQCA). In: Rihoux, Benoît; Ragin, Charles C.(ed.): Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques. London et al.: Sage. o.S. In: [http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/download/Chapter5\\_CCA.pdf](http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/download/Chapter5_CCA.pdf) (07.11.2013).
- Reiter, Andrea; Hager, Isa; Hausegger, Trude; Reidl, Christine (2014): Begleitende Evaluationsstudie Step 2 Job – Roll out. Endbericht an das Arbeitsmarktservice Wien, den Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds und die MA 40. Wien.
- Republik Österreich (2006): Nationale Bericht über Strategien für Schutz und soziale Eingliederung. Wien.
- Rüegg-Stürm, Johannes (2002): Das neue St. Galler Management-Modell. Grundkategorie einer integrierten Managementlehre. Der HSG-Ansatz, 2. durchgesehene Auflage, Bern et al.: Verlag Paul Haupt.
- Schmid, Günther; Kull, Silke (2004): Die Europäische Beschäftigungsstrategie: Anmerkungen zur Methode der offenen Koordinierung. Working Paper. No. SP I 2004-103. Berlin: WZB.
- Schneider, Carsten Q. (2006): Qualitative Comparative Analysis und Fuzzy Sets. In: Behnke, Joachim; Gschwend, Thomas; Schindler, Delia; Schnapp, Kai-Uwe: Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren. Baden-Baden: Nomos, S. 273-285.
- Schneider, Carsten Q.; Wagemann, Claudius (2007): Qualitative Comparative Analysis und Fuzzy Sets. Ein Lehrbuch für Anwender und jene, die es werden wollen. Opladen und Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Schneider, Volker (2004): Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. In: Cívitas“, V. 5, N.1. (2005), S. 29-58. Deutsche Fassung unter: [https://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/Schneider/ePapers/VS\\_PudSkG.pdf](https://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/Schneider/ePapers/VS_PudSkG.pdf).
- Schwab-Trapp, Michael (2011): Diskursanalyse. In Bohnsack, Ralf; Marotzki; Meuser, Michael (Hg.): Hauptbegriffe qualitativer Sozialforschung, 3. Durchgesehene Auflage. Oladen u. Farmington Hill: Verlag Barbara Budrich, S. 35-39.
- Schwender, Clemens et al. (Hrsg.) (2005): Abbild – Modell – Simulation, Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH.
- Staehle, Wolfgang H. (1999): Management – eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive. 8. Aufl. überarbeitet von Peter Conrad und Jörg Sydow, München: Vahlen.
- Stame, Nicoletta (2008): The European Project, Federlism and Evaluation. In: Evaluation. The International Journal of Theory, Research and Practice 14, April 2008 (2), S. 117-140.
- Steiner, Mario; Pessl, Gabriele; Wagner, Elfriede; Plate, Marc (2010): Evaluierung ESF „Beschäftigung“ im Bereich Erwachsenenbildung. Zwischenbericht. Studie im Auftrag des BMUKK. Wien.
- Steinke, Ines (2000): Güterkriterien qualitative Forschung. In: Flick, Uwe; Kardorff, von Ernst; Steinke, Ines (Hg.) Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag, s. 319-331.
- Stockmann, Reinhard (2007): Handbuch zur Evaluation. Eine praktische Handlungsanleitung. Münster: Waxmann.
- Stüdemann, Klaus (1988): Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, München: Oldenburg Verlag

Ulrich, Peter (1997): Integrative Wirtschaftsethik. Grundlage einer lebensdienlichen Ökonomie. Bern et al.

Wagemann, Claudius; Schneider, Carsten Q. (2003): Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis (fsQCA): Ein Zwei-Stufen-Modul. In: Pickel, Susanne; Pickl, Gert; Lauth, Hans-Joachim; Jahn, Detlef (Hg.): Vergleichende politikwissenschaftliche Methoden. Neue Entwicklungen und Diskussion. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 105-134.

Wahrig, Gerhard (1993): Deutsches Wörterbuch. Mit einem „Lexikon der deutschen Sprachlehre“. völlig überarb. Neuaufl. Gütersloh: Bertelsmann-Lexikon-Verl.

WIFO, IHS (2010): Assessing the Lisbon Strategy 2005-2010 and Estimating Expected Effects from Reaching the EU 2020 Goals. Wien.

ZSI, ÖAR 2011 – Zentrum für Soziale Innovation; ÖAR-Regionalberatung GmbH (2011): SYN.AT. Koordination, Kooperation und Synergienutzung zwischen ESF, EFRE und ELER in Österreich. Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK). Wien.

Zumbusch, Kristina, Pech, Stephan (2009): Dreizehn Jahre EFRE-Förderung in Österreich. Qualitative Effekte und Auswirkungen. In: ÖROK (Hg.). EU-Kohäsionspolitik in Österreich 1995-2007. Eine Bilanz. Materialband, Schriftreihe Nr. 180: Wien, S. 197-225.

### Interne Dokumentation

Antrag auf Fördermittel aus dem OP Beschäftigung Österreich 2007-2013 Schwerpunkt 5 „Territoriale Beschäftigungspakte“ [Land Niederösterreich].

Antrag auf Fördermittel aus dem OP Beschäftigung Österreich 2007-2013 Schwerpunkt 5 „Territoriale Beschäftigungspakte“ [Land Oberösterreich].

Antrag auf Fördermittel aus dem OP Beschäftigung Österreich 2007-2013 Schwerpunkt 5 „Territoriale Beschäftigungspakte“ [Land Steiermark].

Antrag auf Fördermittel aus dem OP Beschäftigung Österreich 2007-2013 Schwerpunkt 5 „Territoriale Beschäftigungspakte“ [Land Tirol].

Antrag auf Fördermittel aus dem OP Beschäftigung Österreich 2007-2013 Schwerpunkt 5 „Territoriale Beschäftigungspakte“ [Land Vorarlberg].

Arbeit für Salzburg – Territorialer Beschäftigungspakt Territorial Employment Pact (TEP) Paktvereinbarung und Geschäftsordnung 2007-2013.

Arbeit für Salzburg – Territorialer Beschäftigungspakt Territorial Employment Pact (TEP) Arbeitsprogramm 2012-2013.

Geschäftsordnung des „Territorialen Beschäftigungspakts Wien“ (TEP Wien) [2007-2010]

Kooperationsvereinbarung 2011-2015 [Land Tirol].

NÖ Beschäftigungspakt 2007 bis 2013.

ÖIR, BBJ, IGS (2009): Angebot „Begleitende Bewertung der Interventionen des Europäischen Sozialfonds Österreich 2007-2013“. Salzburg, Potsdam, Linz.

Pakt für Arbeit und Qualifizierung OÖ als Beitrag zur Unterstützung des strategischen Programms Arbeitsplatz OÖ 2020. Förderprogramm 2013.

STEBEP – Der Steirischer Beschäftigungspakt Vertrag Dezember 2007.

Territoriale Beschäftigungspakt 2012 für Kärnten.

Territorialer Beschäftigungspakt Wien. TEP Wien 2012.

Vereinbarung und Geschäftsordnung für Beschäftigungspakt Vorarlberg 2007-2011 (Option auf Verlängerung bis 2013). Aktualisierte Version von Dezember 2011.

VERTRAG zum Burgenländischen Beschäftigungspakt 2007-2013.

# ANHANG



## A.1 InterviewpartnerInnen

Mag Manfred Breithofer	stellvertretende Landesgeschäftsführer des AMS Burgenland/Abteilungsleiter für Förderungen
Mag. <sup>a</sup> Berenike Ecker	Koordinationsstelle der Territorialen Beschäftigungspakte in Österreich (Koo) am Zentrum für Soziale Innovation (ZSI) Wien
Mag. Rainer Fellner	Tiroler Arbeitsmarktförderungsgesellschaft mbH. TEP Tirol
Ing. Markus Fillafer (mf)	Geschäftsführer bei TIBS (Tiroler Bildungsservice), Innsbruck
Mag. Arthur Forstner	Leitung Kommunale Arbeitsmarktpolitik EU Förderprogramme waff
Mag. Michael Goller	Bereichsleiter bei ÖSB Consulting
Mag. Christine Gollner MSc	AMS bei WIFI Tirol, Innsbruck
Sylvia Hofbauer	für Arbeitsmarktpolitik in der Arbeiterkammer Wien zuständig; sie in AMS-Verwaltungsgremium vertreten, im ESF-Begleitausschuß
Dr. Hansjörg Hofer	BMASK, Leiter einer Gruppe im Sozialministerium Sektion 4, Wien
Kurt Hofer	Projektkoordination Stellvertretung bei Produktionsschule: Berufseinstieg für Jugendliche zw. 15 und 19 Jahren, Innsbruck
Mag. Gerald Jochum	Geschäftsführer bei regio L-Regionalmanagement für den Bezirk Landeck
Mag. Thomas Joham	Stabsabteilung des Bundessozialamtes – Zentrale Wien
Mag.a Sabine Kahlbacher LR	Amt der Burgenländischen Landesregierung Abteilung 6 Hauptreferat Sozialwesen Referatsleitung Förderwesen
Mag.(FH) Sonja Kaiser	ServiceCenter Wirtschaftskammer Burgenland
Elfie Karlinger	Beschäftigungspakt Vorarlberg
DI. Kerstin Koren	Amt der NÖ Landesregierung, Abt. Wirtschaft, Tourismus und Technologie
Andrea Langhold	Beraterin, Begleiterin, Trainer, Coach, Burgenland
Mag. Andreas Maier	Österreichische Raumordnungskonferenz. Geschäftsstelle beim Bundeskanzleramt Wien
DSA <sup>in</sup> Silvia Ortner	Leitung bei Frauen aus allen Ländern, Bildungs- und Beratungseinrichtung, Innsbruck
Mag. <sup>a</sup> Silvia Paierl	Amt der Steiermärkischen Landeregierung
Harald Panse	BMASK Technische Administrative Verwaltung vom ESF Programm
Mag. <sup>a</sup> Tina Parits	Koordination Burgenländischer Beschäftigungspakt Wirtschaftsservice Burgenland AG
Reinhard Rausch	Projektleitung bei LEA – Leben Entfalten Anregen, Die Produktionsschule im Tiroler Unterland, Wörgl
Mag. <sup>a</sup> Ulrike Rebhandl	BMASK Leiterin Abteilung 6/Sektion IV

Hannes Riedl	Projektleitung bei AKIworks, Beratungs- und Betreuungseinrichtung für Bezieher/innen der bedarfsorientierten Mindestsicherung, Innsbruck
Mag. <sup>a</sup> Anette Scopetta	ZSI (Schnittstelle zwischen Pakte und ESF, Koordinationsfunktion für die TEPs auf Partnerschaftsebene
Manfred Straßegger	WGÖ Österreich
Dr. Christine Teuschler	BUKEP Burgenland
MMag. Martin Traxl	Amt der Tiroler Landesregierung Abteilung Raumordnung und Statistik
Mag. Nikolaus Wachter	Leiter der Landesstelle BSB Burgenland
Mag. <sup>a</sup> Susanne Wegschider	com_unit Kommunikation mit Anspruch, Wien
Mag. <sup>a</sup> Michaela Vorlaufer	Niederösterreichischer Beschäftigungspakt
Mag. Franz Weinberger	AMS-Bundesgeschäftsstelle/Abteilung Förderungen

Herzlichen Dank!

## A.2 Bildung und Ausbildung und Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen – Kategoriensystem

Untersuchungsobjekt	Dimension	Variable I	Variable II
1. Bildung und Ausbildung	1.1 Zurverfügungstellung von Ausbildungs-Plätzen		
	1.2 Zurverfügungstellung von Trainings-/Qualifizierungs-/Weiterbildungsmaßnahmen	2.1.1 1.1.1 Zurverfügungstellung von Trainings-/Qualifizierungs-/Weiterbildungsmaßnahmen für Vollzeitbeschäftigte	1.1.1.1 E-Training
		2.1.2 1.1.2 Zurverfügungstellung von Trainings-/Qualifizierungs-/Weiterbildungsmaßnahmen für Vollzeitbeschäftigte	1.1.2.1 E-Training
	1.3 Deckung des Lebensunterhalts während der Bildungsmaßnahme		
	1.4 Übernahme der Kurskosten		
	1.5 Übernahme der Kursnebenkosten		
	1.6 Weiterzahlung von Unfallversicherung		
	1.7 getätigte Ausgaben seitens des Arbeitgeber zu Punkten 1.1 bis 1.6		Anmerkung: in Relation zu Gesamtausgaben; relev. wenn es Vergleichsgrößen gibt
2. Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen	2.2 besseres Antizipieren und Management von Veränderung, um die sozialen Kosten zu minimieren und Anpassung zu fördern	2.2.1 Change Management Konzepte	
	2.3 Förderung und Verbreitung von Innovativen und flexiblen Ablauforganisations- und Arbeitsformen, um Qualität und Produktivität zu erhöhen	2.3.1 Zugang zu flexiblen Arbeitszeiten	
		2.3.2 flexible Arbeitszeitmodelle <sup>531</sup>	2.3.2.1 Teilzeit
			2.3.2.2 Job-Sharing
			2.3.2.3 Mehrarbeit
			2.3.2.4 Kurzarbeit
			2.3.2.5 Gleitzeit
			2.3.2.6 Funktionszeit
			2.3.2.7 Wahlarbeitszeit
			2.3.2.8 Vertrauensarbeitszeit
			2.3.2.9 Jahresarbeitszeit
			2.3.2.10 Nacht- und Schichtarbeit
2.3.2.11 Bereitschaftsdienst			

<sup>531</sup> Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin 2008

Untersuchungsobjekt	Dimension	Variable I	Variable II
			2.3.2.12 Rufbereitschaft
			2.3.2.13 Lebensarbeitszeiten
			2.3.2.14 Altersarbeitszeit
		2.3.3 Zeitverträge	
		2.3.4 Arbeitszeitkonten	
		2.3.5 getätigte Ausgaben seitens des Arbeitgebers zur Unterstützung von 2.2.1 bis 2.2.3	Anmerkung: in Relation zu Gesamtausgaben; relev. wenn es Vergleichsgrößen gibt
		2.3.6 Zuschüsse (z.B. von AMS)	
		2.3.7 Work-Life-Balance-Programme	
	2.4 Unterstützung von Transitionszeiten bei arbeitsfähigen Arbeitslosen und Beschäftigten	2.4.1 Betriebliche Eingliederung	2.4.1.1 Betriebliches Eingliederungsmanagement
		2.4.2 Training/Fortbildung/Weiterbildung	siehe 1.
		2.4.3 Kurzarbeit	siehe 2.2.2 und 2.2.3
		2.4.4 gemeinnützige Beschäftigung	
		2.4.5 geographische Mobilität	
		2.4.6 Existenzgründung oder Selbständigkeit	2.4.6.1 Beratung
			2.4.6.2 Existenzgründerhilfe
	2.5 sonst. Unterstützung	2.5.1 Beratung	
		2.5.2 Bewerbungstraining	
		2.5.3 Kinderbetreuungshilfe	

Anmerkungen zum Kategoriensystem: Bekannte quantitative Indikatoren, die zur Messung von Bildungsmaßnahmen auch im Lissabon-Prozess verwendet werden, sind beispielsweise Ausgaben zur Bildung in Prozent vom BIP, Prozent größer als 85% der jungen Menschen im Alter zwischen 20 und 24 Jahren, die einen Sekundarstufe II-Abschluss haben oder Prozent der Population im Alter zwischen 25 und 64 Jahren, die an LLL teilnehmen, wurden aufgrund der Platzierung auf der gesellschaftlichen Makroebene nicht berücksichtigt.

## A.3 Alphabetische Liste der Printmedien

a3BAU	Bezirksblätter Burgenland	frauenservice.at
a3BAU Magazin	Bezirksblätter Burgenland	Gamers.at
Abacho News	BezirksRundschau/Steiermark	GASTRO
abendgym-klagenfurt.at	bildungsland.at	Geld Magazin
advantage	blog.arbeit-wirtschaft.at	Gemeindeblatt Branzoll
agrار-net.at	Boerse-Express.com	Gemeindeblatt Deutsche
AK Europa	boja.at	Gemeindeblatt Eppan und
akeuropa.at	bulme.at	Kaltern
ak-europe.eu	burgenland.at	gemeindemagazin.at
AK-Info plus für Migrantin-	Burgenländische ...	Gemeindezeitung Kastelruth
nen	Burgenländische VZ	Gewinn
Aktiv Zeitung	BVZ	Glocalist Daily News
AMS Österreich	bvz.at	Gourmetpresse
AMS Topline	Contator	Grüne Stadt
ams.at	creativwirtschaft.at	Heimat & Welt
ams-direkt	Das Land Südtirol	heute.at
Amt der Kärntner Landesre-	Der Grazer	hvb-ö-buchhandel.a
gierung	Der Standard	Hypo Landesbank Vorarlberg
Amtsblatt der Stadt Wels	derstandard.at	IF: Magazin für Tirolerinn
annenpost.at	design-austria.at	IFS--□]Zeitschrift
APA	Die Gemeindestube Neunkir-	Informationsblatt f. Tirol.
APA Defacto	chen	EuropäerInnen
APA Journal	Die Grieskirchnerin	JA-die neue Kirchenzeitung
APA OTS	Die Johanniter	Kärntner Tageszeitung
APA-Journal Bauen&Wohnen	Die Presse	Kärntner Bauer
APA-Journal Communities	Die Standard	Kärntner Woche
APA-Journal Emerging Euro-	Die Wirtschaft	Kleine Zeitung
pe	diegrünenwien.at	Kleine Zeitung Online
APA-Journal Emerging Euro-	diepresse.com	kleinezeitung.at
pe	diestandard.at	Kommunal
APA-Journal Gesundheit	Dolomiten-Tagblatt	konsumentenfragen
APA-Journal Karriere	Donaustädter BZ	Korso
APA-Journal Lebensmittel	dse-wien.at	Korso Sozialforum
Apropos	erwachsenenbildung	Kronen Zeitung
Arbeit & Wirtschaft	Erwachsenenbildung.at	Kronen Zeitung OÖ
arbeit&behinderung	esel.at	ktn.lko.at
arbeiterkammer.at	e-strat2020.at	KTZ – Kärntner Tageszeitung
ATG Tankstellen- und Werk-	EU-Info	Kurier
stättenjournal	eu-infothek.at	kurier.at
Austria Innovativ	eu-nachrichten.at	Kurier/Karriere
Austria Online	euregio-salzburg.eu	kwf.at
Austropharm 2008	europa.eu	Land Salzburg
Bauernjournal LK-Ö	Europäische Rundschau	landesschulrat-stmk
Bauernzeitung	europakonsument.at	Landwirtschaftliche ...
baumagazin – Fachportal für	europarlament.at	learnforever.at
Hochbau	extra Leoben--□]Bruck/Mur	liebegrenzenlos.at
bdv.at	facebook.com	Live-PR.com
behindertearbeit.at	FF-Südtiroler Wochen ...	Logistik Expres
berufsboerse.at	Format	mail Magazin Tiroler ...
Betriebs-Journal AMS Wien		

medianet	OÖN Spezial	SN
Mein kleines Blatt Bludenz	ORF ON	Sozialarbeit in Österreich
Mein kleines Blatt Feldkirch	ORF ON Burgenland	Spezialquelle
meinbezirk.at	ORF ON Kärnten	spoe.at
Meine Woche: Voitsberg	ORF ON Kultur	standard.at
Meraner Stadtanzeiger	ORF ON Vorarlberg	STEBEP Newsletter
Messe Österreich	ORF TV	Steiermark Panorama
mitbestimmung	orf.at	tdz-ennstal.at
molner.info	Österreich Journal	teachernews.net
MSN Nachrichten (at)	Österr. Bauernzeitung	Tiroler Bezirksblatt
N...N	Österr. Gemeinde Zeitung	Tiroler Tageszeitung
Natur Land Salzburg	Österreich	tourist-austria.at
netzwerk-land.at	Österreich Journal	Trend
neue Gemeinde	oststeiermark.at	tt.com
Neue Kronen Zeitung	OTS	Umweltschutz
Neue Tiroler TZ	ots.at	uniko.at
Neue Vorarlberger Tageszeitung	ÖZIV Info	vereinviele.at
Neue Zürcher Zeitung	Pannonische Rundschau	vidc.org
Neues Volksblatt	Panorama-Südtirol	vielfalt-ooe.at
Neues Weizer Bezirksjournal	parlament.gv.at	vienna.at
news.at	Personal Manager	voewg
Newsletter ...	phasing-out.at	vol.at
Newsletter EU Tirol-Büro	Pinzgauer Nachr.	Volksgruppen.orf.at
newsportal.at	plus.google.com	Volkshilfe Österreich
Niederösterreichische Nachrichten	PR INSIDE	Vorarlberger Nachrichten
NÖ Nachrichten	Pressemeldungen	Vorarlberg Online
noen.at	Presstext Austria	vorarlberg.at
NÖN	presstext4joomla	vorarlbergernachrichten.
NÖN/Korneuburg-Stockerau	Profil	VOR-magazin
Nullzeit.at	profil.at	Vorwärts
O... Nachrichten	Pro-Ge	watchadoo.net
Ö1/Mittagsjournal	public	Webway
Ö2 Kärnten/Kärnten Journal	qvb.at	wien.gv
Ö2 Niederösterreich	Radio Arabella	Wiener Zeitung
Ö2 Vorarlberg/Vorarlberg	raumplanung ...	Wieninternational
aktuell	Rechtaktuell	wieninternational.at
Oberländer Rundschau	regio13.at	Wienweb
Oberösterreichische Nachrichten	relevant	Wirtschaftsblatt
oe1.orf.at	relevant.at	Wirtschaftsblatt.at
OE24	rml.at	wirtschaftsbund-...
oead.at	Salzburg 24	Wirtschaftspresdienst.at
oegfe.at	Salzburg konkret	Wirtschaftszeit.at
oe-journal.at	salzburg.at	WOCHE
oekonews.at	salzburg.com	Woche Kärnten
ÖGZ	salzburg.gv.at	WOCHE Kärnten
OÖ Nachrichten	Salzburger Fenster	Wörgl Stadtmagazin
OÖ Wirtschaft	Salzburger Nachrichten	WUK Newsletter
ooe.at	Salzburger Volkszeitung	zam-steiermark.at
ooe-nachrichten.at	Salzburger Wirtschaft	Zielerwind
OÖN Karriere	Salzburger Woche	zukunft-basisbildung.at
	Salzkammergut Information	zukunfteuropa.at
	smoritz.at	Zukunftsbranchen