

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

„EU-Regionalförderpolitik für Niederösterreich -
Entwicklung, Strukturen und Ergebnisse“

Verfasser

Karl Srnec

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im November 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Dr. Fritz Windhager

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Vorwort | 7 |
| 1. Einleitung | 8 |
| 1.1 Lageanalyse | 8 |
| 1.1.1 Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt | 8 |
| 1.1.2 Österreichische Stellungnahme zum Grünbuch | 10 |
| 1.1.3 Vertrag von Lissabon | 13 |
| 1.1.3.1 Allgemeiner Aufbau | 13 |
| 1.1.3.2 Der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt | 13 |
| 1.2 Fragestellung, Methodik und theoretischer Ansatz | 14 |
| 1.2.1 Forschungsmotivation und Fragestellung | 14 |
| 1.2.2 Methodik | 14 |
| 1.2.3 Theoretischer Ansatz: Governance, Regionalmanagement und Netzwerkanalyse | 15 |
| 1.2.3.1 Governance | 15 |
| 1.2.3.1.1 Regional Governance | 16 |
| 1.2.3.1.2 Aspekte der Regional Governance | 16 |
| 1.2.3.1.3 Grenzen der Regional Governance | 17 |
| 1.2.3.2 Regionalmanagement | 18 |
| 1.2.3.3 Netzwerkanalyse | 20 |
| 2. Das EU-System als regionalpolitische Arena | 22 |
| 2.1 Regionen – Begriffe und Leitbilder | 22 |
| 2.1.1 Region | 22 |
| 2.1.2 Europa der Regionen | 22 |
| 2.1.3 Euregios | 28 |
| 2.1.4 Der Regionenbegriff der EU-Kommission | 28 |
| 2.1.5 Subsidiaritätsprinzip | 28 |
| 2.2 Die EU als Mehrebenensystem | 29 |
| 2.2.1 Die EU als Verhandlungssystem | 31 |
| 2.2.2 Die EU als Verflechtungssystem | 32 |
| 2.2.3 Exkurs: Entstaatlichung | 32 |
| 2.3 Lobbying und Interessensvertretung | 33 |
| 2.3.1 Merkmale des Lobbyings | 34 |
| 2.3.2 Der Lobbyingprozess | 36 |
| 2.3.3 Abgrenzung Lobbying – Korruption – Politikberatung – Public Relations | 37 |
| 2.3.3.1 Lobbying – Korruption | 37 |
| 2.3.3.2 Lobbying – Politikberatung | 37 |
| 2.3.3.3 Lobbying – Public Relations | 38 |
| 2.3.4 Mythos Lobbying | 38 |
| 2.3.5 Lobbying in der EU | 39 |
| 2.3.5.1 Ausschuss der Regionen | 39 |
| 2.3.5.2 Das nö. Verbindungsbüro in Brüssel | 41 |
| 2.4 EU-Struktur- und Regionalpolitik | 43 |
| 2.4.1 Allgemeine Definition Struktur- und Regionalpolitik | 43 |
| 2.4.2 Definition EU-Struktur- und Regionalpolitik | 44 |
| 2.5 Geschichte der EU-Struktur- und Regionalpolitik | 45 |
| 2.5.1 Von 1952 bis 1999 | 45 |
| 2.5.2 Die Förderperiode 1994 – 1999 | 48 |
| 2.5.3 Die Förderperiode 2000 – 2006 | 48 |
| 2.5.4 Die Förderperiode 2007 – 2013 | 50 |
| 2.6 Akteure der EU-Struktur- und Regionalpolitik auf EU-Ebene | 52 |

| | |
|--|----|
| 2.6.1 Die Generaldirektion für Regionalpolitik der EU-Kommission | 53 |
| 2.6.3 Der Rat der Europäischen Union | 54 |
| 2.6.4 Das Europäische Parlament | 54 |
| 2.7 Instrumente/Fonds | 55 |
| 2.7.1 Der Kohäsionsfonds | 55 |
| 2.7.2 Die EU-Strukturfonds | 56 |
| 2.7.2.1 Europäischer Sozialfonds | 56 |
| 2.7.2.2 Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung..... | 56 |
| 2.7.2.3 Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft..... | 56 |
| 2.7.3 Prinzipien der Strukturfonds | 57 |
| 2.7.4 Die Gemeinschaftsinitiativen | 59 |
| 2.7.4.1 RETEX | 59 |
| 2.7.4.2 INTERREG II | 59 |
| 2.7.4.3 INTERREG III | 60 |
| 2.7.5 Exkurs: Das EUREK | 60 |
| 2.7.6 Exkurs: Die Kohäsionsleitlinien..... | 61 |
| 2.7.7 EU-Strukturpolitik – Bedeutung und Kritik..... | 62 |
| 3. Der österreichische Bundesstaat als regionalpolitischer Referenzrahmen..... | 66 |
| 3.1 Der österreichische Bundesstaat..... | 66 |
| 3.2 Die Ländervereinbarungen | 68 |
| 3.3 Die rechtlichen Möglichkeiten der Länder betreffend EU-Angelegenheiten | 69 |
| 3.3.1 Innerstaatliche Möglichkeiten | 69 |
| 3.3.2 Möglichkeiten auf supranationaler Ebene..... | 70 |
| 3.4 Die Bundesländer als Regionen im Sinne der NUTS..... | 70 |
| 3.5 Die österr. Akteure im Rahmen der EU-Regionalpolitik auf nationaler Ebene..... | 71 |
| 3.5.1 Das Bundeskanzleramt..... | 71 |
| 3.5.2 Die ÖROK..... | 72 |
| 3.6 Die österr. Akteure im Rahmen der EU-Regionalpolitik auf regionaler Ebene..... | 72 |
| 3.6.1 Die hoheitlichen Akteure | 72 |
| 3.6.1.1 Landesregierungen | 73 |
| 3.6.1.2 Landeshauptleute..... | 73 |
| 3.6.1.3 Weitere Regierungsmitglieder..... | 74 |
| 3.6.1.4 Die Landesverwaltung..... | 74 |
| 3.6.1.4.1 Das Europareferat..... | 74 |
| 3.6.1.4.2 Die Geschäftsstelle für EU-Regionalpolitik..... | 75 |
| 3.6.1.5 Landtage | 77 |
| 3.6.1.6 Bundesrat..... | 78 |
| 3.7 Die österr. Akteure im Rahmen der EU-Regionalpolitik auf lokaler Ebene..... | 78 |
| 4. NÖ im Kontext der EU-Regionalförderpolitik..... | 79 |
| 4.1 Entwicklung und Ziele der nö. Regionalförderung | 79 |
| 4.1.1 Die Entwicklungsstadien von 1972 bis 1995 | 79 |
| 4.1.2 EU-Regionalpolitik I: 1995 – 2006..... | 81 |
| 4.1.3 EU-Regionalpolitik II: 2007 – 2013..... | 82 |
| 4.1.3.1 Der STRAT.AT | 82 |
| 4.1.3.2 Der nö. Operationsplan | 84 |
| 4.1.3.3 Sektorale Vorgaben | 86 |
| 4.1.3.4 Integrative Vorgaben..... | 88 |
| 4.2 Vor- und Nachteile der EU-Regionalpolitik für NÖ | 89 |
| 4.2.1 Vorteile der EU-Regionalpolitik in NÖ | 89 |
| 4.2.1.1 Der materielle Mehrwert | 89 |
| 4.2.1.2 Der immaterielle Mehrwert..... | 90 |

| | |
|---|-----|
| 4.2.2 Nachteile der EU-Regionalpolitik für NÖ | 91 |
| 4.2.3 Bilanz Vor- und Nachteile der EU-Regionalpolitik | 92 |
| 4.3 NÖ Akteure im Dienst der EU-Förderpolitik..... | 92 |
| 4.3.1 ecoplus..... | 93 |
| 4.3.2 RIZ | 93 |
| 4.3.3 TIP | 94 |
| 4.3.4 Regionale Entwicklungsverbände/Regionalmanagements | 94 |
| 4.4 Effizienz der nö. EU-Politik..... | 95 |
| 4.4.1 Effizienz im Rahmen des Ziel 2-Programmes | 95 |
| 4.4.1.1 Mobilisierung endogener Potentiale der Regionalentwicklung | 96 |
| 4.4.1.2 Wirtschaftsnahе Infrastruktur/Regionale Leitprojekte..... | 97 |
| 4.4.1.3 Cluster- und Netzbildung | 97 |
| 4.4.1.4 Industrie/Gewerbe | 98 |
| 4.4.1.5 Forschung & technologische Entwicklung (F&TE)..... | 98 |
| 4.4.1.6 Umweltschutz/Energienutzung | 99 |
| 4.4.1.7 Tourismus und Freizeitwirtschaft..... | 99 |
| 4.4.2 Effizienz im Rahmen der INTERREG IIIA-Programme | 100 |
| 4.4.2.1 Grenzüberschreitende Wirtschaftskooperationen | 101 |
| 4.4.2.2 Erreichbarkeit | 101 |
| 4.4.2.3 Grenzüberschreitende Organisationsstrukturen und Netzwerke | 102 |
| 4.4.2.4 Humanressourcen | 102 |
| 4.4.2.5 Nachhaltige Raum- und Umweltentwicklung | 103 |
| 4.4.2.6 Spezielle Unterstützung für Grenzregionen | 104 |
| 4.4.2.7 Technische Hilfe | 104 |
| 4.5 Exkurs: Aspekte einer künftigen Gestaltung der EU-Regionalpolitik ab 2014 | 104 |
| 4.6 Europäisierung der nö. Politik..... | 106 |
| 4.6.1 Centrope | 107 |
| 4.6.1.1 Struktur der Europaregion CENTROPE | 108 |
| 4.6.1.1.1 Beirat | 109 |
| 4.6.1.1.2 Plattform..... | 109 |
| 4.6.1.1.3 ARGE Centrope | 110 |
| 4.6.1.1.4 Das Steuerungskomitee | 110 |
| 5. Zusammenfassung | 111 |
| Literaturangaben..... | 117 |

Abkürzungen

| | |
|---------|--|
| Abs | Absatz |
| AdR | Ausschuss der Regionen |
| Anm | Anmerkung |
| Art | Artikel |
| BGBI | Bundesgesetzblatt |
| Bgld | Burgenland |
| BKA | Bundeskanzleramt |
| BVerfGE | Bundesverfassungsgesetz (Deutschland) |
| BVG | Bundesverfassungsgesetz |
| B-VG | Bundes-Verfassungsgesetz |
| EAG | Europäische Atomgemeinschaft |
| EAGFL | Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft |
| EEA | Einheitliche Europäische Akte ¹ |
| EFRE | Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung |
| ESF | Europäischer Sozialfonds |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGKS | Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl |
| EGV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft |
| EIB | Europäische Investitionsbank |
| ETZ | Europäische Territoriale Zusammenarbeit |
| EU | Europäische Union |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| EUREK | Europäisches Raumentwicklungskonzept |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |
| EWGV | EWG-Vertrag |
| EWR | Europäischer Wirtschaftsraum |
| GFK | Gemeinschaftliches Förderkonzept |
| idR | in der Regel |
| IKL | Integrationskonferenz der Länder |

¹ Obwohl für diese Diplomarbeit durchgängig österreichisches Deutsch verwendet wurde, wurde der etablierte Begriff „Einheitliche Europäische Akte“ gewählt. Ansonst müsste es „Einheitlicher Europäischer Akt“ heißen.

| | |
|----------|--|
| INTERREG | Gemeinschaftsinitiative zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Regionen der Europäischen Union |
| KMU | Klein- und Mittelunternehmen |
| Ktn | Kärnten |
| lit | Littera (lateinisch für Buchstabe) |
| LH | Landeshauptmann |
| LHK | Landeshauptleutekonferenz |
| LR | Landesrat/Landesrätin |
| NAFES | Niederösterreichische Arbeitsgemeinschaft zur Förderung des Einkaufs in Stadtzentren |
| nö | niederösterreichisch/e/er/es |
| NÖ | Niederösterreich |
| NUTS | Nomenclature des unités territoriales statistiques = Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik |
| OÖ | Oberösterreich |
| ÖROK | Österreichische Raumordnungskonferenz |
| RETEX | Gemeinschaftsinitiative Anpassung der Textilregionen |
| RIZ | Regionales Innovationszentrum/Regionale Innovationszentren |
| Sbg | Salzburg |
| TIP | Technologie- und Innovationspartner |
| USA | Vereinigte Staaten von Amerika |
| Vbg | Vorarlberg |
| WWU | Wirtschafts- und Währungsunion |

Vorwort

Dieser Diplomarbeit geht ein Forschungspraktikum voraus, welches den Titel „Die Außen- und Europapolitik der österreichischen Bundesländer im Vergleich“ trug. Dabei wurde aufgezeigt, dass die Bundesländer eigenständige Akteure in diesen Politikfeldern sind. Dr. Fritz Windhager, der Lehrveranstaltungsleiter des Forschungspraktikums, bot daraufhin an, die gewonnen Erkenntnisse im Rahmen eines im darauf folgenden Semester stattfindenden Diplomandenseminars für eine Diplomarbeit auszuweiten und zu verwerten. An dieser Stelle möchte ich mich bei Dr. Windhager nicht nur für seine Betreuung bedanken, sondern auch, dass er mit seinen Lehrveranstaltungen den Blick auf die Politik der Bundesländer und somit auf die Bundesstaatsthematik lenkt.

Weiters bedanke ich mich beim ehemaligen Leiter der Abteilung Raumordnung und EU-Regionalpolitik, Univ.-Doz. Dr. Wolfgang Schwarz, für Literaturhinweise und persönliche Gespräche betreffend meine Diplomarbeit.

Baden, im November 2010

1. Einleitung

1.1 Lageanalyse

2007 forderten die für Raumordnung zuständigen Minister in Leipzig die EU-Kommission auf, ein „Grünbuch zum Territorialen Zusammenhalt“ vorzubereiten. Dieses wurde ein Jahr später durch die damalige EU-Kommissarin Danuta Hübner präsentiert. Das Grünbuch sollte ein Anstoß für eine breite Debatte über die Definition, Bedeutung und Anwendung des Konzepts des territorialen Zusammenhalts sein. Weiters ist dieses Grünbuch für die Reform der EU-Kohäsionspolitik für die Zeit nach 2014 von Interesse.

1.1.1 Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt

Am 6. Oktober 2008 hat die EU-Kommission ein Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt mit dem Titel „Territoriale Vielfalt als Stärke“ veröffentlicht. Darin wird festgehalten, dass die EU eine „einzigartige territoriale Vielfalt“² aufweise. Das Ziel des territorialen Zusammenhalts sei es, „die harmonische Entwicklung aller Gebiete sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass die Bürger die jeweiligen Gegebenheiten dieser Gebiete optimal nutzen können. Es geht also darum, die Vielfalt als Vorteil zu begreifen, der zu einer nachhaltigen Entwicklung der gesamten EU beitragen kann.“³

Dabei müsse auf das Siedlungsmuster der EU Rücksicht genommen werden. In der EU gebe es etwa 5.000 Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 50.000 und ungefähr 1.000 Großstädte, also mit mehr als 50.000 Einwohnern.⁴ Weiters sei auffallend, dass dieses relativ dichte städtische Netz nur aus wenigen Millionenstädten bestünde.

Die Folgen dieses Siedlungsmuster sei, dass einerseits die Stadtbewohner in der Nähe der ländlichen Gebiete und somit auch der Erholungsräume wohnten, andererseits auch die Landbewohner einen leichten Zugang zu Dienstleistungen hätten. Weiters sei diese Form der Besiedelung, im Vergleich zu großen Ballungsräumen oder zur Zersiedelung, ressourceneffizienter. Ballungsräume hätten einen hohen Energie-, die Zersiedelung führe hingegen zu einem hohen Flächenverbrauch.

² http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_TC.pdf, S.3 (14.09.2010)

³ http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_TC.pdf, S. 3 (14.09.2010)

⁴ vgl. http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_TC.pdf, S. 5 (14.09.2010)

Allerdings decke sich die Struktur der wirtschaftlichen Aktivitäten nicht mit dem Siedlungsmuster. Erstere fänden hauptsächlich in größeren Städten statt. Das hätte zwar Vorteile, aber auch negative Folgen, wie etwa Verkehrsüberlastung, hohe Immobilienpreise, soziale Ausgrenzung und Umweltverschmutzung.⁵ Die EU-Kommission meint daher, dass „eine ausgewogenere und nachhaltigere Entwicklung, die mit dem Konzept des territorialen Zusammenhalts verbunden ist, eine gleichmäßigere und nachhaltigere Nutzung der jeweiligen Vorteile ermöglichen, wirtschaftliche Gewinne aufgrund einer geringeren Verkehrsbelastung und eines geringeren Kostendrucks mit sich bringen sowie der Umwelt und der Lebensqualität zugute kommen (würde)“.⁶

Außerdem geht die EU-Kommission davon aus, dass Faktoren wie Dichte, Entfernung und Teilung die Geschwindigkeit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen beeinflussen können.⁷ Die Lösungen seien in der Konzentration, d.h. im Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftsdichte, in der Anbindung, d.h. in der Überwindung der Entfernung und in der Zusammenarbeit zu finden.

Betreffend Konzentration weist die EU-Kommission nochmals darauf hin, dass es einen Unterschied zwischen Wirtschaftsaktivität und Bevölkerungsverteilung gebe. Erstere konzentriere sich stärker auf bestimmte Gebiete. Die Vorteile lägen in „einem Zugewinn an Nutzen infolge von Agglomeration und Clustering spezieller Aktivitäten an bestimmten Standorten, breite Verfügbarkeit von Gesundheitsdienstleistungen und relativ einfacher Zugang zu Hochschuleinrichtungen und Ausbildungsmöglichkeiten.“⁸ Dies spiegle sich in einem vergleichsweise hohem BIP/Kopf, der Produktivität, der Beschäftigung und der Forschungs- und Innovationstätigkeit in den Ballungsräumen wider.

Die Nachteile seien neben einem starken Verkehrsaufkommen hauptsächlich soziale Probleme. So hätten einige innerstädtische Gebiete „mit akuten Problemen wie Verfall und sozialer Ausgrenzung zu kämpfen. Dies spiegele sich in einem unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-BIP und hoher Arbeitslosigkeit, aber auch in benachteiligten Stadtvierteln, Kriminalität und sozialen Unruhen in vielen der wohlhabenden Städte wider.“⁹

⁵ vgl. [http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum u. Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_TC.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_TC.pdf), S. 5 (14.09.2010)

⁶ [http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum u. Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_TC.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_TC.pdf), S. 5 (14.09.2010)

⁷ vgl. [http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum u. Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_TC.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_TC.pdf), S. 5 (14.09.2010)

⁸ [http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum u. Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_TC.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_TC.pdf), S. 6 (14.09.2010)

⁹ [http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum u. Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_TC.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_TC.pdf), S. 6 (14.09.2010)

Die EU-Kommission spricht sich daher dafür aus, die gegenwärtige Siedlungsstruktur zu erhalten und zu stärken. Dabei sieht die EU-Kommission es als wichtigste Herausforderung an, „eine ausgewogene und nachhaltige territoriale Entwicklung der EU als Ganzes sicherzustellen, ihre wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und ihr Wachstumspotenzial zu stärken und gleichzeitig darauf zu achten, die natürlichen Ressourcen zu erhalten und den sozialen Zusammenhalt zu sichern. Dazu gehört es, eine übermäßige Konzentration des Wachstums zu vermeiden und den Zugang aller Gebiete zu dem mit der Agglomeration verbundenen Nutzenzugewinn zu erleichtern.“¹⁰

Beim zweiten Punkt, der Anbindung der Gebiete, handle es sich einerseits um gute Verkehrsverbindungen, also ein funktionierendes Verkehrssystem bestehend aus Straßen, Schienen, Binnenschiffahrtswegen „sowie die Entwicklung intermodaler Verkehrsketten und fortschrittlicher Verkehrsmanagementsysteme.“¹¹ Andererseits ginge es um Aspekte wie einen guten Zugang zur Gesundheitsvorsorge, Bildung, Energieversorgung und Breitbandinternet.

Bezüglich des dritten Punkts, der Zusammenarbeit, meint die EU-Kommission, dass das Problem der Konzentration und der Anbindung „nur durch intensive Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen wirksam gelöst werden (kann).“¹² Diese Ebenen umfassten sowohl die benachbarten lokalen Behörden, als auch die zwischen Staaten oder zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten.

1.1.2 Österreichische Stellungnahme zum Grünbuch

Im Dezember 2008 verabschiedete die ÖROK eine politische Empfehlung.¹³ Gleichzeitig wurde damit auch „der Auftrag erteilt, eine darauf aufbauende fachliche Stellungnahme zu erarbeiten. Als Hauptelement fand dazu am 15. Jänner 2009 in der Geschäftsstelle der ÖROK ein Workshop zum Thema „Territorialer Zusammenhalt“ statt.“¹⁴ Etwa 50 Vertreter von Bundes- und Landesstellen, Städte- und Gemeindebund sowie der Sozialpartner erarbeiteten

¹⁰ [http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum u. Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_TC.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_TC.pdf), S. 6f. (14.09.2010)

¹¹ [http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum u. Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_TC.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_TC.pdf), S. 7 (14.09.2010)

¹² [http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum u. Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_TC.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_TC.pdf), S. 8 (14.09.2010)

¹³ http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/5.Reiter-Publikationen/OEROK-Empfehlungen/oerok_empfehlung_53.pdf (14.09.2010)

¹⁴ <http://www.oerok.gv.at/raum-region/europaeische-raumentwicklung/gruenbuch-zum-territorialen-zusammenhalt.html> (14.09.2010)

gemeinsame Sichtweisen zum Begriff des Territorialen Zusammenhalts. Aus den Ergebnissen des Workshops wurde ein Entwurf für eine österreichische Stellungnahme entwickelt, der in der Folge im Rahmen der ÖROK einem Abstimmungsprozess unterzogen wurde. Fachlich unterstützt wurde dieser Prozess durch Peter Schneidewind (Metis GmbH).¹⁵

Bereits in der politischen Empfehlung werden einige Punkte angeführt, welche in der österreichischen Stellungnahme zum Grünbuch erneut angeführt werden. Darin werden u.a. folgende Punkte festgehalten:

- „Österreich unterstreicht, dass die Verankerung des territorialen Zusammenhalts im EU-Vertrag eine „von der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit“ darstellt und daher das Prinzip der Subsidiarität zur Anwendung kommt. Demgemäß bedeutet die Erwähnung des „territorialen Zusammenhalts“ im geplanten EU-Vertrag für Österreich keine Ausweitung der Kompetenzen der EU in Bereichen der Raumordnung und Raumplanung, weder im Bereich materieller noch formeller Gesetzgebungskompetenz.“¹⁶
- „Aus österreichischer Sicht bezieht sich „territorialer Zusammenhalt“ im Zusammenhang mit der Förderung einer harmonischen Entwicklung der Union als Ganzes auf Basis der Grundsätze des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK) 1999 und der Territorialen Agenda 2007 von Leipzig auf eine multifunktionale Auffassung des EU-Raums („Territorium“). Der „territoriale Zusammenhalt“ wird durch seine Aufnahme in den EU-Vertrag als eine Aufgabe für alle raumwirksam tätigen Politiken und für alle Ebenen positioniert. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips kommt der regionalen und lokalen Ebene bei räumlichen Themen eine besondere Bedeutung zu.“¹⁷
- „Die Vorlage des Grünbuchs und die Aufnahme des Begriffs „territorialer Zusammenhalt“ in einen künftigen EU-Vertrag bedeutet für Österreich eine Anerkennung der Bedeutung der räumlichen Dimension für die Effektivität öffentlicher Politiken. Besondere Bedeutung kommt dabei der Koordination von EU-Politiken sowie der Berücksichtigung ihrer räumlichen Wirkungen zu. Diese

¹⁵ vgl. <http://www.oerok.gv.at/raum-region/europaeische-raumentwicklung/gruenbuch-zum-territorialen-zusammenhalt.html> (14.09.2010)

¹⁶ http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_AT_Stellungnahme_2009-02-26.pdf, S. 2 (14.09.2010)

¹⁷ http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_AT_Stellungnahme_2009-02-26.pdf, S. 2 (14.09.2010)

können direkt oder auch indirekt räumliche Effekte auslösen, können aber auch sehr spezifisch auf einzelne Raumtypen Einfluss nehmen. Dabei sind sowohl jene Politiken mit ausgesprochener territorialer Dimension (z.B. Kohäsionspolitik, Agrarpolitik, Umwelt-, Verkehrs- und Infrastrukturpolitik), als auch jene mit einer weniger offensichtlichen territorialen Dimension (z.B. Wettbewerbs-, Binnenmarkt-, Energiepolitik, Bildungs- und Forschungspolitik sowie Beschäftigungspolitik, aber auch Finanz- und Währungspolitik) von Relevanz. Für die Abschätzung der räumlichen Folgen einzelner EU-Politiken sollte das bereits bestehende Instrument der „Folgenabschätzung“ um Aspekte der räumlichen Wirkungen von Politiken ergänzt werden, ohne dass neue formale Instrumente geschaffen werden müssen.“¹⁸

Weiters wurde in dieser Stellungnahme zum Grünbuch der Begriff „territorialer Zusammenhalt“ seitens der ÖROK wie folgt definiert: „Territorialer Zusammenhalt bezeichnet die Absicht der politischen Entscheidungsträger in der EU alle europäischen räumlichen Einheiten (Regionen, Territorien, Gebietskörperschaften) in die Lage zu versetzen, ihre Potenziale und Stärken bestmöglich und nachhaltig zu entwickeln bzw. zu nutzen und bestehende Entwicklungshemmnisse und Schwächen abzubauen. Dabei werden Aspekte der Lebensqualität, des nachhaltigen wirtschaftlichen Wachstums unter Schonung der natürlichen Ressourcen sowie die Sicherstellung des sozialen Zusammenhalts angemessen zu berücksichtigen sein.

Dies erfordert insbesondere die Berücksichtigung von räumlichen Effekten politischer Maßnahmen auf allen (territorialen) Ebenen und die Einbeziehung aller betroffenen Territorien.“¹⁹

Am 26. Februar 2009 erfolgte die politische Beschlussfassung des Dokuments „Österreichische Stellungnahme: ‚Grünbuch zum Territorialen Zusammenhalt – Territoriale Vielfalt als Stärke‘“ und wurde daraufhin an die EU-Kommission übermittelt.

¹⁸ [http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum u. Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_AT_Stellungnahme_2009-02-26.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_AT_Stellungnahme_2009-02-26.pdf), S. 2 (14.09.2010)

¹⁹ [http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum u. Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_AT_Stellungnahme_2009-02-26.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_AT_Stellungnahme_2009-02-26.pdf), S. 4 (14.09.2010)

1.1.3 Vertrag von Lissabon

1.1.3.1 Allgemeiner Aufbau

Am 1. Dezember 2009 trat der Vertrag von Lissabon in Kraft. Dieser unterteilt sich in

- Den Vertrag über die Europäische Union
- Den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
- Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union und
- Protokolle, Erklärungen

Der Vertrag über die Europäische Union soll die grundlegenden Bestimmungen der EU aufführen. Allerdings werden die Arbeiten und Bereiche der Zuständigkeiten der EU für die verschiedenen Politikfelder im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union angesiedelt. Letzterer löst auch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ab. Weiters wird der Begriff „Gemeinschaft“ durchgängig durch den Ausdruck „Union“ ersetzt.

1.1.3.2 Der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt

Der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt wird im Vertrag von Lissabon mehrfach erwähnt. So heißt es etwa im Art 3²⁰ Abs 2 des Vertrags über die Europäische Union u.a.: „Sie (*Anm.: die EU*) fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten“.²¹

In Art 4 Abs 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union werden jene Zuständigkeiten aufgezählt, die sich die EU mit ihren Mitgliedsstaaten teilt. Art 4 Abs 2 lit c nennt hier den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhang.

Näher wird auf den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, welcher wie der Vertrag über die Europäische Union in Titel unterteilt ist, in Titel XVIII eingegangen. Dieser umfasst die Art 174 bis 178. Darin wird der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt rechtlich normiert.

Weiters behandelt das Protokoll Nr. 28 den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhang.

²⁰ In Art 3 des Vertrags über die Europäische Union werden die Ziele der EU festgelegt. Der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt ist somit ein Ziel der EU.

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:DE:PDF>, S. 17

1.2 Fragestellung, Methodik und theoretischer Ansatz

1.2.1 Forschungsmotivation und Fragestellung

Die EU-Strukturpolitik²² ist nach der EU-Agrarpolitik der zweitgrößte budgetäre Politikbereich der EU. Seit dem EU-Beitritt Österreichs am 1. Jänner 1995 erhalten die österreichischen Bundesländer aus den jeweiligen EU-Strukturfonds Fördergelder. Ziel dieser Arbeit ist es, einen Überblick über die Geschichte, die Strukturen und die Ergebnisse der EU-Regionalförderpolitik für NÖ zu geben. Dabei soll auch auf die Geschichte der EU-Strukturpolitik und ihre Strukturen im Allgemeinen eingegangen werden.

Im Rahmen dieser Diplomarbeit sollen Antworten auf die folgenden vier Fragen gegeben werden:

1. Wie lauteten die Förderprinzipien der EU-Regionalförderpolitik für die Zeiträume 1995 – 1999, 2000 – 2006 sowie 2007 – 2013?
2. Welche Förderprogramme wurden jeweils angewandt?
3. Wie lauten die gesetzlichen Rahmenbedingungen?
4. Was sind die Ergebnisse der EU-Regionalförderpolitik für NÖ?

Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass sich die vorliegende Analyse schwerpunktmäßig auf die NÖ-interne Regionalförderung und nicht auf die grenzübergreifende Kooperation mit den angrenzenden EU-Mitgliedsstaaten bzw. deren Grenzregionen bezieht.

1.2.2 Methodik

Zum methodischen Erkenntnisgewinn für diese Diplomarbeit wurde hauptsächlich die Hermeneutik herangezogen. Wie bereits im Vorwort festgehalten, gewährte der ehemalige Leiter der nö. EU-Regionalpolitikabteilung in persönlichen Gesprächen einen Einblick in die Arbeit der nö. Landesverwaltung betreffend EU-Regionalförderung.

²² Die Begriffe Regional-, Struktur- und Regionalförderpolitik werden in dieser Arbeit gleichbedeutend verwendet.

1.2.3 Theoretischer Ansatz: Governance, Regionalmanagement und Netzwerkanalyse

1.2.3.1 Governance

In der Regionalismusforschung werden häufig die Begriffe Mehrebenensystem, Netzwerkanalyse und Governance verwendet. Governance ist ein „aus dem Englischen übernommener, vieldeutiger Begriff, für den es keine deutsche Entsprechung gibt. Er bedeutet Regierung und Regieren, aber auch Regeln, Regulationsmechanismen, Ordnung, Herrschaft, nicht allein in Staat und Politik, sondern ganz generell überall dort, wo in der Gesellschaft individuelle Interaktionen systematischen Handlungsmustern, festen Regeln, Ordnungen folgen. Der breite Begriffsinhalt von Governance erschließt sich am ehesten in Abgrenzung zum Begriff Government = Regierung(system). Meint Government insbesondere die (a) formelle, durch Verfassung, Recht und Gesetz definierte Dimension von Politik sowie die (b) Institutionen des Regierens, die mit dem (c) staatlichen Machtmonopol zum Zwecke der Durchsetzung rechtmäßiger politischer Entscheidungen ausgestattet sind, so schließt Governance auch die (a) informellen Regelungen und (b) nicht-institutionalisierten Formen des Regierens ein, die von Menschen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden. Governance weist (c) eine normative Dimension auf; Die Governance eines politischen Systems hängt ab von Ordnungsvorstellungen, auf die man sich gemeinsam verständigt hat oder denen man zumindest folgt, unabhängig davon, ob sie formal beschlossenen Verfassungen oder Rechtsetzungen entstammen, ob sie ihre Akzeptanz institutioneller Durchsetzungsmacht verdanken oder nicht. Politikwissenschaftlich spielt der Begriff der Governance eine Rolle insbesondere auf dem Felde der Internationalen Beziehungen. (...) (Er) gewinnt aber auch für das Verständnis innenpolitischer Prozesse an Bedeutung, da auch dort die politischen Institutionen und ihre Entscheidungsträger zunehmend an Handlungsautonomie verlieren und politische Steuerung auf die Kooperation der politischen wie gesellschaftlichen Akteure in Netzwerken und Verhandlungssystemen angewiesen ist“. (Schultze: Governance 2005, 323f.)

Ähnlich definiert *Große Hüttmann*: „Der Begriff Governance [lat. gubernare = steuern] wird seit den 1990er-Jahren in der EU-Forschung genutzt, um neue, nicht-hierarchische Formen der politischen Steuerung und des „Regierens in Netzwerken“ („network governance“) zu beschreiben. Er steht im Unterschied zu traditionellen Formen des Regierens („government“) für eine Koordination und Verflechtung der politischen Entscheidungsebenen (EU, Mitgliedsstaaten, Regionen, Kommunen) angelegte Form der Steuerung im EU-Mehrebenensystem. Die EU gilt als Paradebeispiel für „Mehrebenen-Regieren“ („multi-level-governance“) und für innovative Arten des Regierens („Offene Methode der Koordinierung“) in Politikfeldern (...), in denen die EU (noch) keine echten Kompetenzen besitzt. Mit dem

Governance-Weißbuch (2001) hat die EU-Kommission sich erstmalig mit der grundlegenden Frage, wie in der EU regiert werden soll, auseinandergesetzt. Laut Kommission zeichnet sich Governance u. a. durch breite Partizipation von nicht-staatlichen Akteuren (Zivilgesellschaft) aus. (...)“ (Große Hüttman: Governance 2009, 192).

1.2.3.1.1 Regional Governance

Wie oben dargestellt, bezieht sich der Begriff Governance auf Mehrebenensysteme und „bestimmt Organisationsstrukturen, Verfahrensnormen und Entscheidungsprinzipien von Akteuren im Hinblick auf spezielle Aufgaben. Regional Governance umfasst die Regeln der Handlungsstrukturen von relevanten öffentlichen Organisationen und privaten Akteuren der Wirtschaft sowie der Zivilgesellschaft auf regionaler Ebene“ (Löwis, von/Wiechmann/Müller 2004, 17). Regional Governance setzt regionale Profilentwicklung, Netzwerkbildung und Ausgestaltung von Kompetenzen voraus. Dadurch ist Regionalentwicklung nicht mehr ausschließlich quantitativ über finanzielle Mittel zu steuern. Hinzu kommt die qualitative Komponente der Entwicklung von regionalen Handlungsstrukturen und eines Regelwerks des gemeinsamen Agierens, wie das Abstimmen von Strategien zwischen einer Vielzahl von Organisationen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Dabei kommt es zu Überschneidung von formellen und informellen Strukturen. Wesentlich für das Regional Governance ist, dass die Aufgaben der Regionalentwicklung im Zusammenwirken verschiedener Ebenen bearbeitet werden. Deshalb bedarf es auch der Koordination verschiedener regionaler Steuerungsinstrumente und Maßnahmen, da die verschiedenen Akteure unterschiedliche Herangehensweisen und Anforderungen an Steuerung haben.

1.2.3.1.2 Aspekte der Regional Governance

Regional Governance weist vier Aspekte auf:

1. funktional
2. territorial
3. normativ
4. analytisch

Der funktionale Aspekt meint, dass Regional Governance problem- und projektbezogen sowie monothematisch ist, da Regional Governance auf Problemen oder Themen der Regionalentwicklung beruht.

Der territoriale Aspekt verweist darauf, dass Regional Governance aber auch multithematisch sein kann, da sie die Grundlage des Handelns auf einer abgegrenzten Region beruht.

Der normative Aspekt sieht Regional Governance im Sinne der Good Governance und bezieht sich auf die Begriffe Demokratie, Transparenz, Effizienz und Effektivität.²³

Unter dem analytischen Aspekt der Regional Governance wird verstanden, dass die realen Begebenheiten beschrieben und bewertet werden.

Regional Governance umfasst und integriert regionalspezifisch und netzwerkartig staatliche und nichtstaatliche Akteure (Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft) über verschiedene Steuerungsformen (Wettbewerb, Kooperation, Hierarchie) in verschiedenen Ebenen (lokal, regional, national).

Die Governance-Prozesse selbst verlaufen dynamisch. Im günstigsten Fall werden daraus feste Organisationseinheiten. Um einen effektiven Governance-Prozesse gewährleisten zu können, bedarf es

1. einer Führung und klaren Zielen
2. eines organisatorischen Kerns
3. wirksamer Kommunikations- und Interaktionsstrategien

1.2.3.1.3 Grenzen der Regional Governance

Die Grenzen der Regional Governance liegen einerseits in der begrenzten Handlungsfähigkeit, da es häufig zu Entscheidungsblockaden kommen kann und andererseits in der begrenzten Konfliktregulierung. Diese wird über Kompromissfindung in Verhandlungen oder über Umdefinierung und Ausklammern von Problemen sowie Vertagen von Verhandlungspunkten geregelt.

Unstrittig ist jedoch, dass der Governance-Prozess außerhalb der formalen politischen Gremien stattfindet und es zu einer Verschiebung der Machtverhältnisse zugunsten Nichtlegitimierter kommt. Es bildet sich eine Elite, die die Entscheidungen fällt. Dadurch hat Governance auch mit einem Legitimationsproblem zu kämpfen. Weiters kann die faktische

²³ Hier handelt es sich um ein Ideal. Siehe dazu auch Kapitel 1.2.3.1.3 „Grenzen der Regional Governance“.

Politik nur mehr mangelhaft kontrolliert werden, da es praktisch für Landtagsabgeordnete und Gemeinderäte unmöglich ist, die Ergebnisse des Governance-Prozesses abzulehnen.

Für den Governance-Prozess spricht jedoch, dass die Ergebnisse des Prozesses von der Bevölkerung häufig als positiv bewertet werden. Die Output-Legitimation ist also relativ hoch.

1.2.3.2 Regionalmanagement ²⁴

Bei Regionalmanagements handelt es sich um „Institutionen, die im Zuge der Professionalisierung von Regionalentwicklung entstanden sind. (...) Während unter Regionalentwicklung meist der Ablauf sektorübergreifender Entwicklungsprozesse gesehen wird, so ist Regionalmanagement explizit als aktiver Eingriff (Intervention, Steuerung) in eben diese regionalen Entwicklungsprozesse zu interpretieren“ (Heintel 2005, 72). Die Hauptaufgabe von Regionalmanagements besteht darin, „Einzelaktivitäten vor Ort zu bündeln und koordinieren (...)“ (Heintel 2005, 72). Ein wesentliches Merkmal ist die Mittlerfunktion der Regionalmanagements zwischen regionalen Akteuren und Akteurskonstellationen wie Wirtschaft und/oder Kultur sowie verschiedenen Verwaltungseinrichtungen (Gemeinde- und/oder Landes- und/oder Bundesebene). Auffallend ist, dass „mit zunehmender Verankerung eines Regionalmanagements die Marktorientierung zu (nimmt)“ (Heintel 2005, 72).²⁵

Hier wurde eine von vielen Regionalmanagementdefinitionen vorgestellt. Um ein besseres Bild zu bieten, sollen hier noch vier weitere angeführt werden:

Für *Fürst* ist, im Gegensatz zur Regionalplanung, ein Regionalmanagement dynamisch. Er ordnet dem Regionalmanagement folgende Elemente zu: „

- Strategische Planung: Aufbauend auf einer Stärken-Schwächen-Analyse werden Leitbilder und daraus folgende Handlungsfelder aufgedeckt, die im Kontext eines übergeordneten Entwicklungskonzepts bearbeitet werden.
- Nutzungsorientiertes Vorgehen: Problemlösungen werden gemeinsam mit den Adressaten angegangen.
- Prozessbezogene Handlungs- und Organisationsformen: Vielfältig kommen Elemente der Moderation und ggf. der Mediation sowie des Aufbaus von Netzwerken zum Einsatz.

²⁴ Hier handelt es sich um eine allgemeine Beschreibung des Regionalmanagements. Das konkrete Regionalmanagement in NÖ wird im Kapitel 4.3.4 behandelt.

²⁵ Ausführlich zu den Tätigkeitsfeldern des Regionalmanagements siehe: Heintel 2005, 82ff

- Motivierende Zielkonzepte erzeugen eine Aufbruchsstimmung.
- „Leitprojekte“ setzen an Kernproblemen der Region an und fassen mehrere konkrete Projekte, die in engem sachlichen Kontext stehen, zusammen.
- Intensivierte Folgenabschätzung der Planung mit Blick auf die Wirkungen auf Adressaten: Regionalmanagement ist ein „Lernender Ansatz““ (Fürst 1995, 10).

Für die *ÖROK* ist Regionalmanagement eine „multifunktionale Schnittstellen-, Drehscheiben- und Vernetzungsaufgabe, das lokale und regionale Akteure informiert und koordiniert und dabei mit Landes-, Bundes und EU-Einrichtungen kooperiert“ (ÖROK 1999, 95). Wobei die Ziele eines Regionalmanagements insbesondere bei der „Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit der verschiedenen Akteure und Institutionen auf regionaler Ebene, Entwicklung und Umsetzung von „von Unten“ getragenen und mit Land und Bund abgestimmten Strategien, (sowie in der) Vorantreibung von regionalen Schlüsselprojekten im Konsens mit den wichtigsten Akteuren der Region“ (ÖROK 1999, 95) liegen.

Nach *Draxl/Schneidewind/Downs* verfolgen Regionalmanagements vor allem folgende drei Zielsetzungen: „

- Die Entwicklungszusammenarbeit der verschiedenen Akteure und Institutionen auf regionaler Ebene zu verbessern
- „von der Basis“ getragene und mit den Ländern und dem Bund abgestimmte Strategien zu entwickeln und umzusetzen und
- Regionale Schlüsselprojekte im Konsens mit der Region voranzutreiben“ (Draxl/Schneidewind/Downs 2004, 7f.)

Laut *Ortner* stellen die Regionalmanagements eine „Schnittstellen- und Systementwicklungsfunktion (dar). Sie bieten den institutionellen Rahmen, über den das konstruktive Zusammenwirken der Akteure organisiert werden kann, und treten als regionale Berater und Dienstleister auf.“ (Ortner 2008, 164).

1.2.3.3 Netzwerkanalyse

Um die einzelnen Politikfelder der EU zu analysieren, hat sich die Netzwerkanalyse bewährt. Ein Netzwerk „ist ein politisch-soziologischer Begriff, der darauf verweist, dass es neben den freien, offenen (i.d.R. anonymen) Marktbeziehungen und der hierarchischen Über- und Unterordnung (z.B. in klassischen Verwaltungen; im Militär) eine dritte Gruppe von Beziehungen gibt: Personen oder Organisationen unterhalten oder suchen Beziehungen zu anderen Personen oder Organisationen mit dem Ziel der Kooperation, Unterstützung, des Informationsaustausches, etc. Netzwerke bezeichnen daher ein Geflecht (sozialer, ökonomischer, politischer) Beziehungen, das auf Dauerhaftigkeit, Freiwilligkeit und Gegenseitigkeit beruht“ (Schubert/Klein 2006, 206). Kennzeichnend für Netzwerke ist, dass sie „aus Akteuren mit unterschiedlichen, aber gegenseitig abhängigen Interessen bestehen“ (Mayntz 1993, 45). Ein Hauptmerkmal für Netzwerke ist daher, dass voneinander abhängige Akteure miteinander verhandeln. Der Netzwerkansatz analysiert daher den Verhandlungsprozess der Akteure. Damit weicht der Netzwerkansatz nicht nur von der klassischen hierarchischen Machtstruktur ab, sondern „signalisiert (...) eine tatsächliche Veränderung in den politischen Entscheidungsstrukturen. Anstatt von einer zentralen Autorität hervorgebracht zu werden, sei dies die Regierung oder die gesetzgebende Gewalt, entsteht Politik oft in einem Prozess, in dem eine Vielzahl von sowohl öffentlichen als auch privaten Organisationen eingebunden ist. Für diese Veränderungen der politischen Entscheidungsstrukturen lässt sich eine Reihe von Gründen anführen (...). Einige davon beziehen sich auf Chancen, andere wiederum auf Probleme. Der Hauptfaktor im Entstehen von Politiknetzwerken als Reaktion auf Chancen ist die gewachsene Bedeutung von formalen Organisationen in fast allen Sektoren der Gesellschaft. Eine wichtige Folge dieser Entwicklung ist die zunehmende Fragmentierung von Macht, die auf der Handlungsfähigkeit formaler Organisationen nach innen wie nach außen und auf ihrer Verfügungsgewalt über Ressourcen beruht. (...) Die Einbeziehung dieser korporativen Akteure in den politischen Prozess ergibt sich natürlich nicht von selbst. Ihre Existenz stellt bloß eine Möglichkeit dar: der Staat (*Anm.: bzw. die EU-Kommission*) kann nunmehr in direkte Kommunikation mit den Zielgruppen und sonstigen an seiner Intervention interessierten Parteien treten. Es ist daher wichtig, dass sich Policy-Netzwerke den betroffenen Akteuren auch als Problemlösung darstellen; erst dadurch werden sie zu einer stabilen Alternative. Im Rahmen einer solchen problemzentrierten Sichtweise betrachtet, entstehen Policy-Netzwerke, weil auf der einen Seite gesellschaftliche Akteure eine Beteiligung am politischen Prozess anstreben, während

umgekehrt eine Zusammenarbeit mit ihnen für den Staat (*Anm.: bzw. die EU-Kommission*) die Möglichkeit eröffnet, sich Informationen zu beschaffen; darüber hinaus kann dadurch auch die Akzeptanz bestimmter politischer Entscheidung erhöht werden. Das Aufkommen von Policy-Netzwerken hat daher zwei wichtige Implikationen: es ist ein Zeichen für einen „schwachen“ Staat (*Anm.: bzw. eine „schwache“ EU-Kommission*), aber es signalisiert gleichzeitig Sensibilität für die erhöhte Komplexität politischer Herrschaft und für zunehmende Konsensbedürfnisse in modernen demokratischen Gesellschaften. Diese Veränderungen in den politischen Entscheidungsstrukturen sind jedoch keine isolierten Phänomene von lediglich politikwissenschaftlichem Interesse. Es handelt sich vielmehr um eine Begleiterscheinung des Strukturwandels in modernen Gesellschaften, ja man kann darin sogar einen zentralen Ausdruck gesellschaftlicher Modernisierung sehen“ (Mayntz 1993, 40f.).

2. Das EU-System als regionalpolitische Arena

2.1 Regionen – Begriffe und Leitbilder

2.1.1 Region

Die Frage, was eine Region sei, lässt sich gar nicht so leicht beantworten. Ganz allgemein kann gesagt werden, dass eine Region „eine nach bestimmten Kriterien homogen abgrenzbare räumliche Einheit (ist)“ (Fürst 2005, 847). Dabei kann es sich um unterschiedliche Kriterien, wie geographische, ethnische, sprachliche, religiöse, urbane, historische, kulturelle, wirtschaftliche oder funktionale handeln.

Innerhalb der EU wird die unmittelbar unterhalb der nationalen Ebene angesiedelte Einheit als Region bezeichnet. Eine Region, die sogenannte subnationale Ebene, ist also zwischen dem Nationalstaat und den lokalen Gebietskörperschaften angesiedelt. Da die EU ihren Mitgliedsstaaten nicht vorschreibt, ob sie föderal aufgebaut sein müssen oder nicht, kann die verfassungsmäßige Ausgestaltung der Regionen sehr unterschiedlich sein. Sie reicht von Regionen mit Staatsqualität (= deutsche und österreichische Bundesländer, sowie die belgischen Gemeinschaften), über Regionen mit prästaatlicher Qualität (z.B. autonome Regionen in Spanien), bis hin zu reinen Verwaltungseinheiten (z.B. griechische Regionen) (vgl. Mayer 2002, 61).

Es handelt sich hier also um einen territorialen Regionenbegriff. Im Gegensatz dazu bedient sich die EU-Kommission bei ihren Förderungen innerhalb der EU-Struktur- und Regionalpolitik eines funktionalen Regionenbegriffs.²⁶

2.1.2 Europa der Regionen

Bezüglich des Aufbaus der EU ist immer wieder vom „Europa der Regionen“ zu lesen. Dabei handelt es sich um ein „politisches Konzept, das die Regionen in den EU-Mitgliedsländern fördern und in ihrer regionalen Eigenständigkeit unterstützen soll. Im Rahmen dieses Konzepts gibt es eine Vielzahl europäischer Aktivitäten und Programme, welche

- a) die (wirtschaftliche, kulturelle, etc.) Vernetzung zwischen den europäischen Regionen und
- b) insbesondere die Bildung grenzübergreifender Regionen (EU-Regios) unterstützen.

²⁶ Zum funktionalen Regionenbegriff der EU-Kommission siehe Kapitel 2.1.4 dieser Arbeit.

Das Konzept wird vor allem von jenen Befürwortern der europäischen Integration gefördert, die sich für einen föderalistischen Aufbau der EU einsetzen und Demokratiedefizite durch eine bürgernahe und effiziente dezentrale politische Struktur abschwächen wollen. Allerdings verfügen nur wenige EU-Länder über (mehr oder weniger) eigenständige, unterhalb der Ebene des Nationalstaates angesiedelte, und mit eigenen politisch-demokratischen Organen ausgestattete Regionen (wie z.B. die dt. Bundesländer)²⁷. Politischer Widerstand entsteht dadurch, dass ein Kompetenzzuwachs der Regionen auf Kosten der nationalstaatlichen Aufgaben geht. Im EU-Vertrag von 1992 (Art. 198a) wurde die Einrichtung eines beratenden Ausschusses der Regionen (...) vereinbart“ (Schubert/Klein 2006, 92f.).

Die hier angeführte Definition muss noch dahingehend ergänzt werden, dass die wirtschaftliche Vernetzung auch einer stärkeren Wettbewerbsfähigkeit sowie besseren Infrastruktur der Regionen und damit der EU insgesamt dienen soll. Weiters soll mit dem Modell „Europa der Regionen“ das Subsidiaritätsprinzip realisiert werden, welches ebenfalls im Maastricht-Vertrag verankert wurde.

Die Gründe für die Regionalisierung der (Europa-)Politik sind vielfältig. *Kohler-Koch* nennt drei: „

1. Autonomiebestrebungen einzelner Regionen
2. Sicherung wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit
3. Europa der Regionen als Antwort gegen einen supranationalen Zentralismus“ (Kohler-Koch 1998, S. 45ff)

ad 1. In den 1970er und 1980er Jahren wurden etwa in Frankreich und Spanien den langjährigen Forderungen nach einer größeren Autonomie der subnationalen Einheiten verwirklicht. Während in Frankreich damit der Zweck einer verbesserten Verwaltungseffizienz verfolgt wurde, „wurden verfassungsmäßig verankerte Regionalisierungsversprechen entweder nach langen Wartezeiten, wie in Italien, eingelöst oder, wie in Spanien, eine dem Autonomiestreben einzelner Regionen gemäße Verfassungsentwicklung im Zuge der Demokratisierung eingeleitet“ (Kohler-Koch 1998, 45).

ad 2. In den 1980er und frühen 1990er Jahren kam es zu einer anders gelagerten politischen Diskussion. Dabei ging es um den „Beitrag, den kleinräumige Einheiten zur Sicherung wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit leisten könnten. Gerade dort, wo Regionen nicht

²⁷ Dies gilt ebenfalls für die österreichischen Bundesländer.

lediglich eine dem Zentralstaat untergeordnete Verwaltungsebene sind, sondern über ein eigenes politisches Mandat verfügen, wurde die These vom Innovationskapital kleinräumiger Vernetzung aufgegriffen und zum politischen Programm erhoben. Diese Politik hatte eine binnenregionale und interregionale Stoßrichtung. Dabei ging es unter anderem bei Regionen vom Zuschnitt der großen deutschen Länder um die Organisation einer „produktiven Zusammenarbeit“ von Wirtschaft, Politik und Wissenschaft „vor Ort““ (Kohler-Koch 1998, 46).

ad 3. Als Mitte der 1980er die EEA ausgearbeitet wurde, wuchs, besonders bei den deutschen Bundesländern, die Sorge, „dass der Integrationsprozess sich negativ auf die föderale Ordnung, wie z.B. der Bundesrepublik, auswirken könne. So rückten Fragen der verfassungspolitischen Bedeutung von Regionen im Gesamtsystem der Europäischen Gemeinschaften in den Mittelpunkt des Interesses. Transnationale europäische Foren wie der Europarat, der sich schon früh für eine stärkere Kooperation der europäischen Regionen eingesetzt hatte, sowie die eigene europäische Interessensorganisation, die „Versammlung der Regionen Europas“, aber auch das Europäische Parlament wurden aktiviert, um den normativen Anspruch auf Selbstverwaltung zu bekräftigen. Parallel dazu wurde intensiv erörtert, wie dieser allgemeine Grundsatz in europäischem und auch in nationalem Recht verankert werden könne. Zusätzlich ging es um ganz konkrete Maßnahmen zur Stärkung der politischen Handlungsfähigkeit der Regionen. Das bezog sich sowohl auf ihre interne Autonomie als auch auf ihre Mitwirkungs- und Einflusschancen in der europäischen Politik. Als mit der Vertragsrevision von Maastricht Anfang der 90er Jahre erneut eine Stärkung der europäischen Supranationalität anvisiert wurde, erhielt die Diskussion über die Regionen neuen Auftrieb. Um die Sogwirkung eines supranationalen Zentralismus einzudämmen, wurde darum gekämpft, föderative Grundprinzipien wie das der Subsidiarität in den Vertrag einzubauen, den Regionen ein verbrieftes Mitspracherecht in der europäischen Politik zuzusichern – verkörpert vor allem im Ausschuss der Regionen – und ihre innerstaatlichen Mitwirkungsrechte zu festigen“ (Kohler-Koch 1998, 46f.).

Was nun die Rolle der Regionen betreffend Europapolitik, streng genommen EU-Politik, anbelangt, so sind sie gleichzeitig Subjekt und Objekt. Als Subjekt treten Regionen auf, wenn sie aktiv als politischer Akteur handeln, etwa Lobbying betreiben oder sich im AdR einbringen. Wenn eine Region von einer supranationalen Entscheidung betroffen ist, dann ist die Region Objekt der Europapolitik. Im weitesten Sinn ist regionale Europapolitik also „das politische Handeln europäischer Akteure, welches sich auf subnationale Einheiten bezieht. Diese Akteure können nun auf übergeordneten Ebenen angesiedelt oder auch die sub-

nationalen Einheiten selbst sein. Im eigentlichen Sinne (...) ist regionale Europapolitik zu definieren als sämtliche von Akteuren subnationaler Einheiten gesetzte politische Aktivitäten, die über den innenpolitischen Bezug hinaus eine europäische Dimension aufweisen. Im engsten Sinn ist regionale Europapolitik die Interessenvertretung durch politische und administrative regionale Eliten – in der Regel aus dem Bereich der Exekutive – in den Institutionen der Europäischen Union, dabei primär im Ausschuss der Regionen, informell in der Europäischen Kommission und in stark eingeschränktem Maß im Rat der Europäischen Union“ (Mayer 2002, 39f.). Als Ursachen für das Entstehen einer regionalen Europapolitik nennt *Mayer* externe und interne Faktoren, welche sich teilweise mit denen von *Kohler-Koch* decken. Als externe Faktoren versteht *Mayer* jene, welche „von außen auf regionale politische Systeme einwirken“ (Mayer 2002, 41). Dazu zählen: „

1. Globalisierung der Problemlagen
2. Europäisierung vormals nationaler Domänen
3. Regelungsdefizite höhergelagerter Ebenen“ (Mayer 2002, 41f.)

ad 1. Keine politische Ebene konnte und kann sich durch die in den letzten Jahrzehnten stattgefundenen Änderungen in Wirtschaft und Politik entziehen. Es wurden daher „alte Steuerungsmodelle, wie Protektionismus, Abschottung oder Verstaatlichung in Frage gestellt und haben Akteure veranlasst, nach neuen Problemlösungen zu suchen. Die Internationalisierung der Wirtschaften, Permeabilität nationaler und regionaler Märkte, grenzüberschreitende Ökologiefragen, neue Kommunikationsformen und –erfordernisse machen auch nicht an regionalen Grenzen Halt und erfordern Koordination, Kooperation und Informationsaustausch zwischen betroffenen Einheiten“ (Mayer 2002, 41).

ad 2. Hier spielt die Europäische Integration, besonders seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht, eine große Rolle. „Durch EU-Recht tangierte Kompetenzbereiche subnationaler Einheiten waren mit einmal über ihre nationale Dimension hinaus für diese bedeutsam. Zum anderen trägt die Organisation der Politikfelder innerhalb der EU den innerstaatlichen Bedingungen nicht Rechnung, was Neuorientierung und Anpassung erforderlich macht(e). Und schließlich war es der seit den Neunzigerjahren verstärkt einsetzende EU-interne Regionalisierungsprozess selbst, der neue Voraussetzungen für europapolitisches Handeln schuf“ (Mayer 2002, 41f.).

ad 3. Werden Aufgaben von nationalen oder europäischen Institutionen ungenügend bewältigt, ist es „für untergeordnete Einheiten unabdingbar, im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden rechtlichen, strukturellen und politischen Ressourcen nach eigenen Lösungen zu suchen, sie reagieren also auf Entwicklungen, die sich für sie nachteilig auswirken (können)“ (Mayer 2002, 42).

Interne Faktoren sind jene Ursachen und Motive, „die durch aktives Handeln der regionalen Akteure beziehungsweise die intraföderalen Rahmenbedingungen determiniert sind“ (Mayer 2002, 42). Als interne Faktoren zählen: „

1. Höheres Problembewusstsein und unmittelbare Betroffenheit
2. Intraföderale Profilierung
3. Kompensation wirtschaftlicher Rückständigkeit
4. Kompensation politischer Trennung von ethnisch-kulturellen Identitätseinheiten“ (Mayer 2002, 42ff)

ad 1. Damit ist gemeint, dass „jene Ebenen, die direkter von den Auswirkungen von Problemlagen betroffen sind, durch ihr höheres Problembewusstsein sowie durch ihr know-how im handling diesen effizienter begegnen können. Auch ihre Nähe zu relevanter Information ist von Vorteil“ (Mayer 2002, 42).

ad 2. Vor allem Regionen in föderalen Systemen sind von steigendem internen Wettbewerb gekennzeichnet. Deswegen und aufgrund der „Europäisierung der regionalen Politik sind politische Akteure vermehrt dazu veranlasst, Positionierungen und Profilierungen in diesen meist neuen Bereichen vorzunehmen. Regionale Europapolitik kommt mit ihrem hohen Symbolcharakter und ihrer Abstraktheit dieser Entwicklung außerordentlich entgegen. Oder plakativ formuliert: Ein „Landesvater“/„eine Landesmutter“, der/die für „unsere“ Interessen „in Brüssel“ kämpft, macht in der Heimatregion immer eine gute Figur“ (Mayer 2002, 42f.).

ad 3. Hier geht es um EU-Fördermittel. Die Aussicht auf Fördergelder, welche zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in den Regionen dienen sollen, „führt zu interregionalem Wettbewerb. Im Förderwettbewerb bleiben Regionen mit geringer externer Vernetzung wegen Informations- und Lobbyingdefiziten bald auf der Strecke“ (Mayer 2002, 43).

ad 4. Dieser Grund trifft nur auf bestimmte Regionen zu. Bei allen vorher genannten Faktoren spielt die Forderung nach regionaler Selbstverwaltung und –bestimmung eine mehr oder weniger starke Rolle. Es gibt aber auch Fälle, „in denen regionale Europapolitik als Instrument des Regionalismus zu einer Aufweichung politischer Trennlinien führt. Hierbei sind das spanisch/französische Baskenland sowie (...) die Europaregion Tirol zu nennen“ (Mayer 2002, 41).

Für *Knodt* hängt der Handlungsspielraum der Regionen innerhalb der EU von drei Faktoren ab: „

1. der verfassungsrechtlichen Stellung der Region im nationalstaatlichen Kontext
2. der ökonomischen Stärke und
3. der Fähigkeit der Regionen zur strategischen Interaktion“ (Knodt 2001, 67)

Nach *Knodt* sollte allerdings nicht von einem Europa der Regionen gesprochen werden: „Geht man von einer höchst ungleichen Ausstattung europäischer Regionen mit Kompetenzen, Ressourcen und vor allem der Fähigkeit zur strategischen Interaktion aus, so ist eine auf Dauer angelegte strukturelle Schwäche und damit Benachteiligung einiger Regionen in der angemessenen Interessenrepräsentation im interaktiven Mehrebenensystem auszumachen. Angesichts immer knapper werdender europäischer Ressourcen und zunehmender Konkurrenz der Regionen untereinander wird dies in der Zukunft zu einer stärkeren Divergenz in der regionalen Entwicklung der Regionen führen. Eine Entwicklung, die der europäischen Zielvorstellung der Kohäsion der europäischen Regionen entgegensteht. (Die Entwicklung) hat gezeigt, dass das „Europa der Regionen“ zwar den Forderungen der politischen AkteurInnen der 1980er und 1990er entsprang, sich jedoch nicht zu dem vorherrschenden Modell herausgebildet hat. Regionen haben sich zu einem Akteur unter vielen in einem interaktiven Mehrebenensystem herausgebildet, jedoch nicht zur tragenden Einheit des Systems. Es ist daher eher von einem „Europa mit den Regionen“, wenn nicht sogar von einem „Europa mit zunehmend konkurrierenden Regionen“ zu sprechen“ (Knodt 2001, 75f.).

2.1.3 Euregios

Euregio ist eine Bezeichnung von länderübergreifenden Regionen in der EU, welche meistens einen wirtschaftlichen Schwerpunkt haben. Sie sollen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Region selbst in gesellschaftlicher und kultureller Hinsicht fördern. Die EU erhofft sich neben dem Aspekt der länderübergreifenden Zusammenarbeit auch eine Stärkung der potenziell schwächeren Randregionen der einzelnen Mitgliedstaaten.

2.1.4 Der Regionenbegriff der EU-Kommission

Wie bereits oben angeführt, kommen für den Regionenbegriff mehrere Kriterien in Frage. Innerhalb der EU wird ein territorialer Regionenbegriff verwendet. Laut *Buchheim*, bedient sich die EU-Kommission bei ihren Förderungen innerhalb der EU-Struktur- und Regionalpolitik eines funktionalen Regionenbegriffs: „(...) das Verhältnis der Europäischen Kommission zur Region (steht) in sehr engem Zusammenhang mit der europäischen Regionalpolitik, die ja unter der Regie der Kommission betrieben wird. Aus dieser Tätigkeit heraus entwickelte die Kommission ihr vorherrschendes Regionenverständnis. Bei der Einteilung von Regionen verfährt die Kommission nach der NUTS-Nomenklatur, d.h. sie bezieht sich in erster Linie auf die von zentralstaatlicher Ebene der Nationalstaaten festgelegten administrativen Untergliederungen der Mitgliedsstaaten. Damit klassifiziert die Kommission den Regionen-Begriff als einen rein funktionalen. Anderweitige Unterteilungen, bspw. naturräumliche, historische oder sozial gebundene Gegebenheiten von Räumen oder selbstdefinierte Regionen, finden im Rahmen der Entscheidungstätigkeiten der Europäischen Kommission keine Berücksichtigung“ (Buchheim 2002, 56). Wobei es 3 NUTS-Einheiten gibt (NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3).

2.1.5 Subsidiaritätsprinzip

Der Begriff Subsidiarität leitet sich vom Lateinischen *subsidium ferre* (= Hilfestellung leisten) ab. Das Subsidiaritätsprinzip selbst stammt aus der Katholischen Soziallehre ab und zwar aus der 1931 veröffentlichten Sozialzyklika „*Quadragesimo anno*“. Der zentrale Punkte dieses Prinzips ist die „größtmögliche Selbstverantwortung und Entfaltung des Individuums sowie der Erhalt der Eigenverantwortlichkeit kleiner gesellschaftlicher Einheiten

gegenüber dem Staat“ (Sturm/Zimmermann-Steinhart 2005, 15). Folglich soll „der Staat und die Gesellschaft, aber auch jede andere übergeordnete Autorität nur dann subsidiär, das heißt im Sinne einer Hilfestellung, in den Zuständigkeitsbereich kleinerer und untergeordneter Gemeinschaften (etwa der Familie) eingreifen, wenn diese aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, ihren Aufgaben voll gerecht zu werden. (...) Demnach ist es nicht die Aufgabe des Staates und der öffentlichen Hand, möglichst alle Kompetenzen an sich zu ziehen und das gesamte gesellschaftliche Leben dirigistisch und zentral zu verwalten. Das Subsidiaritätsprinzip verlangt vielmehr, dass sie soweit wie möglich delegieren und die private Initiative fördern und unterstützen“ (Herr 1987, 41f.). Auf den Föderalismus übertragen bedeutet dieses Prinzip, dass der Bund „nur dann Aufgaben übernimmt, wenn die Gliedstaaten durch deren Wahrnehmung überfordert sind und der Aufgabenwahrnehmung durch die bundesstaatliche Ebene zustimmen“ (Sturm/Zimmermann-Steinhart 2005, 15f.). Das setzt allerdings auch voraus, dass die Gliedstaaten bereit sind Kompetenzen, d. h. Einfluss bzw. Macht, an den Bund abzutreten. In der Politik wird aber nur ungern auf Macht verzichtet, was der Idee des Subsidiaritätsprinzips zuwider läuft, da das Abgeben von Kompetenzen von unten nach oben bzw. umgekehrt, die logische Konsequenz dieses Prinzips ist.

Die EU bekennt sich seit dem Vertrag von Maastricht zum Subsidiaritätsprinzip (Art 5 EGV nun Art 5 EUV). Weiters wurde dem Vertrag von Amsterdam ein „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ beigefügt. Dadurch soll die strikte Beachtung des Subsidiaritätsprinzips gewährleistet werden.

2.2 Die EU als Mehrebenensystem

In der Literatur wird die EU oft als Mehrebenensystem bezeichnet. Dabei handelt es sich um einen neueren Begriff der Politikwissenschaft zur Bezeichnung von politischen Systemen, „die mehrere (mindestens zwei) hierarchisch angeordnete Ebenen autonomer territorialer Jurisdiktionen umfassen. Eine allgemein anerkannte Definition des Mehrebenensystems hat sich noch nicht durchgesetzt. Vorausgesetzt wird i. d. R. mindestens, dass die untere(n) Ebene(n) bei der Entscheidungsfindung der obere(n) Ebene(n) mitwirken. Engere Begriffsbestimmungen verlangen, dass auch die obere Ebene bei der Entscheidungsfindung der unteren Ebene mitwirkt. Letzteres ist jedoch nicht der Fall bei der EU (...). Nach der weiten Auffassung umfassen Mehrebenensysteme föderale Systeme, die EU und internationale Regime. Der wesentliche Unterschied zum Begriff des Föderalismus liegt darin, dass beim Mehrebenensystem nicht notwendig die Staatsqualität der Jurisdiktionen verlangt wird: So

werden auf der unteren Ebene auch die europäischen Regionen einbezogen, die nur in wenigen Mitgliedsländern als Staaten konstitutionalisiert sind. Andererseits ist die obere Ebene nicht notwendig ein Staat (EU und internationale Regime)“ (Holzinger 2005, 553f.).

In der Praxis kommt es daher zur sogenannten Mehrebenenverflechtung. Damit ist gemeint, dass in föderalen Staaten und der EU „politische Ziele nur noch dann erreicht werden (können), wenn mehrere staatliche Ebenen an den Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen beteiligt sind. Diese aufgrund der Kompetenzverteilung z. T. rechtlich notwendige oder aus politisch-praktischen Gründen erforderliche gegenseitige Abhängigkeit wird als Mehrebenenverflechtung bezeichnet“ (Schubert/Klein 2006, 194). Dieser Begriff ist eng verwandt mit dem, auf den deutschen Politikwissenschaftler Fritz W. Scharpf zurückgehenden Fachterminus, der Politikverflechtung aus dem Jahre 1976 (vgl. Schultze 2005, 711f.).

Besonders interessant ist das EU-Mehrebenensystem aus dem Blickwinkel der EU-Regional- und Strukturpolitik. *Tömmel* bezeichnet die EU seit ihren Gründungstagen als Mehrebenensystem, da „die Gemeinschaft und später die Union auf dem Zusammenschluss der beteiligten Staaten unter partieller Delegation staatlicher Aufgaben an die supranationale Ebene beruhten. Gleichzeitig blieben weitreichende Entscheidungsbefugnisse der Mitgliedstaaten, repräsentiert über den Ministerrat, bewahrt. Damit war das System aber allenfalls durch zwei Ebenen gekennzeichnet, die sich vornehmlich im Bereich regulativer Politik überlagerten. Effekte auf die dritte Ebene ergaben sich allenfalls in sehr indirekter Weise und stets vermittelt über die nationalen Staaten“ (Tömmel 2002, 50f.). Durch die EU-Strukturpolitik wurde das EU-Mehrebenensystem in ein „Drei-Ebenen-System transformiert“ (Tömmel 2002, 51). Der Grund dafür liegt darin, dass die Strukturförderfonds von der EU-Kommission an die subnationale Ebene vergeben werden. Das führte dazu, dass die EU-Mitgliedstaaten, gleich ob föderal oder zentralistisch aufgebaut, begannen, Reformen umzusetzen, die die subnationale Ebene aufwerteten. Den Regionen wurden „Handlungs-, administrative oder sogar weitreichende politische Kompetenzen in Sachen Strukturpolitik bzw. regionale Wirtschaftsförderung (übertragen)“ (Tömmel 2002, 51). Damit wurden die Regionen zu „relativ selbständig handelnden Akteuren im EU-System“ (Tömmel 2002, 51). Für *Tömmel* ist die EU allerdings nicht nur ein Mehrebenensystem, sondern auch ein Verhandlungs- und Verflechtungssystem. Auf diese beiden Aspekte soll nun in zwei kurzen Exkursen eingegangen werden.

2.2.1 Die EU als Verhandlungssystem

In der Literatur wird die EU oft als Mehrebenensystem bezeichnet. Dabei handelt es sich um einen neueren Begriff der Politikwissenschaft zur Bezeichnung von politischen Systemen, „die mehrere (mindestens zwei) hierarchisch angeordnete Ebenen autonomer territorialer Jurisdiktionen umfassen. Eine allgemein anerkannte Definition des Mehrebenensystems hat sich noch nicht durchgesetzt. Vorausgesetzt wird i. d. R. mindestens, dass die untere(n) Ebene(n) bei der Entscheidungsfindung der obere(n) Ebene(n) mitwirken. Engere Begriffsbestimmungen verlangen, dass auch die obere Ebene bei der Entscheidungsfindung der unteren Ebene mitwirkt. Letzteres ist jedoch nicht der Fall bei der EU (...). Nach der weiten Auffassung umfassen Mehrebenensysteme föderale Systeme, die EU und internationale Regime. Der wesentliche Unterschied zum Begriff des Föderalismus liegt darin, dass beim Mehrebenensystem nicht notwendig die Staatsqualität der Jurisdiktionen verlangt wird: So werden auf der unteren Ebene auch die europäischen Regionen einbezogen, die nur in wenigen Mitgliedsländern als Staaten konstitutionalisiert sind. Andererseits ist die obere Ebene nicht notwendig ein Staat (EU und internationale Regime)“ (Holzinger 2005, 553f.).

In der Praxis kommt es daher zur sogenannten Mehrebenenverflechtung. Damit ist gemeint, dass in föderalen Staaten und der EU „politische Ziele nur noch dann erreicht werden (können), wenn mehrere staatliche Ebenen an den Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen beteiligt sind. Diese aufgrund der Kompetenzverteilung z. T. rechtlich notwendige oder aus politisch-praktischen Gründen erforderliche gegenseitige Abhängigkeit wird als Mehrebenenverflechtung bezeichnet“ (Schubert/Klein 2006, 194). Dieser Begriff ist eng verwandt mit dem, auf den deutschen Politikwissenschaftler Fritz W. Scharpf zurückgehenden Fachterminus, der Politikverflechtung aus dem Jahre 1976 (vgl. Schultze 2005, 711f.).

Besonders interessant ist das EU-Mehrebenensystem aus dem Blickwinkel der EU-Regional- und Strukturpolitik. *Tömmel* bezeichnet die EU seit ihren Gründungstagen als Mehrebenensystem, da „die Gemeinschaft und später die Union auf dem Zusammenschluss der beteiligten Staaten unter partieller Delegation staatlicher Aufgaben an die supranationale Ebene beruhten. Gleichzeitig blieben weitreichende Entscheidungsbefugnisse der Mitgliedstaaten, repräsentiert über den Ministerrat, bewahrt. Damit war das System aber allenfalls durch zwei Ebenen gekennzeichnet, die sich vornehmlich im Bereich regulativer Politik überlagerten. Effekte auf die dritte Ebene ergaben sich allenfalls in sehr indirekter Weise und stets vermittelt über die nationalen Staaten“ (Tömmel 2002, 50f.). Durch die EU-Strukturpolitik wurde das EU-Mehrebenensystem in ein „Drei-Ebenen-System transformiert“ (Tömmel 2002, 51). Der Grund dafür liegt darin, dass die Strukturförderfonds von der EU-

Kommission an die subnationale Ebene vergeben werden. Das führte dazu, dass die EU-Mitgliedstaaten, gleich ob föderal oder zentralistisch aufgebaut, begannen, Reformen umzusetzen, die die subnationale Ebene aufwerteten. Den Regionen wurden „Handlungs-, administrative oder sogar weitreichende politische Kompetenzen in Sachen Strukturpolitik bzw. regionale Wirtschaftsförderung (übertragen)“ (Tömmel 2002, 51). Damit wurden die Regionen zu „relativ selbständig handelnden Akteuren im EU-System“ (Tömmel 2002, 51). Für *Tömmel* ist die EU allerdings nicht nur ein Mehrebenensystem, sondern auch ein Verhandlungs- und Verflechtungssystem. Auf diese beiden Aspekte soll nun in zwei kurzen Exkursen eingegangen werden.

2.2.2 Die EU als Verflechtungssystem

Wie auch Mehrebenen- und Verhandlungssystem war die EU von Anfang an ein Verflechtungssystem, da die supranationale Ebene mit der nationalen eng verflochten war und ist. Auch hier wurde über die EU-Strukturpolitik eine dritte, nämlich die regionale Ebene hinzugefügt. Dabei bezieht sich der Begriff Verflechtung, siehe oben, „auf die gegenseitige Abhängigkeit der jeweiligen Institutionen und Organisationen (oder auch der Akteure), bei gleichzeitiger Wahrung ihrer Autonomie“ (Tömmel 2002, 54). Dieses Verflechtungssystem wird über die EU-Strukturpolitik „induzierte transnationale, insbesondere grenzüberschreitende Verflechtung, vornehmlich zwischen den Regionen“ (Tömmel 2002, 54) noch weiter ausgebaut.

2.2.3 Exkurs: Entstaatlichung

Aufgrund der Begriffe Verflechtung bzw. Verflechtungssystem, Verhandlung bzw. Verhandlungssystem/Verhandlungsprozess, Mehrebenensystem und Fragmentierung der Macht soll im Rahmen der Europäischen Integration, auf das Phänomen der „Entstaatlichung“ (Kohler-Koch 1998, 54) hingewiesen werden. Dabei ist nicht gemeint, dass „es zu einer Zurücknahme politischer Intervention in Wirtschaft und Gesellschaft komme, was sich in einer Reduzierung von gesetzlichen Regelungen und in einem verminderten Staatsanteil am Bruttoinlandsprodukt niederschlagen müsste. Vielmehr wird unter „Entstaatlichung“ die faktische Auflösung der Wesensmerkmale verstanden, die in ihrer gemeinsamen Verbindung

das Wesen des neuzeitlichen Staates ausmachen: Die Einheitlichkeit von Volk, Gebiet und Staatsgewalt. Nur in einem dergestalt souveränen Staat kann demokratisch legitime Politik ausgeübt werden; denn nur wenn staatliche Hoheitsgewalt auf den Kreis der „Herrschaftsunterworfenen“ beschränkt ist, die ihrerseits befugt sind, staatliche Herrschaft auf dem Wege der verfassungsmäßig vorgeschriebenen Verfahren zu konstituieren, kann Herrschaft somit demokratisch legitimiert werden. Wenn immer mehr politische Entscheidungen aus der Zuständigkeit der einzelnen Staaten abwandern, gleichwohl aber für die einzelnen Staatsbürger rechtlich und faktisch verbindlich sind, ist das Konstruktionsprinzip „Staat“ und mit ihm das des demokratisch verantwortlichen Regierens unterhöhlt. Eine Begleitform dieser Veränderung von Staatlichkeit ist, dass im Vorfeld der Entscheidungen über europäische Politik intensive Abstimmungsprozesse mit relevanten gesellschaftlichen Akteuren stattfinden. Als relevant werden all jene Kräfte betrachtet, die dank einschlägiger Expertise zu sachgerechten Problemlösungen beitragen können, bzw. deren Folgebereitschaft für die Implementation ausschlaggebend ist oder die aufgrund ihres Obstruktionspotentials eine ihnen nicht genehme Politik zum Scheitern bringen können“ (Kohler-Koch 1998, 54f.).

2.3 Lobbying und Interessensvertretung

Eine besondere Rolle im Verflechtungs- und Verhandlungssystem bzw. im Netzwerk EU kommt dem Lobbying zu. Darunter versteht man „die Beeinflussung der Regierung durch bestimmte Methoden, mit dem Ziel, die Anliegen von Interessensgruppen möglichst umfassend bei politischen Entscheidungen durchzusetzen. Lobbying wird von Personen betrieben, die selbst am Entscheidungsprozess nicht beteiligt sind“ (Leif/Speth 2006, 12). Lobbying ist das Instrument schlechthin der nö. EU-Politik. Wobei man für diese Arbeit sagen muss, dass es sich um eine besondere Form des Lobbyismus handelt, da normalerweise Unternehmen oder Interessensverbände, wie etwa die Industriellenvereinigung oder verschiedene NGOs, Lobbying betreiben. Im konkreten Fall lobbyiert jedoch das Bundesland NÖ bei der österreichischen Bundesregierung oder bei der Europäischen Kommission. Es handelt sich daher um gliedstaatliches bzw. regionales Lobbying innerhalb des Bundesstaates bzw. der supranationalen Rechtsgemeinschaft. Dennoch gibt es Gemeinsamkeiten mit dem klassischen Lobbying. Weiters muss zwischen Lobbying und Interessensvertretung unterschieden werden, wobei unter letzteren hauptsächlich die Sozialpartner zu verstehen sind. Lobbying „richtet sich nicht an die Öffentlichkeit und konzentriert sich auf die Artikulation und konkrete Durchsetzung von Einzelinteressen. Lobbying zielt auf die Beeinflussung oder

Verhinderung konkreter Gesetzesvorhaben ab. Deshalb hat Lobbying immer Projektcharakter. (...) Lobbying erfolgt punktuell, während Interessensvertretung permanent geschieht“ (Leif/Speth 2006, 14). Damit kommt auch ein Wandel innerhalb des politischen Systems zum Ausdruck. Stehen die Interessensvertretungen für die korporatistische Theorie bzw. dem Korporatismus, bei dem „die interessenspolitischen Forderungen durch Verhandlungen und Konsensbildung gemäßigt (werden)“ (Leif/Speth 2006, 17) und das Gemeinwohl von zentraler Bedeutung ist, steht Lobbying für den Pluralismus.²⁸ Dieser geht davon aus, dass es in der Gesellschaft eine „Vielzahl von autonomen und heterogenen Interessen (gibt), die im Wettbewerb um den Einfluss auf den Staat ringen“ (Leif/Speth 2006, 17). Das pluralistische Modell funktioniert jedoch nur, „wenn es ein Wertefundament gibt, das von allen anerkannt ist und wenn Verfahrensregeln existieren, die das Lobbying in demokratieverträglichen Bahnen halten, denn der Pluralismus kümmert sich nicht um die Ungleichheit der Ressourcen und des Einflusses der Interessengruppen auf politische Entscheidungen“ (Leif/Speth 2006, 17). Das Lobbying im Pluralismus hat also die Tendenz, „gruppenegoistische Ziele zu verfolgen“ (Leif/Speth 2006, 17). Anders ausgedrückt: das mitteleuropäische Modell des Interessenausgleichs nähert sich dem angelsächsischen, von wo das Lobbying auch ursprünglich stammt. Wenn man nun davon ausgeht, dass es im AdR 344 unterschiedliche Regionen gibt, also viele unterschiedliche Interessen vorherrschen, und es nur sehr schwierig ist, einen Kompromiss zu finden, ist es nicht verwunderlich, dass sich einzelne Regionen des Lobbyings bei der Europäischen Kommission bedienen.

2.3.1 Merkmale des Lobbyings

Wesentlich für das Lobbying ist sein „informeller Charakter“ (Leif/Speth 2006, 12). Das bedeutet, „dass es für das Lobbying keine Verfahren und keine Regeln gibt und Lobbyisten den Handlungsspielraum nutzen, den Politiker und Beamte bei ihren Entscheidungen haben. (...) Damit hängt ein weiteres wesentliches Kennzeichen des Lobbyings zusammen: Es vollzieht sich abseits der öffentlichen Aufmerksamkeit. Sein informeller Charakter bringt es mit sich, dass keiner der Beteiligten ein Interesse daran hat, seine Tätigkeit öffentlich werden

²⁸ Allerdings gibt es hier eine Grauzone, da „sich heute auch Organisationen und Gruppen (zum Begriff Lobbying bekennen), die traditionell eher einem am Gemeinwohl orientierten Verständnis von Politik nahe gestanden haben“ (Speth 2006, 38). Weiters stellt sich die Frage, ob das niederösterreichische Lobbying in Brüssel und Wien nicht auch gemeinwohlorientiert, im Sinne des Gemeinwohls der niederösterreichischen Bevölkerung, ist. Wenn man aber davon ausgeht, dass das niederösterreichische Lobbying hauptsächlich von der NÖVP ausgeht, und ein Hauptziel von Parteien ihre Wiederwahl ist, dann gesellt sich zum Gemeinwohl-, auch das Einzelinteresse der Partei.

zu lassen. Weder besteht eine Informationspflicht seitens der Regierung und der Ministerien, welche Kontakte die Mitarbeiter pflegen, noch gibt es bei den Lobbyisten ein ausgeprägtes Interesse, den Medien und damit der Öffentlichkeit mitzuteilen, mit welchen Teilen der Regierung oder des Parlaments sie gerade Kontakt haben“ (Leif/Speth 2006, 15).²⁹

Ein weiteres Merkmal des Lobbyings ist, dass Lobbying ein Tauschprozess ist, bei dem Informationen gegen Informationen getauscht werden. Einerseits informieren Lobbyisten politische Entscheidungsträger und wollen, dass ihre speziellen Interessen bei politischen Entscheidungen berücksichtigt werden. Andererseits gibt es auch „eine Nachfrage aufseiten der Politik und der Regierungen nach Informationen und das Bedürfnis, die Kontakte zu Lobbygruppen zu pflegen“ (Leif/Speth 2006, 16). Lobbying und der Austausch von Informationen gelingt daher nur, „wenn stabile persönliche Kontaktnetzwerke existieren. Für jeden Lobbyisten sind persönliche Kontakte überlebensnotwendig. Deshalb werden diese ständig gepflegt und erweitert. (...) Lobbyisten pflegen solche Kontaktnetze gut, denn sie beruhen auf jahrelanger Arbeit und sorgsamem Umgang mit den Kontaktpersonen“ (Leif/Speth 2006, 25). Da die Kontakte auf EU-Ebene in Brüssel stattfinden, war es eine strategisch wichtige Entscheidung, das niederösterreichische Verbindungsbüro dort zu eröffnen.

Eine der wichtigsten Aufgaben des Lobbyisten ist „das Sammeln von Informationen durch Beobachtung des Umfelds, das Monitoring. (...) (Denn) je frühzeitiger politische Vorhaben in Erfahrung gebracht werden können, desto größer ist die Chance, sie beeinflussen zu können“ (Leif/Speth 2006, 24). Um eine Entscheidung beeinflussen zu können, muss der Lobbyist beim Treffen mit dem Entscheidungsträger, gut aufbereitetes Informationsmaterial zur Verfügung zu stellen (Statistiken, Grundsatzpapiere, Expertisen,...). Es ist daher für einen Lobbyisten nicht nur wichtig zu wissen, was die politischen Entscheidungsträger planen, sondern, er muss auch gut über die Ziele seiner Auftraggeber informiert sein.

Weiters kann es für Lobbyisten notwendig sein, Allianzen einzugehen. Dadurch wird ihre potentielle Einflussmacht größer. Es ist daher durchaus denkbar, das Niederösterreich mit den anderen österreichischen Bundesländern gegebenenfalls vereint in Brüssel lobbyiert.

²⁹ Wenn man davon ausgeht, dass in der Demokratie Transparenz über das Handeln der Regierung vorherrschen und Machtstrukturen offen sein sollen, ist der informelle Charakter des Lobbyings durchaus als problematisch zu sehen. Näheres zum Thema Pro und Contra Lobbying in einer Demokratie siehe: Lösche 2006, 53 - 68; bzw.: Heins 2006, 69 - 77

2.3.2 Der Lobbyingprozess

Ausgangspunkt des Lobbyingprozesses ist der Bereitschafts- oder „Stand-by-Modus“ (Fischer 2005, 111). In dieser Phase wird regelmäßig Kontakt mit den politischen Entscheidungsträgern gehalten und das Umfeld ständig beobachtet, wodurch neue Informationen gewonnen werden können. Diese Informationen werden analysiert und mögliche Auswirkungen bewertet. Nach der Analyse stellt sich die Frage, ob gehandelt werden soll oder nicht. Wenn nicht, bleibt es bei der Phase des Stand-by-Modus. Wenn gehandelt werden soll, muss in der „Planungsphase

- das Wunschresultat
- die dafür notwendigen Maßnahmen
- der zu lobbyierende Entscheidungsträger und
- der Zeitplan“ (Fischer 2005, 111)

festgelegt werden.

Danach kommt es zur konkreten Umsetzung der Planung. Diese kann durch“

- eigenem Lobbyisten
- freiem Lobbyisten oder
- einem Verband/Vereinigung“ (Fischer 2005, 111)

erfolgen.

Nach dem Lobbyieren, ganz gleich ob das Lobbying erfolgreich war oder nicht, kommt es wieder zur Phase des Stand-by-Modus.

Der Lobbyingprozess kann auch mit den klassischen W-Fragen beschrieben werden: „

- Warum: Besteht ein Anlass für Lobbying?
- Wann: Ist der Zeitpunkt für Lobbying optimal?
- Was: Was ist das erwartete oder beabsichtigte Ergebnis?
- Wie: Soll alleine, durch einen anderen oder mit anderen gemeinsam lobbyiert werden?

- Wer: Welche Institution/ Person soll Objekt des Lobbying sein?“ (Fischer 2005, 111)

2.3.3 Abgrenzung Lobbying – Korruption – Politikberatung – Public Relations

Abschließend sei noch auf den Unterschied zwischen Lobbying, Korruption, Politikberatung und Public Relations hingewiesen. Weiters soll noch kurz auf den Mythos Lobbying eingegangen werden.

2.3.3.1 Lobbying – Korruption

Zwischen Lobbying und Korruption gibt es einen Graubereich. Während es jedoch beim Lobbying um Beeinflussung geht, ist Korruption, z.B. in Form von Bestechung, ein kriminelles Verhalten. Korruption im Speziellen, also zum Beispiel politische Korruption, bezeichnet „die missbräuchliche Nutzung eines öffentlichen Amtes zum eigenen privaten Vorteil oder zugunsten Dritter (i.d.R. zum Schaden der Allgemeinheit)“ (Schubert/Klein 2006, 178). Damit der Unterschied zwischen Lobbying und Korruption leichter fällt, ist es notwendig, dass Lobbying transparent erfolgt. Dies steht jedoch im Widerspruch zum informellen Charakter des Lobbyings. Kritiker des Lobbyings fordern daher ein klares Regelwerk für Lobbyisten.

2.3.3.2 Lobbying – Politikberatung

Politikberatung ist ein Sammelbegriff. Er steht „für unterschiedliche Formen der Unterstützung und Absicherung politischer Entscheidungen und der hierfür politischen Beauftragten. Zu unterscheiden ist Politikberatung, die auf wissenschaftlicher Expertise (z.B. von Forschungsinstituten) oder anderen Formen der Erfahrung und des Fachwissens beruht, und Politikberatung, die auf einem Vertrauensverhältnis basiert“ (Schubert/Klein 2006, 230). Tatsächlich erbringen Lobbyisten in gewisser Weise auch Politikberatung, da sie politische Entscheidungsträger mit Informationen versorgen, die auch auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen können. Allerdings vertreten Lobbyisten immer Einzelinteressen, während „seriöse Politikberatung immer einen Bezug zu einem größeren Ganzen haben sollte“ (Leif/Speth 2006, 29).

2.3.3.3 Lobbying – Public Relations

Der wesentliche Unterschied zwischen Lobbying und Public Relations besteht darin, dass sich Lobbying an politische Entscheidungsträger, während sich Public Relations über Medien an die Öffentlichkeit richtet. Allerdings bieten immer mehr Agenturen sowohl Lobbying als auch Öffentlichkeitsarbeit an. Daher müssen sich Lobbying und Public Relations nicht ausschließen, sondern können „in den unterschiedlichen Phasen des Prozesses der Politikbeeinflussung eingesetzt (werden). Gelegentlich können gezielte PR-Aktivitäten die Lobbyziele begleiten oder stützen“ (Leif/Speth 2006, 29).

2.3.4 Mythos Lobbying

Besonders im deutschsprachigen Raum hat das Wort Lobbying einen schlechten Beigeschmack. Das hängt einerseits mit der Veränderung innerhalb der politischen Systeme im deutschsprachigen Raum zusammen, also der schrittweisen Annäherung hin zum angelsächsischen System, andererseits mit dem zentralen Merkmal des Lobbyings, nämlich dem nichtöffentlichen Charakter. Dies lässt viele Menschen auf korrupte Vorgehensweisen schließen. Viele fühlen sich in ihrer Annahme dann auch bestätigt, wenn etwa aufgedecktes korruptes Vorgehen in den Medien als Lobbying bezeichnet wird. Da aber besonders negative Nachrichten für Journalisten verwertbar sind („bad news are good news“), kommt Lobbying in den Medien hauptsächlich im negativen Zusammenhang vor. Dem stehen aber auch die Medienrezipienten, also die Bürger, gegenüber. So wie es bürgernaher Politiker bedarf, bedarf es politknaher bzw. an Politik interessierter Bürger. Diese, dem Ideal der Aufklärung nach, mündigen Bürger, müssen sich selbst über Politik, und im gegebenen Fall über politische Begriffe und Phänomene, wie etwa Lobbying, informieren. Das würde diesem auch viel von seinem Mythos nehmen. Weiters halten viele immer noch an dem Bild fest, „dass der Staat – die Beamten, Abgeordneten, Minister – mit seinen Institutionen das Gemeinwohl verwirklicht. In dieser Vorstellung wird das Handeln der Politik inhaltlich durch demokratische Wahlen und Abstimmungen bestimmt. In einer anderen, weit realistischeren Vorstellung sind es die Interessen der verschiedenen Gruppen, die sich in der Gesellschaft formiert haben und die die Inhalte der Politik bestimmen. Erst dann kommt das Gemeinwohl als unscharfe und ganz unterschiedlich interpretierbare Leitvorstellung hinzu. Das Bekenntnis zu den in der Gesellschaft existierenden Interessen beraubt das Lobbying ein wenig seiner geheimnisvollen

Aura. Es ersetzt aber nicht die Aufklärung über die Art und Weise, wie die Interessengruppen durch Lobbying versuchen, Politik in ihrem Sinne zu beeinflussen“ (Leif/Speth 2006 30f.).

2.3.5 Lobbying in der EU

Lobbying ist innerhalb des politischen Systems der EU, besonders bei der EU-Kommission, ein üblicher und teilweise sogar gewünschter Vorgang. Seitens der EU-Kommission ist man den Lobbyisten durchaus positiv gegenüber eingestellt, da die Kommissare bzw. deren Mitarbeitern mit Informationen versorgt werden.³⁰

Wie bereits oben erwähnt wird zwischen hoheitlichem und nicht-hoheitlichem Lobbying unterschieden. Hier soll nun auf die Möglichkeiten des hoheitlichen Lobbyings regionaler Akteure bzw. NÖ in der EU eingegangen werden. Aus nÖ. Sicht gibt es dafür zwei Möglichkeiten:

1. Lobbying über den AdR
2. Lobbying über das nÖ. Verbindungsbüro

2.3.5.1 Ausschuss der Regionen

Der AdR, er wurde im Rahmen des Vertrags von Maastricht gegründet und „ermöglicht den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften eine eigenständige institutionelle Mitwirkung in der Europäischen Union“ (Mittag 2009, 84). Weiters wird mit dem AdR das Ziel verfolgt wird, „den Grundsätzen der Subsidiarität, der Partnerschaft der einzelnen Glieder des europäischen Mehrebenensystems und der Bürgernähe Rechnung zu tragen, um so eine höhere Zustimmung zu den auf EU-Ebene getroffenen Entscheidungen sicherzustellen (Mittag 2009, 84)

Im Unterschied zur EU-Kommission, dem Europäischen Rat, dem Rat der Europäischen Union und dem Europaparlament ist der AdR, so wie der Wirtschafts- und Sozialausschuss, ein ausschließlich beratendes Organ. Es ist seine Aufgabe, „regionale und lokale Interessen zu bündeln und in den Rechtssetzungsprozess der Gemeinschaft einzubringen. Damit sollen die

³⁰ Das Phänomen des Lobbyismus in der EU ist mittlerweile wissenschaftlich ausführlich untersucht. Stellvertretend sei folgende Publikation genannt: Michalowitz, Irina: Lobbying in der EU, Wien 2007

Auswirkungen von geplanten Rechtsakten der EU auf die Unionsbürger in Gemeinden und Regionen frühzeitig erörtert werden“ (Mittag 2009, 84). Seit dem Vertrag von Maastricht muss die Europäische Kommission und der Rat der EU den AdR in sämtlichen Bereichen, in denen Legislativvorschläge der EU Auswirkungen auf die regionale und kommunale Ebene haben können, um Stellungnahme ersuchen. Im Vertrag von Maastricht wurden fünf derartige Bereiche genannt:

1. wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
2. transeuropäische Infrastrukturnetze
3. Gesundheitswesen
4. Bildung
5. Kultur

Im Vertrag von Amsterdam wurde diese Liste um fünf weitere Bereiche ergänzt:

1. Beschäftigungspolitik
2. Sozialpolitik
3. Umwelt
4. Berufsbildung
5. Verkehr

Damit sind die größten Teile des Tätigkeitsbereichs der EU abgedeckt. Weiters kann der AdR von sich aus Stellungnahmen abgeben, wenn er dies für notwendig erachtet.

Der AdR untergliedert sich in sechs Fachkommissionen, darunter auch die Fachkommission COTER. Sie ist für die Kohäsionspolitik zuständig.

Wie bereits oben erwähnt, verfügt der AdR über keine gesetzgeberische Macht. Wie hoch der informelle Einfluss ist, ist nicht quantifizierbar. Er ist jedoch nicht auszuschließen. *Fischer* meint, dass obwohl der AdR nur ein beratendes Gremium sei, er „keineswegs unterschätzt werden (dürfe)“ (Fischer 2005, 83). Zwar könne, so *Fischer*, der Erfolg des AdR „nicht in absoluten Zahlen beschrieben werden, politisch ist (sein) Einfluss (jedoch) nicht wegzuleugnen“ (Fischer 2005, 84).

Weiters sei noch erwähnt, dass es im Vorfeld der Plenartagungen des AdR Vorbesprechungen der österreichischen Delegationen stattfinden. Dies geht auf eine Initiative der Landeshauptleutekonferenz zurück.³¹ Laut *Rosner* dienen diese Vorbesprechungen „der gegenseitigen Information über das beabsichtigte Stimmverhalten sowie der allfälligen

³¹ vgl.: Rosner 2000, 74

inhaltlichen Koordination, um den gemeinsamen Interessen der österreichischen Ländern und Gemeinden möglichst großes Gewicht zu verleihen“ (Rosner 2000, 77).

Betreffend Effektivität dieser Vorbesprechungen meint *Rosner*, dass diese innerhalb der österreichischen Delegation bezüglich dem Festhalten von Übereinstimmungen hoch sei, „da sich die Teilnehmer an der Plenartagung in dieser dann regelmäßig entsprechend verhalten. Für den Ausschuss der Regionen als Ganzes betrachtet hat jedoch die Koordination der österreichischen Delegation naturgemäß eingeschränkte tatsächliche Effektivität, da Österreich bloß 12 (...) Mitglieder stellt. Entscheidend für die tatsächliche Durchsetzung österreichischer Interessen ist daher neben der österreichinternen Koordination vor allem die Frage, ob es gelingt, die Unterstützung anderer Delegationen für die österreichischen Standpunkte zu gewinnen“ (Rosner 2000, 78).

2.3.5.2 Das nö. Verbindungsbüro in Brüssel

Mit Ausnahme Vorarlbergs haben alle österreichischen Bundesländer ein Verbindungsbüro in Brüssel. Diese sind keine „Vertretungen im Sinne der Diplomatenrechtskonvention (...), sondern agieren im nichthoheitlichen Bereich (...)“ (Fischer 2005, 68). Die rechtliche Grundlage für die Länderbüros ist Art 17 B-VG. Dieser Artikel regelt die sogenannte Privatwirtschaftsverwaltung. Darunter ist „ein Handeln der Verwaltungsorgane in einer Rechtsform des Privatrechts“ (Öhlinger 1997, 50) zu verstehen. Die Privatwirtschaftsverwaltung „ist daher nicht auf typisch „privatwirtschaftliche“ Tätigkeiten beschränkt, sondern umfasst auch typische Aufgaben des Staates“ (Öhlinger 1997, 109). Weiters ist wichtig, dass Privatwirtschaftsverwaltung „nicht an die Kompetenzverteilung gebunden (ist)“ (Öhlinger 1997, 109). Außerdem ist wesentlich, dass das Legalitätsprinzip betreffend die Privatwirtschaftsverwaltung keine Anwendung findet (Öhlinger 1997, 237).

Das Verbindungsbüro Niederösterreich zur Europäischen Union wurde 1994 gegründet und ist „eine Außenstelle des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung und deren Verbindungsglied zu den Europäischen Institutionen“.³²

Das Verbindungsbüro, welches „mit dem Österreichischen Raiffeisenverband und der tschechischen Nachbarregion Südböhmen eine Bürogemeinschaft eingegangen (ist)“³³, sieht sich selbst „als Generalist, der in der Regel Basisinformationen bereitstellt und bei Bedarf

³² <http://www.noe.gv.at/Politik-Verwaltung/Europa/Verbindungsbuero-Bruessel.html> (13.11.2008)

³³ ebd.

Kontakte zu den relevanten Ansprechpartnern vermittelt“.³⁴ Folgende Punkte sieht das Verbindungsbüro als seine Hauptaufgaben an:

- Informationsmanagement, also die Observation, Auswahl und Aufbereitung von Informationen über aktuelle Entwicklungen und Trends in der Europäischen Union für die NÖ Landesregierung
- Lobbying für NÖ Positionen und Interessen (politisch/ administrativ sowie wirtschaftlich/ projektbezogen) bei den EU-Institutionen durch die Bereitstellung von spezifischen Informationen an die Entscheidungsträger und persönliche Überzeugungsarbeit aber auch Darstellung der Vielfalt Niederösterreichs und seiner Produkte in Brüssel
- Betreuung und Beratung in sämtlichen EU-Angelegenheiten, unter anderem Organisation von Arbeitsbesuchen von Regierungsvertretern in Brüssel und Hilfestellung bei EU-Aktionsprogrammen und Hilfe bei Projektpartnersuche
- Aufbau und Pflege eines Informations- und Kontaktnetzwerkes, das für die Arbeit in Brüssel von herausragender Bedeutung ist³⁵

Die Schwerpunkte der Tätigkeiten des Verbindungsbüros liegen in den Themenbereichen

- Grenzüberschreitende Projekte und Förderungen für solche Projekte
- Transeuropäische Netze
- Das Projekt „Natura 2000“
- Landwirtschaft (vgl. Schön 2009, 90)

Als konkretes Erfolgsbeispiel wird seitens des Verbindungsbüros die „Grenzregion Initiative“ genannt (vgl. Schön 2009, 91)

Die Betreuung der regional-spezifischen Förderungen zählt nicht zu Aufgabenbereichen des nö. Verbindungsbüros, „sondern zu (denen) des Amtes der niederösterreichischen Landesregierung“ (Schön 2009, 90).

Grundsätzlich gilt, dass die österreichischen Länderbüros nicht nur eng miteinander zusammenarbeiten, „sondern auch mit den anderen österreichischen Institutionen, insbesondere der Ständigen Vertretung Österreichs, die ja die offizielle Vertretung unseres

³⁴ ebd.

³⁵ ebd.

Staates bei der EU ist. Aber auch zu den Regionsvertretungen der anderen Mitgliedsstaaten gibt es regelmäßige Kontakte. Vor allem im Hinblick auf das Lobbying, eine wichtige Aufgabe der Länderbüros, sind diese interregionalen Verbindungen von großer Bedeutung, gilt es dabei doch, Mitstreiter für die eigene Sache zu finden“.³⁶

2.4 EU-Struktur- und Regionalpolitik

2.4.1 Allgemeine Definition Struktur- und Regionalpolitik

Schubert/Klein bieten zwei Definitionen für Regionalpolitik an:

„1. Regionalpolitik bezeichnet alle politischen Maßnahmen, deren Ziel es ist, auf die regionale Entwicklung, den Städtebau und den Ausbau der Infrastruktur so einzuwirken, dass ökonomischen, sozialen und ökologischen Veränderungen Rechnung getragen wird. In diesem Sinne ist es Aufgabe der Regionalpolitik, die Regionalplanung konkret umzusetzen; sie ist insofern mit Raumordnungspolitik gleichzusetzen.

2. Regionalpolitik bezeichnet (meistens) einen Teilbereich der Raumordnungspolitik, d.h. den Versuch, über politische, ökonomische und finanzielle Maßnahmen die wirtschaftliche Kraft einzelner Regionen positiv zu verändern, wobei Regionalpolitik regional- und/oder gesamtwirtschaftliche Ziele verfolgen kann (...)“ (*Schubert/Klein* 2006, 251).

Regionalpolitik wird oft gleichzeitig mit dem Begriff Strukturpolitik erwähnt. Häufig werden beide Termini synonym verwendet. *Schubert/Klein* bezeichnen Strukturpolitik als „politische Maßnahmen verschiedener staatlicher Ebenen (EU, Bund, Länder, Kommunen), die das Ziel verfolgen, die vorhandene Wirtschaftsstruktur so zu beeinflussen bzw. zu verändern, dass sie die rapiden wirtschaftlichen und technischen Veränderungen bewältigen, heute also insbesondere dem globalen Wettbewerb standhalten kann. Die erforderliche Veränderung, Modernisierung oder Anpassung kann sich auf einzelne Industrien oder Branchen (sektorale Strukturpolitik) oder bestimmte Regionen (regionale Strukturpolitik) beziehen; sie kann auf die Verbesserung der Infrastruktur (Verkehr, Telekommunikation) zielen oder zukunftsorientiert auf eine Verbesserung der Bildung, der Aus- und Weiterbildung angelegt sein. Die wichtigsten Instrumente der Strukturpolitik sind Steuererleichterungen und Subventionen, Ge- und Verbote sowie finanzielle Förderung von Forschung, Bildung und Ausbildung“ (*Schubert/Klein* 2006, 295).

³⁶ ebd.

Ziel der EU-Struktur- und Regionalpolitik ist die „Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU vor allem über regional-, struktur-, sozial-, agrar- und arbeitsmarkt-politische Maßnahmen“ (Hartwig 2006, 338). Dabei bedient sich die EU der vier Strukturfonds

- EFRE
- ESF
- EAGFL und
- des Finanzinstruments für die Fischerei,

sowie des Kohäsionsfonds, der EIB und staatlicher Beihilfen.

2.4.2 Definition EU-Struktur- und Regionalpolitik

Bevor hier näher auf die EU-Strukturpolitik eingegangen wird, soll darauf hingewiesen werden, dass es sich bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon streng genommen um die EG-Strukturpolitik handelt, da diese im EG-Vertrag verankert ist (Art. 2, 3, 146-148, 158-162 EGV), also der ersten Säule der EU verankert ist. „Gemäß allgemeinen Sprachgebrauch“ (Axt 2000, 13) wird hier jedoch von der EU-Strukturpolitik gesprochen. In den einschlägigen Verträgen ist auch von der Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts die Rede. *Axt* meint, dass die EU-Strukturpolitik „begrifflich nur schwer zu fassen (ist). (...) Sucht man nach einer knappen und dennoch treffenden Definition, dann lautet diese wie folgt: EU-Strukturpolitik ist das, was aus den europäischen Strukturfonds mit dem wenig präzisen Ziel finanziert wird, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken“ (Axt 2000, 13).

Imming versteht unter der EU-Regionalpolitik einen „der auf supranationaler Ebene wahrgenommenen Politikbereiche und Ausdruck des Solidaritätsgedankens der Gemeinschaft. Sie hat die Reduzierung der regionalen und nationalen Entwicklungsunterschiede in der Europäischen Union und die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zum Ziel. Hierfür stehen ihr im Wesentlichen zwei Instrumente zur Verfügung. Über die Beihilfenaufsicht kann sie indirekt Einfluss auf das Geschehen nehmen, während sie mittels verschiedener Fonds direkt regionalpolitische Entwicklungen beeinflussen und gestalten kann“ (Imming 2007, 1).

Anhand dieser Definitionen wird ersichtlich, dass die Strukturpolitik und die Regionalpolitik der EU über weite Strecken identisch sind.

2.5 Geschichte der EU-Struktur- und Regionalpolitik

2.5.1 Von 1952 bis 1999

Weder bei der Gründung der EGKS (= Montanunion) 1951/52³⁷, noch bei der Gründung der der EWG 1957/58³⁸, waren regional- und strukturpolitische Instrumente vorgesehen. Axt nennt drei Gründe, warum bei der Unterzeichnung des EWG-Vertrages keine regional- und strukturpolitischen Maßnahmen vorgesehen waren:³⁹ „Erstens handelte es sich bei der EWG um einen recht homogenen Zusammenschluss der sechs Gründerstaaten, zwischen denen keine gravierenden regionalen und sonstige Disparitäten bestanden. Lediglich Italien brachte mit seinem Mezzogiorno ein besonderes Problemgebiet ein. Der Entwicklungsabstand zwischen dem industrialisierten Norden und dem agrarisch geprägten Süden Italiens war signifikant. Dass dieser Umstand nicht schon 1957 zur Verankerung einer Regionalpolitik im EWGV geführt hat, lag an der Philosophie der damaligen Wirtschaftsintegration.

Zweitens ging man bei der Gründung der EWG davon aus, dass der wirtschaftliche Zusammenschluss und die Schaffung eines großen Gemeinsamen Marktes in Europa bestehende regional Unterschiede ausgleichen werde. Man vertraute auf die Kraft der Märkte. (...) Man ging davon aus, dass die Mechanismen der Märkte vorhandene regionale Disparitäten im Gemeinschaftsgebiet ausgleichen würden. Eine Regionalpolitik, die von ihrem Ansatz her als politisches Instrument unter Umständen marktwirtschaftliche Mechanismen außer Kraft setzt, widersprach dem Konsens der Väter der Verträge.

Drittens erfolgte die Gründung der EWG gemäß eines ökonomisch-funktionalistischen Integrationskonzepts, das einer Vergemeinschaftung von Politiken, so sie denn nicht unbedingt für das Funktionieren eines Gemeinsamen Marktes erforderlich waren, zurückhaltend gegenüberstand“(Axt 2000, 51f.). Grund dafür waren die Rückschläge bei der Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG).

Obwohl bei der Gründung der EWG auf regional- und strukturpolitische Instrumente verzichtet wurde, finden sich einzelne Passagen im EWGV, „die als Handlungsauftrag an die Politik verstanden werden können, regionalpolitische Probleme anzugehen“ (Axt 2000, 54). So wurde etwa dem EWGV ein „Protokoll betreffend Italien“ beigefügt. Darin wird festgehalten, dass sich Italien mit einem Zehnjahresplan um die Ausgleicheung der

³⁷ Der Vertrag zur Gründung der EGKS wurde am 18. April 1951 unterzeichnet und trat am 23. Juli 1952 in Kraft.

³⁸ Der Vertrag zur Gründung der EWG wurde am 25. März 1957 unterzeichnet und trat am 1. Jänner 1958 in Kraft.

³⁹ Diese Begründungen treffen auch auf die EGKS zu.

Entwicklungsunterschiede bemüht. Weiters wurde im Art 39 des EWGV festgehalten, „dass (es) bei der Gemeinsamen Agrarpolitik regionale Besonderheiten zu berücksichtigen gilt“ (Axt 2000, 54). Nach Art 80 des EWGV werden auch regionale Aspekte bei der Verkehrspolitik berücksichtigt. Weiters ist festzuhalten, dass „einige der mit dem EWGV geschaffenen Finanzierungsinstrumente einen regionalen Bezug aufwiesen. Zu nennen sind die Europäische Investitionsbank (EIB), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung. In Art 130 EWGV kommt die regionalpolitisch relevante Zielsetzung der EIB zum Ausdruck, heißt es doch dort, dass die Bank u.a. „Vorhaben zur Erschließung der weniger entwickelten Gebiete“ finanziert“ (Axt 2000, 54f.).

Nachdem 1967 in der EG-Kommission die Generaldirektion „Regionalpolitik“ eingerichtet wurde, kann die EG-Erweiterung 1973 um Großbritannien, Irland und Dänemark „als der eigentliche Anstoß zur Herausbildung einer europäischen Regionalpolitik angesehen werden. Diese Erweiterung hat zwei regionalpolitisch bedeutsame Entwicklungen veranlasst: Zum ersten hat der Rat der EG im März 1974 beschlossen, dass künftig die nationalen Regionalpolitiken koordiniert werden sollen. Dazu wurde ein Ausschuss für Regionalpolitik eingesetzt. Zum zweiten wurde 1975 der EFRE gegründet“ (Axt 2000, 57). Die Initiative dafür ging von Großbritannien und Irland aus, „um regionale Ungleichgewichte in der Gemeinschaft zu korrigieren. Gedacht war dabei an Gebiete mit vorwiegend landwirtschaftlicher Struktur, industriellen Wandlungsprozessen oder hoher strukturbedingter Arbeitslosigkeit“ (Axt 2000, 57). Vertragsmäßig verankert wurde der EFRE erst 1986 mit der Unterzeichnung der EEA, welche mit 1. Juli 1987 in Kraft trat. Bis dahin wurden die Aufgaben des Fonds „in der Verordnung (EWG) 724/75 des Rates vom 18.03.1975 geregelt“ (Axt 2000, 100). Diese Verordnung sah in einer wirksamen regionalen Strukturpolitik auch eine wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion (Imming 2007, 13). Durch die EEA begann auch eine Kursänderung in der EG-Regionalpolitik. Sah der EWGV vor allem im Binnenmarkt und in der Annäherung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten die Möglichkeit zur Entwicklung der EG und zum Abbau von Disparitäten, „wurde nun der Gemeinschaft selbst eine aktive Rolle zur Erreichung dieses Ziels zugewiesen“ (Immig 2007, 14).

1989 kam es mit dem sogenannten Delors-Paket zu einer grundlegenden Reform der Strukturfonds ESF, EAGFL und ELER. Die drei Fonds wurden aufeinander abgestimmt und sollten einen Ausgleich zum angestrebten EU-Binnenmarkt darstellen. Damals wurden die bis heute geltenden Grundsätze der Fonds festgelegt:

1. mehrjährige Programmplanung
2. Konzentration der Mittel auf vorrangige Ziele
3. weitgehende Dezentralisierung
4. Partnerschaft bei Entwicklung und Umsetzung der regionalen Entwicklungsprogramme
5. Additionalität der Strukturfondsmittel

Weiters führte die EU-Kommission die sogenannten Gemeinschaftsinitiativen ein. Das waren Förderprogramme, bei denen die EU-Kommission Aktionen von „besonderem gemeinschaftlichen Interesse“ (Gruber 2009, 12) unterstützte.

Der nächste wichtige Schritt wurde mit dem EUV gesetzt. Hier wurde der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt in den EG-Aufgabenkatalog aufgenommen, „was einer formalen Aufwertung der Regionalpolitik gleichkam“ (Immig 2007, 15). Mit dem EUV wurde auch die konkrete Planung zur Verwirklichung der WWU begonnen. Ein wesentlicher Punkt der WWU ist die Preisstabilität der Einheitswährung und die damit verbundenen Konvergenzkriterien, welche auch Maastrichtkriterien genannt werden. Bei Spanien, Portugal, Griechenland und Irland löste die Einführung dieser Kriterien die Befürchtung aus, dass sie dadurch Nachteile erfahren würden. Besonders Spanien machte seine Zustimmung zum EUV von einer Aufstockung der Strukturfondsmittel für strukturschwache Mitgliedsstaaten abhängig. Dies führte dazu, dass ein Kohäsionsfonds zur Unterstützung der peripheren Regionen beschlossen wurde.

Ein ähnliches Phänomen lässt sich bei der EU-Erweiterung 1995 feststellen. Damals wurde ein zusätzliches Förderziel zur Entwicklung dünnbesiedelter Gebiete geschaffen, da sonst „Finnland und Schweden kaum von den bestehenden strukturpolitischen Förderzielen profitiert hätten“ (Immig 2007, 16).

2.5.2 Die Förderperiode 1994 – 1999

Die erste Förderperiode, die für Österreich von Bedeutung war, erstreckte sich von 1994 bis 1999. Damals wurden sechs Ziele festgelegt:

- Ziel 1: Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand (1 Programm Bgld.)
- Ziel 2: Förderung von Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung (4 Programme: Stmk., NÖ, OÖ, Vbg.)
- Ziel 3: Erleichterung der Eingliederung am Arbeitsmarkt (1 nationales Programm)
- Ziel 4: Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte (1 nationales Programm)
- Ziel 5a: Erleichterung der Strukturanpassung der ländlichen Gebiete (2 nationale Programme)
- Ziel 5b: Förderungen von ländlichen Gebieten (7 Programme: NÖ, OÖ, Stmk., Slzb., Tirol, Ktn., Vbg.)

Folgende Gemeinschaftsinitiativen kamen in Österreich zur Geltung:

- INTERREG II (6 Programme)
- URBAN (Wien und Graz)
- KMU
- RETEX (NÖ, Stmk., Vbg.)
- Resider (OÖ, Stmk.)
- LEADER II (8 Programme)
- EMPLOYMENT (1 Programm)
- ADAPT (1 Programm)

2.5.3 Die Förderperiode 2000 – 2006

Für die Förderperiode 2000 – 2006 ist die sogenannte Agenda 2000 von besonderer Wichtigkeit. Sie wurde im Juli 1997 von der EU-Kommission vorgestellt und am 24. März 1999 vom Europäischen Rat in Berlin beschlossen. Das Hauptziel war, die EU damit auf die bevorstehende Erweiterung um zehn Mitgliedstaaten vorzubereiten. Mit der Agenda 2000 wurden die Strukturfonds reformiert. Diese Reform „zielte auf die Effizienzsteigerung durch

Mittelkonzentration, Verstärkung der Dezentralisierung und Vereinfachung ab“ (Gruber 2009, 12). Dies führte sowohl zu einer Reduktion der Strukturfondsziele von sechs auf drei als auch zu einer Verringerung der Gemeinschaftsinitiativen und des Umfangs der anerkannten Fördergebiete. Außerdem wurde der ESF ausdrücklich als Instrument zur Unterstützung der nationalen Aktionsprogramme für Beschäftigung gesehen. Der ESF sollte damit „die Politik der Mitgliedstaaten verstärken, die auf Erreichung der Vollbeschäftigung, die Verbesserung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität sowie auf die Förderung der sozialen Eingliederung und die Verringerung regionaler Disparitäten bei der Beschäftigung ausgerichtet waren“ (Gruber 2009, 12).⁴⁰

Die Förderperiode 2000 – 2006 selbst hatte die nationale Kohäsion als übergeordnetes Motto. Als Ziele wurde die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sowie Wachstum und Beschäftigung in strukturschwachen Regionen festgelegt. Grundsätzlich sollte diese Förderperiode ausgleichsorientiert sein und sah mit der oben beschriebenen Agenda 2000 die kleinräumige Gebietsabgrenzung vor. Zur Koordination dienten die Leitlinien. Weiters gab es Zielprogramme, Gemeinschaftsinitiativen und Pilotprogramme.

Wie bereits oben erwähnt, gab es in dieser Förderperiode nur mehr drei Ziele:

- Ziel 1: Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand (1 Programm Bgld.)
- Ziel 2: Förderung von Regionen mit wirtschaftlichen und sozialen Strukturproblemen
[8 Ziel 2-Programme (inkl. Phasing-Out-Gebiete): alle Bundesländer außer Bgld.]
- Ziel 3: Förderung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken (1 nationales Programm)

Weiters außerhalb der Strukturfonds:

- EAGFL-G: Entwicklung des ländlichen Raumes: 1 nationales Programm im Rahmen des EAGFL.G (GAP)

⁴⁰ Weites kam es mit der Agenda 2000 zu Änderungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (siehe: Gruber 2009, 12).

Folgende Gemeinschaftsinitiativen kamen in Österreich zur Geltung:

- INTERREG III (7 Programme)
- URBAN (Wien und Graz)
- LEADER+ (1 nationales Programm)
- EQUAL (1 nationales Programm)
- Pilotaktionen [Innovative Maßnahmen des EFRE (in allen Bundesländern)]

2.5.4 Die Förderperiode 2007 – 2013

Mit der Förderperiode 2007 – 2013 kam es auch zu einer neuen strategischen Ausrichtung der EU-Regionalförderpolitik. War die Agenda 2000 die Leitstrategie für die vorangegangene Förderperiode, so sind dies nun die Agenden von Lissabon und Göteborg. Die Lissabon-Strategie⁴¹ „legte strategische Ziele in den Belangen Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt für das kommende Jahrzehnt fest. Als Gesamtziel wurde formuliert „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum, der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen““ (Amt der NÖ Landesregierung 2007c, 72).

2005 wurde die Lissabon-Strategie neu ausgerichtet. Der Schwerpunkt wurde nun „auf Wachstum und Beschäftigung gelegt“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007, 74). Weiters wurde bestimmt, „dass die zur Verfügung stehenden nationalen und gemeinschaftlichen Mittel einschließlich der Strukturfonds und der Mittel für die Entwicklung der ländlichen Regionen mobilisiert werden sollen“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007c, 74).

Mit der 2001 beschlossenen Göteborg-Strategie sollte die Lissabon-Strategie um die Umweltdimension erweitert werden. Der Beschluss von Göteborg „stellt eine Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung dar, in dem Ziele und Maßnahmen enthalten sind, die den größten Gefahren für eine nachhaltige Entwicklung entgegenwirken sollen. Als solche Gefahren werden genannt: Globale Erwärmung, Langzeitauswirkungen von Chemikalien, Armut, Überalterung der Bevölkerung, Rückgang der biologischen Vielfalt und Verkehrsüberlastung“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007c, 74). Aufbauend auf die

⁴¹ Die Begriffe Lissabon-Strategie und Lissabon-Agenda bzw. Göteborg-Strategie und Göteborg-Agenda werden gleichbedeutend verwendet.

Göteborg-Strategie wurde 2006 „eine umfassende neue Strategie für nachhaltige Entwicklung für eine erweiterte EU beschlossen“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007c, 74).

Grundsätzliches Ziel der Förderperiode 2007 – 2013 ist es, „die Maßnahmen auf eine begrenzte Zahl von gemeinschaftlichen Prioritäten zu konzentrieren, die die Agenda von Lissabon (...) und von Göteborg (...) widerspiegeln“ (Ortner 2008, 109). Auf diesen beiden Agenden aufbauend, wurden die Schlüsselthemen für die operationellen Programme (Innovation, wissensbasierte Wirtschaft, Umwelt, Risikoprävention, Zugänglichkeit und Leistungen der Daseinsvorsorge) ausgearbeitet. Außerdem schlägt die EU-Kommission die Stärkung jener Schlüsselemente vor, „die einen Beitrag zum Zusatznutzen der Kohäsionspolitik leisten:

- Die Konzentration der Ressourcen auf Investitionen,
- die Betonung der Arbeitsplatzschaffung in neuen Bereichen der Wirtschaftstätigkeit, den Beitrag zu Partnerschaft und guter Governance, sowie
- die verstärkende Wirkung, die sich aus Kofinanzierungsregeln ergibt, die zusätzliche Mittel für neue Investitionen aus öffentlichen und privaten Ressourcen auf nationaler Ebene mobilisieren“ (Ortner 2008, 109f.).

Weiters wurden die Ziele 1, 2 und 3 aus der Förderperiode 2000 – 2006 durch drei neue ergänzt: Konvergenz⁴², Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie Europäische Territoriale Zusammenarbeit.

Beim Ziel Konvergenz, es ähnelt dem Ziel 1 der Förderperiode 2000 – 2006, geht es um die Beschleunigung der Konvergenz, also Anpassung bzw. Aufschließen, der am wenigsten entwickelten Mitgliedstaaten und Regionen, indem die Voraussetzungen für Wachstum und Beschäftigung verbessert werden“ (Ortner 2008, 110). Für Österreich sind diesbezüglich je ein EFRE und ein nationales Programm vorgesehen.

Für das Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung stehen Österreich acht EFRE Programme für alle Bundesländer, mit Ausnahme des Bgld., sowie ein nationales ESF-Programm zur Verfügung.

Das Ziel ETZ stützt sich auf die INTERREG-Initiative. Dieses Ziel wird vollständig aus dem EFRE finanziert und soll die Zusammenarbeit auf grenzübergreifender, transnationaler und interregionaler Ebene verstärken. Die ETZ ersetzt die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG,

⁴² Konvergenz leitet sich vom Lateinischen „convergere“ ab, was soviel wie „Zusammenwachsen zu einem Ganzen“ bedeutet.

LEADER, URBAN und EQUAL. Im Rahmen dieses Ziels werden gemeinsame Lösungsansätze für benachbarte Behörden in den Bereichen Stadtentwicklung, ländliche Entwicklung und Entwicklung der Küstengebiete, der Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen und die Vernetzung der KMU gefördert. Forschung, Entwicklung, Informationsgesellschaft, Umwelt, Risikoprävention und integrierte Wasserwirtschaft stellen die Schwerpunkte dieser Zusammenarbeit dar. In Österreich gibt es für dieses Ziel 7 Programme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Italien, der Region Alpenrhein-Bodensee, Bayern sowie die Teilnahme an transnationalen Programmen. Im Unterschied zu den Förderperioden 1994 – 1999 und 2000 – 2006 sind in der Förderperiode 2007 – 2013 keine Gemeinschaftsinitiativen vorgesehen.

Abschließend lässt sich feststellen, dass „mit jeder Erweiterungsrunde die Bedeutung und das Budget der europäischen Regionalpolitik (anstieg). Um alle Mitgliedstaaten gleichmäßig zu berücksichtigen, wurden im Zweifelsfall neue Förderinstrumente oder Förderziele geschaffen, jedoch keine Gesamtrevision vorgenommen. Als Folge entstand eine inkonsistente Politik, die durch Förderdickicht aus „Patchwork-Programmen“ gekennzeichnet ist“ (Immig 2007, 17). War die europäische Regionalpolitik anfangs ein Ausgleichsinstrumentarium mit nachrangiger Bedeutung, so entwickelte sie sich zu einem „eigenständigen, vertraglich geregelten Politikbereich, der durch ein komplexes Verflechtungsverfahren verschiedener Akteure, Ziele und Prozesse gekennzeichnet ist. Seit ihren Anfängen erfuhr die europäische Regionalpolitik einen beträchtlichen Bedeutungszuwachs und entwickelte sich zum zweitgrößten Ausgabensektor der EU“ (Immig 2007, 16).

2.6 Akteure der EU-Struktur- und Regionalpolitik auf EU-Ebene

Hier kommen vier Akteure in Frage:

1. Die Generaldirektion für Regionalpolitik der EU-Kommission
2. Der Rat der Europäischen Union
3. Das Europaparlament
4. Der Ausschuss der Regionen (siehe Kapitel 2.3.5.1)

2.6.1 Die Generaldirektion für Regionalpolitik der EU-Kommission

Die Generaldirektion für Regionalpolitik bzw. die EU-Kommission ist, was die supranationale Ebene betrifft, der wichtigste Akteur betreffend EU-Regionalpolitik. Die Aufgabe der Generaldirektion ist den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt (Kohäsion) durch Verringerung der Entwicklungsunterschiede zwischen Regionen und Mitgliedstaaten zu stärken. Dadurch soll die Regionalpolitik zur allgemeinen Wirtschaftsleistung der EU beitragen.

Die Generaldirektion verwaltet den EFRE, den Kohäsionsfonds und das sogenannte strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA), das die Bewerberländer dabei unterstützt, die Verkehrsnetze auszubauen und die Umweltinfrastruktur zu verbessern.

Weiters ist die Generaldirektion „zuständig für:

- die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Solidaritätsfonds der Europäischen Union (EUSF), dessen Aufgabe die Soforthilfe bei Katastrophen ist;
- die Koordinierungsgruppe für die Regionen in äußerster Randlage, die Gemeinschaftsmaßnahmen fördert, mit denen gemäß Artikel 299 Absatz 2 EG-Vertrag ein Ausgleich für die ungünstigen Gegebenheiten in den betreffenden Regionen geschaffen wird;
- die Verwaltung der EU-Beiträge zum Internationalen Fonds für Irland, der zusammen mit dem aus den Strukturfonds finanzierten PEACE-Programm Frieden und Aussöhnung in Nordirland fördern soll.⁴³

Die politische Verantwortung für die EU-Regionalpolitik liegt beim jeweiligen EU-Kommissar für Regionalpolitik

In der Frühphase der EU-Regionalpolitik werden in der Generaldirektion die Schwerpunkte für die jeweilige Förderperiode festgelegt. Auch erstellt die Generaldirektion einen Vorschlag über das Budget der Strukturfonds sowie die Grundregeln für deren Einsatz und übermittelt diesen an den Europäischen Rat. Dieser kann den Vorschlag annehmen oder abändern.⁴⁴ Anschließend werden die beschlossenen Strukturmittel nach Mitgliedsstaaten und Zielen

⁴³ http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_de.htm (24.01.2010)

⁴⁴ Streng genommen ist der Europäische Rat daher auch ein Akteur der EU-Regionalpolitik.

aufgeteilt. Die EU-Kommission verhandelt mit den Mitgliedsstaaten, welche Gebiete Mittel aus welchen Fonds erhalten.

2.6.3 Der Rat der Europäischen Union

Der Rat der EU hat mit der Programmplanung der EU-Regionalförderpolitik selbst nichts zu tun, spielt jedoch bei der Beschlussfassung über die Strukturfonds- und Kohäsionsfondsverordnung eine entscheidende Rolle. Bis zum Vertrag von Nizza verabschiedete der Rat die allgemeine Strukturfondsverordnung und die Verordnung zum Kohäsionsfonds einstimmig, nachdem zuvor das EP seine Zustimmung gegeben hat. Diese Verordnung legt die Aufgaben, die vorrangigen Ziele sowie die Organisation der Strukturfonds fest. Die Verordnungen für den ESF und den EFRE werden in Mitentscheidung vom Rat mit qualifizierter Mehrheit und dem EP gemeinsam verabschiedet. Mit dem Vertrag von Lissabon wird dieses Verfahren dahingehend geändert, dass nun auch die allgemeine Strukturfondsverordnung und die Verordnung zum Kohäsionsfonds im Rat nur mehr mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden kann. Weiters schreibt der Vertrag von Lissabon bei der Verabschiedung der allgemeinen Bestimmungen für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vor. Damit wird auch in der Strukturpolitik grundsätzlich das Mitentscheidungsverfahren eingeführt.

2.6.4 Das Europäische Parlament

So wie der Rat der EU, ist auch das EP nicht in die Planungsphase der EU-Regionalpolitik eingebunden. Es ist aber, wie bereits oben angeführt, bei der Beschlussfassung über die Strukturfonds- und Kohäsionsfondsverordnung involviert. Weiters verfügt das EP über einen Regionalausschuss. Dieser ist „zuständig für:

die Regional- und Kohäsionspolitik, insbesondere:

- a) den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Kohäsionsfonds und die anderen regionalpolitischen Instrumente der Union;

- b) die Bewertung der Auswirkungen anderer Politiken der Union auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt;
- c) die Koordinierung der Strukturinstrumente der Union;
- d) die Gebiete in äußerster Randlage und die Inselgebiete sowie die grenzüberschreitende und die interregionale Zusammenarbeit;
- e) die Beziehungen zum Ausschuss der Regionen, zu Organisationen der interregionalen Zusammenarbeit sowie zu den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften.

Die Konferenz der Präsidenten beschloss in ihrer Sitzung vom 14. Dezember 2006, die städtische Dimension ausdrücklich in die Liste der Zuständigkeiten des Ausschusses aufzunehmen.⁴⁵

Der Ausschuss besteht aus 97 Mitgliedern [49 Mitglieder (inkl. eines Vorsitzenden) und 48 Stellvertreter]. Den Vorsitz führt die ehemalige EU-Kommissarin für Regionalpolitik Danuta Maria Hübner. In diesem Ausschuss sind drei österreichische EP-Parlamentarier vertreten. Franz Obermayer (fraktionslos/FPÖ), Karin Kadenbach⁴⁶ (SPE/SPÖ) und Richard Seeber (EVP/ÖVP).

2.7 Instrumente/Fonds

2.7.1 Der Kohäsionsfonds

Der Kohäsionsfonds wurde 1993 eingerichtet. Er unterstützt Vorhaben in den Bereichen Umwelt und Verkehrsinfrastruktur. Die Mittel dieses Fonds werden jedoch ausschließlich an jene EU-Mitgliedsstaaten ausbezahlt, deren Bruttonominalprodukt weniger als 90 % des EU-Durchschnitts ausmacht. Die Unterstützung durch den Kohäsionsfonds ist jedoch an die Einhaltung der Konvergenzkriterien, wie sie im Vertrag von Maastricht festgeschrieben wurden, gebunden. Der Kohäsionsfonds hat das Ziel, die Unterschiede zwischen den einzelnen Volkswirtschaften der EU-Mitgliedsstaaten zu verringern.

⁴⁵ <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?language=DE&body=REGI> (24.01.2010)

⁴⁶ Karin Kadenbach war n.ö. Landtagsabgeordnete (2001-2007 und April 2008 - Juli 2009) sowie n.ö. Landesrätin für Gesundheit und Naturschutz (Jan. 2007 - April 2008).

2.7.2 Die EU-Strukturfonds

Die Strukturfonds bilden gemeinsam mit den Kohäsionsfonds das Kernstück der EU-Strukturpolitik. Hier soll kurz auf die Strukturfonds eingegangen werden, die für NÖ von Bedeutung waren bzw. sind.

2.7.2.1 Europäischer Sozialfonds

Bereits bei der Gründung der EWG wurde der EFS vorgesehen. Aufgrund dieses Fonds sollten die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte in der EWG verbessert sowie die Mobilität und die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse gefördert werden. Die rechtliche Grundlage bildete der Art 146 EGV (nun Art 162 EUV). Seit seiner ersten Auflage im Jahr 1960 wurde der ESF immer mehr zu einem Instrument der EU-Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Durch den ESF werden schwerpunktmäßig Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie zur Entwicklung der Humanressourcen gefördert.

2.7.2.2 Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung

Der EFRE wurde 1975 eingerichtet. Dieser Fonds soll die strukturelle Anpassung der rückständigen Gebiete und die Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung fördern. Dadurch sollen die größten regionalen Ungleichgewichte ausgeglichen werden. Rechtlich ist der EFRE in Art 160 EGV (nun Art 176 EUV) verankert.

2.7.2.3 Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft

Der EAGFL wurde 1962 eingerichtet. Ziel dieses Fonds ist es, die ländliche Entwicklung durch agrarstrukturelle Maßnahmen sowie die Umstellung der Agrarproduktion und komplementäre Tätigkeiten der Landwirte zu fördern.

Für die Förderperiode 2000 bis 2006 waren die „Tätigkeitsbereiche des EAGFL

- Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe (Modernisierung, Senkung der Produktionskosten, Qualität der Erzeugnisse, Umweltschutz usw.)
- Niederlassungsbeihilfen für Junglandwirte und Berufsbildungsmaßnahmen

- Vorruhestandsbeihilfen
- Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete
- Agrar-Umweltmaßnahmen
- Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse
- Entwicklung und Valorisierung der Wälder
- Entwicklung ländlicher Gebiete durch eine Stärkung des Dienstleistungsangebots, Unterstützung der lokalen Wirtschaft, Förderung des Fremdenverkehrs und Handwerks usw.⁴⁷

Seit der Reform der Strukturfonds im Jahre 2006 werden der EAGFL und das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei⁴⁸ nicht mehr zu den Strukturfonds gezählt. Die Entwicklung des ländlichen Raums und der Fischerei fällt seitdem in die Gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik.

2.7.3 Prinzipien der Strukturfonds

Die Grundsätze der Strukturfonds sind im Primär- und Sekundärrecht der EG verankert. Seit 1988 zählen zu diesen Prinzipien

1. Kofinanzierung
2. Konzentration
3. Partnerschaft
4. Zusätzlichkeit
5. mehrjährige Programmplanung

Der Grundsatz der Kofinanzierung legt für die finanzielle Beteiligung der Fonds Höchstgrenzen fest. Da „eine Beteiligung der Mitgliedstaaten an den Strukturinterventionen erforderlich ist, wird dafür gesorgt, dass sie ein verstärktes Eigeninteresse am effizienten Einsatz der Strukturmittel haben“ (Immig 2007, 23).

Der Grundsatz der Konzentration bedeutet, dass eher wenige Gebiete, die aber dafür intensiv gefördert werden sollen.

⁴⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prords/prdsc_de.htm (06.06.2010)

⁴⁸ Da dieses Finanzierungsinstrument in NÖ nicht zum Einsatz kam, wird darauf, obwohl von 1993 bis 2006 Teil der Strukturfonds, nicht näher darauf eingegangen.

Der Grundsatz der Partnerschaft besagt, „dass alle relevanten Partner und insbesondere die Wirtschafts- und Sozialpartner, bei der Vorbereitung, Planung und Durchführung der Strukturfondsmaßnahmen einzubeziehen (sind), um deren Akzeptanz und Qualität zu verbessern. Die Europäische Kommission spricht in diesem Zusammenhang von einer zweidimensionalen Partnerschaft: vertikal zwischen supranationalen, nationalen, regionalen und lokalen Behörden und horizontal zwischen den verschiedenen Interessensgruppen der jeweiligen Ebenen“ (Immig 2007, 23f.).

Der Grundsatz der Zusätzlichkeit, er ist von zentraler Bedeutung, besagt, „dass gemeinschaftliche Strukturmittel nicht an die Stelle von nationalen Ausgaben treten dürfen. Um das zu gewährleisten, einigte sich die Kommission mit den Mitgliedstaaten auf einen bestimmten Betrag öffentlicher Ausgaben für jedes der Hauptziele“ (Immig 2007, 24).

Der Grundsatz der Programmplanung bedeutet, dass die Tätigkeit der Fonds auf sieben Jahre ausgelegt ist. Die mehrjährige Programmplanung „ermöglicht längerfristig angelegte Programme und erlaubt eine koordinierte Steuerung der Strukturfondsmaßnahmen“ (Immig 2007, 24). Die Programmplanung lässt sich in vier Phasen einteilen:

1. Initiativphase
2. Beurteilungsphase
3. Entscheidungsphase
4. Abwicklungsphase

In der Initiativphase werden die Mitgliedstaaten aktiv. Sie legen der EU-Kommission einen Aktions- oder Entwicklungsplan vor. Darin werden die bestehende Situation und die Strategie dargelegt, mit der die Defizite überwunden werden sollen. Laut einer EG-Verordnung wird dieser Plan „von den vom Mitgliedstaat auf nationaler, regionaler oder anderer Ebene benannten zuständigen Behörden erstellt“.⁴⁹

In der Beurteilungsphase werden die eingereichten Aktionspläne von der EU-Kommission geprüft und beurteilt. Danach legt die EU-Kommission im Einvernehmen mit dem betreffenden Mitgliedstaat und unter Einbeziehung der Fondsausschüsse das GFK fest. Dieses umfasst die Förderschwerpunkte, die Finanzmittel, die Interventionsformen und die Laufzeit.

In der Entscheidungsphase entscheidet die EU-Kommission spätestens fünf Monate nach Eingang des entsprechenden Plans, über die Festlegung eines GFK.

⁴⁹ EG-Verordnung Nr. 1260/1999, Art. 15 (zitiert nach: Axt 2000, 130)

In der Abwicklungsphase „erfolgt die Förderung in der Regel in Form eines Operationellen Programms (OP)“ (Axt 2000, 131). Es gibt aber auch andere Interventionsformen wie Globalzuschüsse, Großvorhaben oder Beihilferegelungen. Seit 1999 gibt es die Regel, dass in der Mitte der Förderperiode eine Halbzeitbewertung durchgeführt wird, welche „über die Zuteilung der leistungsgebundenen Reserve entscheidet“ (Axt 2000, 131).

2.7.4 Die Gemeinschaftsinitiativen⁵⁰

2.7.4.1 RETEX

RETEX wurde 1992 von der EU-Kommission initiiert. Mit dieser Gemeinschaftsinitiative wurden bis 1997 Gebiete unterstützt, welche wirtschaftlich stark von der Textil- und Bekleidungsindustrie abhängig waren. Das Ziel war, diese Regionen bei der Diversifizierung der Wirtschaft zu helfen und weniger von der Textil- und Bekleidungsindustrie abhängig zu sein. Es sollte sowohl den kommerziell lebensfähigen Unternehmen in allen Branchen als auch den bereits oben erwähnten Industriezweigen die Anpassung an die wirtschaftlich geänderte Situation erleichtern. RETEX kam in den Ziel 1, 2 und 5b Gebieten zum Einsatz.

2.7.4.2 INTERREG II⁵¹

Die Gemeinschaftsinitiative INTERREG II lief von 1994 bzw. 1997 bis 1999. Sie kombinierte die Funktionen der INTERREG I und der Regen-Initiative und gliederte sich in drei Teilbereiche:

| | |
|----------------------------|---|
| INTERREG II A (1994-1999): | grenzüberschreitende Zusammenarbeit |
| INTERREG II B (1994-1999): | Abschluss der Energie Netzwerke |
| INTERREG II C (1997-1999): | Kooperation im Bereich der regionalen Planung, in bestimmten Bewirtschaftung der Wasserressourcen |

⁵⁰ Hier sollen nur die Gemeinschaftsinitiativen kurz vorgestellt werden, welche in NÖ zur Geltung kamen.

⁵¹ Im Dezember 1988 wurde der EFRE neu ausgerichtet. Im darauf folgenden Jahr begannen die ersten Pilotprogramme für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Im August 1990 verabschiedete die Gemeinschaftsinitiative INTERREG, welche später als INTERREG I bezeichnet wurde. Sie lief von 1990 bis 1993. INTERREG sollte die Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg intensivieren, eine verstärkte Beteiligung der (Grenz-)Regionen an einer ausgewogenen Entwicklung des Raumes bewirken, an der Vollendung des EU-Binnenmarktes mithelfen und die europäische Idee besser bei den Bürgern verankern. Ebenfalls 1990 wurde die sogenannte Regen-Initiative begonnen. Sie sollte dazu beitragen, die fehlenden Lücken der transeuropäischen Verkehrs- und Energienetze in den Ziel 1 Gebieten zu schließen.

2.7.4.3 INTERREG III

Die Gemeinschaftsinitiative INTERREG III lief zwischen 2000 und 2006. Ziel war die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der EU durch die Förderung grenzübergreifender, transnationaler und interregionaler Zusammenarbeit und ausgewogener räumlicher Entwicklung. Besondere Aufmerksamkeit galt dabei der Einbeziehung von Regionen in äußerster Randlage sowie von Regionen entlang der Grenzen zu den neuen Beitrittsländern. Ebenso wie bei INTERREG II gab es hier drei verschiedene Ausrichtungen:

INTERREG IIIA – grenzüberschreitende Zusammenarbeit

INTERREG IIIB – transnationale Zusammenarbeit

INTERREG IIIC – interregionale Zusammenarbeit

Weiters gab es Interact. Dies Programm diente zur Unterstützung der Umsetzung der INTERREG III - Programme in allen drei Ausrichtungen (A, B und C). Die Schwerpunkte waren:

1. Unterstützung für INTERREG Managementstrukturen
2. INTERREG Entwicklungsarbeit
3. Zusammenarbeit an der Außengrenze

NÖ konnte nur an INTERREG IIIA teilnehmen. Dabei sollte die grenzübergreifende Zusammenarbeit benachbarter Gebiete anhand der Umsetzung gemeinsamer Entwicklungsstrategien das Entstehen grenzübergreifender wirtschaftlicher und sozialer "Pole" gefördert werden.

2.7.5 Exkurs: Das EUREK

Das EUREK ist ein Gesamtkonzept für Raumordnung auf der supranationalen Ebene. Es wurde 1999 verabschiedet und ermöglicht den EU-Mitgliedsstaaten Einfluss auf die europäische Raumordnung zu geben. Gleichzeitig stellt die EUREK den Rahmen der Raumordnung auf EU-Ebene dar.

Das Hauptziel des EUREK ist eine ausgewogene und nachhaltige räumliche Entwicklung. Dies soll nicht nur durch den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhang und dem Erhalt

der natürlichen Lebensgrundlagen sowie des kulturellen Erbes, sondern auch durch eine ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der EU ermöglicht werden.

Weiters „soll das EUREK als Referenzdokument für eine künftige engere europäische Integration dienen, regionale und lokale Gebietskörperschaften sollen hinsichtlich ihrer regionalen Entwicklung zusammenarbeiten“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007c, 72). Obwohl das EUREK für die EU-Mitgliedstaaten rechtlich unverbindlich ist, kommt ihm in der Praxis eine hohe Wirksamkeit zu, da die Teilnahme und die nationale Umsetzung der Ziele durch die EU-Kommission finanziell stark gefördert werden.

Neben EUREK sind die Beschlüsse des Europäischen Rates von Lissabon im Jahre 2000 sowie von Göteborg ein Jahr später sehr bedeutend für die Gestaltung der Regionalpolitik.

2.7.6 Exkurs: Die Kohäsionsleitlinien

Die Kohäsionsleitlinien sind die strategischen Leitlinien für den Einsatz der Strukturfonds im Rahmen der Lissabon- und Göteborg-Strategie. In den Kohäsionsleitlinien wird dargelegt, „wie innerhalb der EU mit den äußeren und inneren Herausforderungen umgegangen und auf welche wirtschaftspolitischen Strategien der Einsatz der Strukturfondsmittel ausgerichtet werden soll. Entsprechend den zugrunde gelegten, übergreifenden Prozessen (Lissabon-Göteborg-Strategie) und der in den Mitgliedsstaaten stark unterschiedlichen Ausgangssituation ist das Spektrum der zum Einsatz vorgeschlagenen Strategiefelder breit angelegt und lässt genügend Raum für differenzierte Anwendungen (innerhalb dessen sich auch der österreichische Nationale Strategische Rahmenplan (STRAT.AT) befindet)“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007c, 74).

2.7.7 EU-Strukturpolitik – Bedeutung und Kritik

Mittels Strukturpolitik wird versucht, „die Ausgangsbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten, aber auch für Dienstleistungen verschiedener Art, soziale Leistungen, den Schutz der Umwelt u.ä. zu verbessern“ (Axt 2000, 25). Es lassen sich dafür in sechs verschiedenen Themenbereichen Beispiele aufzeigen:

1. Infrastruktur
2. Unterstützung von Unternehmen
3. Aus- und Weiterbildung
4. Umwelt
5. Forschung
6. lokale Entwicklung (Axt 2000, 25)

Schlecht ausgebaute Infrastruktur etwa, „macht sich nach allgemeiner Auffassung nachteilig im Wettbewerb auf dem EU-Binnenmarkt bemerkbar. Die wenig begünstigten Regionen können in weit geringerem Maße die Chancen des offenen Marktzugangs nutzen als Unternehmen in Regionen, die gut mit Infrastrukturen versorgt sind“ (Axt 2000, 26).

Hier wird aber auch schon das große Spannungsfeld der EU-Strukturpolitik ersichtlich. Einerseits hat sich die EU zu einer wettbewerbsorientierten Wirtschaftsordnung verpflichtet. Diese wirtschaftsliberale Denkweise sieht diverse finanzielle Förderungen als staatlichen Eingriff in die Wirtschaft an, welche prinzipiell abzulehnen sind. Die Vertreter des Wirtschaftsliberalismus gehen als Anhänger der sogenannten Gleichgewichtstheorie davon aus, dass regionale Unterschiede am besten durch den Wettbewerb selbst ausgleichen. Dem gegenüber stehen die Anhänger der Polarisierungstheorie, welche behaupten, dass sich bestehende Ungleichgewichte verstärken. Daher seien Eingriffe des Staates bzw. der EU in die Wirtschaft notwendig. Sowohl weniger entwickelte Regionen als auch bestimmte Wirtschaftssektoren bedienen sich der Argumente der Polarisierungstheorie. Sie behaupten, „dass sie überhaupt erst durch staatliche (*und EU-*; *Anm.*) Beihilfen die Voraussetzungen erhalten, um am Wettbewerb teilnehmen zu können“ (Axt 2000, 44).

Die EU hat diesen Widerspruch mit dem Grundsatz zu lösen versucht, dass „staatliche Beihilfen, die den innergemeinschaftlichen Wettbewerb verfälschen, eliminiert werden sollen, während all diejenigen Beihilfen, die den gemeinsamen Interessen der EG wie z.B. der Verbesserung der Wettbewerbsposition europäischer Unternehmen auf globalen Märkten dienen,

von der EG so koordiniert werden sollen, dass von ihnen keine Wettbewerbsschädigungen im Gemeinsamen Markt ausgehen“(Axt 2000, 44).

Auch wenn hier nicht der Ort ist um sämtliche, für dieses Thema relevante, Theorien aufzuzählen, soll doch erwähnt werden, dass die beiden oben genannten Theorien sozusagen die beiden Extrempunkte darstellen. Dazwischen gibt es weitere Auffassungen, von denen hier noch zwei kurz vorgestellt werden sollen.

Die erste ist die Theorie der öffentlichen Güter. Hier stehen nicht die Marktprozesse, sondern das staatliche Handeln im Vordergrund. Bei dieser Theorie geht es „vor allem um die Infrastruktur, also staatliche Vorleistungen zum privaten Produktionsprozess. Wirtschaftliche Entwicklung hängt danach wesentlich von den vorhandenen Infrastrukturen ab. Die Aufgabe des Staates besteht danach vor allem darin, das Entwicklungspotential einer Region festzustellen und deren Entwicklungschancen durch Bereitstellung von Infrastrukturen zu stärken. Wichtig ist dabei, dass sich der Staat auf derartige Eingriffe beschränken soll“ (Axt 2000, 57). Der zweite Ansatz, ist der des fiskalischen Föderalismus. Die zentrale Frage lautet, „welche Leistungen auf welcher Ebene der Gebietskörperschaften zu erbringen (sind). Wann also sollen Kommunen und wann Zentralstaaten die benötigten staatlichen Hilfen bereitstellen? Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz soll dies jeweils auf der Ebene geschehen, wo Kostenträger und Nutznießer einer Maßnahme zusammenfallen. Wenn auf kommunaler Ebene z.B. eine Wohlfahrtseinrichtung zur Verbesserung der Standortqualität verlangt wird, dann sollen die Menschen auch auf dieser Ebene die dafür erforderlichen Beiträge zur Finanzierung aufbringen. Man hofft damit, zu einer optimalen räumlichen Allokation öffentlicher, d.h. für alle zugänglicher Güter zu erlangen. Für die konkreten Aufgaben der Regionalpolitik wurde geschlussfolgert, dass finanzielle Ausgleichsfunktionen eher auf zentraler Ebene, während die Bereitstellung von Infrastruktur eher auf regionaler oder lokaler Ebene erfolgen sollten“ (Axt 2000, 157).

Abseits der Problematik, welche wirtschaftliche Theorie die richtige ist, stellt sich aber auch die Frage, ob es politisch klug ist, wenn sich der Staat bzw. die EU zu sehr aus der Wirtschaftspolitik zurückziehen. Einerseits verlieren Politiker dadurch an Gestaltungsspielraum, was nichts anderes heißt, als dass sie Macht verlieren. Dies widerspricht jedoch der politischen Logik, wo Machtgewinn bzw. Machterhalt zwei dominante Faktoren des politischen Alltags sind. Weiters fordern viele Menschen, besonders in wirtschaftlich schlechten Zeiten bzw. in Zeiten, die als wirtschaftlich schlecht wahrgenommen werden, ein Eingreifen bzw. Gegensteuern der Politik. Politische Parteien, wie etwa „Die Linke“ in Deutschland, aber auch politisch rechte Gruppierungen, gewinnen in solchen Phasen an

Sympathie und Wählerstimmen und bringen dadurch die an der Macht befindlichen Parteien unter Druck.

Ein weiterer, vor allem für die EU wesentlicher Punkt ist, dass Struktur- und Regionalpolitik sichtbare Politik ist, das heißt, dass Veränderungen, wie etwa von der EU mitfinanzierte Infrastruktur (Kanalisation, Brücken, Schulen,...) klar erkennbar sind, während viele andere politische Vorhaben nur indirekt bzw. erst nach einer gewissen Recherche wahrnehmbar sind. Allerdings wird es oft verabsäumt, „die mit Hilfe der EU geförderten Maßnahmen auch als solche zu kennzeichnen. Nicht selten schmücken sich nationale (*sowie regionale; Anm.*) Politiker mit EU-Projekten, als ob diese ausschließlich ihr eigenes Verdienst wären. Deshalb gibt es mittlerweile spezielle Publizitätsvorschriften. Auf Baustellen müssen z.B. Tafeln angebracht werden, die auf die EU-Beteiligung hinweisen. An den mit Mitteln der europäischen Strukturfonds kofinanzierten Einrichtungen sind Erinnerungstafeln anzubringen. Es lohnte, einmal auf die Einhaltung dieser Vorschrift zu achten“ (Axt 2000, 35).

Dass die EU-Struktur- und Regionalpolitik positive Früchte trägt, lässt sich am besten an Irland zeigen. Dieses Land gilt als Paradebeispiel, wie positiv sich die Mitgliedschaft in der EU auf die Volkswirtschaft eines Mitgliedstaates auswirken kann.

Neben den quantifizierbaren Errungenschaften, gibt es auch noch die qualitativen Effekte. Dazu zählen „die verstärkte Einbeziehung lokaler und regionaler Akteure in den Politikgestaltungsprozess, die Intensivierung der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten sowie Lern- und Modernisierungsprozesse in den Verwaltungen. Auch die Unterstützung des Integrationsprozesses in Europa, die Europäisierung weiterer Politikbereiche sowie die Koordinierungsfunktion im heterogenen Gebilde der Europäischen Union zählen zum Zusatznutzen der Regionalpolitik“ (Axt 2000, 85f.).

Weiters muss auch erwähnt werden, dass auch reiche Regionen gefördert werden. Einerseits handelt es sich hier, ähnlich wie in der Diskussion um die Schulpolitik, um Elitenförderung. Die Besten sollen gefördert werden um weiterhin ein Vorbild sowie ein Antriebsmotor bzw. ein Zugpferd für die anderen sein. Vorreiter sollen nicht demotiviert werden, indem der Eindruck entsteht, dass die Fleißigen zahlen, die anderen hingegen nur kassieren. Hier kommt auch das Problem der Klärung des Begriffs Solidarität ins Spiel. Wird nämlich „Solidarität als gegenseitige Unterstützung und Rücksichtnahme definiert, lassen sich auch Übergangsunterstützungen und die Förderung strukturstarker Regionen in den alten Mitgliedstaaten rechtfertigen. In diesem Lichte erscheint die alleinige Mittelkonzentration auf strukturschwache Regionen unsolidarisch. Andererseits lässt sich argumentieren, dass Solidarität auch

eine Balance zwischen Nettozahlerinteressen und Nettoempfängerinteressen impliziert“ (Axt 2000, 85).

Die Förderung strukturstarker Regionen ist sicherlich nicht unumstritten. Weiters muss gesagt werden, dass wenn auch Irland als positives Beispiel für gelungene EU-Struktur- und Regionalpolitik gilt, das nicht alle struktur- und regionalpolitische Initiativen so offensichtlich erfolgreich sind. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass „Bewertungsprobleme und komplexe Wirkungszusammenhänge die Nachweisbarkeit (...) (erschweren)“ (Axt 2000, 85). Weiters kommt hier auch generelle Kritik an der EU-Struktur- und Regionalpolitik ins Spiel. Einige Hauptvorwürfe seien an dieser Stelle angeführt. So wird etwa immer wieder kritisiert, dass, obwohl sich die EU zur Konzentration der Fördermittel verpflichtet, „die EU-Strukturpolitik nach dem Gießkannenprinzip fördert“ (Axt 2000, 74). Weiters sei auch schon öfters darauf hingewiesen worden, dass die EU-Strukturpolitik ihre selbst gesetzten Ziele verfehlt, wenn etwa „bei den arbeitsmarktpolitisch ausgerichteten Zielen ausgerechnet jene Staaten und Regionen besonders gefördert werden, die über vergleichsweise geringe Arbeitsmarktprobleme verfügen. Der Grund für diese Entwicklung lag oft darin, dass die Verteilung nach politischen Kriterien vorgenommen wurde“ (Axt 2000, 74f.). Ein weiterer Kritikpunkt richtet sich gegen die EU-Kommission, da sie „einerseits der „Wächter“ über die staatlichen Beihilfen der Mitgliedstaaten (ist) und (...) darauf (achtet), dass der Wettbewerb nicht Schaden nimmt. Andererseits vergibt sie aber selbst Beihilfen, ohne dabei einer Kontrolle zu unterliegen. Dies hat zu einer Vermischung von Kompetenzen und in gewisser Weise zur Aufhebung der Gewaltenteilung unter den verschiedenen Funktionen geführt“ (Axt 2000, 75). Anhänger des Wirtschaftsliberalismus argumentieren, dass „sich die EU aus der aktiven Strukturpolitik zurückziehen (soll). Nur so ließe sich die derzeitige Kompetenzvermischung aufheben, dass die Europäische Kommission einerseits oberster Wettbewerbshüter sei und andererseits selbst aktiv interventionistische Strukturpolitik betreibe“ (Axt 2000, 200). Als letzter – unter weiteren Kritikpunkten – sei ein Problem genannt, dass sich bei Subventionen aller Art ergibt, nämlich, dass sich „zunächst nur temporär gedachte Beihilfen in der Regel zu Subventions-Dauerläufen (entwickeln), die nur schwer wieder abzuschaffen sind, weil einmal Begünstigte sehr schnell auf die Wahrung ihres Besitzstandes pochen. Zum anderen neigen Beihilfen dazu, das Kostenbewusstsein zu verdrängen. (...) was bedeutet, dass dem von einer Maßnahme der EU-Strukturpolitik Begünstigten das Bewusstsein über die dabei anfallenden Kosten verloren geht“ (Axt 2000, 76).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Sinnhaftigkeit der EU-Strukturpolitik in den Wirtschaftswissenschaften umstritten ist. Realpolitisch ist die EU-Strukturpolitik jedoch von

großer Bedeutung, macht doch dieser Politikbereich den zweitgrößten Anteil des EU-Budgets aus. Neben den quantifizierbaren Erfolgen sind auch die nicht messbaren Nutzen, „wie z.B. Partnerschaft und Know-how“ (Immig 2007, 28) von großer Wichtigkeit.

3. Der österreichische Bundesstaat als regionalpolitischer Referenzrahmen

3.1 Der österreichische Bundesstaat

Art 2 Abs 1 B-VG besagt, dass Österreich ein Bundesstaat ist. Im Abs 2 dieses B-VG kommt zum Ausdruck, dass Österreich aus neun selbständigen Ländern gebildet wird. *Öhlinger* meint dazu, dass sich „in der Qualifikation der Länder als „selbständig“, die juristische Eigenheit eines Bundesstaates gegenüber anderen Formen territorialer Dezentralisation (ausdrückt). Die Länder besitzen in einem solchen Staat Kompetenzen, die nicht als vom Zentralstaat delegiert, sondern als originär gelten. Ja nach der klassischen Bundesstaatstheorie sind die Länder selbst „Staaten“ mit ursprünglicher staatlicher Vollkompetenz, die erst durch Übertragung von Kompetenzen auf den Bund beschränkt wird“ (Öhlinger 1981, 253). Dies kommt in der österreichischen Bundesverfassung in Art 15 Abs 1 zum Ausdruck.⁵² Laut *Pernthaler* ist für einen Bundesstaat kennzeichnend, „(...) dass die Staatsgewalt auf Grund einer Bundesverfassung zwischen zwei selbständigen Ebenen der Staatlichkeit – dem Bund und den Gliedstaaten – geteilt ist. (...) In ihrem Zuständigkeitsbereich sind die Gliedstaaten (Länder) dem Bund gleichgeordnet; gleichzeitig wirken sie an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit“ (Pernthaler 2000, 7). Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern ist im österreichischen Bundesverfassungs-Gesetz geregelt und kann unterteilt werden in:

1. Aufgaben, für die ausschließlich der Bund Gesetzgeber und Vollzieher ist (Art 10 B-VG)
2. Aufgaben, die in Gesetzgebung und Vollziehung in den Kompetenzbereich der Länder fallen (Art 15 B-VG)
3. Aufgaben, die durch Bundesgesetze geregelt sind, aber von den Ländern vollzogen werden (Art 11 B-VG) und

⁵² Originalwortlaut: „Soweit eine Angelegenheit nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes übertragen ist, verbleibt sie im selbständigen Wirkungsbereich der Länder“.

4. Aufgaben, bei denen dem Bund die Grundsatzgesetzgebung zusteht und den Ländern Ausführungsgesetzgebung und Vollzug verbleiben (Art 12 B-VG).

Ein weiterer wichtiger Punkt bezüglich des österreichischen Bundesstaats ist, dass das bundesstaatliche Prinzip eines der fünf Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung ist. Veränderungen eines dieser Grundprinzipien kommt einer Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinne Art 44 Abs 3 B-VG gleich und „bedürfen daher einer Volksabstimmung“ (Öhlinger 1997, 50).

Was die praktische Ausgestaltung betrifft, kann eindeutig festgestellt werden, dass Österreich ein unitaristischer Bundesstaat ist. Das ist unter anderem in der Wiener Schule des Rechtspositivismus, der rechtlich und realpolitisch schwachen Stellung des Bundesrates, der fehlenden richterlichen Staatsgewalt der Länder sowie der fehlenden Steuerautonomie der Länder und dem damit zusammenhängenden nicht vorhandenen Wettbewerb unter den Ländern begründet.

Realpolitisch sind die Bundesländer aber nicht so schwach, wie es rechtlich scheint. So haben die Länder „im Bereich der Verwaltung großen Einfluss. Im Rahmen der sog. „mittelbaren Bundesverwaltung“ (Gewerbe-, Wasser-, Forst- und Kraftfahrrecht etc.) besorgen der dafür hauptverantwortliche Landeshauptmann, die von ihm betrauten übrigen Mitglieder der Landesregierung und die ihnen unterstellten Ämter der Landesregierung und Bezirksverwaltungsbehörden Aufgaben der Bundesverwaltung“ (Fallend 2006, 1028). Weiters „wächst den Ländern weitere Verwaltungsmacht dadurch zu, dass sie auch nicht-hoheitlich, im Rahmen der sog. „Privatwirtschaftsverwaltung“, tätig werden können. Dort können sie Anstalten betreiben (z.B. Kindergärten, Seniorenheime, Krankenhäuser) oder Förderungen vergeben (für regionale Struktur-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Kulturpolitik etc)“ (Fallend 2006, 1029). Auch das nö. Verbindungsbüro in Brüssel hat seine rechtliche Grundlage in der Privatwirtschaftsverwaltung.

Neben der Verwaltung kommt aber den Ländern in der Praxis des österreichischen politischen Systems ein sehr hoher Stellenwert zu, „der mit ihren verfassungsrechtlichen Kompetenzen nicht erklärt werden kann“ (Pelinka/Rosenberger 2003, 223). Dies hängt unter anderem mit der Rolle der informellen Länderkonferenzen als auch mit der Bedeutung der Landesparteien zusammen.

3.2 Die Ländervereinbarungen

Laut B-VG ist es möglich, dass Bund und Länder untereinander Vereinbarungen schließen können, sofern sie in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich liegen. Dies ist in Art 15a B-VG, den sogenannten Ländervereinbarungen, geregelt.

Die Ländervereinbarung ist besonders hinsichtlich der rechtlichen Stellung der Länder innerhalb der EU von Bedeutung, da hoheitliche Raumordnung im B-VG nicht ausdrücklich erwähnt ist. Sie fällt daher in den Kompetenzbereich der Länder, allerdings nur insofern, als dabei die Zuständigkeiten des Bundes nicht berührt werden. Durch die Ländervereinbarungen nach Art 15a B-VG wurde diese Rechtslücke gefüllt.

Weiters fungieren die Ländervereinbarungen als sogenanntes Koordinationsinstrument der Länder. Nach *Rosner* ist ein Koordinationsinstrument „eine Einrichtung (...), die der Abstimmung mehrerer gleichgeordneter Subjekte und dem Streben nach einem harmonischen Zusammenwirken dieser Subjekte dient“ (Rosner 2000, 1). Dabei muss zwischen bundesverfassungsrechtlich vorgesehenen und informellen Koordinationsinstrumenten unterschieden werden. Zu den bundesverfassungsrechtlichen zählen

1. die Ländervereinbarungen gemäß Art 15a B-VG und
2. der Bundesrat

Zu den informellen gehören:

1. die Länderkonferenzen (LHK, Landesamtsdirektorenkonferenz, Referentenkonferenz, Landtagspräsidentenkonferenz, Länderexpertenkonferenz)
2. die gemeinsamen Ländervertreter
3. die Verbindungsstelle der Bundesländer
4. die Vorbesprechung der österreichischen Delegation im AdR
5. die ÖROK

Dabei ist festzuhalten, dass die Vorbesprechung der österreichischen Delegation im AdR sowie die ÖROK gemeinsame Koordinationsinstrumente von Bund und Ländern sind.⁵³

⁵³ Ausführlich zu den Koordinationsinstrumenten: Rosner 2000

3.3 Die rechtlichen Möglichkeiten der Länder betreffend EU-Angelegenheiten

3.3.1 Innerstaatliche Möglichkeiten

Der rechtliche Rahmen der Ländermitwirkung ist in Art 23d B-VG begründet. Dieser „verankert drei Elemente als wichtigste Bausteine der Ländermitwirkung in europapolitischen Angelegenheiten:

1. Die unverzügliche Informationspflicht der Bundesregierung gegenüber den Ländern über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union.
2. Die Möglichkeit der Länder, die Bundesregierung bei Verhandlungen und Abstimmungen im Rahmen der Europäischen Union zu binden.
3. Die Möglichkeit der Bundesregierung, die Teilnahme an der Willensbildung im Rat einem gemeinsamen Ländervertreter zu überantworten.“ (Bußjäger 2005, 3)

Die unverzügliche Informationspflicht des Bundes gegenüber den Ländern ist in Art 23d B-VG Abs 1 festgelegt. Die Informationspflicht beschränkt sich sachlich auf alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder betreffen oder sonst für sie von Interesse sein könnten. Weiters muss der Bund aufgrund dieses Artikels den Ländern Gelegenheit zur Stellungnahme zu diesen Vorhaben geben.

Die Möglichkeit der Länder, die Bundesregierung bei Verhandlungen und Abstimmungen im Rahmen der Europäischen Union zu binden, ist bei einer sogenannten einheitlichen Länderstellungnahme gegeben. Sie wird in Art 23d B-VG Abs 2 normiert. Allerdings darf der Bund aus zwingend außen- und integrationspolitischen Gründen von der Bindung der Länder abweichen. Der Bund hat aber diese Gründe den Ländern unverzüglich mitzuteilen.

Die Möglichkeit der Bundesregierung, die Teilnahme an der Willensbildung im Rat einem gemeinsamen Ländervertreter zu überantworten, ist in Art 23d B-VG Abs 3 festgelegt.

Die nähere Ausgestaltung dieser Mitwirkungsrechte erfolgte auf der Grundlage der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden im Rahmen der europäischen Integration (BGBl 1992/775).

Diese Vereinbarung beruht auf folgenden wesentlichen Prinzipien:

1. Informationspflicht des Bundes (Art 1 bis 4 der Vereinbarung)
2. Stellungnahmerecht der Länder (Art 5 bis 7 der Vereinbarung)
3. Möglichkeit der Länder, einen gemeinsamen Ländervertreter in die Verhandlungsdelegation beim Rat zu entsenden (Art 8 der Vereinbarung)

4. Einrichtung einer Ländervertretung bei der österreichischen Mission (*Anm.: Nach dem EU-Beitritt: Ständige Vertretung Österreichs; Art 9 der Vereinbarung*)
5. Möglichkeit der Länder, den Bund aufzufordern, beim EuGH eine Klage einzubringen, wenn ein rechtswidriges Handeln oder Unterlassen von Organen der Europäischen Gemeinschaften eine Angelegenheit betrifft, in welcher die Gesetzgebung Landessache ist (Art 10 der Vereinbarung)

3.3.2 Möglichkeiten auf supranationaler Ebene

Institutionell ist die Teilnahme an den Beratungen des AdR das wohl wichtigste Element der Ländermitwirkung auf EU-Ebene. Österreich stellt 12 Abgeordnete im AdR. Diese werden gemäß Art 23c Abs 4 B-VG aus „Vorschlägen der Länder, die jeweils ein Mitglied bzw. einen Stellvertreter benennen können, vom Österreichischen Städtebund sowie vom Österreichischen Gemeindebund, die insgesamt drei Mitglieder stellen, rekrutiert. Die Bundesregierung ist an diese Vorschläge gebunden“ (Bußjäger 2005, 4).

3.4 Die Bundesländer als Regionen im Sinne der NUTS

Österreich besteht aus in drei NUTS 1 Einheiten:

- Ostösterreich (Bgld, NÖ, Wien)
- Südostösterreich (Ktn, Stmk)
- Westösterreich (OÖ, Sbg, Tirol, Vbg),

neun NUTS 2 Einheiten (=Bundesländer) sowie 35 NUTS 3 Einheiten. 26 NUTS 3 Einheiten sind ein oder mehrere politische Bezirke, 8 wurden auf der Basis von Gerichtsbezirken eingeteilt. Jede Gemeinde ist genau eine NUTS-Einheit. Niederösterreich ist in 7 NUTS 3 Einheiten eingeteilt:

- Mostviertel-Eisenwurzen
- Niederösterreich-Süd
- Sankt Pölten

- Waldviertel
- Weinviertel
- Wiener Umland/Nordteil
- Wiener Umland/Südteil⁵⁴

3.5 Die österr. Akteure im Rahmen der EU-Regionalpolitik auf nationaler Ebene

Zu den österreichischen Akteuren der EU-Regionalpolitik auf nationaler Ebene zählen:

1. Das Bundeskanzleramt
2. Das Bundesministerium für Wirtschaft⁵⁵
3. Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft⁵⁶
4. Die ÖROK

3.5.1 Das Bundeskanzleramt

Wie bereits oben erwähnt, ist Raumordnung bzw. Regionalpolitik, Raumentwicklungspolitik, Raumordnung, Raumplanung eine sogenannte Querschnittsmaterie. Die Koordination der verschiedenen öffentlichen Stellen, deren Tätigkeit Auswirkungen auf die räumliche Ordnung und Entwicklung hat, obliegt dem BKA. Innerhalb des EU-Mehrebenensystems vertritt das BKA die österreichischen Interessen gegenüber der EU-Kommission sowie in den Gremien des Rats der EU. Außerdem dient das BKA als Informationsdrehscheibe zwischen der Kommission, den Ländern und den Gemeinden. Weiters koordiniert das BKA auch die EU-Strukturfonds, insbesondere die regionalen Strukturfondsprogramme, in Österreich und ist für die Qualitätssicherung, etwa dem Monitoring und der laufenden Evaluierung, bei der Umsetzung der Programme verantwortlich. Zusätzlich fungiert das BKA als Bescheinigungs-

⁵⁴ Für die genaue Auflistung, welcher Bezirk zu welcher NUTS 3 Einheit gehört siehe: www.statistik.at/web_de/static/gliederung-in-nuts-einheiten_023722.pdf (04.07.2009)

⁵⁵ Da sich die offizielle Bezeichnung immer wieder ändert, etwa Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, wird hier nur vom Bundesministerium für Wirtschaft gesprochen. Das Ministerium selbst spielt in der Planungsphase keine Rolle. Da es aber für die Auszahlung der ESF-Gelder an die nationalen bzw. regionalen Förderstellen zuständig ist, wird es hier der Vollständigkeit halber angeführt.

⁵⁶ Auch dieses Ministerium ist nicht in die Planungsphase eingebunden. Es ist jedoch für die Auszahlung der Gelder des EAGFL-A an die nationalen bzw. regionalen Förderstellen verantwortlich und wird deswegen hier erwähnt.

behörde für den EFRE. Schlussendlich informiert das BKA die Öffentlichkeit über den Einsatz der EU-Strukturfondsmittel.

3.5.2 Die ÖROK

Die ÖROK wurde am 25. Februar 1971 gegründet und ist „ein permanentes Organ von Bund, Ländern und Gemeinden. Sie dient der Kooperation der genannten Gebietskörperschaften in Fragen der Raumordnung und Raumplanung sowie der Regionalpolitik.

Die Geschäftsordnung der ÖROK nennt als Hauptaufgaben die Erarbeitung, Weiterführung und Konkretisierung des Österreichischen Raumordnungs-/Raumentwicklungskonzeptes, die Koordinierung raumrelevanter Planungen und Maßnahmen zwischen den Gebietskörperschaften sowie Beiträge zur Raumforschung insbesondere durch Analysen und Prognosen zu leisten.

Den ständigen Vorsitz in der Raumordnungskonferenz (politische Konferenz) führt der Bundeskanzler. Erste/r Stellvertretende/r Vorsitzende/r ist die/der jeweilige Vorsitzende der Landeshauptleutekonferenz; die/den Zweiten Stellvertretende/n Vorsitzende/n stellen von Sitzung zu Sitzung abwechselnd der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund.

Dieses politische Beschlussorgan der ÖROK umfasst alle BundesministerInnen und Landeshauptleute, die Präsidenten des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes sowie mit beratender Stimme auch jene der Wirtschafts- und Sozialpartner. Beschlüsse der Raumordnungskonferenz sind einstimmig zu fassen.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient sich die ÖROK auf Verwaltungsebene einer "Stellvertreterkommission" sowie verschiedener Ausschüsse und Arbeitsgruppen, die sich aus VertreterInnen der Gebietskörperschaften und der Wirtschafts- und Sozialpartner zusammensetzen“.⁵⁷

3.6 Die österr. Akteure im Rahmen der EU-Regionalpolitik auf regionaler Ebene

3.6.1 Die hoheitlichen Akteure⁵⁸

Als hoheitliche österreichische Akteure der EU-Regionalpolitik auf regionaler Ebene können angeführt werden:

⁵⁷ <http://www.oerok.gv.at/die-oerok/organisation-der-oerok.html> (10.08.2009)

⁵⁸ Die nicht-hoheitlichen Akteure siehe unter Kapitel 4.3

1. Die Landesregierungen
 - 1.1 Die Landeshauptleute
 - 1.2 Weitere Mitglieder der Landesregierung
 - 1.3 Die Landesverwaltung
2. Die Landtage
3. Der Bundesrat

3.6.1.1 Landesregierungen

Die Landesregierung und die sie unterstützende Landesverwaltung sind die dominierenden Akteure der regionalen Europapolitik. Obwohl die EU-Angelegenheiten meist beim LH angesiedelt sind, handelt es sich um „eine typische Querschnittmaterie, weshalb auch weitere Regierungsmitglieder für Europafragen (z.B. Regionalförderung, Agrarförderung, etc.) zuständig sind“ (Mayer 2002, 184).

3.6.1.2 Landeshauptleute

Die Landeshauptleute sind die „big players der regionalen Europapolitik. Sie treten auf der europäischen Ebene in Erscheinung, haben das letzte Wort in den Bund-Land-Beziehungen und koordinieren ihre Positionen mit jenen anderen Länder und Regionen innerhalb und außerhalb Österreichs“ (Mayer 2002, 185). Innerhalb der niederösterreichischen Landesregierung ist der LH unter anderem für Angelegenheiten der Europäischen Integration und Koordination der Außenbeziehungen des Landes Niederösterreich sowie der EU-Erweiterung zuständig.⁵⁹

⁵⁹ http://www.noel.gv.at/Politik-Verwaltung/Landesregierung/Zustaendigkeiten/Landesregierung_Zustaendigkeiten.html#39603 (26.01.2010)

3.6.1.3 Weitere Regierungsmitglieder

Eine besondere Stellung nehmen die Landeshauptmannstellvertreter ein, „da sie als stellvertretende Repräsentanten der Landeshauptleute auf institutioneller Ebene mitwirken. Sie wahren die Kontinuität der Vertretung der Landesinteressen in den europäischen Institutionen, wenn die Landeshauptleute aufgrund der Termindichte nicht an Sitzungen teilnehmen“ (Mayer 2002, 185f.).

Weiters wichtig sind der LR für Wirtschaftspolitik und in NÖ der LR für Soziales, Arbeit und Familie.

In NÖ fallen dem LR für Wirtschaft, Tourismus und Sport u.a. die Agenden Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung; Geschäftsstelle für Technologie; Betriebliche Umweltförderung; Ökologische Betriebsberatung; Tourismusangelegenheiten; Verwaltung der Anteile des Landes in Gesellschaften, die der Förderung der gewerblichen Wirtschaft, der Technologie sowie dem Tourismus dienen, sowie in der ecoplus.Niederösterreichs Wirtschaftsagentur GmbH zu.⁶⁰

Der LR für Soziales, Arbeit und Familie ist u.a. für die Geschäftsstelle des Landes NÖ für EU-Regionalpolitik verantwortlich.

3.6.1.4 Die Landesverwaltung

Der Beitritt Österreichs zur EU und die damit verbundene neue Rolle der Bundesländer als Akteure der Europapolitik haben zu einer Professionalisierung der Landesverwaltung in EU-Fragen geführt. So gibt es im Amt der niederösterreichischen Landesregierung ein Europareferat sowie eine Geschäftsstelle für EU-Regionalpolitik.

3.6.1.4.1 Das Europareferat

Das Europareferat ist eine Dienststelle des Amtes der NÖ Landesregierung, die unmittelbar dem Landesamtsdirektor untersteht. Es ist eine Koordinierungsstelle für Außenbeziehungen des Landes Niederösterreich und für die Europäische Integration. Zu den Aufgaben des Europareferats zählen:

⁶⁰ ebd.

„Wahrung der NÖ Interessen im EU-Rechtsetzungsprozess

- Information des Amtes der NÖ Landesregierung über die EU-Politiken
- Koordination des NÖ Standpunktes zu NÖ relevanten Themen

EuropeDirect Informationsstelle des Landes NÖ⁶¹

- Bereitstellen von Informationen in Europafragen für NÖ BürgerInnen
- Managen von Informationsveranstaltungen mit Europabezug

Politikberatung im Bereich der bilateralen Außenbeziehungen

- Konzeption der bilateralen Außenpolitik
- Koordination der Planung und Durchführung von bilateralen Auslandskontakten

Bearbeitung von multilateralen Beziehungen

Arbeitsgemeinschaft Donauländer

- Führung der Geschäftsstelle
- Wahrung der Interessen der Mitglieder⁶²

3.6.1.4.2 Die Geschäftsstelle für EU-Regionalpolitik

Die Geschäftsstelle für EU-Regionalpolitik wurde 1994 eingerichtet. Laut Eigendefinition hat diese Geschäftsstelle als Ziel, „die von der Europäischen Union bereitgehaltenen Regionalförderungsmittel durch fachliche und administrative Kompetenzen in einem möglichst hohen Ausmaß für Niederösterreich zu nutzen. Mit Hilfe spezieller Regionalförderprogramme sollen Niederösterreich und seine Teilregionen wirksame Impulse für eine dynamische, innovationsgeleitete und nachhaltige Entwicklung erhalten. Die grenzübergreifende Zusammenarbeit mit den Nachbarregionen in den EU-Ländern soll verbessert werden. Ein Erfahrungsaustausch zwischen Niederösterreich und anderen europäischen Regionen soll in wichtigen Themenbereichen etabliert werden“.⁶³

Zu den Aufgaben dieser Geschäftsstelle zählen:

⁶¹ siehe dazu weiters: <http://www.noel.gv.at/Politik-Verwaltung/Europa/EuropeDirect-Infostelle.html> (13.11.2008)

⁶² <http://www.noel.gv.at/Politik-Verwaltung/Europa/Europareferat.html> (13.11.2008)

⁶³ <http://www.noel.gv.at/Politik-Verwaltung/Europa/EU-Regionalpolitik.html> (13.11.2008)

„EU-Regionalprogramme

Erstellung der vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) mitfinanzierten Programme, unter Einbeziehung aller auch für die spätere Umsetzung relevanten PartnerInnen; Management der Umsetzung der Programme in enger Zusammenarbeit mit den für einzelne Themen (Aktionen) verantwortlichen Förderstellen, der ecoplus GmbH, dem Bundeskanzleramt, der Österreichischen Raumordnungskonferenz und der Europäischen Kommission. In der Förderperiode 2007-2013 sind dies folgende Programme:

Stärkung der Regionalen Wettbewerbsfähigkeit Niederösterreichs: Unterstützung von Aktivitäten im Bereich Innovation, Technologie und wissensbasierte Wirtschaft (Infrastruktur, Unternehmensförderung), Tourismus, Umweltschutz, neue Energieformen, Regionalmanagements und Stadterneuerung.

Europäische Territoriale Zusammenarbeit (= grenzübergreifende Kooperation): Beteiligung Niederösterreichs an den drei Grenzabschnittsprogrammen Österreich - Tschechien - Slowakei und - Ungarn. Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Nachbarregionen in allen maßgeblichen Bereichen (Wirtschaft, Tourismus, Kultur, Bildung, Humanressourcen, Umwelt, Naturschutz, Verkehr, Raumplanung).

Europäische Netzwerke

Aktive Beteiligung Niederösterreichs an transnationalen und interregionalen Netzwerken im Rahmen des EU-Strukturfonds-Ziels "Europäische Territoriale Zusammenarbeit".

EU-Wettbewerbsrecht-Regionalfördergebiete

Wahrnehmung der Interessen Niederösterreichs auf dem Gebiet der Regionalbeihilfenregelung der EU, Abgrenzung von entsprechenden Regionalförderungsgebieten innerhalb Niederösterreichs.

Aktionsprogramme der EU

Jährliche Erhebung der in Niederösterreich aktuellen Projekte in laufenden Aktionsprogrammen der EU außerhalb der großen Programme (EU-Strukturfonds und EU-Agrarfonds).

Homepage EU-Förderungen

Laufende Aktualisierung der Homepage <http://www.eu-foerderungen.at> mit umfassenden Informationen über alle wichtigen Förderaktionen der EU (gemeinsam mit der NÖ Landesakademie).

Regionalpolitik allgemein

Vertretung des Landes Niederösterreich in den für die Regionalpolitik einschlägigen Gremien; bedarfsorientierte Erstellung von Analysen, Statistiken, Stellungnahmen und Positionspapieren“.⁶⁴

3.6.1.5 Landtage

Während die Landesregierung bzw. deren einzelnen Vertreter zu den gewichtigen Akteuren der regionalen EU-Politik gehören, sind die Landtage durch den Integrationsprozess und die dabei dominierende Rolle der Exekutiven weitgehend unter Druck geraten. Die Landtage „verfügen einerseits nicht über vergleichbare strukturelle Ressourcen, andererseits bietet der weitgehend depolitisierte Bereich der Europapolitik wenig Basis für eine politische Profilierung. (...) Im Gegensatz zu den Landesregierungen (stehen) ihnen (= den Landesregierungen) wenig bis gar keine Kompensationsmöglichkeiten durch Repräsentationspolitik oder informelles Lobbying zur Verfügung“ (Mayer 2002, 187f.). Auch entzieht sich den Landtagen die gesetzliche Kontrolle der Länderbüros, da diese, siehe oben, im Sinne der Privatwirtschaftsverwaltung geführt werden.

Wenn auch, wie bereits oben erwähnt, die Landtage nur schwache, so sind sie immerhin doch auch Akteure der regionalen EU-Politik. Eine besondere Rolle in den Landtagen spielen diesbezüglich die Europa-Ausschüsse. Sie dienen „besonders in Hinblick auf rasche Entscheidungen angesichts der Informationsflut durch die EU-Regelungen (...) in ihrer Intention als den Landtagen vorgeschaltete ‚EU-Krisenfeuerwehr‘“ (Mayer 2002, 191).

⁶⁴ ebd.

3.6.1.6 Bundesrat

Der Bundesrat ist generell ein schwacher politischer Akteur im politischen System Österreichs. Dies gilt auch im Bezug auf seine Rolle im EU-Mehrebenensystem. Zwar ist es dem Bundesrat durch Art 23e Abs 6 B-VG möglich, bindende Stellungnahmen für die Bundesregierung abzugeben, wenn ein Bundesverfassungsgesetz umzusetzen ist, welches nach Art 44 Abs 2 B-VG die Zustimmung des Bundesrates benötigt, in der Praxis macht der Bundesrat davon aber kaum Gebrauch.

3.7 Die österr. Akteure im Rahmen der EU-Regionalpolitik auf lokaler Ebene

Die Interessen der Gemeinden werden nach Art 115 Abs 3 B-VG von Gemeinde- und Städtebund wahrgenommen. Beide vertreten die Gemeinden bei den Finanzausgleichsverhandlungen und sind in die Begutachtung aller Gesetze und Verordnungen eingebunden, die die Interessen und Anliegen der Kommunen berühren. Sowohl Gemeinde- als auch Städtebund waren während des sogenannten Österreich-Konvents als Interessensvertreter der Gemeinden vertreten, wo sie „ein gemeinsames Forderungsprogramm zur Stärkung der Gemeinderechte in der Österreichischen Verfassung eingebracht (haben)“ (Steininger 2006, 994). Nach Art 23d Abs 1 B-VG muss der Bund die Gemeinden über alle Vorhaben im Rahmen der EU informieren, die den selbständigen Wirkungsbereich der Gemeinden berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten. Der Gemeinde- und Städtebund ist für die Anhörungs- und Mitwirkungsrechte der Gemeinden zuständig.

4. NÖ im Kontext der EU-Regionalförderpolitik

4.1 Entwicklung und Ziele der nö. Regionalförderung

Nach *Schwarz* hat seit 1972, dem Beginn der systematisch betriebenen Regionalpolitik in NÖ, ein „mehrfacher Paradigmenwechsel der entwicklungsstrategischen Grundorientierung in diesem Politikbereich stattgefunden“ (*Schwarz* 2008a, 54). *Schwarz* unterscheidet dabei „fünf Entwicklungsstadien regionalpolitischer Strategien in Niederösterreich:

- ab 1972 Zentralistisch-technokratische Planung und Territorialentwicklung „von oben“
- ab 1982 Eigenständige („endogene“) Regionalentwicklung – Neuorientierung der Territorialstruktur Niederösterreichs
- ab 1988 Innovationsorientierte Regionalpolitik – Reagieren auf veränderte externe Rahmenbedingungen
- ab 1995 EU-Regionalpolitik I: Programmgeleitete Regionalentwicklung auf der Basis partnerschaftlicher Netzwerke
- ab 2007 EU-Regionalpolitik II: Fokussierung auf entwicklungsstrategisch bedeutsame Themenfelder – Realisierung der Lissabon-Strategie auf regionaler Ebene“ (*Schwarz* 2008a, 54f.)

Nachdem der Schwerpunkt dieser Arbeit auf den beiden letzten Phasen liegt, soll hier nur kurz auf die ersten drei Entwicklungsstadien eingegangen werden.

4.1.1 Die Entwicklungsstadien von 1972 bis 1995

Aufgrund des verstärkten Beschäftigungsrückgangs in den 1950er und 1960er Jahren in der Landwirtschaft verstärkten sich die Unterschiede zwischen dem ländlichen Raum und den Zentralräumen. Deshalb wurde versucht „mithilfe fiskalpolitischer Anreize einen Ausgleich (...) herbeizuführen. Betriebsansiedelungen (...) wurden gefördert und verliefen (...) zunächst recht erfolgreich. (...) Dieser Prozess wurde durch die Aktivitäten der 1962 ins Leben gerufenen NÖRABS (NÖ Raumordnungs- und Betriebsansiedelungsgesellschaft mbH.), der Vorläuferin der ecoplus GmbH., unterstützt“ (*Schwarz* 2003, 76). 1972 erfolgte die Einrichtung einer eigenen Fachabteilung für Raumordnung in der nö. Landesverwaltung. Diese Abteilung versuchte zunächst mittels top-down-Ansatzes Regionalpolitik zu betreiben.

Da die Erfolge bei der Verringerung des regionalen Wohlstandsgefälles nur mäßig waren, kam es ab den frühen 1980er Jahren zu einem „Kurswechsel in der Regionalpolitik. (...) Die technokratisch-perfektionistische Planung „von oben“ wurde von einer betont umsetzungsorientierten, „aktionistischen“ regionalen Entwicklungspolitik abgelöst. Es galt nunmehr, konkrete Projekte „vor Ort“ zu realisieren“ (Schwarz 2008a, 59). Der top-down wurde durch den bottom-up-Ansatz abgelöst. Im engen Zusammenhang mit der neuen Strategie steht auch die Gründung St. Pöltns als eigene Landeshauptstadt, „welche sehr stark regionalpolitisch motiviert war, und die damit einhergehende Neuordnung der internen Territorialstruktur Niederösterreichs“ (Schwarz 2008a, 62).

Die nächste Phase der nö. Regionalpolitik setzt gegen Ende der 1980er Jahre ein, da sich von da an „die Unternehmen, die Regionen und Standorte Niederösterreichs mit stark veränderten Entwicklungsbedingungen konfrontiert (sahen), welche neuartige Interventionsformen und eine neuerliche Kurskorrektur der heimischen Regionalpolitik erforderlich machten. Einige der raumrelevanten Megatrends im Gefüge des globalen, noch im Gang befindlichen Strukturwandels:

Die sogenannte „Dritte industrielle Revolution“ ließ auf der Basis „radikal neuartiger“ Innovationen und Technologien (Mikroelektronik, Telematik, Gentechnologie, neue Werkstoffe) neue Produktionszweige und Dienstleistungen entstehen. Information, Wissen und Humankapital wurden zum entscheidenden Produktions- und Standortfaktor. Das „Postfordistische“ Produktionsregime, das durch flexible Fertigungssysteme und die Etablierung von Unternehmensnetzwerken gekennzeichnet ist, begann, das für das Industriezeitalter charakteristische „Fordistische“ Produktionsmodell abzulösen, welches durch die standardisierte Massenproduktion in großen Betrieben und wenig flexible hierarchische Organisationsstrukturen bestimmt war.

Die Globalisierung, der Europäische Binnenmarkt (Einheitliche Europäische Akte 1987) und die Ostgrenzöffnung (1989) eröffneten neue Chancen für die niederösterreichische Wirtschaft, führten aber auch zu einem verschärften Wettbewerb zwischen den Regionen und Standorten“ (Schwarz 2008a, 62f.). Es wurde versucht, mittels innovationsorientierter Regionalpolitik, etwa dem Schaffen von Gründer- und Technologiezentren, diesen Veränderungen entgegenzuwirken bzw. diese zu gestalten. So wurde etwa 1988 das erste Regional Innovations Zentrum (RIZ) in Wr. Neustadt gegründet. Mittlerweile gibt es landesweit 16 derartige Gründerzentren. Weiters wurden ab den 1990er Jahren mit der Donau-Universität Krems und den verschiedenen Fachhochschulen Einrichtungen der tertiären Bildungstufe geschaffen.

4.1.2 EU-Regionalpolitik I: 1995 – 2006

Der nächste Paradigmenwechsel erfolgte durch den EU-Beitritt Österreichs. Ab 1995 wurde die nö. Regionalpolitik „weitgehend dem Regime der EU-Strukturfonds untergeordnet“ (Schwarz 2008a, 65). Dies führte zu einer gravierenden Änderung der Strategie. Hatten die regionalpolitischen Aktionen bis dahin „den Charakter von Stückwerkplanung“ (Schwarz 2008a, 65), so wurde ab nun „systematische Regionalpolitik propagiert. „Systematisch“ aus zweierlei Gründen: Erstens standen mehrjährige, thematisch breit gefächerte Regionalförderungs- und –entwicklungsprogramme („Zielprogramme“) im Vordergrund. Zweitens wurden diese mittels komplexer Organisationssysteme abgewickelt, in Form einer netzwerkartigen Mehrebenensteuerung der Programme („Multi-Level Governance““ (Schwarz 2008a, 65). Dieses Netzwerk besteht aus vier Ebenen: die europäische, die Bundes-, die Landes- und die lokale Ebene. Nach Schwarz kommt vier Akteuren eine Schlüsselrolle zu:

1. der EU-Kommission
2. dem Bundeskanzleramt und in dessen Auftrag der ERP-Fonds Monitoring Zahlstelle
3. der ÖROK⁶⁵
4. der Geschäftsstelle des Landes NÖ für EU-Regionalpolitik (Schwarz 2008a, 56 bzw. 65).

An anderer Stelle bezeichnet Schwarz die nö. Regionalpolitik ab 1995 auch als „partizipatorische Regionalpolitik des „mittleren Weges“ als Synthese des top-down- und des bottom-up-Ansatzes“ (Schwarz 2007, 75).

Für die operative Umsetzung sind die Förderstellen des Bundes, des Landes sowie ecoplus zuständig, „welche die Projektabwicklung besorgen („implementing bodies““ (Schwarz 2008a, 65).

In der Programmperiode 1995 – 1999 nahm Österreich an den EU-Regionalprogrammen Ziel 2 (Erneuerung rückläufiger Industrieregionen), Ziel 5b (Entwicklung der ländlichen Gebiete), INTERREG IIA/PHARE CBC Österreich – Slowakei und Österreich – Tschechien (Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit) sowie LEADER II (Förderung innovativer Vorhaben im ländlichen Raum) teil.

Nach der Ostöffnung im Jahre 1989 sowie der EU-Erweiterung 2004 rückte NÖ von einer Randlage wieder in eine „zentralräumliche Position“ (Schwarz 2008a, 66). Mittels

⁶⁵ Die ÖROK dient sowohl als nationale Informations-, Diskussions- und Koordinierungsplattform als auch als Sekretariat der Begleitausschüsse.

INTERREG wurde versucht, „die lange Zeit unterbrochenen grenzüberschreitenden Beziehungen wieder zu normalisieren und zu intensivieren. Es galt dabei, nicht nur physische Barrieren zu beseitigen, gemeinsame Wirtschafts-, Tourismus-, Verkehrs-, Raumplanungs-, Umwelt- und Naturschutzprojekte zu realisieren, sondern vor allem auch die „Grenzen im Kopf abzubauen. Das Erlernen von Tschechisch, Slowakisch und Ungarisch in Kindergärten und Volksschulen in den grenznahen Regionen ist ein ausgezeichnetes Beispiel für diese neue Art der Nachbarschaftsbeziehungen“ (Schwarz 2008a, 66). Auch die Euregio CENTROPE wird im Rahmen von INTERREG unterstützt.

In der Förderperiode 2000 – 2006 nahm Österreich an Ziel 2 „neu“ (wirtschaftliche und soziale Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen), INTERREG IIIA (neben den oben genannten Staaten nun auch Österreich – Ungarn) und LEADER+ teil.

4.1.3 EU-Regionalpolitik II: 2007 – 2013

Der nächste Paradigmenwechsel setzte mit der neuen Förderperiode ab 2007 ein. Das EUREK, die Lissabon- und Göteborg-Strategie und Kohäsionsleitlinien der EU sowie die in diesem Zusammenhang von den Mitgliedsstaaten zu entwickelnden Nationalen Strategischen Rahmenpläne, für Österreich ist dies STRAT.AT, bilden die rechtlichen und strategischen Vorgaben für die nö. Regionalpolitik für die Förderperiode 2007 – 2013. Im Rahmen des STRAT.AT wurden für die einzelnen Bundesländer sogenannte Operationspläne ausgearbeitet.

4.1.3.1 Der STRAT.AT

Der STRAT.AT, manchmal auch STRAT.AT 07/13 genannt, wurde bereits 2005 „unter Federführung der ÖROK formuliert“ (ÖROK 2008, 90). Daran beteiligt waren „die für die Koordination der österreichischen Regionalpolitik auf Bundes- und Landesebene verantwortlichen AkteurInnen einschließlich der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie NGO-VertreterInnen“ (ÖROK 2008, 90). Der STRAT.AT war einer der ersten Nationalen Strategiepläne, der bei der EU-Kommission eingereicht wurde. Er wurde am 4. April 2007 offiziell genehmigt.

Der STRAT.AT „fußt auf einem breiten Innovationsbegriff, wie ihn die EU-Kommission definiert, der auch nichttechnologische (organisatorische, logistische, finanz- und personalwirtschaftliche, vermarktungsrelevante und designorientierte) Innovation einschließt“ (Amt

der NÖ Landesregierung 2007c, 79). Weiters stuft der STRAT.AT „den komplexen, gesamtgesellschaftlichen Prozess von „Innovation“ als zentral für die österreichische Regional- und Beschäftigungspolitik ein. (...) Dies bedeutet, dass dieser Innovationsprozess das ganze Land und alle Regionen, auch die wirtschaftsstrukturell und lagemäßig benachteiligten Regionen, einschließt und zur Verringerung regionaler Disparitäten beitragen soll“ (ÖROK 2008, 90).

Der STRAT.AT hat zwei wesentliche Zielsetzungen und fünf Prioritäten. Die Zielsetzungen lauten: „

1. Sicherung von Lebensqualität, Einkommen und Beschäftigung in Österreich sowie
2. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und der Standortattraktivität in Österreichs Regionen nach den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung und des Gender Mainstreaming“ (ÖROK 2008, 90)

Die fünf Prioritäten sind: „

1. Breitere Verankerung innovations- und wissensbasierter Ökonomie in Österreichs Regionen
2. Attraktive Regionen und wettbewerbsfähige Standorte
3. Anpassungsfähigkeit/Qualifizierung der ArbeitnehmerInnen
4. Territoriale Zusammenarbeit
5. Governance als Umsetzungsstrategie“ (ÖROK 2008, 90)

In der Förderperiode 2007 – 2013 fallen mit Ausnahme des Burgenlands alle Bundesländer unter das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“. Für die EFRE-Förderungen waren also „neun Operationelle Programme⁶⁶ auf Bundesländerebene, für die ESF-Förderungen ein Operationelles Programm auf nationaler Ebene sowie ein Operationelles Programm für die Konvergenz/Phasing-Out-Region Burgenland zu erstellen“ (ÖROK 2008, 91). Für die Erstellung und die Implementierung der regionalen Strukturfondsprogramme in Österreich sind die Verwaltungsbehörden in den Ländern in Kooperation mit den „Verantwortlichen Förderstellen“ (ÖROK 2008, 92) verantwortlich. Die Verwaltungsbehörden waren auch für die Erstellung der Operationspläne verantwortlich, „die parallel zur Erstellung des STRAT.AT durch die Länder formuliert wurden“ (ÖROK 2008, 92).

⁶⁶ In der Literatur werden die Begriffe Operationelle Programme sowie Operationspläne synonym verwendet.

4.1.3.2 Der nö. Operationsplan

Im nö. Operationsplan „Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit - Niederösterreich 2007 – 2013“ heißt es: „Das vorliegende Programm hat zum Ziel, mit ideeller und materieller Unterstützung durch die Europäische Union, die Republik Österreich, das Land Niederösterreich, sowie weitere Partner die offensive Regionalpolitik des Landes Niederösterreich, welche schon eine lange Tradition hat, erfolgreich fortzusetzen und ständig weiter zu entwickeln. Auf diese Weise sollen das Land Niederösterreich und seine Teilregionen wirksame Impulse für eine dynamische, innovationsgeleitete und nachhaltige Entwicklung erhalten. Dadurch soll der Standort Niederösterreich im internationalen Wettbewerb der Regionen Europas gestärkt und gleichzeitig ein hohes Beschäftigungsniveau im Land sichergestellt werden. Niederösterreich soll sich (zusammen mit Wien und dem Burgenland) zu einem dynamischen Zentralraum für den Südosten Mitteleuropas mit hoher Lebensqualität und damit zu einer der Modellregionen Europas mit Vorbildwirkung für andere Regionen innerhalb und außerhalb der EU entwickeln.“

Das Programm soll außerdem beitragen, die niederösterreichischen Grenzgebiete besonders zu stärken, damit diese die künftigen Herausforderungen und mögliche Anpassungsprobleme besser bewältigen und leistungsfähige Partner für die Nachbarregionen in den neuen Mitgliedsstaaten sein können.

Mit der strategisch-instrumentellen Schwerpunktsetzung auf Forschung und Entwicklung, Technologie und Innovation, verbunden mit einer Aktivierung regionsspezifischer Stärken und Standortpotentiale, will das Programm einen maßgeblichen territorialen Beitrag zur Verwirklichung der Lissabon-Strategie der EU leisten“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007c, 8).

Mit der neuen Förderperiode kommt es zu einer deutlicheren „Fokussierung auf entwicklungsstrategisch bedeutsamere Themenfelder. Die Regionalpolitik sollte nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission in der neuen Periode nämlich gleichsam als „Vehikel“ für die Verwirklichung der Lissabon-Agenda der EU fungieren, also entscheidend zu mehr Wirtschaftswachstum, zu mehr besseren Arbeitsplätzen auf dem alten Kontinent beitragen“ (Schwarz 2008a, 67). Mit der Realisierung der Lissabon-Strategie entstand ein Spannungsverhältnis zwischen der „stärker themenbezogenen Perspektive (Anm.: *der Lissabon-Strategie*) und unserer bisherigen Sichtweise im Bereich der Regionalpolitik:

Die Aufgabe klassischer Regionalpolitik bedeutet: Beseitigung regionaler Strukturschwächen, Stärkung peripherer Gebiete gegenüber den Zentralräumen, Abbau räumlicher Disparitäten. Das räumliche Ausgleichsziel steht im Vordergrund der Bemühungen.

Dem stehen die Lissabon-Intentionen deutlich entgegen, mit ihrer Schwerpunktsetzung auf das generelle Modernisierungs-, Wachstums- und Beschäftigungsziel. In der Wirtschaftsgeographie und Regionalökonomie war man bisher der Auffassung, dass diese Ziele am ehesten durch eine Fokussierung der Aktivitäten auf die Agglomerationsräume, d.h. die großstädtischen Zentren und deren Umlandzonen zu realisieren wären – zu Lasten der ländlichen und strukturschwächeren Gebiete. In Niederösterreich dominieren aber ländliche Gebiete, wo 65 Prozent der Landesbevölkerung leben“ (Schwarz 2007, 90). Dieses Problem wurde nach Schwarz wie folgt zu lösen versucht: „Wir mussten unser neues Zielprogramm thematisch stärker auf die Lissabon-Strategie, also auf Innovation, Technologie und Modernisierung ausrichten, jedoch aufbauend auf den traditionellen regionalen Stärken, den Intentionen und institutionellen Strukturen der Regionalpolitik Niederösterreichs“ (Schwarz 2007, 91). Im Jahr 2004 versuchte Schwarz⁶⁷ Maßnahmen zu treffen, die beide Gesichtspunkte berücksichtigen. Nach eigenen Angaben ist er dabei „ganz pragmatisch vorgegangen: Die inhaltlich-strategischen Eckpfeiler des Programmes sollten jene 3 Themenschwerpunkte bilden, welche in Artikel 5 der neuen EFRE-Verordnung für den Zielbereich „Regionale Wettbewerbsfähigkeit vorgesehen sind, nämlich

- Innovation und wissensbasierte Wirtschaft
- Umwelt und Risikoprävention
- Zugänglichkeit (Verkehr, Telekommunikation)

In einem nächsten Schritt galt es dann, diesen Brüsseler Prioritäten jene regionalpolitischen Aktivitätsbereiche zuzuordnen, welche die niederösterreichischen Spezifika darstellen, d.h. die den regionalpolitischen Traditionen und Stärken, aber auch den Zukunftserfordernissen des Landes Rechnung tragen“ (Schwarz 2007, 92).

Die Symbiose aus den EU-Vorgaben und den Vorstellungen NÖ, also die konkrete strategisch-thematische Ausrichtung des Operationsprogramms „hat folgendes Aussehen:

Prioritätenachse 1: Erhöhung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit durch Innovation und wissensbasierte Wirtschaft

⁶⁷ Dr. Wolfgang Schwarz studierte Geographie und war von 1977 bis 2007 im Landesdienst für Raumordnung und Regionalpolitik zuständig. Von 2004 bis 2007 war er Leiter der Geschäftsstelle des Landes Niederösterreich für EU-Regionalpolitik. Er ist verantwortlich für drei Generationen EU-Regionalförderungen. Weiters ist Schwarz Universitätsdozent am Institut für Geographie und Regionalforschung an der Universität Klagenfurt.

Aktionsfelder:

- Wirtschaftsnahe und Technologieinfrastruktur, Netzwerkbildung
- Industrie/Gewerbe, Wirtschaftsdienste – Innovationen, Technologie, Unternehmensentwicklung, darunter: Gründungsmobilisierung, Kooperation und Internationalisierung von Unternehmen (besonders KMU), Forschung & Entwicklung („Technologieanwendungen“)

Prioritätenachse 2: Stärkung der Regionen und Standorte durch Mobilisierung endogener Potentiale, wettbewerbsfähigen Tourismus, verbesserte Umwelt, Energienutzung und Risikoprävention

Aktionsfelder:

- Innovative und nachhaltige Regional- und Stadtentwicklung darunter: Regionalmanagement, Stadterneuerung und –entwicklung
- Innovativer und nachhaltiger Tourismus
- Umweltschutz, Energieeffizienz, erneuerbare Energien
- Risikoprävention (Hochwasserschutz)“ (Schwarz 2007, 92)

Seitens des Landes NÖ gab es für den nö. Operationsplan sowohl sektorale als auch integrative Vorgaben.

4.1.3.3 Sektorale Vorgaben

Die sektoralen Vorgaben waren: „

1. der Territoriale Beschäftigungspakt
2. die Nachhaltigkeitsstrategie Niederösterreichs
3. das Landesverkehrskonzept sowie
4. weitere sektorale Landeskonzepte“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007c, 79f.)

ad 1. Um zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage in den Regionen beizutragen, wird „im Rahmen der österreichweit installierten Territorialen Beschäftigungspakete (Territorial

Employment Pacts – TEP) Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mit anderen Politikbereichen durch vertraglich vereinbarte regionale Partnerschaften verknüpft“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007c, 79). Ziel dieser partnerschaftlichen Zusammenarbeit ist „die Erhöhung der Wirksamkeit des Mitteleinsatzes, die Verbesserung der Betreuung bestimmter Zielgruppen, die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, die Sicherung von Fördermitteln für die Region und die nachhaltige Sicherung des Lebensraumes (...). Die arbeitsmarktpolitischen Hauptziele des Niederösterreichischen Beschäftigungspaktes sind die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Senkung der Arbeitslosenquote (...). Die regionale Ausrichtung der Maßnahmen, die Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt und die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zählen zu den weiteren Zielsetzungen“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007, 79).

ad 2. 2003 wurde vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung ein Diskussionsentwurf für die Nachhaltigkeitsstrategie des Landes NÖ veröffentlicht. Diese stellt keine Neuerfindung der Landespolitik dar, sondern versucht bei der Erarbeitung von Zielsetzungen soweit wie möglich „auf bestehende Beschlüsse, Strategien, Programme oder Absichtserklärungen des Landes zurückzugreifen und dabei einen Brückenschlag zwischen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik zu schaffen. Als Grundprinzipien (...) wurden folgende Punkte formuliert:

- Sicherung des sozialen Zusammenhalts
- Gleichberechtigung der Geschlechter
- Wirtschaftliche Stabilität durch Erhöhung regionaler Wertschöpfung
- Stärkung der Regionen
- Nachhaltiger Umgang mit Ressourcen und Energie
- Bewahrung einer intakten Umwelt
- Nutzung der EU-Erweiterung zur Schaffung einer nachhaltigen Region Mitteleuropa“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007c,80).

ad 3. 1997 wurde im Landesverkehrskonzept ein verkehrsträgerübergreifendes Leitbild formuliert, welches „ein Bündel an abgestimmten und mit Prioritäten versehenen Maßnahmen erfordert:

- Der Gesamtverkehr darf nicht so rasch zunehmen. Es muss versucht werden, weniger Verkehr entstehen zu lassen, d.h. Verkehr zu vermeiden.
- Der Verkehr muss unter Berücksichtigung sozialer und volkswirtschaftlicher Vorgaben zunehmend auf jene Verkehrsträger verlagert werden, die vergleichsweise die geringsten negativen Auswirkungen zeigen.
- Für den nicht verlagerbaren Verkehr müssen alle Mittel zur Verbesserung ausgeschöpft werden, damit dieser möglichst umweltfreundlich und verkehrssicher abgewickelt werden kann.
- Die in einer Gesamtbetrachtung als „sinnvoll“ anzusehende Mobilität soll unter Beachtung von Nutzen-Kosten-Überlegungen systemübergreifend gefördert werden“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007c, 80).

ad 4. Darunter fallen unter anderem etwa die Regionale Innovations-Strategie (RIS NÖ), das Kursbuch Tourismus 2010 und das Euro-Fitnessprogramm „(um die Grenzgebiete NÖs „eurofit“ zu machen)“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007c, 80).

4.1.3.4 Integrative Vorgaben

2004 wurde im Landesentwicklungskonzept WIN (Wir in Niederösterreich) Strategie Niederösterreich „die Entwicklung Niederösterreichs und seiner Regionen nach der Vision einer nachhaltigen, ökonomisch wettbewerbsfähigen, sozial gerechten und ökologischen Entwicklung“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007c, 80) als generelles Leitbild formuliert. Dabei „stützt sich diese Vision auf drei Leitziele:

- Gleichwertige Lebensbedingungen für alle gesellschaftlichen Gruppen in allen Landesteilen
- Wettbewerbsfähige, innovative Regionen und Entwicklung der regionalen Potentiale
- Nachhaltige, umweltverträgliche und schonende Nutzung der natürlichen Ressourcen“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007c, 80)

Unter gleichwertigen Lebensbedingungen ist „die Förderung einer ausgewogenen Raum- und Siedlungsstruktur, nicht aber identischer Lebensbedingungen, zu verstehen. Zu diesem Zweck kommt der Entwicklung der dezentralen Konzentration eine große Bedeutung zu. Zur Er-

haltung bzw. zum Aufbau wettbewerbsfähiger Regionen soll auf die endogenen Potentiale der jeweiligen Region an natürlichen, humanen und wirtschaftlichen Ressourcen aufgebaut werden. Ziel ist es, im nationalen und internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Unter Berücksichtigung von materiellen und immateriellen Standortbedingungen soll die Bündelung in den Bereichen Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen an geeigneten Standorten ein „innovationsfreundliches Klima“ schaffen, wodurch Synergien effizienter erzeugt, vernetzt und genutzt werden können. Die nachhaltige, umweltverträgliche und schonende Nutzung der natürlichen Ressourcen hat als Ziel, die ökologischen Notwendigkeiten mit den speziellen natürlichen Eigenschaften des jeweiligen Raums in Einklang zu bringen, damit zukünftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten bleiben. Als wichtige Grundsätze wurden dazu flächensparende, energieschonende und verkehrssparende Raumstrukturen und der Vorrang des öffentlichen Verkehrs gegenüber dem motorisierten Individualverkehr formuliert“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007c, 80f.)

4.2 Vor- und Nachteile der EU-Regionalpolitik für NÖ

2007 zieht *Schwarz* Bilanz über zwei Programmgenerationen im Rahmen der EU-Strukturfonds (1995 – 1999, 2000 – 2006). Er zählt dabei Vor- und Nachteile auf, wobei er die Vorteile in materiellen und immateriellen Mehrwert einteilt.

4.2.1 Vorteile der EU-Regionalpolitik in NÖ

4.2.1.1 Der materielle Mehrwert

Schwarz nennt hier drei Punkte: „

1. Zusätzliche massive Finanzmittel aus den EU-Strukturfonds für die Regionalförderung zugunsten der schwächeren, besonders interventionsbedürftigen Gebiete Österreichs/Niederösterreichs
2. Beteiligung der EU-Strukturfonds erzeugt eine starke Hebelwirkung für die Mobilisierung von zusätzlichem öffentlichem und privatem Kapital auf nationaler Ebene

3. Dadurch wird die Verwirklichung auch unkonventioneller, risikoreicherer, schwierig finanzierbarer Projekte erleichtert, besonders bei Forschung und technologischer Entwicklung, aber auch im nicht-technologischen Bereich, z.B. bei der Stadterneuerung“ (Schwarz 2008b, 25).

4.2.1.2 Der immaterielle Mehrwert

Nach *Schwarz* sind viele Experten der Meinung, „dass zumindest im Kontext der Ziel 2-Förderprogramme der immaterielle Mehrwert, d.h. der ideelle Zugewinn, den materiell-monetären Mehrwert noch übertrifft. Laut *Schwarz* äußert sich der immaterielle Mehrwert vor allem in drei großen Bereichen: „

1. dem programmgeleiteten, integrativen Ansatz
2. in Form der Partnerschaft und
3. in der Etablierung „lernender“, innovativer Regionen“ (Schwarz 2008b, 28)

ad 1. Nach *Schwarz* beinhaltet der programmgeleitete, integrative Ansatz vier Punkte: „

1. Mehrjährige Programme mit klaren Zielvorgaben, fixem Maßnahmen- und Finanzierungsplan, dadurch hohe Planungssicherheit
2. Flächendeckende, inhaltlich integrierte Regionalprogramme mit längerfristig angelegten Entwicklungsstrategien statt Stückwerk-Planung
3. Integrierter Ansatz schafft Synergien zwischen verschiedenen Politikfeldern, fördert das Zusammenspiel sektoraler Maßnahmen
4. Anhebung der Projektqualität durch strengere Projektwahlkriterien“ (Schwarz 2008b, 28)

Als Beispiel für diesen Ansatz nennt *Schwarz* die „Errichtung von 16 Gründerzentren in Niederösterreich für die Einstiegsphase von Start ups – Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure zwecks Infrastruktur-Bereitstellung, Wirtschaftsförderung (Jungunternehmeraktion), beides kofinanziert vom EFRE und Arbeitsmarktservice (Qualifizierung von Mitarbeitern), unterstützt vom ESF“ (Schwarz 2008b, 28)

ad 2. *Schwarz* führt beim Bereich Partnerschaft vier Punkte an: „

1. Prinzip der Partnerschaft: Einbindung aller regional-politisch relevanten Akteure/Stakeholder
2. Aufbau institutioneller Netzwerke zwischen den verschiedenen Planungsebenen, Mehrebenensteuerung der Programme („Multi-Level Governance“)
3. Zusammenarbeit zwischen Europäischer Kommission, ÖROK, Bundes-, Landesstellen, Regionalverbänden, Sozialpartnern und NGOs
4. Schaffung von dezentralen Aktivierungs- und Umsetzungsstrukturen in den Subregionen (Regionalmanagements, Euregios, lokale Initiativen, usw.)“ (Schwarz 2008b, 28)

ad 3. Für den dritten Bereich nennt *Schwarz* fünf Punkte: „

1. Professionelle Abwicklung der EU-Programme (Monitoring, Berichtswesen, Begleitung, Kontrolle, Öffentlichkeitsarbeit)
2. Hoher Stellenwert der Evaluierung
3. Etablierung interregionaler und transnationaler Netzwerke für den Erfahrungsaustausch, Kennenlernen von „Bester-Praxis“
4. Lerneffekte hinsichtlich effizienter Regionalpolitik durch den fachlichen Dialog zwischen Europäischer Kommission, den EU-Mitgliedstaaten, deren Regionen und Österreich
5. Insgesamt: Innovationsschub hinsichtlich Strategie, Planungsmethoden, Förderungsinstrumenten und Projektqualität“ (Schwarz 2008b, 29)

4.2.2 Nachteile der EU-Regionalpolitik für NÖ

Schwarz nennt diesbezüglich fünf Punkte: „

1. Autonomieverlust durch die starke Abhängigkeit der heimischen Regionalpolitik vom EU-Strukturfonds-Regime
2. Neues Planungsregime: zentralistisch, bürokratisch, technokratisch, starr

3. Teilweise konträre Sichtweisen der – von der französischen „Planification“ stark beeinflussten – Europäischen Kommission und Österreichs über geeignete regionalpolitische Strategien
4. Komplizierte Organisationsstruktur, hoher bürokratischer Aufwand bei der Umsetzung der EU-Strukturfondsprogramme
5. Komplexität der EU-Programme erschwert deren Öffentlichwirksamkeit und Akzeptanz“ (Schwarz 2008b, 25)

4.2.3 Bilanz Vor- und Nachteile der EU-Regionalpolitik

Schwarz kommt zum Schluss, dass „die Vorteile einer Regionalpolitik mit substanzieller EU-Beteiligung überwiegen die damit verbundenen Nachteile deutlich. Neben dem quantitativen Aspekt, nämlich den materiellen Zuwendungen durch die EU-Regionalförderung, sind es vor allem die genannten qualitativen, die immateriellen Aspekte, welche die EU-Regionalpolitik als so bedeutsam, zielführend und auch in Zukunft tragfähig erscheinen lassen. Mit der Beteiligung der EU hat die Regionalförderung und –entwicklung jedenfalls einen höheren fachlichen und politischen Stellenwert und ein höheres Maß an medialer Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit erlangt“ (Schwarz 2008b, 29).

4.3 NÖ Akteure im Dienst der EU-Förderpolitik

Neben den hoheitlichen Akteuren im Rahmen der EU-Regionalförderpolitik in Österreich sind hier die nicht-hoheitlichen Akteure anzuführen. Zu diesen zählen u.a.:

1. ecoplus
2. RIZ
3. TIP
4. Regionale Entwicklungsverbände/Regionalmanagements

4.3.1 ecoplus

Die Wirtschaftsagentur ecoplus GmbH ist zu 100 Prozent im Eigentum des Landes NÖ und untersteht dem Wirtschaftsressort. Das grundsätzliche Ziel ist die Umsetzung der Landesinteressen für die Wirtschaft. Ecoplus spielt im Rahmen der EU-Regionalförderpolitik deswegen eine besondere Rolle, da die Wirtschaftsagentur im Rahmen der Maßnahmen zu Ziel 2, INTERREG und LEADER tätig wird und dadurch auf der NUTS II Ebene einer „maßnahmenverantwortlichen Stelle“ entspricht.

Organisatorisch ist ecoplus in drei Bereiche gegliedert:

1. Betriebsansiedelung und Wirtschaftsparks
2. Regionalförderung
3. Technopole, Cluster und grenzüberschreitende Kooperation

Diese Aufteilung ist der Finanzierung geschuldet. Während der erste Teil vollständig aus nationalen Mitteln finanziert wird, speisen sich die beiden anderen aus Geldern des EFRE bzw. des ESF.

4.3.2 RIZ

Die RIZ wurden 1998 als Tochterunternehmen des Landes NÖ und der Wirtschaftsagentur ecoplus gegründet. Ihr Hauptziel ist innovationsorientierte Unternehmen zu unterstützen und dadurch die Marktfähigkeit der nö Wirtschaft aufrechtzuerhalten und auszubauen. Langfristig soll dadurch eine Gründungsdynamik mit persönlicher Gründerbetreuung und zielgerichteten Veranstaltungen zu gründungsrelevanten Themen in NÖ erhöht, die Wirtschaftskraft gestärkt sowie der Arbeitsmarkt gesichert. Die RIZ-Gründungsberater bilden die vorderste Front der EU-Regionalförderpolitik. Sie begleiten, beraten und helfen dem jeweiligen Jungunternehmer persönlich. Zu ihren Dienstleistungen gehören das Analysieren des wirtschaftlichen Potentials der Geschäftsidee, die Erstellung eines Geschäftskonzepts, das Informieren über Förderprogramme, das Unterstützen bei der Standortsuche, das Identifizieren des notwendigen Aus- und Weiterbildungsbedarfs sowie Hilfe bei der Kontaktherstellung zu wichtigen Netzwerk- und Finanzierungspartnern.

Weiters organisieren die RIZ regionale Veranstaltungen zu gründungsrelevanten Themen. Dadurch wird einerseits Wissen zu den Unternehmen gebracht, andererseits auch die

Möglichkeit für Netzwerke für die Akteure aus Wirtschaft, Industrie und Politik geschaffen. Dadurch können Synergien entstehen, die die Voraussetzung für eine positive Entwicklung des Wirtschaftsstandortes schaffen.

4.3.3 TIP

Die TIP gehören organisatorisch zum Bereich Wirtschaftsmanagement der Wirtschaftskammer und bilden mit ihren Außenstellen einen direkten Kontakt zu den Unternehmen. Die Hauptaufgabe der TIP ist auf die nichtmonetäre Form der Beihilfe in Form von Beratungsleistungen ausgerichtet. Die häufigsten Betätigungsfelder der TIP sind: „

1. Projektvorbereitung und Innovationscheck
2. Forschung & Entwicklung und Technologieanwendung
3. Produktentwicklung und Design
4. Innovationsstrategie und Finanzierung
5. Marktstrategie und internationale Markterschließung
6. Management, Organisation und Prozessoptimierung
7. Patent-, Technologie- und Wissenschaftsrechnung
8. Informations-Veranstaltungen und Fachtagungen“ (Ortner 2008, 166)

4.3.4 Regionale Entwicklungsverbände/Regionalmanagements

NÖ verfügt über fünf regionale Entwicklungsverbände/Regionalmanagements:

1. EU-Plattform Pro-Waldviertel
2. Regionaler Entwicklungsverband NÖ-West
3. Regionaler Entwicklungsverband NÖ-Mitte
4. Regionaler Entwicklungsverband Europaregion Weinviertel
5. Regionaler Entwicklungsverband Industrieviertel NÖ

Seit 1995 haben sich die Aufgaben der Regionalmanagements geändert. Waren die Kernaufgaben zu Beginn noch die Information, Betreuung und Beratung, Projektentwicklung sowie Entwicklung regionaler Netzwerke von Akteuren, haben sich die Regional-

managements immer mehr auf spezifische Informationsleistungen im Zusammenhang mit hauptsächlich regionalen Strategien und Schlüsselprojekten konzentriert. Mittlerweile bildet sich die Projektinitiierung und –entwicklung immer stärker als Kernleistung des Regionalmanagements heraus.

4.4 Effizienz der nö. EU-Politik

Dieses Kapitel bezieht sich ausschließlich auf die Förderperiode 2000 – 2006. In dieser Zeit wurden in NÖ 2005 EU-Projekte umgesetzt, „davon 1766 im Rahmen des Ziel 2-Programmes und 239 im Zuge der drei INTERREG IIIA-Programme Österreich – Tschechien, – Slowakei und – Ungarn, an denen sich NÖ beteiligt hat“ (Schwarz 2008a, 66).

4.4.1 Effizienz im Rahmen des Ziel 2-Programmes

Schwarz illustriert den materiellen Mehrwert dieses Programmes wie folgt: „Es konnten in diesem Programmzeitraum 1766 Projekte realisiert werden, die mit 390 Mio. € an öffentlichen Fördermitteln kofinanziert wurden (185 Mio. € EFRE, 205 Mio. € nationale Förderungen). Dadurch gelang es, in den Zielgebieten materielle und immaterielle Investitionen im Umfang von 1,186 Mrd. € in Gang zu setzen. Die Hebelwirkung der Förderungen im Vergleich zu den Gesamtprojektkosten („Investitionen“) war also beträchtlich: 1 zu 3,04, gemessen an den Förderungen insgesamt, bzw. 1 zu 6,25, bezogen auf die EU-Förderung alleine“ (Schwarz 2008b, 25).

Die 1766 Projekte lassen sich wie folgt aufschlüsseln: „

| | |
|-----|---|
| 22 | Kleinregionale Entwicklungskonzepte |
| 328 | Attraktivierung von Städten |
| 72 | Wirtschaftsnahe Infrastruktur |
| 40 | Regionale Leitprojekte |
| 131 | Modernisierung/Erweiterung bestehender Industrie- und Gewerbebetriebe |
| 29 | Industriell-gewerbliche Betriebsgründungen und Betriebsansiedelungen |
| 156 | Betriebliche Forschungs- und Entwicklungsvorhaben |
| 333 | Betriebliche Umweltschutz- und Energieeinsparungsinvestitionen |
| 83 | Investitionen im Tourismus (Betriebe, Infrastruktur) |

- 244 Touristische Software und Kooperationen
 328 Sonstige Softmaßnahmen (Kooperation, Beratung, Studien)“ (Schwarz 2008b, 26)

Die oben angeführten Projekte werden in sieben Prioritäten zusammengefasst: „

1. Mobilisierung endogener Potentiale der Regionalentwicklung: Regionalmanagement, Kleinregionale Entwicklung und Attraktivierung von Städten
2. Wirtschaftsnaher Infrastruktur/Regionale Leitprojekte
3. Cluster- und Netzwurkbildungen
4. Industrie/Gewerbe
5. Forschung & technologische Entwicklung (F&TE)
6. Umweltschutz/Energienutzung
7. Tourismus und Freizeitwirtschaft“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007a, 9ff)

Diese sieben Prioritäten sollen auf den nächsten Seiten näher dargestellt werden.

4.4.1.1 Mobilisierung endogener Potentiale der Regionalentwicklung

Im Rahmen des Ziel 2-Programmes war es ein zentrales Anliegen, „eine wirtschaftliche, soziale und kulturelle Stärkung der Teilregionen Niederösterreichs, die mit speziellen Strukturproblemen konfrontiert sind (...) herbeizuführen. (...) Um dies zu erreichen, galt es, die dafür erforderlichen Beratungs-, Aktivierungs- und Koordinierungseinrichtungen gerade in den strukturschwächeren, erneuerungsbedürftigen Landesteilen zu etablieren bzw. auszubauen, um dort betont eigenständige regionale Entwicklungsprozesse, getragen von starker Bürgerbeteiligung, in Gang zu setzen“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007a, 9).⁶⁸

Insgesamt wurden in diesem Bereich 350 Projekte umgesetzt. Die Kosten dafür betragen € 37,5 Millionen, wovon € 36,5 Millionen durch Förderungen, darunter € 8 Millionen aus EFRE-Mitteln, abgedeckt werden konnten.

⁶⁸ Best-Practice-Beispiele siehe: Amt der NÖ Landesregierung 2007a, 18ff

4.4.1.2 Wirtschaftsnaher Infrastruktur/Regionale Leitprojekte

Die wirtschaftsnaher Infrastruktur ist eine wesentliche Vorleistung „für die Modernisierung der Wirtschaft Niederösterreichs, vor allem in den traditionellen Industriegebieten, ländlich-peripheren Räumen und in den Grenzgebieten. Zu den Förderschwerpunkten zählen dabei die Errichtung bzw. der Ausbau von regionalen Gründer-, Innovations- und Technologiezentren, Messeeinrichtungen, punktuelle Verkehrs- und Logistikeinrichtungen, Errichtung und Ausgestaltung von Wirtschaftsparks, Pilotprojekte im Telematikbereich sowie Infrastrukturen im Tourismus- und Freizeitsektor“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007a, 10).

In diesem Bereich wurden 112 Projekte realisiert. Die Kosten dafür beliefen sich auf € 234 Millionen. Die dafür bewilligte Fördersumme betrug € 124,9 Millionen, davon € 49,5 Millionen aus EFRE-Mitteln.

4.4.1.3 Cluster- und Netzwerkbildung

Obwohl die industriell-gewerbliche Wirtschaft NÖs insgesamt ein ausgewogenes Branchenspektrum aufweist, können jedoch bei näherer Betrachtung „spezifische ökonomische Stärkenfelder identifiziert werden, die zumeist eine längere Tradition haben. Dazu zählen etwa die heimische Holzwirtschaft, eine hoch spezialisierte Metallverarbeitung sowie der Gesundheitstourismus (Kurorte). Diese bilden die Ausgangsbasis für die Clusterstrategie des Landes Niederösterreich. In Niederösterreich betrachtet man Vernetzung und Kooperation im Rahmen von regionalen Clustern als eine zielführende Reaktion auf die Globalisierung, die europäische Integration und den daraus resultierenden Wettbewerb“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007a, 11).

Alles in allem wurden 26 Projekte ins Leben gerufen, deren Gesamtkosten sich auf € 6,8 Millionen belaufen. Die Summe der Förderungen betrug € 6,3 Millionen, davon € 3,2 Millionen aus EFRE-Mitteln.

4.4.1.4 Industrie/Gewerbe

In diesem Maßnahmenbereich war es das Ziel, „industriell-gewerbliche Unternehmen mit Betriebsstandorten im Programmgebiet systematisch und nachhaltig in den einzelnen Stadien ihrer Entwicklung zu unterstützen. Gefördert wurden Betriebsneugründungen und –ansiedlungen, die Erweiterung und Strukturverbesserung bestehender Betriebe aber auch nicht-intensive Aktivitäten wie Kooperationen, die Erschließung internationaler Märkte sowie Forschung und technologische Entwicklung. Der Unternehmensbestand sollte gestärkt und die Wirtschaftsstruktur in den Ziel 2-Gebieten modernisiert werden. Dadurch gelang es, 13.714 Arbeitsplätze abzusichern und 2.928 neue zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Dazu kommen noch tausende von Stellen in den Zulieferbetrieben, die in der Förderstatistik nicht erfasst sind“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007a, 12).⁶⁹

Insgesamt wurden 238 Projekte umgesetzt. Die Projektkosten dafür betragen € 547,9 Millionen. Die Summe der Förderungen belief sich auf € 98,3 Millionen, davon € 58,3 Millionen aus EFRE-Mitteln.

4.4.1.5 Forschung & technologische Entwicklung (F&TE)

Da sich im Zeitalter der Globalisierung langfristig nur innovations- und dadurch wettbewerbsstarke Unternehmen auf den internationalen Märkten durchsetzen können, ist „eine kontinuierliche qualitative Aufwertung des Standortes Niederösterreich, nicht zuletzt gegenüber den konkurrierenden Regionen der neuen EU-Länder in unmittelbarer Nachbarschaft mit ihren markanten partiellen Standortvorteilen (niedrige Arbeitskosten, hohe EU-Förderungen) geboten. Die nötigen F&TE-Aktivitäten sind kostenintensiv und mit hohem Risiko hinsichtlich ihrer Marktfähigkeit verbunden und müssen deshalb massiv gefördert werden. Es geht dabei um eine generelle Verbesserung des Innovationsbewusstseins, der Innovationsbereitschaft und –fähigkeit von Unternehmen, die intensivere Nutzung von innovationsunterstützenden Dienstleistungen sowie um die Herausbildung regionaler Kernkompetenzen mit unverwechselbarem Know how“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007a, 13).

⁶⁹ Best-Practice-Beispiele für die Bereiche Industrie/Gewerbe sowie Forschung & technologische Entwicklung (F&TE) siehe: Amt der NÖ Landesregierung 2007a, 34ff

Alles in allem wurden 156 Projekte realisiert. Die Projektkosten betragen € 65,5 Millionen, wovon € 17,4 Millionen aus Förderungen abgedeckt wurden, davon € 12,3 Millionen durch EFRE-Mittel.

4.4.1.6 Umweltschutz/Energienutzung

Das Ziel 2-Programm sah auch Maßnahmen vor, damit für Unternehmen Anreize für eine klima- und umweltverträgliche Produktion geschaffen werden. Dabei ging es auch um die „Erreichung des nationalen Kyoto-Ziels. Auf dieser Basis wurden die Vermeidung von Luft- und Wasserverunreinigung, von Geruchs-, Staub- und Lärmbelästigung sowie die Verringerung und Entsorgung von Abfällen gefördert. Oftmals waren diese betrieblichen Umweltschutzaktivitäten mit Energieeinsparungsmaßnahmen gekoppelt. Diese Maßnahmen dienten primär der Verbesserung der regionalen Umweltsituation und damit der Lebensqualität. Es waren damit aber auch wirtschaftspolitische Zielsetzungen verbunden wie etwa die Entwicklung neuer umweltschonender Technologien, der Aufbau von einschlägigem Know how oder die Etablierung von Spezialisierungs- und Wettbewerbsvorteilen. Besonders hervorzuheben ist die Förderung der Gewinnung und Nutzung erneuerbarer Energie, vor allem von Energie aus Biomasse zur Wärme- und Stromerzeugung“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007a, 14).⁷⁰

Hier wurden gesamt 333 Projekte umgesetzt. Die Projektkosten dafür betragen € 73,5 Millionen. Die Summe der Förderungen belief sich auf € 21,3 Millionen, davon € 9,4 aus Geldern des EFRE.

4.4.1.7 Tourismus und Freizeitwirtschaft

Die Förderung der Entwicklung von Tourismus und Freizeitwirtschaft im Rahmen des Ziel 2-Programmes erfolgte über „investive Maßnahmen (touristische „Hardware“ wie Infrastruktureinrichtungen und betriebliche Investitionen vor allem in Bereichen mit regionalen Angebotslücken) sowie nicht-investive Maßnahmen (touristische „Software“ und Kooperationen: Marketingaktivitäten, Weiterentwicklung touristischer Organisationen, Qualitätssicherung).

⁷⁰ Best-Practice-Beispiele für Umweltschutz/Energienutzung siehe: Amt der NÖ Landesregierung 2007a, 50ff

Als strategische Grundsätze haben dabei die Schwerpunktförderung von Regionen oder von ausgewählten Themen statt isolierter Einzelprojekte, die Vernetzung von Projekten, die vorrangige Unterstützung von klein- und mittelbetrieblichen Strukturen sowie eine Spezialisierung mit dem Ziel, marktfähige Segmente mit entsprechenden Angebotspezialisten, gegolten“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007a, 15).⁷¹

Insgesamt wurden 327 Projekte umgesetzt, deren Kosten € 169,2 Millionen betragen. € 57,7 Millionen wurden als Förderungen vergeben, davon €30,4 Millionen aus EFRE-Mittel.

4.4.2 Effizienz im Rahmen der INTERREG IIIA-Programme

Für die INTERREG IIIA-Programme sollten „Projekttypen von Beratung, Studien und Know how-Transfer über den Ausbau von grenzüberschreitenden Organisations- und Netzwerkstrukturen bis zu Investitionen in die wirtschaftliche und touristische Infrastruktur ermöglichen. Für die Umsetzung der Projekte standen in Niederösterreich rund 29,5 Mio. an EU-Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) zur Verfügung. Bei einer Förderung im Verhältnis von 50:50 zwischen national-öffentlichen und/oder privaten Mitteln und EFRE-Mitteln ergab das ein Programmvolume von rund 59 Mio. Euro. Dieses Volumen ist mit 239 genehmigten Projekten auch zu 100 Prozent ausgeschöpft worden“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 6).

Im Rahmen der INTERREG IIIA-Programme können insgesamt sieben Prioritäten festgemacht werden: „

1. Grenzüberschreitende Wirtschaftskooperationen
2. Erreichbarkeit
3. Grenzüberschreitende Organisationsstrukturen und Netzwerke
4. Humanressourcen
5. Nachhaltige Raum- und Umweltentwicklung
6. Spezielle Unterstützung für Grenzregionen
7. Technische Hilfe“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 8f.)

Die einzelnen Prioritäten sollen nun auf den nächsten Seiten näher vorgestellt werden.

⁷¹ Best-Practice-Beispiele für Tourismus und Freizeitwirtschaft siehe: Amt der NÖ Landesregierung 2007a, 60ff

4.4.2.1 Grenzüberschreitende Wirtschaftskooperationen

Um sowohl Wirtschaft als auch Tourismus in den Grenzregionen anzukurbeln, muss vor allem, „das Kaufkraftpotential der Gesamtregion auf beiden Seiten der Grenze (aktiviert werden). Dazu bedarf es einerseits gezielter Strategien wie Angebotsvernetzung oder Handelskooperationen, aber auch der Bereitschaft, dem Nachbarn zu signalisieren, dass er als Gast willkommen ist“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 8).⁷²

Bezüglich der Maßnahmen wurden drei Schwerpunkte ergriffen: „

1. Entwicklung und Unterstützung grenznaher Standorte und Infrastrukturen
2. Grenzüberschreitende betriebliche Kooperationen, Begleitung und Beratung
3. Tourismus und Freizeitwirtschaft“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 8)

Insgesamt wurden im Rahmen der grenzüberschreitenden Wirtschaftskooperation „75 Projekte genehmigt, 41 im Programm Österreich – Tschechien, 21 im Programm Österreich – Slowakei und 13 im Programm Österreich – Ungarn. Damit wurde beinahe ein Drittel aller Projekte in dieser Priorität umgesetzt, was sich auch in der Summe der EFRE-Mittel in Höhe von 8.023.200,-- Euro niederschlägt“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 8)⁷³

4.4.2.2 Erreichbarkeit

Für grenzüberschreitende Zusammenarbeit sind gute Erreichbarkeit und Kommunikationsstrukturen wesentlich. Daher gilt es zunächst, „Grenzübergänge zu unseren Nachbarregionen durch bauliche Maßnahmen verkehrssicher und leicht passierbar zu machen, um mittels des erleichterten Grenzübertritts Kooperationen in Wirtschaft, Tourismus oder Bildung sowie gegenseitigen Erfahrungsaustausch zu unterstützen“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 8).⁷⁴

Bezüglich der Maßnahmen wurden zwei Schwerpunkte ergriffen: „

1. Verbesserung der grenzüberschreitenden Infrastruktur
2. Verkehrsorganisation, Planung und Logistik“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007b,8)

⁷² Best-Practice-Beispiele für grenzüberschreitende Wirtschaftskooperationen siehe: Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 12ff)

⁷³ Die Zahlen zu genehmigten Projekten und EFRE-Mitteln entsprechen dem Stand vom März 2007 (Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 8)

⁷⁴ Best-Practice-Beispiele für Erreichbarkeit siehe: Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 24ff

In dieser Priorität wurden „bisher 17 Projekte genehmigt, wobei 7 auf das Programm Österreich – Tschechien, 9 auf Österreich – Slowakei sowie 1 auf das Programm Österreich – Ungarn entfallen. Damit bleibt auch die Gesamtsumme der EFRE-Mittel mit 3.189.100,-- Euro überschaubar“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 8).

4.4.2.3 Grenzüberschreitende Organisationsstrukturen und Netzwerke

Neben Kooperation und Erfahrungsaustausch ist vor allem der Aufbau von Netzwerken „eine wesentliche Voraussetzung für eine reibungslose, erfolgreiche Zusammenarbeit, gerade in der grenzüberschreitenden Kooperation. Netzwerke verhelfen den unterschiedlichen Planungs- und Aktionsebenen zu neuen Perspektiven, Partnern sowie Projekten und unterstützen den nachhaltigen Erfolg von Projekten sowie deren selbständige Weiterführung“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 8).⁷⁵

Bezüglich der Maßnahmen wurden zwei Schwerpunkte gesetzt: „

1. Unterstützung der Zusammenarbeit, Entwicklung und Ausbau von Netzwerken
2. Aktionen „people to people“, kleine Pilotprojekte“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 8)

Es wurden „45 Projekte zur Netzwerkbildung genehmigt (jeweils 17 für Österreich – Tschechien sowie für Österreich – Ungarn, 11 für Österreich – Slowakei), was mit 4.186.500,-- Euro an EFRE-Mitteln verbunden ist“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 8).

4.4.2.4 Humanressourcen

In diesem Programmschwerpunkt „werden vor allem Projekte zu Forschung, Gleichberechtigung und interkultureller Bildung verfolgt. Grundvoraussetzung für den Erfolg solcher Projekte sind gegenseitige Toleranz sowie die gemeinsame Bewältigung der Jahrzehnte am Eisernen Vorhang“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 9).⁷⁶

Bezüglich der Maßnahmen wurden zwei Schwerpunkte gesetzt: „

⁷⁵ Best-Practice-Beispiele für Grenzüberschreitende Organisationsstrukturen und Netzwerke siehe: Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 32ff

⁷⁶ Best-Practice-Beispiele für Humanressourcen siehe: Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 38ff

1. Entwicklung der regionalen Arbeitsmärkte im Kontext der EU-Erweiterung
2. Kooperation und Infrastrukturen im Bereich Bildung und Forschung“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 9)

Mit „Genehmigung von 28 Projekten (je 8 für Österreich – Tschechien und Österreich – Ungarn, 12 für Österreich – Slowakei) wurde auch diese Priorität weniger genutzt als etwa die Bereiche Wirtschaftskooperationen oder Nachhaltige Raum- und Umweltentwicklung, daher sind auch die EFRE-Mittel mit 3.112.650,-- Euro von geringer Höhe“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 9).

4.4.2.5 Nachhaltige Raum- und Umweltentwicklung

Dieser Programmschwerpunkt lässt eine breite Themenvielfalt zu, „wobei in Niederösterreich eindeutig der Natur- und Umweltaspekt im Vordergrund steht. Dabei hat man sich auch aktueller Probleme wie etwa des Klimaschutzes angenommen“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 9).⁷⁷

Bezüglich der Maßnahmen wurden drei Schwerpunkte gesetzt:

1. Ressourcenmanagement und alternative Energieträger
2. Natur- und Umweltschutzmaßnahmen, inkl. National- und Naturparks
3. Räumliche Entwicklung in ländlichen und städtischen Gebieten

Mit 56 genehmigten Projekten ist dieser Bereich die zweitstärkste Priorität, „wobei jeweils 24 Projekte auf die Programme Österreich – Tschechien und Österreich – Slowakei entfallen, 8 Projekte hingegen auf Österreich-Ungarn. An EFRE-Mitteln wurden dafür 8.762.700,-- Euro bereitgestellt“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 9).

⁷⁷ Best-Practice-Beispiele für Nachhaltige Raum- und Umweltentwicklung siehe: Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 52ff

4.4.2.6 Spezielle Unterstützung für Grenzregionen

Insgesamt wurden „6 Projekte – je drei Projekte in den Programmen Österreich – Tschechien und Österreich – Slowakei – mit einer EFRE-Summe von 878.000,-- Euro“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 9) finanziert.

4.4.2.7 Technische Hilfe

„Über diese Priorität zur Unterstützung der Programmumsetzung wurden insgesamt 1.374.700,-- Euro an EFRE-Mitteln genutzt“ (Amt der NÖ Landesregierung 2007b, 9).

4.5 Exkurs: Aspekte einer künftigen Gestaltung der EU-Regionalpolitik ab 2014

2007 veröffentlichte die EU-Kommission den vierten Kohäsionsbericht⁷⁸. Darin werden fünf Schwerpunkte genannt, die die EU im nächsten Jahrzehnt besonders betreffen werden:

1. Wachsender globaler Umstrukturierungs- und Modernisierungsdruck
2. Klimawandel
3. Steigende Energiepreise
4. Entstehung demographischer Ungleichgewichte und sozialer Spannungen
5. Der Politik in den Mitgliedstaaten fällt es zunehmend schwer, mit der Geschwindigkeit des durch diese Trends erzwungenen Wandels Schritt zu halten (Schwarz 2008b, 37)

Nach *Schwarz* sollten die ersten vier Punkte auch die Prioritäten der EU-Strukturfondsförderungen in der künftigen Förderperiode 2014+ bilden. Der fünfte Punkt sollte nicht supranational geregelt, „sondern in subsidiärer Weise von den Mitgliedstaaten/Regionen (mit eigenem Finanzhaushalt) bewältigt werden, indem diese in Zukunft die notwendigen Budgetteile noch gezielter und effizienter auf Bereiche wie Bildung, Qualifizierung, Forschung und Technologieentwicklung, Umweltschutz und intelligente Energienutzung fokussieren sollten“ (Schwarz 2008b, 37). *Schwarz* schlägt auch Strategien und Instrumente

⁷⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/com_de.pdf (20.08.2009)

vor, wie den neuen Herausforderungen begegnet werden könnte.⁷⁹ Die auf die EU-Strukturfonds gestützte Kohäsions- und Regionalpolitik, „kann einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der angeführten Probleme leisten. Allerdings wird hierfür eine noch effizientere Abstimmung mit den übrigen Förderungsaktivitäten der EU, insbesondere mit dem ELER (...) sowie den TEN, vonnöten sein, um die verfügbaren Ressourcen besser zu bündeln“ (Schwarz 2008b, 38). Laut *Schwarz* seien die Möglichkeiten der Kohäsionspolitik jedoch beschränkt. Besonders was die Bereiche Klimawandel und Energie betreffe, seien entsprechende Rechtsnormen auf europäischer und globaler Ebene unabdingbar. Aufgrund sehr begrenzter europäischer Finanzmittel müsse die Umsetzung der formulierten Ziele zum größten Teil auf Ebene der Mitgliedstaaten, der Regionen und der Kommunen erfolgen. Die EU-Strukturfonds können „dabei durch die Unterstützung von Modellprojekten eine wertvolle Katalysatorfunktion ausüben und zur Verwirklichung von intelligenten, kreativen Problemlösungen „vor Ort“ beitragen“ (Schwarz 2008b, 38).

Nach *Schwarz* seien die Themenschwerpunkte des vierten Kohäsionsberichts bereits in der Förderperiode 2007 – 2013 „weitgehend Gegenstand der einschlägigen Zielprogramme, zumindest in jenen, die von den Bundesländern Deutschlands und Österreichs gemanagt werden“ (Schwarz 2008b, 38). Dies betreffe vor allem die Umsetzung der Lissabon-Strategie, die Themenbereiche Zuwanderung/demographischer Wandel/soziale Ungleichgewichte, sowie Klimawandel und Energiepolitik (Schwarz 2008b, 38f.).

Was die Implementierung der Programme betrifft, nennt *Schwarz* zwei Punkte:

1. Die Programm- und Projektabwicklung darf nicht so verkompliziert werden, dass viele Projekte deswegen gar nicht zustande kommen und die hierfür reservierten EU-Finanzmittel nicht ausgeschöpft werden.
2. Weiters ist eine bessere Kommunikation zwischen den politisch-administrativen Eliten und den BürgerInnen dringend vonnöten, um die Sinnhaftigkeit einer europaweiten solidarischen Regionalpolitik einer breiten Öffentlichkeit plausibel zu machen (Schwarz 2008b, 39).

⁷⁹ Ausführlich dazu: Schwarz 2008b, 39ff

4.6 Europäisierung der nö. Politik

Europäisierung bezeichnet die Auswirkungen, „welche die europäische Integration auf die nationale Politik der EU-Mitgliedsländer (*Anm.: der nö. Politik*) in der Bereichen der polity, politics und policies hat“ (Stöver 2005, 219).

Diese Auswirkungen machen sich besonders in folgenden Punkten bemerkbar:

1. Umsetzung von Gemeinschaftsrecht
2. Maastrichtkriterien
3. EU-Regional- und Strukturpolitik
4. Professionalisierung des nö. Landtags
5. Professionalisierung der nö. Landesverwaltung
6. Mitwirkung NÖ an der Formulierung nationaler EU-bezogener Positionen
7. nö. Interessensvertretung auf EU-Ebene

ad 1. Hauptsächlich handelt es sich hierbei um die Umsetzung von EU-Richtlinien. Auch die Länder müssen EU-Richtlinien in Form von eigenen Landesgesetzen umsetzen, wenn die betroffene Gesetzesmaterie in den Kompetenzbereich der Länder fällt. „Erfolgt die Umsetzung der EU-Richtlinien durch Bund und Länder gemeinsam oder nur durch die Länder allein, so können sich dabei sogar zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten auf tun. Ebenso können freilich auch Koordinationsprobleme entstehen“ (Fallend 2002, 203).

ad 2. Nicht nur die Umsetzung der EU-Richtlinien schränkt den autonomen Handlungsspielraum NÖ ein, sondern auch die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion („Maastrichtkriterien“). Um diese Kriterien einhalten zu können, „teilten Bund, Länder und Gemeinden im Zuge der Finanzausgleichsverhandlungen am 22. Februar 1996 in einem gentlemen's agreement das erlaubte Defizit von 3 % des BIP mit 2,7 % für den Bund und 0,3 % für Länder und Gemeinden auf“ (Fallend 2002, 209). Durch die Maastrichtkriterien kommt es einerseits zu einer Art Schuldenbremse, andererseits ist dadurch auch der finanzpolitische Gestaltungsspielraum NÖ eingeschränkt.

ad 3. Die EU-Mitgliedschaft Österreichs brachte und bringt NÖ in den Genuss von EU-Fördergeldern. Dies machte eine Europäisierung der nö. Wirtschaftspolitik notwendig, was sich besonders in der Professionalisierung der Landesverwaltung bemerkbar machte.

ad 4. Dieser Punkt wurde bereits im Kapitel 3.6.1.5. behandelt.

ad 5. Dieser Punkt wurde zuvor im Kapitel 3.6.1.4. ausgeführt.

ad 6. Rechtlich wurde aufgrund der Ländervereinbarung nach Art 15a B-VG für die Länder die Möglichkeit vorgesehen, bindende Stellungnahmen für den Bund abzugeben. Grundsätzlich war vorgesehen, dass dies im Rahmen der IKL erfolgt. Die IKL hat sich aber in der Praxis kaum bewährt. *Fallend* spricht sogar von einer „Totgeburt“ (Fallend 2002, 212). In der Regel kommen die übermittelten Länderstellungnahmen „durch Beschluss der LHK oder im Umlaufverfahren unter den LH bzw. den Landesamtsdirektoren zustande und wurden von der Verbindungsstelle der Bundesländer dem Bundeskanzleramt übermittelt“ (Fallend 2002, 212f.).

Eine weitere Möglichkeit ist die Teilnahme von Ländervertretern an (inter-)ministeriellen Sitzungen in Wien sowie an Ratsarbeitsgruppen und Kommissionsausschüssen in Brüssel. Dies „wird von den Ländern eindeutig als effektiverer Weg der Interessenvertretung geschätzt“ (Fallend 2002, 213).

ad 7. NÖ kann seine Interessen auf EU-Ebene über das Verbindungsbüro (siehe Kapitel 3.6.1.4.2.) oder über die aktive Teilnahme im AdR (siehe Kapitel 2.6.4.) verfolgen. Während das Verbindungsbüro hauptsächlich über Lobbying versucht, die Interessen NÖ zu vertreten, bietet der AdR dem LH (bzw. seinem Stellvertreter im AdR) den institutionellen Rahmen, auf die Politik der EU Einfluss zu nehmen. Der LH ist somit auch ein EU-Politiker.

4.6.1 Centrope

NÖ ist Teil der Euregio „Centrope“. Sie besteht aus den Bundesländern Wien, Niederösterreich und Burgenland, dem tschechischen Kreis Südmähren, den slowakischen Kreisen Bratislava und Trnava sowie den ungarischen Komitaten Győr-Moson-Sopron sowie Vas und wurde im September 2003 gegründet. Laut Centrope-Homepage sind die Ziele dieser Euregio: „In CENTROPE, der Europa Region Mitte, leben und arbeiten rund sechseinhalb Millionen Menschen. Es liegt nahe, alle Anstrengungen zu unternehmen, um aus diesem Raum eine prosperierende Europaregion zu machen, in der die vorhandenen Stärken in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik sowie die Vielfalt an Sprachen und Kultur gemeinsam für eine dynamische Entwicklung genutzt und gebündelt werden.“

Deshalb haben die politischen Entscheidungsträger in einer politischen Willenserklärung im Jahr 2003 vereinbart, den Aufbau der Europa Region Mitte - CENTROPE zu initiieren und zu unterstützen. Im Rahmen eines Interreg IIIA-Projektes wurden die notwendigen Vorarbeiten und Entwicklungsschritte geleistet, die die Etablierung von CENTROPE als grenzüberschreitende Region und verbindliche Kooperationsstruktur ermöglichen.

CENTROPE ist das Leitprojekt, das für die Europa Region Mitte einen multilateralen, verbindlichen und nachhaltigen Kooperationsrahmen für die Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften, Unternehmen und gesellschaftlichen Einrichtungen schafft.

CENTROPE trägt dazu bei, bestehende grenzüberschreitende Aktivitäten und zukünftige Bestrebungen zur multilateralen Zusammenarbeit zu koordinieren, zu vernetzen und neue Impulse zu setzen.

CENTROPE arbeitet mit professionellem Schnittstellen- und Entwicklungsmanagement an der Schaffung von Synergien zwischen möglichst vielen Bereichen zum Vorteil aller Beteiligten.

CENTROPE setzt dabei auf die Mobilisierung und das Engagement öffentlicher, kommerzieller und gesellschaftlicher Einrichtungen, die zur Stärkung der Gesamtregion beitragen wollen.

CENTROPE befasst sich mit Forschung und Ausbildung ebenso wie mit Wirtschaft und Arbeitsmarkt, mit Regionalentwicklung, Infrastruktur, Kultur, Standortmarketing und Öffentlichkeitsarbeit⁸⁰.

4.6.1.1 Struktur der Europaregion CENTROPE

CENTROPE ist wie folgt strukturiert:

1. Beirat
2. Plattform
3. ARGE
4. Steuerungskomitee

⁸⁰ <http://centrope.info/baerdtneu> (23.07.2009)

4.6.1.1.1 Beirat

Der Beirat setzt sich aus Vertretern der Regionen und Städte zusammen, die die Erklärung von Kittsee unterzeichnet haben. Pro Bundesland/Region/Kreis/Komitat oder Stadt sind zwei Personen von den Unterzeichnern aufgestellt worden. Ein Vertreter sollte aus der mittleren politischen Ebene (z.B. Landtagsabgeordneter), der andere aus der hohen administrativen Ebene kommen.

Der Beirat selbst ist „die institutionalisierte, moderierte Arbeitsebene für die Auseinandersetzung über Form und Inhalt der Europaregion sowie den Weg dorthin zwischen den offiziellen VertreterInnen der beteiligten Regionen“ (Scheer 2005, 52). Außerdem ist der Beirat die zentrale CENTROPE-Projekteinheit für die grenzüberschreitende Platzierung und Implementierung des Vorhabens Europaregion auf der politischen und administrativen Ebene bei den EU-Nachbarstaaten. Weiters stellt der Beirat eine Vorstufe des für die Europaregion zu gründenden multilateralen Steuerungskomitees dar. Zusätzlich fungiert der Beirat „als fachlich-politische Beratung und liefert für den Aufbau der Europaregion Input aus Politik und Verwaltung“ (Scheer 2005, 52). Zusätzlich gibt der Beirat Impulse und macht Vorschläge für grenzüberschreitende Aktivitäten, Pilotprojekte usw. Der Beirat selbst hat keine formellen Entscheidungsbefugnisse.

4.6.1.1.2 Plattform

Die Plattform „ist ein öffentliches Forum, bei dem neu hinzugewonnene Interessierte, Institutionen, Organisationen und verschiedene Träger grenzüberschreitende Projekte aus der Vierländerregion über die Aktivitäten des Projekts CENTROPE informiert werden“ (Scheer 2005, 53) Weiters soll die Plattform dazu dienen, von diesen neuen Mitwirkenden bzw. Interessierten Impulse, Vorschläge und kritische Reflexionen zu erhalten, die der Arbeit von CENTROPE nützlich sein können. Zusätzlich wird bzw. soll die Plattform Präsentationen, Vorträgen oder Diskussionen organisieren, bei denen die neu Hinzugekommenen eine aktive Rolle spielen. Die Zusammensetzung der Plattform kann sich im Unterschied zum Beirat von Sitzung zu Sitzung ändern, kann auf spezifische Bereiche fokussiert sein (z.B. Kultur, Forschung, Bildung, usw.) und „verpflichtet die Mitwirkenden zu keiner kontinuierlichen Mitarbeit“ (Scheer 2005, 53).

Da sich die Zusammensetzung ändern auf bestimmte Bereiche abzielen kann, ist auch die Anzahl der potenziellen Teilnehmer dementsprechend vielfältig bzw. groß (Interessenvertreter, Unternehmer, Vertreter aus Wissenschaft, Bildung, Kultur, Medien, usw.)

4.6.1.1.3 ARGE Centrope

Die ARGE wurde von den Bundesländern Wien, NÖ und dem Burgenland gegründet. Sie wurde mit dem Management, der Koordination und der Führung der operativen Aktivitäten beauftragt. Die ARGE besteht aus den Regionalentwicklungs- und Wirtschaftsagenturen der drei Bundesländer und zwei auf grenzüberschreitende und europäische Kooperationen spezialisierte Unternehmen [ecoplus (NÖ), Europaforum Wien, Regional Consulting, WIBAG (Burgenland), WWFF (Wien)]. Für die Projektdurchführung kooperiert die ARGE mit zahlreichen Partnerunternehmen.

4.6.1.1.4 Das Steuerungskomitee

Das Steuerungskomitee setzt sich aus jeweils zwei Vertretern der beteiligten österreichischen Landesverwaltung sowie einer Reihe von assoziierten Beratern aus den drei Landesämtern zusammen. Es „hat nicht nur die strategische Steuerung über, sondern trifft Entscheidungen über alle relevanten Maßnahmen und Schritte auf Basis der Vorschläge der ARGE“ (Scheer 2005, 53)

5. Zusammenfassung

Mit dieser Arbeit sollte ein Überblick über das EU-Mehrebenensystem im Bereich EU-Regionalförderpolitik gegeben werden. Abschließend sollen hier nochmals ausdrücklich die anfangs gestellten Forschungsfragen beantwortet sowie kurz ein Überblick über die Governance-Struktur gegeben werden. Die Forschungsfragen lauteten:

1. Wie lauteten die Förderprinzipien der EU-Regionalförderpolitik für die Zeiträume 1995 – 1999, 2000 – 2006 sowie 2007 – 2013?
2. Welche Förderprogramme wurden jeweils angewandt?
3. Wie lauten die gesetzlichen Rahmenbedingungen?
4. Was sind die Ergebnisse der EU-Regionalförderpolitik für NÖ?

Ad 1. Förderprinzipien:

Wesentlich für die Förderperiode 1994 – 1995 sind einerseits das 1989 beschlossene Delors-Paket und andererseits die Schaffung der Kohäsionsfonds im Jahre 1994. Mit dem Delors-Paket wurden die Strukturausgaben verdoppelt und die drei bislang etablierten Fonds ESF, EFRE und EAGFL aufeinander abgestimmt. Außerdem wurden die fünf bis heute geltenden Prinzipien der Fonds festgelegt:

1. mehrjährige Programmplanung
2. Konzentration der Mittel auf vorrangige Ziele
3. weitgehende Dezentralisierung
4. Partnerschaft bei Entwicklung und Umsetzung der regionalen Entwicklungsprogramme
5. Additionalität der Strukturfondsmittel

Für diese Förderperiode wurden sechs Ziele festgelegt:

- Ziel 1: Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand (1 Programm Bgld.)
- Ziel 2: Förderung von Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung (4 Programme: Stmk., NÖ, OÖ, Vbg.)
- Ziel 3: Erleichterung der Eingliederung am Arbeitsmarkt (1 nationales Programm)
- Ziel 4: Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte (1 nationales Programm)
- Ziel 5a: Erleichterung der Strukturanpassung der ländlichen Gebiete (2 nationale Programme)

Ziel 5b: Förderungen von ländlichen Gebieten (7 Programme: NÖ, OÖ, Stmk., Slzb., Tirol, Ktn., Vbg.)

Für die Förderperiode 2000 – 2006 war die sogenannte Agenda 2000 von besonderer Wichtigkeit. Die Förderperiode hatte die nationale Kohäsion als übergeordnetes Motto. Als Ziele wurde die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sowie Wachstum und Beschäftigung in strukturschwachen Regionen festgelegt. Grundsätzlich sollte diese Förderperiode ausgleichsorientiert sein und sah mit der Agenda 2000 die kleinräumige Gebietsabgrenzung vor. Zur Koordination dienten die Leitlinien. Weiters gab es Zielprogramme, Gemeinschaftsinitiativen und Pilotprogramme.

Wie bereits oben erwähnt, gab es in dieser Förderperiode nur mehr drei Ziele:

- Ziel 1: Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand (1 Programm Bgld.)
- Ziel 2: Förderung von Regionen mit wirtschaftlichen und sozialen Strukturproblemen [8 Ziel 2-Programme (inkl. Phasing-Out-Gebiete): alle Bundesländer außer Bgld.]
- Ziel 3: Förderung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken (1 nationales Programm)

Mit der Förderperiode 2007 – 2013 kam es auch zu einer neuen strategischen Ausrichtung der EU-Regionalförderpolitik. War die Agenda 2000 die Leitstrategie für die vorangegangene Förderperiode, so sind dies nun die Lissabon- und Göteborg-Strategie. Die Lissabon-Strategie sollte die EU zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt machen. Die Göteborg-Strategie sollte die Lissabon-Strategie um die Umweltdimension erweitern. Dabei sollte Gefahren, die eine nachhaltige Entwicklung behindern, entgegengewirkt werden. Als solche Gefahren werden genannt: Globale Erwärmung, Langzeitauswirkungen von Chemikalien, Armut, Überalterung der Bevölkerung, Rückgang der biologischen Vielfalt und Verkehrsüberlastung.

Die Ziele 1, 2 und 3 aus der Förderperiode 2000 – 2006 wurden durch drei neue ergänzt: Konvergenz, Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie Europäische Territoriale Zusammenarbeit.

Ad 2. Förderprogramme

Was die Förderprogramme betrifft, so kamen zwischen 1995 und 1999 für NÖ das Ziel 2 (Förderung von Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung) sowie das Ziel 5b (Förderung von ländlichen Gebieten) und die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG II und RETEX zur Geltung. In der Förderperiode 2000 - 2006 wurden nur mehr das neu festgelegte Ziel 2 (Förderung von Regionen mit wirtschaftlichen und sozialen Strukturproblemen) sowie die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG II und LEADER+ eingesetzt.

Für die Förderperiode 2007 – 2013 wurden die Ziele neu definiert. In NÖ kamen sowohl die Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie Europäische Territoriale Zusammenarbeit zum Tragen. Für diese Förderperiode gibt es keine Gemeinschaftsinitiativen mehr.

Ad 3. Rechtliche Rahmenbedingungen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen, die für die Umsetzung der EU-Regionalförderpolitik in Österreich eine Rolle spielen, finden sich einerseits im Gemeinschaftsrecht, andererseits im B-VG.

Auf EU-Ebene ist hier besonders der Vertrag von Maastricht und seit 1. Dezember 2009 der Vertrag von Lissabon zu nennen. Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union sind besonders folgende Artikel hervorzuheben: Art 4 Abs 2 lit c, Art 162 bis 164 sowie Art 174 bis 178.

Art 4 Abs 2 lit c legt fest, dass der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt der EU eine geteilte Zuständigkeit zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten ist.

Art 162 bis 164 regelt den ESF und in den Art 174 bis 178 wird der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt normieren. Zusätzlich wird der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhang im Protokoll Nr. 28 behandelt.

Was das B-VG betrifft, so sind besonders die Art 2, 15a sowie 23c und 23d zu erwähnen. Art 2 B-VG normiert Österreich als Bundesstaat. Art 15a B-VG ist die rechtliche Grundlage für die sogenannten Ländervereinbarungen. Art 23c regelt die institutionelle Teilnahme der Länder im AdR und Art 23d die innerstaatliche Mitwirkung der Länder in Fragen der EU-Angelegenheiten.

Ad 4. Die Ergebnisse der EU-Regionalförderpolitik für NÖ

Bevor hier auf die konkreten Ergebnisse der EU-Regionalförderpolitik für NÖ eingegangen wird, soll zunächst auf einen grundlegenden Aspekt hingewiesen werden. Der EU-Beitritt Österreichs hat auch für NÖ wesentliche Änderungen mit sich gebracht. Anders formuliert, die nö. Politik wurde europäisierter. Dies lässt sich rein formal daran festmachen, dass eine eigene Abteilung für Regionalpolitik in der nö. Verwaltung geschaffen, ein nö. Verbindungsbüro in Brüssel gegründet wurde und NÖ im AdR vertreten ist.

Was nun konkret die Ergebnisse der EU-Regionalpolitik für NÖ betrifft, so lassen sich diese sowohl an ihrem materiellen als auch immateriellen Mehrwert messen. Der materielle Mehrwert kann in drei Punkten zusammengefasst werden:

1. Zusätzliche Finanzmittel aus den EU-Strukturfonds für die Regionalförderung
2. Durch die EU-Strukturfonds entsteht eine starke Hebelwirkung für die Mobilisierung von zusätzlichem öffentlichem und privatem Kapital auf nationaler Ebene
3. Dadurch wird die Verwirklichung auch unkonventioneller, risikoreicherer, schwierig finanzierbarer Projekte erleichtert

Der immaterielle Mehrwert liegt vor allem darin begründet, dass neue Formen der Zusammenarbeit entstehen, die ohne die Anregung der EU-Strukturpolitik nicht entstanden wären. Durch diese Zusammenarbeit entstehen ein Informationsaustausch sowie ein Netzwerk verschiedener Akteure, die auch in anderen Projekten hilfreich und zweckdienlich sind. Die EU-Strukturpolitik ist somit ein Stimulus für andere Kooperationen.

Was die Governance-Struktur betrifft, so sollen hier nochmals die wesentlichen Akteure genannt werden. Auf der EU-Ebene ist dies die EU-Kommission bzw. konkret die Generaldirektion für Regionalpolitik. Das BKA und die ÖROK sind die wesentlichen Akteure auf nationaler Ebene. In Niederösterreich spielt die Landesregierung, hier besonders der LH und der für Regionalpolitik zuständige LR, eine wesentliche Rolle. In der Landesverwaltung selbst ist der Geschäftsstelle des Landes NÖ für EU-Regionalpolitik hervorzuheben. Auf kommunaler Ebene sind die Gemeinden zu erwähnen sowie deren Interessensvertreter, der Städte- und Gemeindebund.

Grundsätzlich beginnt jede Förderperiode damit, dass die Generaldirektion für Regionalpolitik die Schwerpunkte für die jeweilige Förderperiode festlegt. Ebenso erstellt die Generaldirektion einen Vorschlag über das Budget der Strukturfonds sowie die

Grundregeln für deren Einsatz und übermittle diesen an den Europäischen Rat. Dieser kann den Vorschlag der Generaldirektion für Regionalpolitik über das Budget der Strukturfonds sowie die Grundregeln für deren Einsatz annehmen oder abändern. Für Österreich bedeutet dies konkret, dass das BKA diesen Entwurf bekommt und diesen an die Bundesländer und Gemeinden verschickt. Die ÖROK dient als Informations-, Diskussions- und Kommunikationsplattform zur Kooperation von Bund, Ländern und Gemeinden in Fragen der Raumordnung und Raumplanung sowie der Regionalpolitik. Die Länder und Gemeinden haben die Möglichkeit konkret auf den Entwurf der Generaldirektion für Regionalpolitik einzugehen und ihre eigenen Wünsche bzw. Forderungen zu deponieren. Die ÖROK übernimmt hier, wie bereits angeführt, innerhalb Österreichs eine koordinierende Rolle.

Nachdem der Vorschlag der Generaldirektion für Regionalpolitik seitens des Europäischen Rats angenommen wurde, werden die beschlossenen Strukturmittel nach Mitgliedsstaaten und Zielen aufgeteilt. Die EU-Kommission verhandelt mit den Mitgliedsstaaten, welche Gebiete aus welchen Fonds Mittel erhalten.

Was Rolle der Informationsdrehscheibe der ÖROK sowie das generelle Aufzeigen der Governance-Struktur betrifft, sei hier nochmals der STRAT.AT als Beispiel genannt. Für die Förderperiode 2007 – 2013 wurde seitens der EU-Kommission festgesetzt, dass die EU-Mitgliedsstaaten eigene Nationale Strategische Rahmenpläne entwickeln mussten. Der österreichische Nationale Strategische Rahmenplan, der STRAT.AT, wurde bereits 2005 formuliert, wobei der ÖROK hier eine maßgebliche Rolle zukam. An der Ausarbeitung des STRAT.AT waren alle für die österreichische Regionalpolitik verantwortlichen Akteure auf Bundes- und Landesebene – in NÖ sei hier besonders auf die Geschäftsstelle des Landes NÖ für EU-Regionalpolitik verwiesen – die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie die Vertreter von Nichtregierungsorganisationen vertreten. Der STRAT.AT war einer der ersten Nationalen Strategiepläne, der bei der EU-Kommission eingereicht wurde. Er wurde am 4. April 2007 offiziell genehmigt.

Was nun die konkreten Unterstützungsmaßnahmen betrifft, so sind nach dem die Förderprogramme für NÖ seitens der EU-Kommission genehmigt wurden, diesbezüglich folgende Akteure zu nennen:

1. ecoplus
2. RIZ
3. TIP

4. Regionale Entwicklungsverbände/Regionalmanagements

Anhand der Governance-Struktur wird deutlich, dass die EU-Regionalpolitik viele verschiedene Akteure umfasst und ein sehr verhandlungsintensiver Prozess ist.

Bezüglich der EU-Regionalförderpolitik für NÖ kann abschließend festgehalten werden, dass NÖ sehr von der EU-Regionalpolitik profitiert hat und ein erfolgreicher Akteur im EU-Mehrebenensystem ist.

LiteraturangabenSammelbände und Monographien

Amt der NÖ Landesregierung (Hg.)
Ziel 2 Niederösterreich 2000 – 2006
Die Erfolgsbilanz
St. Pölten 2007a

Amt der NÖ Landesregierung (Hg.)
INTERREG IIIA
Erfolge in den Grenzregionen Niederösterreichs
St. Pölten 2007b

Amt der NÖ Landesregierung (Hg.)
Operationelles Programm
Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit Niederösterreich 2007 – 2013
Innovative Regionalentwicklung für NÖ
St. Pölten 2007c

Axt, Heinz-Jürgen
EU-Strukturpolitik.
Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts
Opladen 2000

Buchheim, Ute
Regionale Interessenvertretung in Europa
Nordrhein-Westfalen und Thüringen im Strukturvergleich
Opladen 2002

Bußjäger, Peter/Rosner, Andreas
Mitwirkung und Mitgestalten
Europa und die österreichischen Länder
Wien 2005

Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (Hg.)
Regionales Europa – Europäisierte Regionen
Frankfurt/Main, New York 2002

Dachs u. a. (Hg.)
Politik in Österreich
Das Handbuch
Wien 2006

Draxl, Petra/Schneidewind, Peter/Downes, Ruth
Systematische Evaluierung des Regionalmanagements in Österreich
Wien 2004

Europäische Kommission (Hg.)
Die Kohäsionspolitik 2007 – 2013
Erläuterungen und offizielle Texte
Luxemburg 2007

Gampa, Anna/Bußjäger, Peter (Hg.)
Subsidiarität anwenden
Regionen, Staaten, Europäische Union
La Sussidiarietà Applicata:
Regioni, Stati, Unione Europea
Wien 2006

Heintel, Martin
Regionalmanagement in Österreich
Professionalisierung und Lernorientierung
Wien 2005

Héritier, Adrienne (Hg.)
Policy-Analyse
Kritik und Neuorientierung
Opladen 1993

Fischer, Klemens H.
Lobbying und Kommunikation in der Europäischen Union
2. vollständig überarbeitete Auflage
Berlin 2005

Forum Politische Bildung (Hg.)
Regionalismus – Föderalismus – Supranationalismus
Informationen zur Politischen Bildung Nr.18
Innsbruck/Wien/München/Bozen 2001

Gesellschaft für Regionalforschung e. V. (Hg.)
Seminarbericht 51
Beiträge zum Winterseminar vom 23. Februar bis 1. März 2008 in Mauterndorf (Osttirol)
Heidelberg 2008

Große Hüttmann, Martin/Wehling, Hans-Georg
Das Europalexikon
Begriffe – Namen – Institutionen
Bonn 2009

Herr, Theodor
Katholische Soziallehre.
Eine Einführung.
Paderborn 1987

Immig, Beatrix
Die europäische Regionalpolitik
Bestandsaufnahme und Ausblick auf die Förderperiode 2007 – 2013
Saarbrücken 2007

Institut für Österreichkunde (Hg.)
Österreich in Geschichte und Literatur (Band 51)
Wien 2007

Krämer, Raimund (Hrsg.)
Regionen in der Europäischen Union
Beiträge zur Debatte
Berlin 1998

Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hg.)
Die fünfte Gewalt
Lobbyismus in Deutschland
Bonn 2006

Mayer, Stefan
Regionale Europapolitik
Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration
Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998
Wien 2002

Mayer-Tasch, Peter Cornelius
Politische Theorie des Verfassungsstaates.
Eine Einführung.
München 1991

Meirer, Gernot
Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder
Die gewerkschaftliche Organisation der Länder
Wien 2003

Michalowitz, Irina
Lobbying in der EU
Wien 2007

Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft
150. Jahrgang (Jahresband)
Wien 2008

Moras, Michael
Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union
Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der
Interessenvermittlung österreichischer und deutscher
Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration
Wien 1994

Neisser, Heinrich/Puntscher-Riekmann, Sonja (Hg.)
Europäisierung der österreichischen Politik
Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft
Wien 2002

Neisser, Heinrich/Verschraegen Bea (Hg.)
Die Europäische Union.
Anspruch und Wirklichkeit
Wien 2001

Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.)
Lexikon der Politikwissenschaft
Band 1 A-M
Theorien, Methoden, Begriffe
3. aktualisierte und erweiterte Ausgabe
München 2005

Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.)
Lexikon der Politikwissenschaft
Band 2 N-Z
Theorien, Methoden, Begriffe
3. aktualisierte und erweiterte Ausgabe
München 2005

Öhlinger, Theo
Verfassungsrecht
3., überarbeitete und erweiterte Auflage
Wien 1997

Ortner, Andreas Christian
EU Regionalförderpolitik
Grundlagen, Konzepte, Anwendungen
Saarbrücken 2008

ÖROK (Hg.)
Neunter Raumordnungsbericht
Wien 1999

ÖROK (Hg.)
Raumordnung im Umbruch
Herausforderungen, Konflikte, Veränderungen
Festschrift für Eduard Kunze
Sonderreihe Raum & Region – Heft 1
Wien 2003

ÖROK (Hg.)
EU-Kohäsionspolitik in Österreich 1995 – 2007
Eine Bilanz
Materialienband
Wien 2009

ÖROK (Hg.)
„Europaregionen“
Herausforderungen, Ziele, Kooperationsformen
Schriftenreihe Nr. 169
Wien 2005

Pelinka, Anton/Rosenberger, Sieglinde
Österreichische Politik
Grundlagen – Strukturen – Trends
2. aktualisierte Auflage
Wien 2003

Pernthaler, Peter
Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre.
2., völlig neubearbeitete Auflage
Wien/New York 1996

Pernthaler, Peter
Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union
25 Grundsätze
Wien 2000

Rosner, Andreas
Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder
Wien 2000

Schmitt-Egner, Peter
Handbuch zur Europäischen Regionalismusforschung
Theoretisch-methodische Grundlagen,
empirische Erscheinungsformen und
strategische Optionen des Transnationalen Regionalismus im 21. Jahrhundert
Wiesbaden 2005

Schubert, Klaus/Klein, Martina
Politiklexikon
Bonn 2006

Schön, Christina
Zur EU-Politik der österreichischen Bundesländer –
unter besonderer Berücksichtigung ihrer regionalpolitischen Interessen
Innsbruck 2009

Seeber, Jobst (Hg.)
Regionalmanagement, Migrations- und Integrationspolitik in der EU
Oldenburg 1995

Staudigl, Franz/Fischler, Renate (Hg.)
Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozess
Innsbruck 1996

Sturm, Roland/Zimmermann-Steinhart, Petra
Föderalismus.
Eine Einführung.
Baden-Baden 2005

Tomandl, Theodor
Rechtsstaat Österreich
Illusion oder Realität?
Wien 1997

Unterlechner, Josef
Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß
Normen-Praxis-Wertung
Wien 1997

Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.)
Europa von A bis Z.
Taschenbuch der europäischen Integration.
9. Auflage, Bonn 2006

Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.)
Europa von A bis Z.
Taschenbuch der europäischen Integration.
11. Auflage, Bonn 2009

Wiechmann, Thorsten/Löwis, Sabine von/Kaether, Johann (Hg.)
Das Modellvorhaben „Regionen der Zukunft“
Erfahrungen und Schlussfolgerungen für eine nachhaltige
Regionalentwicklung in Deutschland
Dresden 2004

Zeitschriften

Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft '81/3
Vierteljahreszeitschrift 10. Jahrgang
Schwerpunktthema: alter Föderalismus – neuer Regionalismus?

Beiträge in Sammelbänden, Zeitschriften und Lexika

Bergmann, Stefan: Die österreichischen Bundesländer und ihre auswärtigen Beziehungen, speziell in der Europäischen Union, in: Krämer, Raimund (Hrsg.): Regionen in der Europäischen Union. Beiträge zur Debatte, S.180 – 203, Berlin 1998

Burtscher, Wolfgang: Landesinterne Strukturen betreffend integrationspolitische Aktivitäten, in: Staudigl, Franz/Fischler, Renate (Hg.): Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozess, S. 61 – 65, Innsbruck 1996

Bußjäger, Peter: Die österreichischen Länder und die EU – eine Bilanz, in: Bußjäger, Peter/Rosner, Andreas: Mitwirkung und Mitgestalten. Europa und die österreichischen Länder, S. 1 – 42, Wien 2005

- Fallend, Franz: Bund-Länder-Beziehungen, in: Dachs u. a. (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, S. 1024 – 1040, Wien 2006
- Fallend, Franz: Europäisierung, Föderalismus und Regionalismus: Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf bundesstaatliche Strukturen und regionale Politik in Österreich, in: Neisser, Heinrich/Puntscher-Riekmann, Sonja (Hg.): Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft, S. 201 – 228, Wien 2002
- Fürst, Dietrich: Region/Regionalismus, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.) Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2 N-Z, Theorien, Methoden, Begriffe, 3. aktualisierte und erweiterte Ausgabe, S. 847 – 849, München 2005
- Fürst, Dietrich: Regionalmanagement zwischen Regionalkonferenz und Regionalplanung, in: Seeber, Jobst (Hg.): Regionalmanagement, Migrations- und Integrationspolitik in der EU, S. 9 – 24, Oldenburg 1995
- Große Hüttmann, Martin: Governance, in: Große Hüttmann, Martin/Wehling, Hans-Georg Das Europalexikon. Begriffe – Namen – Institutionen, S. 192f., Bonn 2009
- Gruber, Markus: Strukturfondsförderung in Österreich – eine Zwischen-Bilanz – Zusammenschau, in: ÖROK (Hg.): EU-Kohäsionspolitik in Österreich 1995 – 2007. Eine Bilanz. Materialienband. S. 9 – 34, Wien 2009
- Harting, Ines: Struktur- und Regionalpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, S. 338 – 348, Bonn 2006
- Heins, Volker: Der unsichtbare Händedruck. Einwände gegen Lobbying, in: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, S. 69 – 77, Bonn 2006
- Heinzel-Schiel, Elisabeth: Die Aufgaben der Länderbüros in Brüssel am Beispiel Verbindungsbüro des Landes Niederösterreich, in: Staudigl, Franz/Fischler, Renate (Hg.): Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozess, S. 20 – 26, Innsbruck 1996
- Holzinger, Katharina: Mehrebenensystem, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.) Lexikon der Politikwissenschaft, Band 1 A-M, Theorien, Methoden, Begriffe, 3. aktualisierte und erweiterte Ausgabe, S. 553 – 554, München 2005
- Kohler-Koch, Beate: Regionen als Handlungseinheiten in der europäischen Politik, in: Krämer, Raimund (Hrsg.): Regionen in der Europäischen Union. Beiträge zur Debatte, S. 45 – 74, Berlin 1998
- Knodt, Michèle: Die Regionen in Europa, in: Forum Politische Bildung (Hg.): Regionalismus – Föderalismus – Supranationalismus, Informationen zur Politischen Bildung Nr.18, S. 66 – 76, Innsbruck/Wien/München/Bozen 2001
- Leif, Thomas/Speth, Rudolf: Die fünfte Gewalt – Anatomie des Lobbyismus in Deutschland, in: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, S. 10 – 37, Bonn 2006

- Lösche, Peter: Demokratie braucht Lobbying, in: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, S. 53 – 68, Bonn 2006
- Löwis, Sabine von/Wiechmann, Thorsten/Müller, Bernhard: Regionale Agenden in Deutschland – Akteure, Institutionen und Strategien nachhaltiger Regionalentwicklung am Beispiel der „Regionen der Zukunft“, in: Wiechmann, Thorsten/Löwis, Sabine von/Kaether, Johann (Hg.): Das Modellvorhaben „Regionen der Zukunft“. Erfahrungen und Schlussfolgerungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung in Deutschland, S. 13 – 79, Dresden 2004
- Mayntz, Renate: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, S. 39 – 56, Opladen 1993
- Mittag, Jürgen: Ausschuss der Regionen, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.), Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, S. 84 – 87, 11. Auflage, Bonn 2009
- Neisser, Heinrich: Die Grundordnung der Europäischen Union, in: Neisser, Heinrich/Verschraegen Bea (Hg.): Die Europäische Union. Anspruch und Wirklichkeit, S. 1 – 66, Wien 2001
- Polaschek, Martin F.: Bundesstaatlichkeit in Diskussion. Österreichs Föderalismus am Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Forum Politische Bildung (Hg.): Regionalismus – Föderalismus – Supranationalismus, Informationen zur Politischen Bildung Nr.18, S. 22 – 35, Innsbruck/Wien/München/Bozen 2001
- Scheer, Günter: Fallbeispiel CENTROPE, in: ÖROK (Hg.): „Europaregionen“ - Herausforderungen, Ziele, Kooperationsformen, Schriftenreihe Nr. 169, S. 49 – 54, Wien 2005
- Schultze, Rainer-Olaf: Governance, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.) Lexikon der Politikwissenschaft, Band 1 A-M, Theorien, Methoden, Begriffe, 3. aktualisierte und erweiterte Ausgabe, S. 323 – 324, München 2005
- Schultze, Rainer-Olaf: Politikverflechtung, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.) Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2 N-Z, Theorien, Methoden, Begriffe, 3. aktualisierte und erweiterte Ausgabe, S. 711 – 712, München 2005
- Schwarz, Wolfgang: Regionalpolitik im Wandel: Von zentralistischer Planung zu partnerschaftlichen Netzwerken – das Modell Niederösterreich, in: ÖROK: Raumordnung im Umbruch. Herausforderungen, Konflikte, Veränderungen. Festschrift für Eduard Kunze. Sonderreihe Raum & Region – Heft 1, S. 74 – 89, Wien 2003
- Schwarz, Wolfgang: EU-Regionalpolitik – das Modell Niederösterreich: Erfolge, Mehrwert, künftige Gestaltung, in: Institut für Österreichkunde (Hg.): Österreich in Geschichte und Literatur (Band 51), S. 68 – 94, Wien 2007
- Schwarz, Wolfgang: Wege und Perspektiven der Regionalpolitik in Niederösterreich – Mehrfacher thematisch-strategischer Paradigmenwechsel, in: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft, 150. Jahrgang (Jahresband), S. 49 – 74, Wien 2008a

Schwarz, Wolfgang: Erfahrungen und Perspektiven bei der Gestaltung der EU-Regionalpolitik aus der Sicht Österreichs/Niederösterreichs, in: Gesellschaft für Regionalforschung e. V. (Hg.), Seminarbericht 51, Beiträge zum Winterseminar vom 23. Februar bis 1. März 2008 in Matrei (Osttirol), S. 18 – 42, Heidelberg 2008b

Speth, Rudolf: Wege und Entwicklung der Interessenpolitik: in: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, S. 38 – 52, Bonn 2006

Steininger, Barbara: Gemeinden, in: Dachs u.a. (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. S. 990 – 1007, Wien 2006

Stöver, Philip: Europäisierung, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.) Lexikon der Politikwissenschaft, Band 1 A-M, Theorien, Methoden, Begriffe, 3. aktualisierte und erweiterte Ausgabe, S. 219 – 220, München 2005

Tömmel, Ingeborg: Die Regionalpolitik der EU: Systementwicklung durch Politikgestaltung, in: Conzelmann, Thomas/Knodt Michèle (Hg.): Regionales Europa – Europäisierte Regionen, S. 39 – 68, Frankfurt/Main, New York, 2002

Internet

<http://centrope.info/baerdtneu>

http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_de.htm

http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prords/prdsc_de.htm

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/com_de.pdf

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:DE:PDF>

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?language=DE&body=REGI>

<http://www.noel.gv.at/Politik-Verwaltung/Europa/Europareferat.html>

<http://www.noel.gv.at/Politik-Verwaltung/Europa/EuropeDirect-Infostelle.html>

<http://www.noel.gv.at/Politik-Verwaltung/Europa/EU-Regionalpolitik.html>

http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_TC.pdf

http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Gruenbuch_AT_Stellungnahme_2009-02-26.pdf

http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/5.Reiter-Publikationen/OEROK-Empfehlungen/oerok_empfehlung_53.pdf

<http://www.oerok.gv.at/raum-region/europaeische-raumentwicklung/gruenbuch-zum-territorialen-zusammenhalt.html>

http://www.regionalmanagement-noe.at/uploads/leitbild_neu_2007.pdf

www.statistik.at/web_de/static/gliederung-in-nuts-einheiten_023722.pdf

Abstract

Ziel dieser Arbeit ist es, einen Überblick über das EU-Mehrebenensystem im Bereich EU-Regionalförderpolitik für Niederösterreich zu geben. Dabei wird auf den Regionenbegriff, die EU als Mehrebenensystem, die EU-Struktur- und Regionalpolitik, den österreichischen Bundesstaat als regionalpolitischer Referenzrahmen sowie Niederösterreich im Kontext der EU-Regionalförderpolitik eingegangen.

Governance, Regionalmanagement sowie Netzwerkanalyse bilden den theoretischen Ansatz dieser Arbeit.

Die Forschungsfragen lauten:

1. Wie lauteten die Förderprinzipien der EU-Regionalförderpolitik für die Zeiträume 1995 – 1999, 2000 – 2006 sowie 2007 – 2013?
2. Welche Förderprogramme wurden jeweils angewandt?
3. Wie lauten die gesetzlichen Rahmenbedingungen?
4. Was sind die Ergebnisse der EU-Regionalförderpolitik für NÖ?

Lebenslauf

Persönliche Daten:

Geburtsdatum: 30. Juli 1974
Geburtsort: Baden
Staatsbürgerschaft: Österreich
Familienstand: verheiratet, eine Tochter

Ausbildung:

1980 – 1984 Volksschule in Baden
1984 – 1988 Hauptschule in Baden
1988 – 1995 Bundeshandelsakademie in Baden
1996 Reifeprüfung

1995 – 1996 Präsenzdienst in Baden

1996 – 1997 Studium Internationale BWL

Seit 1997 Studium der Politikwissenschaft, Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, Geschichte, Philosophie und Volkswirtschaftslehre

Im Sommersemester 2000 Tutor an der Universität Wien (Vorlesung: Einführung in die Grundbegriffe von Recht und Staat für PolitikwissenschaftlerInnen)

Im Sommersemester 2001 Tutor an der Universität Wien (siehe oben).

Neben dem Studium der Politikwissenschaft:

- 16. Juni 1997 bis 30. Oktober 2004 bei der Vöslauer Heilquellenverwertung AG als Teilzeitkraft, davon 2 ½ Jahre als Fließbandarbeiter, 4 Jahre als Sirupmeister, ½ Jahr als Assistent des Technischen Vorstands. Interner Auditor bei Vöslauer Heilquellenverwertung AG

- Juli 2002 – Oktober 2003 Face-to-Face Interviewer bei Fessler-GfK Institut für Marktforschung Ges.m.b.H
- 13. bis 29. August 2004 ORF-Regieassistent während der Olympischen Spiele in Athen
- 1. November 2004 bis 30. Juni 2005 Outbound-Call-Center-Agent bei der Bank Austria-Creditanstalt
- Juli 2007 Praktikum im Newsroom der Industriellenvereinigung
- 1. Juli 2005 bis 31. August 2009 in Prag in Karenz bei Tochter Karoline Sophie
- Seit 17. September 2009 Bundesministerium für Inneres; Referent im Büro für Sicherheitspolitik