

Ergebnisse

Per Oktober 2005 hatte das externe ExpertInnen-Team rund um Johanna Zebisch vom Sozialwissenschaftlichen Institut die Analyse der Förderkriterien der Ziel 2 Förderung des Landes Salzburg 2000-2006 abgeschlossen. Diese Ergebnisse konnten den internen und externen ExpertInnen und InteressensvertreterInnen präsentiert werden.

DIE STRUKTURFONDS 2000-2006 – DAS ZIEL2 PROGRAMM IM LAND SALZBURG

1 Aufbau des Ziel 2 Programms in Salzburg

Das Ziel 2 Programm des Landes Salzburg 2000-2006 wird im Wesentlichen in zwei Dokumenten festgelegt.

i. Einheitliches Programmplanungsdokument Ziel 2 Salzburg 2000-2006

Das Einheitliche Programmplanungsdokument (EPPD) gibt die regionalwirtschaftlichen Problemstellungen im ländlichen Raum Salzburgs, das strategische Konzept zur sozio-ökonomischen Entwicklung dieses Gebiets sowie den Maßnahmenplan zur Umsetzung des Entwicklungskonzepts vor. Es formuliert zu diesem Zweck die folgenden **Leitziele** (EPPD S. 77):

1. Stärkung der betrieblichen Basis durch gezielte Standortattraktivierung in Kombination mit einer Forcierung von Neugründungen, insbesondere durch JungunternehmerInnen
2. Erhöhung der Innovationsaktivitäten der Betriebe in Industrie und Tourismus als zentrale Strategie zur Erhöhung der Wertschöpfung (Steigerung der „unit values“ der verkauften Produkte und Dienstleistungen) und damit zur **Verbesserung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit**
3. **Verringerung von Arbeitslosigkeit, Abwanderung und Arbeitspendelwanderung**, insbesondere im Hinblick auf Frauen und junge Menschen, durch eine Sicherung bzw. Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum
4. **Erhaltung der spezifischen Stärken und Wettbewerbsvorteile** der Region im Bereich von Umwelt und Naturraumpotenzial sowie der Kulturlandschaft als eine Grundvoraussetzung für die Lebensqualität der Bevölkerung und die Wettbewerbsfähigkeit im Tourismus.

Im EPPD-Text heißt es im Anschluss an die Auflistung dieser Leitziele: „Ergänzt werden diese Leitziele um die allgemeinen Zielsetzungen des Erhalts einer intakten natürlichen Umwelt und der Erreichung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern.“ (EPPD, S. 77) Es soll an dieser Stelle anhand der „Ergänzung“ der Leitziele um die allgemeine Zielsetzung „Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern“ noch einmal auf die prinzipielle Diskrepanz zwischen dieser additiven Zuordnung des Themas und dem eigentlichen Grundgedanken des Gender Mainstreaming eingegangen werden. Das Thema Chancengleichheit wird zwar als **Querschnittsthema** bezeichnet, das in alle anderen Zielvorstellungen und Fragestellungen mit einbezogen werden muss, aber de facto geschieht dies nicht. „Chancengleichheit“ wird als modernes Zubehör gesehen, welches eben *auch* mit Hilfe von *Zusatzmaßnahmen* abgedeckt werden muss. Diese Sichtweise setzt grundlegend falsche Akzente und widerspricht den EU-Vorgaben zur Integration der Chancengleichheit als Querschnittsthema.

Bedarfsgerechter Förderkriterien für Frauen und Männer Chancengleichheit im Ziel 2 Programm Salzburg 2000-2006

Ein Teilprojekt im Rahmen von "GenderAlp! Raumentwicklung für Frauen und Männer"

ii. Ergänzung zur Programmplanung Ziel 2 Salzburg 2000-2006

Die Ergänzung zur Programmplanung (EzP) formuliert die **konkreten Prioritätenachsen** und Maßnahmen zum Programm aus, legt die konkretisierten Zielsetzungen, Förderauswahlkriterien und ex-ante Bewertungen von Projektanträgen und Wirkungsindikatoren fest.

Es gliedert sich in Prioritätenachsen mit insgesamt 15 Maßnahmen:

- 1. Tourismus und Freizeitwirtschaft**
- 2. Produktionssektor** und produktionsnahe Dienstleistungen
- 3. Regionalentwicklung**
4. Technische Hilfe für die Programmumsetzung

2 Förderzielgebiete und Finanzvolumina – Österreich/Salzburg

Die Förderzielgebiete des Landes Salzburg für die Ziel 2 Förderungen der EU-Strukturfonds 2000-2006 liegen ausschliesslich in den südlichen Bezirken und damit im ländlichen Raum.

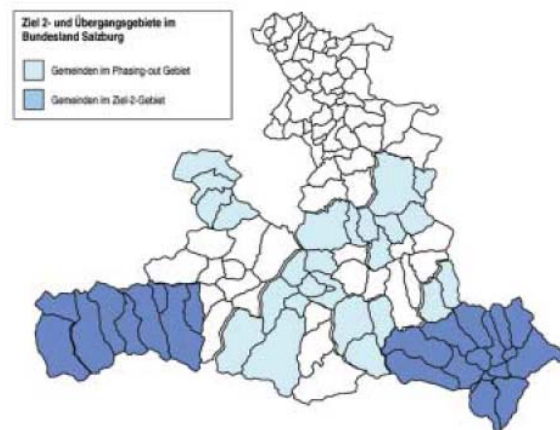


Abb. 1: Land Salzburg, Darstellung der Zielgebiete, EU-Strukturfonds 2000-2006

Das Ziel 2 Programm in Salzburg 2000-2006 umfasst rein EFRE-kofinanzierte Interventionen in Ziel 2 und Übergangsbereichen nach Ziel 5b, sog. Phasing-Out Gebieten mit einem Gesamtvolumen von 25,3 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln. Dabei ist eine Beteiligung durch den EFRE in der Höhe von 17,8 Mio. Euro, dies entspricht einem Anteil von 70% vorgesehen. Inklusive der Privatausgaben soll ein Gesamtinvestitionsvolumen von 87,5 Mio. Euro stimuliert werden.

Bedarfsgerechter Förderkriterien für Frauen und Männer Chancengleichheit im Ziel 2 Programm Salzburg 2000-2006

Ein Teilprojekt im Rahmen von "GenderAlp! Raumentwicklung für Frauen und Männer"

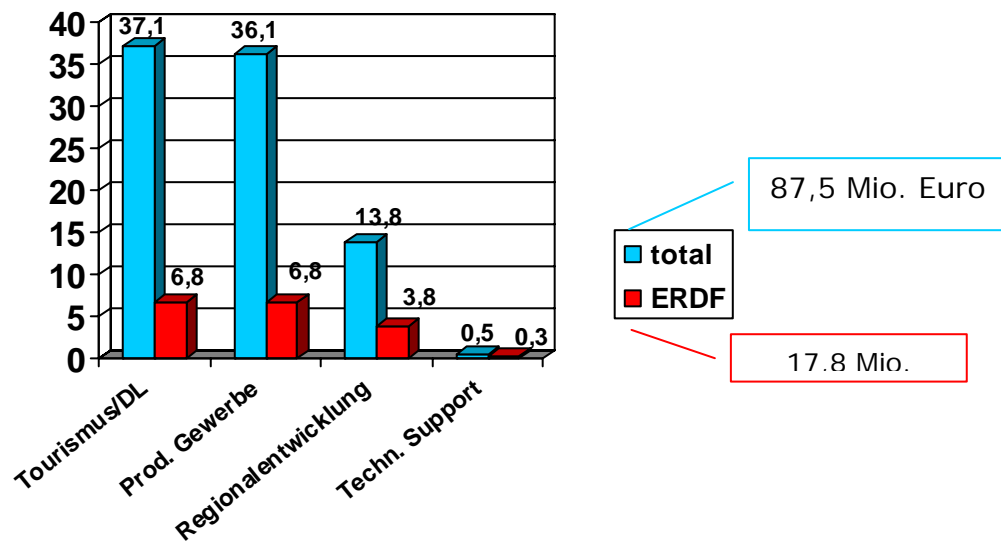


Abb. 2: Mittelallokation Ziel 2 Land Salzburg 2000-2006, Quelle: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Ziel-2 Programms Salzburg 2000-2006, Austrian Research Centers

3 Halbzeitevaluierung ÖROK August 2005 und Chancengleichheit

Begleitend zum laufenden Prozess wurde 2003 eine Halbzeitevaluierung zur Feststellung der **Ergebnisse und Wirkungen sowie der finanzielle Leistungsfähigkeit und den Fortschritt** erstellt. Im August 2005 wurde diese Halbzeitevaluierung aktualisiert und kommt beim Aspekt Chancengleichheit zu dem Schluss, dass die Aufnahme der Maßnahme 3 in Prioritätenachse III, die Projektmanagerinnen für Chancengleichheit in den Regionalmanagements des Lungaus und des Pinzgaus, eine Maßnahme mit innovativer Maßnahme ist, die die Realisierung von anderen Chancengleichheitsprojekten begünstigt. Auch die Maßnahme 4 in der Prioritätenachse III zur Erhöhung der Erwerbsquote von Frauen im Zielgebiet ist eine wichtige wenn auch gering dotierte Maßnahme, deren Beiträge betreffend Chancengleichheit a priori als gering einzuschätzen ist.

Die überwiegende Zahl der bis jetzt eingereichten 208 Projekte wird als **Chancengleichheits-neutral** eingestuft (194 neutral, 3 chancengleichheitsprojekte, 11 Projekte auf Chancengleichheit ausgerichtet). *"Es ist jedoch davon auszugehen dass zahlreiche Projekte durchaus unterschiedlich auf die Situation von Frauen im Vergleich zu Männern wirken. Wie bereits in der Halbzeitevaluierung hingewiesen, wäre eine Prüfung, auf welcher Basis diese Beurteilungen zustande gekommen sind, lohnenswert. Hemmend für die breitere Umsetzung von Chancengleichheit ist auch die geringe institutionelle Verankerung auf der operativen Ebene der Programmumsetzung – bei den Fördereinrichtungen bzw. in den Regionen selbst."* (Aktualisierung der Halbzeitevaluierung 2005, S. 33).

Und stellt hinsichtlich der Potenziale in der begleitenden Evaluierung der Regionalmanagements fest: *"Weiters ist die regionsübergreifende Zusammenarbeit in Form von Stimulierung von interregionalen Netzwerken, gemeinsame Qualifizierungsmaßnahmen, Nahversorgung, etc. ein potenzielles künftiges Tärkefeld sowohl für die RegionalmanagerInnen als auch ProjektmanagerInnen für Chancengleichheit, das die weiterführende Bereitstellung entsprechender Ressourcen erfordern würde."* (Aktualisierung der Halbzeitevaluierung 2005, S. 35)

**Bedarfsgerechter Förderkriterien für Frauen und Männer
Chancengleichheit im Ziel 2 Programm Salzburg 2000-2006**

Ein Teilprojekt im Rahmen von "GenderAlp! Raumentwicklung für Frauen und Männer"

CHANCENGLEICHHEIT IM ZIEL 2 PROGRAMM IM LAND SALZBURG 2000-2006

Grundsätzlich ist festzustellen, dass mehrere gesetzliche Vorgaben auf EU-Ebene als auch auf Landesebene, die Integration des Aspekts der Chancengleichheit für Frauen und Männer als Querschnittsziel - und damit anzuwenden auf alle Maßnahmen - festschreibt.

1 13 vs 2 Die Hintertür – als ex-ante-Bewertung

Die Ergänzung zum Programm enthält in den vier Prioritätsachsen 15 Maßnahmen fest. Von diesen 15 Maßnahmen sind **zwei explizit auf das Thema Chancengleichheit** ausgerichtet:

- Maßnahme III.3: **ProjektmanagerInnen für Chancengleichheit** in den Regionalmanagements Lungau und Pinzgau
- Maßnahme III.4: Verbesserung der Chancengleichheit durch die Errichtung und den Ausbau von Weiterbildungs- und betrieblichen Kinderbetreuungseinrichtungen

Dazu ist grundsätzlich zu sagen, dass es wichtig und richtig ist explizite Chancengleichheits-Schienen im Förderprogramm zu etablieren. Allerdings kann dies keine Verankerung des Themas als Querschnittsmaterie ersetzen. Für alle restlichen 13 Maßnahmen des Programms entbindet folgender Passus in der ex-ante Bewertung indirekt von der Umsetzung des Aspekts der Chancengleichheit in der betroffenen Maßnahme:

*"Aufgrund der **Schwierigkeit der realistischen Messbarkeit** von Auswirkungen auf die Gleichstellung von Männern und Frauen wurden dafür die spezifischen MaßnahmenIII.3 ...III.4 ...geschaffen." (EzP, z. Bsp. S 53)*

Die ex-ante Bewertung bezieht sich in allen Maßnahmen auf die Bereiche

- Situation auf dem Arbeitsmarkt
- Beurteilung der Umweltsituation
- Gleichstellung von Männern und Frauen

Jenen Bereichen, die als Projektselektionskriterien (EzP, S. 4) genannt werden. In der Umsetzung des EzP zeigt sich jedoch, dass für das Thema der Gleichstellung angenommen wird, dass die Wirkung von Fördermaßnahmen in Tourismus, Produktion und Regionalentwicklung (die eine erhebliche Bedeutung für die ländlichen Regionen in Salzburg und für Frauen als Erwerbsbranche haben) auf Frauen und Männer gleich ist. Dem muss aus den oben angeführten Gründen der Relevanz geschlechtsspezifischer Bedürfnisse für die Regionalentwicklung entschieden widersprochen werden.

2 Die scheinbare Neutralität – als Wirkungsindikatoren

Bereits erwähnt wurde die Kategorisierung von Projekten mithilfe von **Wirkungsindikatoren**. Diese decken die folgenden Bereiche ab:

- Umwelt
- Chancengleichheit
- Städtischer/ländlicher Raum

In Bezug auf die Chancengleichheit wird folgendes Schema vorgegeben:

- hauptsächlich auf die Gleichbehandlung von Frauen und Männern gerichtet
- die Gleichbehandlung fördernd
- in Bezug auf die Gleichbehandlung neutral

Wie bereits in der Aktualisierung der **Halbzeitevaluierung** dargestellt, sind mit Ende 2004 194 von 208 Projekten als chancengleichheitsneutral eingestuft worden. Beispielhaft sei hier noch einmal der Bereich der **Tourismusförderung** angesprochen. Die ländlichen Regionen zeichnen sich durch eine erhöhte Abhängigkeit von diesem Wirtschaftsbereich aus, insbesondere als die Erwerbsquote von Frauen in diesem Bereich überproportional hoch ist. Nicht zu vergessen sind auch die indirekt an den Tourismus angekoppelten, weiblich dominierten Dienstleistungsbereiche (MasseurInnen, FriseurInnen, etc.).

Davon ausgehend dass Frauen und Männer aufgrund ihrer unterschiedlichen Lebenslagenmuster auch unterschiedliche Bedürfnisse an den Arbeitsplatz (Erreichbarkeit, Arbeitszeit, saisonale Stabilität, Einkommen) haben, sind geschlechtsspezifisch unterschiedliche Auswirkung von Tourismusfördermassnahmen logisch kohärent. Einerseits ist hier die Tatsache des Nutzenzugangs unterschiedlicher Ziel- und Bevölkerungsgruppen zu beleuchten andererseits der möglichst effiziente und transparente Mitteleinsatz öffentlicher (Steuer-)Gelder. Beides ist im überwiegenden Teil der Programmgestaltung des Ziel 2 Land Salzburg 2000-2006 Programms nicht durchgängig gegeben bzw. berücksichtigt.

3 Intendierte vs. nicht-intendierte Nebenwirkungen

Im besonderen Maße beruht das Ergebnis der oben ausgeführten Analyse der Programmplanungsdokumente darauf, dass wohl die intendierten (also beabsichtigten) Wirkungen einer Maßnahme genau definiert sind – Arbeitsmarkt, Umwelt, Wettbewerbsfähigkeit etc. – jedoch das **Blickfeld der nicht-intendierten oder indirekten "Nebenwirkungen" von Maßnahmen ausgeblendet** werden. Genau diese Perspektive wäre die Aufgabe einer Querschnittsmaterie wie dem Thema der Chancengleichheit, die jedoch wie dargestellt nicht in der vorgesehen Art und Weise realisiert wurde.

Das Prinzip der nicht-intendierten Nebenwirkungen

Das Prinzip der Nicht-intendierten Nebenwirkungen geht davon aus, dass in einem Wirtschafts- und Gesellschaftssystem mit einer Vielzahl von Parametern, die miteinander in Wechselwirkung stehen, keine Aktion ausschliesslich in eine Richtung wirkt. Besonders zu berücksichtigen wäre dieses Prinzip im Bereich der ex-ante Evaluierung und der Wirkungsindikatoren. Bereiche, in denen der Beitrag eines Projekts zur Gleichstellung von

Bedarfsgerechter Förderkriterien für Frauen und Männer Chancengleichheit im Ziel 2 Programm Salzburg 2000-2006

Ein Teilprojekt im Rahmen von "GenderAlp! Raumentwicklung für Frauen und Männer"

Frauen und Männern belegt und gemessen werden soll. Im Laufe der Diskussionen um das Projekt der "Bedarfsgerechten Förderkriterien für Frauen und Männer" stellt sich immer mehr heraus, dass dieses Prinzip eine Art zu denken ist, die erlernt werden muss, aber – und das erscheint in diesem Prozess besonders wichtig – auch relativ rasch erlernt werden kann. Als Beispiel sei hier die **Hochtechnologieförderung** angeführt, die die Schaffung von Arbeitsplätzen als beabsichtigte Wirkung deklariert und die vor allen in der Schaffung von Arbeitsplätzen in höherqualifizierter technischer Ausprägung, Frauen tendenziell benachteiligt – nicht in der Absicht, dies zu tun, aber doch als messbare und tatsächliche nicht-beabsichtigte Nebenwirkung.

Ebenso ist es eine nicht intendierte Nebenwirkung der **höheren Bildungsbeteiligung** von Frauen, dass dadurch **Abwanderungstendenzen** in einer Region verstärkt werden: Wenn viele junge Frauen in größerer Zahl in Ballungszentren abwandern, weil sie dort bessere Berufschancen und eine größere persönliche Freiheit in ihrer allgemeinen Lebensgestaltung erwarten, dann tun sie dies auch nicht in der Absicht, ihrer Heimatregion oder gar der bäuerlich strukturierten Landwirtschaft zu schaden. Dennoch ist es eine messbare Folge der veränderten Lebensplanungen junger Frauen, dass es für junge Landwirte immer schwerer wird, eine Partnerin zu finden. Dies trägt – als nicht intendierte Nebenwirkung – auch mit zu den starken Veränderungen im landwirtschaftlichen Sektor bei.

Ungleiche Nutzenverteilungen werden sich nicht immer vermeiden lassen und es ist eine politische Entscheidung, wie damit umgegangen wird, aber es ist in jedem Fall erforderlich, nicht intendierte Nebenwirkungen zu beachten, in geeigneter Weise zu quantifizieren und in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen. Sie sollten aber nicht ignoriert werden, wenn man nicht unliebsame Spätfolgen sozialer Fehlentwicklungen riskieren möchte.

Es gibt also nur sehr wenige Fördermaßnahmen, deren Auswirkungen tatsächlich völlig geschlechtsneutral sind. Auch der Nutzen ist meist geschlechtsabhängig. Wenn sich also bei Folgenabschätzungen gravierende Nachteile für eine bestimmte Gruppe ergeben (dies gilt auch für andere Sozialkategorien, z.B. Jugendliche, SeniorInnen, MigrantInnen etc.) sind diese Nachteile zumindest durch andere Maßnahmen zu kompensieren. Eine unumgängliche Voraussetzung dafür ist es aber, **unterschiedliche Wirkungs- und Nutzeneffekte wahrzunehmen**. Die Einstufung von Maßnahmen und Projekten ex ante als „neutral in Bezug auf Geschlechtergleichstellung“ verhindert diese Wahrnehmung per Definition!

Nicht-intendierte Nebenwirkungen am Beispiel des Tourismus im Land Salzburg

Charakteristisch für den ländlichen Raum Salzburgs ist vor allem die starke Spezialisierung auf den Tourismus mit einem Beschäftigungsanteil von über 50 %. Diese Region ist eine der tourismusintensivsten in ganz Österreich. Problematisch in diesem Bereich sind teilweise Nachfragerückgänge, die vorwiegend durch strukturelle Nachfrageveränderungen bedingt sind: Es zeichnet sich eine deutliche Aufteilung in ein niedrigpreisorientiertes und ein qualitätsorientiertes (Hochpreis)-Segment ab, während die bisher dominierende Nachfrageschicht der FamilienurlauberInnen im mittleren Preis- und Qualitätssegment an Bedeutung abnimmt. Der Tourismusbereich ist mit großem Abstand der wichtigste Arbeitsmarkt für Frauen im ländlichen Raum Salzburg. Frauen sind daher die Hauptbetroffenen von Problemen und Schwankungen in diesem Sektor.



**Bedarfsgerechter Förderkriterien für Frauen und Männer
Chancengleichheit im Ziel 2 Programm Salzburg 2000-2006**

Ein Teilprojekt im Rahmen von "GenderAlp! Raumentwicklung für Frauen und Männer"

Bei einer gleichstellungsorientierten Förderpolitik müssten die folgenden **Fragen** gestellt werden:

- Wer ist wo beschäftigt?
- Wer profitiert von Expansion besonders?
- Wie wirken sich saisonale Schwankungen speziell auf Frauenarbeitsplätze aus?
- Welche Arbeitsplätze sind von allgemeinen Nachfrageverschiebungen vorwiegend betroffen?
- Sind von strukturellen Verschiebungen (mehr Hochpreis-Angebote, weniger niedriges Preissegment) auch z.B. Kleinunternehmerinnen betroffen?
- Wie wirken sich die typischen Arbeitszeiten im Tourismus (mit Spitzenbelastungen in den Abendstunden, an Wochenenden und in den Ferien) geschlechtsspezifisch aus?
- Wie wirkt sich die allgemein akzeptierte Zielsetzung einer permanenten Anhebung des Standards der Beherbergungsbetriebe auf die Art der Arbeitsplätze aus?
- Wie viele Beherbergungsbetriebe im Niedrigpreissektor gehen verloren, wer ist davon im Wesentlichen betroffen?
- Wie ist die Lage der Kleinunternehmerinnen im Tourismus, z.B. freie Masseurinnen, Friseurinnen etc. im Hochpreisangebot der Hotellerie (hinsichtlich existenzsichernder Einkommen, Arbeitszeiten oder sozialer Sicherheit)?