

Projktifizierung durch EU-Förderung

Konturen und Tätigkeitsbereiche der EU-Projektwelt

Sebastian M. Büttner, Lucia Leopold und Matthias Posvic

Beitrag zur Ad-hoc-Gruppe »Die Europäisierung der Gesellschaften Europas: Zwischen nationalstaatlicher und globaler Vergesellschaftung« – organisiert von Martin Heidenreich

In den vergangenen Jahrzehnten wurde vielerorts eine umfassende De-Standardisierung von Arbeit und Leben beobachtet. Dies kommt nicht zuletzt auch in der massiven Zunahme von befristeten Beschäftigungsverhältnissen und im Anstieg von Projektarbeit in vielen Bereichen des Arbeitslebens zum Ausdruck. Entsprechend zeichnen Luc Boltanski und Éve Chiapello (2006) in ihrem Buch *Der Neue Geist des Kapitalismus* die Formierung einer neuen postindustriellen Arbeits- und Wirtschaftsordnung nach, deren soziale Organisation überwiegend auf Netzwerken und projektförmig organisierten Tätigkeiten basiert. Für Boltanski und Chiapello ist diese *cité par project* jedoch nicht nur Ausdruck der Veränderung des Wirtschaftslebens. Sie stelle vielmehr eine neue Ordnung gesellschaftlichen Zusammenlebens dar, die das Denken und Handeln der Menschen zunehmend prägt und heute ganz entscheidend beeinflusst, wie die Menschen ihr Leben organisieren und strukturieren (Boltanski, Chiapello 2006: 147ff.).

Ausgehend von diesen Überlegungen gehen wir in diesem Beitrag der Verbreitung der *Projektlogik* in einem gesellschaftlichen Bereich nach, der in der Diskussion um die Projektifizierung von Arbeit und Leben bisher nur unzureichend beleuchtet worden ist: der öffentliche Sektor – genauer gesagt: die vielfältigen Arbeits- und Tätigkeitsbereiche rund um die EU-Förderpolitik. Die projektförmige Finanzierung und Implementation der übergeordneten politischen Ziele der Europäischen Union (EU) stellt längst eine der dominanten Regierungstechniken der heutigen EU-Politik dar. Mittlerweile wird eine Vielzahl von politischen Maßnahmen der EU nach Maßgabe projektbasierter Förderung umgesetzt. Dies schafft einen Bedarf an Spezialberufen und professioneller Wissensarbeit, die mit der Logik und Funktionsweise europäischer Projektförderung

ist innerhalb der letzten zwei bis drei Jahrzehnte eine eigenständige *Projektwelt* entstanden, die vielfältige Tätigkeiten rund um die Akquise, Implementierung, Verwaltung, Evaluation und Begutachtung von EU-geförderten Projekten hervorgebracht hat. Diese Projektwelt der EU-Förderpolitik kann als Teilbereich und als Teilerscheinung eines großeren Komplexes von spezialisierten, EU-bezogenen Tätigkeiten angesehen werden.¹ Sie ist Ausdruck einer neuartigen Organisation von

¹ Dieser Beitrag beleuchtet einen Teilaspekt von umfassenderen Spezialisierungs- und Professionalisierungstendenzen im transnationalen Feld EU-bezogener Tätigkeiten, die im Teilprojekt 5 *EU-Professionalismus: Eine wissenssoziologische Studie zur Professionalisierung von EU-Expertise* der DFG-Forschergruppe *Europäische Verge-*

Politikimplementationsprozessen, bei der nicht nur Verwaltungen und Verwaltungsangestellte, sondern eine Vielzahl von privaten Akteur/-innen und befristet Beschäftigten für die Dauer eines Projekts oder eines Programmes in die Umsetzung von politischen Maßnahmen eingebunden werden. In Analogie zu Boltanski und Chiapello (2006) stellt sich hier somit die Frage, ob in der Projektlogik der EU-Förderpolitik ein *neuer Geist* der Politik-Implementation zum Ausdruck kommt, der wesentliche Prinzipien der klassischen Bürokratie transzendiert und transformiert?

Wir werden nachfolgend zunächst die grundlegenden Merkmale der Projektorganisation und die Etablierung des Projektmanagements als Managementmodell darstellen, bevor wir die Etablierung der Projektförderung in der öffentlichen Verwaltung und in der EU-Politik genauer erläutern. Daraufhin werden wir die wichtigsten Prinzipien, Praktiken und Tätigkeitsbereiche der Projektwelt der EU-Förderpolitik sowie einige Merkmale der *Professionalisierung* des EU-Projektmanagements skizzieren. Dabei soll deutlich werden, wie stark die Logik des Projektmanagements die Umsetzung der EU-Förderpolitik mittlerweile determiniert und inwiefern die EU-Förderpolitik einen Prozess der Spezialisierung und Professionalisierung vorantreibt, der solche Akteur/-innen bevorzugt, die die Spielregeln der Projektwelt der EU-Förderung beherrschen und geschickt anzuwenden wissen.

Projektmanagement – Eine allgegenwärtige Organisationsform und Managementtechnik

Projektarbeit stellt heute in vielen gesellschaftlichen Bereichen eine sehr beliebte Form der Steuerung und Organisation menschlicher Tätigkeiten dar. Von der Planung und Durchführung künstlerischer und wissenschaftlicher Tätigkeiten bis zur Organisation von größeren Bauvorhaben und Abläufen in der Softwareentwicklung – überall trifft man heute auf Formen und Semantiken der Projektorganisation sowie auf Modelle und Standardtechniken des Projektmanagements. Ein *Projekt* wird üblicherweise als eine zeitlich begrenzte Unternehmung mit klaren Zielen und Vorgaben definiert, die hinsichtlich ihrer zeitlichen, finanziellen und personellen Rahmenbedingungen eindeutig festgelegt ist (Morris 1997; Lundin, Hartmann 2000). Diese zeitliche, inhaltliche und materielle Begrenzung ist das zentrale Merkmal eines Projekts im Gegensatz zu anderen Tätigkeiten und Organisationsformen, die in einem stärkeren Maße auf Dauer und Langfristigkeit angelegt sind. Aufgrund dieser höheren Volatilität und Kurzfristigkeit kommt einer möglichst umsichtigen und rationalen Planung, Verwaltung und Leitung von Projekten eine besondere Bedeutung zu. Dies hat in den vergangenen Jahrzehnten zu einer fortschreitenden Entwicklung und Verfeinerung verschiedenster Modelle und Techniken des Projektmanagements geführt (Stevens, Johnson 2002; Lock 2013). Grundsätzlich stimmen die meisten Konzepte des Projektmanagements in einem Punkt überein: dies ist die chronologische Organisation und Anordnung aller projektspezifischen Tätigkeiten nach dem Muster des sogenannten *Project-Lifecycle (PLC)*. Dieser reicht von der Initiierung und Planung des Projekts über die Phase

sellschaftung (FOR 1539) erforscht werden. Der allgemeine feldtheoretische Zugang des Projekts und das gesamte Spektrum an EU-spezifischen Tätigkeiten wurden bereits an anderer Stelle ausführlicher skizziert (vgl. Büttner, Mau 2014; Büttner et al. 2015).

der Implementation bis hin zur Kontrolle, Evaluation und Sicherung der Projektergebnisse und ist den meisten Konzepten des Projektmanagements in mehr oder weniger elaborierter Form inhärent (Hodgson 2004: 86f.).

Wie viele andere weit verbreitete Managementpraktiken wird auch die Erfindung des Projektmanagements (PM) den Gründervätern des wissenschaftlichen Managements zugeschrieben. Vor allem Frederick Taylor (1856–1915) sowie seine Schüler Henry Gantt (1861–1919) und Henri Fayol (1841–1925) entwickelten die ersten Methoden zur Kalkulation und Organisation von Projekten. Es sollte allerdings bis Ende der 1950er Jahre dauern, bis sich PM als ein gängiges Managementmodell etablierte; hauptsächlich im Kontext der Planung und Leitung größerer staatlich finanzierter Projekte – etwa große Militär-, Luft- und Raumfahrtprojekte, der Bau von Ölbohrplattformen, Staudämmen, Autobahnen, Industrieanlagen und ähnlichen Großprojekten (Garel 2013). Auf diesen Erfahrungen aufbauend wurden seitdem unterschiedlichste PM-Standards und -Techniken entwickelt und auf der ganzen Welt verbreitet (Hodgson 2004; Stevens, Johnson 2002; Bredin, Söderlund 2013; Project Management Institute 2013). PM konnte sich in nur wenigen Jahrzehnten somit nicht nur zu einem populären Managementmodell entwickeln; es ist vielmehr zu einem eigenen Wissenskomplex geworden, der ein eigenständiges Feld professioneller Praktiken mit globaler Reichweite konstituiert. Diese Entwicklung korrespondiert nicht zuletzt auch mit den kulturellen Standards der Postindustrialisierung (wie etwa der neuen Wissensökonomien und der Kreativwirtschaft) und den gegenwärtigen Anforderungen an Anpassungsfähigkeit, Flexibilität und der dauerhaften Offenheit gegenüber Veränderung (Grabher 2002). Demgemäß wird im Aufstieg der Projektlogik ein zentrales kulturelles Leitmotiv der gegenwärtigen post-industriellen Gesellschaft gesehen (Lundin, Söderholm 1995; Boltanski, Chiapello 2006; Packdendorff, Lindgren 2014).

Wie der Organisationssoziologe Damian Hodgson (2004) anmerkt, ist der gegenwärtige Erfolg der Projektlogik vor allem auch dem besonderen technizistischen Charakter des PM und seinem inhärenten rationalistischen Versprechen allumfassender Kontrolle geschuldet.² In der Tat wird PM gerade im heutigen Zeitalter der Flexibilisierung und Verflüssigung von Organisationsstrukturen als effektive Technik für die Kontrolle und Planung unterschiedlichster Organisationsprozesse angesehen. Entsprechend wird in den Anleitungen zu PM oft betont, dass bei effektiver Verwendung dieser Methoden alle Eventualitäten, die einen Einfluss auf die Leistungsfähigkeit und das Ergebnis eines Projekts haben, kontrollier- und kalkulierbar gemacht werden können (Nokes, Kelly 2007). Zudem wird PM als eine effektive Methode zur Steuerung und Kontrolle aller in einem Projekt involvierten Personen angesehen, indem es allen Beteiligten ein festes Set an Anweisungen an die Hand gibt, das sie durch alle Phasen der Projektlaufzeit hindurch anleitet (Hodgson 2002). In diesem Sinne vereint PM viele der bedeutsamsten Charakteristika, um die es seit jeher im Management und in der Steuerung von Organisationsabläufen geht. Daher wird PM auch bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen und öffentlichen Geldern als besonders nützlich angesehen und verstärkt in der öffentlichen Verwaltung eingesetzt.

² Siehe dazu auch: Hodgson, Briand (2013).

Projektmanagement als politisches Steuerungsinstrument: Das Beispiel der EU-Förderpolitik

Der Trend zur Projektifizierung hat auch vor den Toren der klassischen staatlichen Bürokratie und den Kernbereichen der *Public Policy* nicht halt gemacht. Spätestens seit den 1990er Jahren ist projektbasierte Beschäftigung im Zuge der Einführung von Konzepten des *New-Public-Managements* auch in der öffentlichen Verwaltung zu einer immer beliebteren Methode der Organisation und Steuerung von Verwaltungstätigkeiten geworden. Dies wurde in den vergangenen Jahren insbesondere von skandinavischen Politikwissenschaftler/-innen und Organisationsforscher/-innen intensiv untersucht und diskutiert.³ Dabei wurde auch betont, dass die Durchsetzung der Projektlogik in nationalen Verwaltungstätigkeiten nicht nur durch nationale Verwaltungsreformen, sondern vor allem auch durch die mannigfaltigen Programme der EU-Förderpolitik unterstützt wurde (Godenhjelm 2013). Damit kann die EU-Förderpolitik im heutigen Europa als ein bedeutsamer Impulsgeber für die Proliferation projektbasierter Tätigkeiten und für eine zunehmende Projektifizierung der Verwaltung betrachtet werden.

Wie oben bereits angedeutet, ist die Projektfinanzierung im öffentlichen Sektor an sich nichts Neues und nicht allein als Ausfluss der jüngeren New-Public-Management-Reformen zu verstehen. Die Vergabe öffentlicher Aufträge in Projektform und die Beauftragung von externen Leistungserbringer/-innen durch Projektförderung öffentlicher Institutionen hat eine lange Tradition. Schließlich entspricht die Projektförderung all jenen Anforderungen, die sich aus der Logik öffentlicher Finanzierung und der Implementation politischer Maßnahmen ergeben: nämlich eine starke Zweckgebundenheit der Mittel und eine starke Limitierung von zeitlichen und finanziellen Ressourcen.

Was allerdings neu ist, ist die Anwendung von Techniken des Projektmanagements in allen Phasen der Politikgestaltung und -umsetzung und die massive Ausbreitung von Praktiken des Projektmanagements in der öffentlichen Verwaltung (Sjöblom et al. 2013). Dieser Trend wurde vor allem auch durch internationale Initiativen befördert und zunächst ausführlich im Kontext der internationalen Entwicklungszusammenarbeit erprobt (Degnbol-Martinussen, Engberg-Pederson 2003: 40f.). Die in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit etablierte Praxis der Projektfinanzierung hat schließlich auch Einzug in die Umsetzungsstrukturen der EU-Politik gehalten. Die Methoden und Techniken der internationalen Entwicklungszusammenarbeit wurden von der EU-Kommission erstmals in den 1980er Jahren bei der Implementation eigener Förderprogramme im Mittelmeerraum angewendet.⁴ Heute ist die Logik des Projektmanagements tief in die Praxis der Planung, Umsetzung und Steuerung der EU-Förderpolitik eingeschrieben. Ein hoher Anteil des EU-Budgets wird auf der Grundlage von projektförmiger Finanzierung ausgegeben, wodurch die EU – oder genauer genommen: die Europäische Kommission – zur Verbreitung der Standards und Praktiken des strategischen Managements und des Projektmanagements auf dem gesamten Territorium der EU und auch darüber hinaus beigetragen hat (Büttner 2012).

³ Vgl. Sahlin-Andersson, Söderholm (2002); Sjöblom (2009); Löfgren, Poulsen (2013); Sjöblom et al. (2013); Fred (2015).

⁴ Dies geht zumindest aus einer Info-Broschüre zur Entwicklung der EU-Kohäsionspolitik hervor (vgl. European Commission 2008). Eine genaue historische Darlegung zur Entwicklung der Projektförderung im Kontext der EU-Kohäsionspolitik steht allerdings noch aus.

Die Umsetzung von politischen Maßnahmen auf der Basis von Projektförderung ist allgemeine Praxis in vielen Politikbereichen der Europäischen Union – von der Finanzierung von unzähligen regionalen und lokalen Entwicklungsprojekten im Kontext der Kohäsionspolitik, über die Umsetzung von sogenannten *Aktionsprogrammen* bis hin zur externen Zusammenarbeit in der EU-Nachbarschaftspolitik. Und auch die zahlreichen lokalen und regionalen Entwicklungsprogramme, die durch den Fonds für ländliche Entwicklung gefördert werden, folgen weitgehend denselben Prinzipien (Büttner 2012; Godenhjelm 2013). Etwa 60 Prozent des EU-Gesamtbudgets wird für die Förderung und Implementierung von EU-Programmen und somit auf die eine oder andere Art in Form von Projektförderung ausgegeben.⁵ Streng genommen sind alle Tätigkeitsbereiche der EU-Politikgestaltung, in denen projektförmige Förderung oder die Vergabe von Darlehen eine bedeutende Rolle spielen, nach den Prinzipien des Projektmanagements gestaltet. Auf diese Weise durchdringt die Logik des Projektmanagements alle Verwaltungsprozeduren und -bereiche der EU-Förderpolitik. Und in allen Tätigkeitsbereichen rund um Förderung ist akribisches und akkurate *Programming*⁶ entscheidend für die Planung und die Politikgestaltung.

Im Kontext der EU-Förderung hat sich somit gewissermaßen eine eigene *Projektwelt* etabliert – mit eigenen Regeln, Prozeduren und Standardpraktiken. Im Zuge dieser Entwicklungen ist auch eine starke Zunahme zahlreicher neuer Tätigkeiten und Berufe rund um die Planung, Verwaltung und Umsetzung der EU-Projektförderung zu beobachten. Genau genommen können wir die Entstehung eigener Berufszweige und Beschäftigungsformen rund um die Vergabe von EU-Förderung beobachten, wie etwa im Bereich des EU-Fundraising oder im EU-Projektmanagement. Indem sie Expertise, Beratung und verschiedene Dienstleistungen anbieten, gewinnen diese neuen, mittelbar oder direkt von der EU finanzierten *Professionals* in allen der EU nahestehenden Tätigkeitsbereichen zunehmend an Boden, was die Ausbreitung der Standards der EU-Förderung weiter beschleunigt. Einige Autor/-innen sprechen in diesem Zusammenhang sogar vom Aufstieg einer neuen *Projektklasse* im Kontext der EU-Förderstrukturen (Kováč, Kučerová 2006, 2009). Das heißt, projektbasierte Tätigkeiten und Professionals sind ein zentrales Element der Projektwelt der EU-Fördermittelpolitik.

5 Für die Periode 2007 bis 2013 betrug das Budget der EU insgesamt 975 Milliarden Euro, davon wurden etwa 630 Milliarden für EU-Programme ausgegeben. Auch der neue EU-Haushalt von 2014 bis 2020 weicht mit einer vereinbarten Summe von knapp 960 Mrd. Euro nicht fundamental vom vorherigen Finanzrahmen ab. Die drei größten Maßnahmen für die Mittelverwendung von EU-Geldern sind neben Direktsubventionen im Agrarsektor: 1) die Ausschreibung öffentlicher Aufträge, 2) Projektförderung bzw. die Auszahlung von Finanzhilfen und 3) die Vergabe von Darlehen. Von diesen dreien ist die projektförmige Finanzierung die bei Weitem bedeutsamste Maßnahme. Für weitere Informationen über das Vergabesystem siehe: European Commission, Public contracts and funding, 3. April 2015, http://ec.europa.eu/contracts_grants/index_en.htm) und European Commission, Budget. Multiannual Financial Framework, 03.04.2015, http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm.

6 »Programming« ist ein zentrales übergeordnetes Planungstool im gegenwärtigen Projektmanagement. Es wurde eingeführt, um die Implementierung bei einer größeren Zahl gleichzeitig laufender Projekte zu planen und zu kontrollieren (vgl. Maylor et al. 2006).

Die Projektwelt der EU-Förderung

Um einen Überblick über die unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche und die Vielfalt an Tätigkeiten und Beschäftigungsformen rund um die EU-Förderpolitik zu ermöglichen, unterscheiden wir im Folgenden drei verschiedene Beschäftigungsbereiche: a) *Spezialisierte Verwaltungseinheiten und Verwaltungsbehörden* auf weiteren Ebenen des Umsetzungsprozesses, b) *Empfänger/-innen*, die Förderung beantragen und im Erfolgsfall dann konkret vor Ort ein Projekt umsetzen und c) *spezialisierte Dienstleister/-innen*, die die zuvor genannten Gruppen in deren alltäglichem Geschäft beraten und unterstützen. Unserer Ansicht nach bilden diese drei Beschäftigungsbereiche die Grundstruktur der Projektwelt der EU-Förderpolitik (siehe auch Abbildung 1).

Spezialisierte Verwaltungseinheiten und Verwaltungsbehörden

Rund um das *Programming*, die Verwaltung und Überwachung der EU-Förderpläne gibt es eine große Anzahl unterschiedlichster Verwaltungseinheiten. Die allgemeinen Ziele der Förderpolitik und die zugehörigen Richtlinien werden in der Regel von den Generaldirektionen der EU-Kommission erstellt, häufig auch in Abstimmung mit Expert/-innen und Vertreter/-innen aus den Mitgliedsstaaten. Darauf aufbauend werden auch auf EU-Ebene für einzelne Politikbereiche spezifische Programme formuliert, die von den Generaldirektionen und spezialisierten Exekutivagenturen betreut werden oder – wie im Fall der Kohäsionspolitik – von eigens dafür eingerichteten Verwaltungsbehörden auf nationaler und regionaler Verwaltungsebene. Diese Verwaltungsbehörden haben üblicherweise die allgemeine Verantwortung für die Verwaltung und Koordinierung der Umsetzung eines bestimmten operationellen Programms.⁷ Diese Behörden sind zumeist in einem Ministerium der nationalen oder regionalen Regierung oder ähnlichen Einrichtungen untergebracht. Oft werden sie von weiteren technischen Abteilungen und Sekretariaten unterstützt, die dann vor allem für die Organisation der Projektausschreibungen, die Auswahl der potenziellen Mittelempfänger/-innen (*»beneficiaries«*) und die Überwachung der Projektumsetzung zuständig sind, wozu vor allem die rechtlichen und finanziellen Aspekte der Implementierung zählen. Weitere spezielle Verwaltungseinheiten im Kontext der EU-Förderung sind etwa auch die *Zertifizierungsstellen*, welche für die Buchhaltung und das Controlling der Projektausgaben zuständig sind, und sogenannte *Prüfstellen*, die sich hauptsächlich mit der Evaluation und der Berichterstattung bezüglich des effizienten Ablaufs der Projekte beschäftigen. Im Allgemeinen werden in diesen Einrichtungen öffentliche Angestellte mit je passender Spezialisierung (wie etwa Recht, Finanzen, etc.) beschäftigt. Die technischen Abteilungen verfügen zusätzlich noch über entsprechendes Fachpersonal mit zusätzlichen Spezialisierungen und Sonderwissen für bestimmte Sonderaufgaben, wobei diese Beschäftigungsform oftmals für die Dauer eines bestimmten Projektes befristet ist (etwa Projektmitarbeiter/-innen im Bereich der Programmverwaltung oder Mitarbeiter/-innen für PR- und Öffentlichkeitsarbeit für die Dauer einer Programmförderperiode). Im Bereich des Controlling und der Evaluation der Projekte

⁷ Siehe dazu folgende Datenbank mit allen Verwaltungsbehörden im Rahmen der Strukturförderung: (European Commission, Regional Policy, 3. April 2015, http://ec.europa.eu/regional_policy/manage/authority/authority_en.cfm).

werden oftmals auch externe Expert/-innen und Beratungsfirmen unter gesonderten Verträgen angestellt.

Empfänger/-innen (»beneficiaries«)

Die EU-Förderung bietet die Möglichkeit zur Entwicklung von Projekten für Akteur/-innen unterschiedlichster Art. Dementsprechend werden ganz unterschiedliche Einrichtungen in der ein oder anderen Weise zu *Empfänger/-innen* (»beneficiaries«) von EU-Förderung: nationale, regionale und lokale öffentliche Einrichtungen, öffentliche oder private Organisationen, Unternehmen, Verbände, Kammern, Forschungseinrichtungen, Nichtregierungsorganisationen (NROs), Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen, regionale Entwicklungsagenturen und viele andere regionale und lokale Organisationen und Netzwerke und auch einzelne Forscher/-innen. Dementsprechend gibt es auch ganz unterschiedliche Förderbereiche, die Projekte und Aktivitäten aus unterschiedlichsten Sektoren der Gesellschaft und Politikgestaltung umfassen. Die Bandbreite der Projekte reicht von der Einrichtung und Unterhaltung von Websites und Informationsplattformen über Publikationen, Infrastruktur, öffentliche Veranstaltungen, Personal, wissenschaftliche Studien, Forschungsprojekte bis hin zu größeren Bauprojekten gerade im Bereich der Infrastrukturentwicklung und Logistik, nur um einige Beispiele zu nennen.

Einige Empfängerorganisationen, insbesondere jene mit einiger Erfahrung im Einwerben europäischer Förderung, beschäftigen ihre eigenen EU-Fördermittelexpert/-innen, die für alle Aufgaben rund um die Fördermittelakquise und das EU-Projektmanagement zuständig sind. In diesen Abteilungen arbeiten spezialisierte Mitarbeiter/-innen an allen notwendigen Aufgaben, von der Einwerbung der Projektmittel bis zu deren Umsetzung, Verwaltung und Abrechnung. Im Gegensatz zu dauerhaft Beschäftigten in den Ministerien und der staatlichen Verwaltung sind diese Mitarbeiter/-innen in EU-Projekten oft nur befristet für die Dauer eines Projekts eingestellt. Daher müssen sie sich entsprechend den gewöhnlichen Anforderungen der »Projektlogik« (Boltanski, Chiapello 2006) immer wieder um neue Fördermittel und Projekte kümmern, um ihre fortlaufende Beschäftigung sicherzustellen. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass diese Beschäftigungsstruktur einen substanziellen Einfluss auf das Selbstverständnis der Beschäftigten hat und damit natürlich auch auf die Ergebnisse ihrer Arbeit.

Spezialisierte Dienstleister/-innen und Serviceanbieter/-innen

Wie bereits erwähnt, gibt es ein breites Spektrum an privaten und öffentlichen Serviceanbietern, die Informationsdienstleistungen, Beratung und auch spezialisierte Dienstleistungen rund um EU-Förderung anbieten. Diese Akteur/-innen sind mit den Prinzipien und Praktiken der EU-Projektförderung vertraut und übersetzen diese in lokale Kontexte. Sie weisen den höchsten Grad an Spezialisierung auf und können dementsprechend auch als zentrale Agenten der Konsolidierung und weiteren *Professionalisierung* der EU-Projektwelt betrachtet werden.

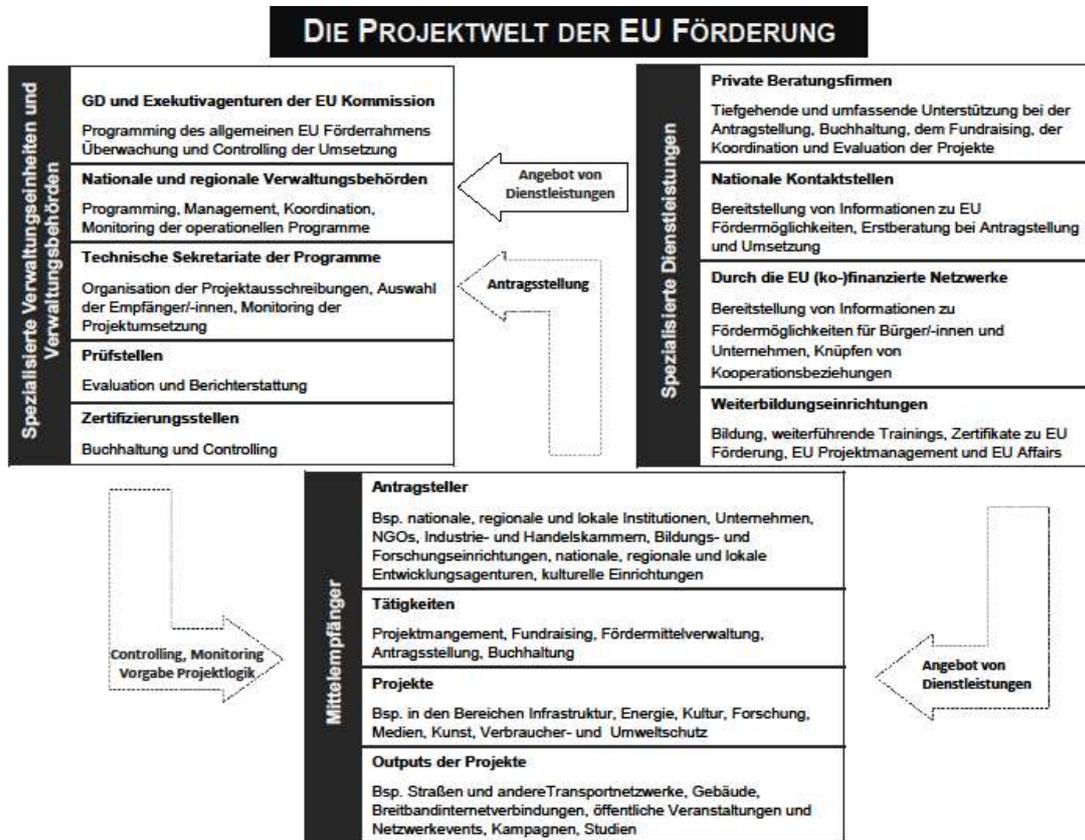
Öffentliche Dienstleister sind dabei in der Regel *nationale Kontaktstellen*, die von Regierungen für je spezifische EU-Programme eingerichtet und finanziert werden.⁸ Diese Einheiten sind üblicherweise in staatlichen Einrichtungen wie Ministerien zu finden, können aber auch in kleineren Städten, verteilt über ganz Europa, angetroffen werden. Weiterhin gibt es einige öffentliche Beratungsstellen und Netzwerke, die von der EU (ko-)finanziert werden (wie etwa *Europe Direct Center* oder *Enterprise Europe Networks* in allen größeren europäischen Städten). Die verschiedenen Informationsbüros und Kontaktstellen bieten grundlegende Beratung zu allen Aktivitäten der Projektarbeit an, insbesondere im Hinblick auf Beantragung und Umsetzung von EU-Projekten. Zusätzlich zu dieser allgemeinen Beratung und Informationsfunktion helfen diese Einrichtungen häufig auch dabei, potenzielle Projektpartner/-innen zu finden.

Während öffentliche Beratungseinrichtungen in der Regel kostenfrei für potenzielle Mittelempfänger/-innen sind – und dementsprechend nur grundlegende Beratung zu technischen Fragen und zur allgemeinen Antragsprozedur zur Verfügung stellen – gibt es auch immer mehr kommerzielle Beratungsunternehmen, die weitergehende Beratung und Unterstützung etwa beim Fundraising, beim Antragsprozess, beim Management oder bei der Evaluation und Abrechnung von EU-Projekten anbieten. Um all diese Aufgaben durchführen zu können, müssen diese kommerziellen Dienstleister ausgeprägte Kompetenzen im EU-Projektmanagement, detailliertes Wissen über die EU-Förderstrukturen und ein gewisses Maß an praktischer Erfahrung und Insiderwissen im Bereich der EU-Förderung vorweisen. Neben diesen Dienstleistungen bieten Beratungsfirmen bisweilen auch spezielle Trainings an, etwa zu Themen des EU-Projektmanagements oder EU-Fundraisings, sodass sie auf diesem Wege zusätzlich zur Professionalisierung der Aktivitäten rund um EU-Projektförderung beitragen.⁹

8 Man denke hier etwa an die nationalen Kontaktstellen zur EU-Wissenschaftsförderung unter Horizont 2020. (<http://www.horizont2020.de/beratung-nks-uebergreifend.htm#NKS>, 03.09.2015).

9 Ein Beispiel für die Dienstleistungen, die solche Beratungsfirmen anbieten, kann etwa am Beispiel von *Open Europe Consulting* nachvollzogen werden (<http://www.open-europe-consulting.de/?de=1176363300>, 3. April 2015).

Abb. 1: Tätigkeiten und Tätigkeitsbereiche in der EU-Förderpolitik



Quelle: Eigene Darstellung

Schlussbemerkungen

In diesem Beitrag haben wir argumentiert, dass »Projektifizierung« (Packendorff, Lindgren 2014) ein vorherrschender Trend in der Umsetzung von EU-Politik ist. Tatsächlich werden in vielen Politikfeldern der EU und in der Umsetzung vieler damit verbundener Maßnahmen in der einen oder anderen Weise Förderprogramme und -pläne formuliert, die die Grundlage für die (Ko-)Finanzierung zahlreicher lokaler Projekte darstellen. Diese Entwicklung ermöglicht es einer Vielzahl von Akteur/-innen und professionellen Organisationen aus verschiedensten gesellschaftlichen Teilbereichen, zusätzliche oder alternative Fördertöpfe zu erschließen oder auch neue Projektideen und -konzepte sowie Kooperationen zu entwickeln. Dies soll die EU-Politik näher an die Bürger/-innen bringen – wie es die EU-Kommission in offiziellen Verlautbarungen selbst gern propagiert; und dies bedeutet in der Regel die Anpassung lokaler Akteur/-innen an die Projektlogik der EU-Förderung und an die zeitlichen, inhaltlichen und organisatorischen Vorgaben des EU-Projektmanagements.

Die Organisationsform des Projektmanagements wird im Kontext der EU-Förderung vor allem dazu genutzt, die Politikumsetzung so weit wie möglich zu kontrollieren und lokale Entwicklungsprozesse in Einklang mit den übergreifenden Zielen der EU zu bringen. Jede Person, die

EU-Förderung beantragen möchte, muss dies auf *professionellem* Wege tun oder zumindest einer *professionellen* Organisation angehören, die auswahlfähig für EU-Förderung ist. Dies gilt nicht nur für Unternehmen und öffentliche Träger, sondern auch für die vielen zivilgesellschaftlichen Einrichtungen, die im Rahmen der Kohäsionspolitik auf vielfältige Weise von EU-Förderung profitieren (könnten). Dabei müssen sich alle Antragsteller/-innen mehr oder weniger genau an die offiziellen politischen Ziele und Visionen der Europäischen Union (Stichwort *Lissabon* und *Europa 2020*) bzw. an die Zielformulierungen in den Ausschreibungen und Programmen halten.

Wir haben argumentiert, dass Projektförderung ein hochgradig standardisierter und kodifizierter Wissenskorpus mit eigenen Praktiken geworden ist, sprich: eine distinkte *Welt* der EU-Projektförderung konstituiert. Durch die EU wird das Fundament für eine eigene Sphäre beruflicher Spezialisierung und Expertise gelegt. Dadurch bereitet sie der Entwicklung einer Vielzahl verschiedener und spezialisierter Berufe im Bereich der Supervision und Verwaltung der EU-Förderpläne und -programme den Weg, wobei sich diese Tätigkeiten über alle Stufen des EU-Projektkreislaufes und über alle Mitgliedsländer verteilen. Es kann also festgehalten werden, dass in den letzten beiden Jahrzehnten ebenso zahlreiche wie unterschiedliche Spezialaufgaben und -berufe rund um die Umsetzung von EU-Projekten entstanden sind, und zwar weit über den engen Bereich der EU-Administration und deren Stellvertreteradministrationen in den Mitgliedsländern hinaus. Diese neuen Berufe können als Prototypen für eine neue Ära des Professionalismus in der Politikgestaltung und -umsetzung angesehen werden. Die Arbeitsbedingungen dieser Professionals sind hochgradig projektifiziert. Das heißt, sie müssen die Logik des Projektmanagements internalisieren, anwenden und im Umgang mit der EU-Projektlogik und -rhetorik bestens vertraut sein. Viele dieser spezialisierten Professionals und Dienstleister/-innen werden nur für eine bestimmte Aufgabe und nur für die Dauer eines einzigen Projektes eingestellt und müssen daher permanent neue Projekte und Fördermittel akquirieren. Entsprechend unterliegen viele Tätigkeiten und Abläufe im Bereich der Projektwelt der EU-Förderpolitik einer signifikanten zeitlichen, räumlichen und thematischen Flexibilisierung. Darüber hinaus fungieren sie als Übersetzer von EU-Regulierungen in konkrete lokale Settings und müssen daher auch flexibel genug sein, um in einer Vielzahl thematischer Gebiete arbeiten zu können.

Wir haben in diesem Beitrag drei verschiedene Beschäftigungsbereiche unterschieden, die den Kern der Projektwelt der EU-Förderung bilden: a) *Spezialisierte Verwaltungseinheiten und Verwaltungsbehörden*, b) *Empfänger/-innen* und c) *spezialisierte Dienstleister/-innen und Serviceanbieter/-innen*. Wie zuvor gezeigt, können diese drei Bereiche weder einem speziellen Beschäftigungssektor zugeordnet werden noch umfassen sie einzelne Typen von Akteur/-innen und Handlungen. Sie liegen vielmehr quer zu den jeweiligen gesellschaftlichen Teilbereichen und Beschäftigungssektoren. Die Behörden der öffentlichen Verwaltung etwa können zugleich als Programmverwaltungseinheiten und als Empfänger/-innen von EU-Förderung fungieren. Darüber hinaus bieten viele öffentliche Einrichtungen sowie privatwirtschaftliche Beratungsunternehmen Hilfe beim Einwerben von Fördermitteln sowie im Projektmanagement und zu einzelnen Schritten des *Project-Lifecycle* (PLC).

Im Allgemeinen können im Tätigkeitsbereich der Projektwelt der EU-Förderpolitik jedoch zwei zentrale Differenzierungen ausgemacht werden: Eine Differenzierung zwischen jenen, die Förderung beantragen und dann damit bestimmte Ziele erfüllen müssen, und jenen, die die EU-

Förderung planen und überwachen. Die zweite Differenzierung umfasst jene, die relativ sicher in entfristeten Stellen beschäftigt sind, und jene, die entweder für die Dauer eines Projektes befristet angestellt oder freiberuflich als Serviceanbieter/-innen bzw. als selbstständige Berater/-innen tätig sind. Beide Differenzierungen sind tendenziell auch miteinander verknüpft, da die mit der Planung, Überwachung und Kontrolle der EU-Förderung Beschäftigten häufiger entfristet sind, als jene, die stärker von Projektförderung abhängig sind. Trotz all der Unterschiede im Hinblick auf den Beschäftigungsstatus und den Grad an Spezialisierung müssen alle Akteur/-innen in der Projektwelt der EU-Förderung zumindest über ein grundlegendes Verständnis der EU-Förderung verfügen und die Förderregeln und Arbeitsweisen für ihren jeweiligen Tätigkeitsbereich internalisiert haben. Dies hat auch einen gewissen Schub in Richtung *Professionalisierung* des Projektmanagements im EU-Förderungssystem mit sich gebracht und fördert die Ausweitung projektifizierter Arbeit und Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor und in angrenzenden, von EU-Projektförderung betroffenen Bereichen. In diesem Sinne repräsentiert die Projektwelt der EU-Förderung durchaus einen neuen Typus von Bürokratie, der alte administrative Prinzipien des Fachbeamtentums durch neue, am Management orientierte Praktiken des Regierens ersetzt und damit immer mehr professionelle und semi-professionelle Akteur/-innen direkt in die Strukturen der EU-Politikumsetzung hineinzieht.

Literatur

- Boltanski, L., Chiapello, È. 2006: Der neue Geist des Kapitalismus. Konstanz: UVK.
- Bredin, K., Söderlund, J. 2013: Project Managers and Career Models. An Exploratory Comparative Study. *International Journal of Project Management*, 31. Jg., 889-902.
- Büttner, S. M. 2012: Mobilizing Regions, Mobilizing Europe. *Expert Knowledge and Scientific Planning in European Regional Development*. London: Routledge.
- Büttner, S. M., Mau, S. 2014: EU-Professionalismus als transnationales Feld. *Berliner Journal für Soziologie*, 24. Jg., Heft 2, 141-167.
- Büttner, S. M., Leopold, L. M., Mau, S., Posvic M. 2015. Professionalization in EU Policy-Making? The Topology of the Transnational Field of EU Affairs. *European Societies* 17. DOI:10.1080/14616696.2015.1072229. Online-First-Version abrufbar unter <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14616696.2015.1072229> (Sept. 2015).
- Degnol-Martinussen, J., Engberg-Pedersen, P. 2003: AID. Understanding International Development Cooperation. London, New York, Copenhagen: Zed Books.
- European Commission 2008: EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future. Info-Regio Panorama, Brüssel.
- Fred, M. 2015. Projectification in Swedish municipalities. A case of porous organizations. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19. Jg., Heft 2, 49-68.
- Garel, G. 2013: A History of Project Management Models. From Pre-Models to the Standard Models. *International Journal of Project Management*, 31. Jg., 663-669.
- Godenhjelm, S. 2013: Project Impact in a Multi-Level Context. The Case of the European Fisheries Fund Evaluation in Finland. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17. Jg., Heft 2, 79-101.
- Grabher, G. 2002: Fragile Sector, Robust Practice. *Project Ecologies in New Media*. *Environment and Planning A*, 34. Jg., Heft 11, 1911-1926.
- Hodgson, D. 2002: Disciplining the Professional. The Case of Project Management. *Journal of Management Studies*, 39. Jg., Heft 6, 803-822.

- Hodgson, D. E. 2004: Project Work. The Legacy of Bureaucratic Control in the Post-Bureaucratic Organization. *Organization*, 11. Jg., Heft 1, 81–100.
- Hodgson, D., Briand, L. 2013: Controlling the Uncontrollable. 'Agile' Teams and Illusions of Autonomy in Creative Work. *Work, Employment & Society*, 27. Jg., 308–325.
- Kováč, I., Kučerová, E. 2006: The Project Class in Central Europe. The Czech and Hungarian Cases. *Sociologia Ruralis*, 46. Jg., 3–21.
- Kováč, I., Kučerová, E. 2009: The Social Context of Project Proliferation. The Rise of a Project Class. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 11. Jg., Heft 3, 203–222.
- Lock, D. 2013: *Project Management*, 10. Auflage, Farnham: Gower.
- Löfgren, K., Poulsen, B. 2013: Project Management in the Danish Central Government. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17. Jg., Heft 2, 61–78.
- Lundin, R. A., Hartman, F. (Hg.) 2000: *Projects as Business Constituents and Guiding Motives*. Boston, Massachusetts: Springer.
- Lundin, R. A., Söderholm, A. 1995: A Theory of the Temporary Organization. *Scandinavian Journal of Management*, 11. Jg., 437–455.
- Maylor, H., Brady, T., Cooke-Davies, T., Hodgson D. 2006: From Projectification to Programmification. *International Journal of Project Management*, 24. Jg., 663–674.
- Morris, P. W.G. 1997: *The Management of Projects*. London: Telford.
- Nokes, S., Kelly, S. 2007: *The Definitive Guide to Project Management. The Fast Track to Getting the Job Done on Time and on Budget*. Harlow, New York: Financial Times/Prentice Hall.
- Packendorff, J., Lindgren, M. 2014. Projectification and its consequences: Narrow and broad conceptualisations. *South African Journal of Economic and Management Sciences*, 17. Jg., Heft 1, 7-21.
- Project Management Institute 2013: *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK guide)*. Newtown Square, Pennsylvania: Project Management Institute, Inc.
- Sahlin-Andersson, K., Söderholm, A. (Hg.) 2002: *Beyond Project Management. New Perspectives on the Temporary-Permanent Dilemma*. Malmö: Liber Ekonomi/Copenhagen Business School Press.
- Sjöblom, S. 2009: Administrative Short-Termism. A Non-Issue in Environmental and Regional Governance. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11. Jg., 165–168.
- Sjöblom, S., Löfgren, K., Godenhjelm, S. 2013: Projectified Politics. Temporary Organisations in a Public Context. Introduction to the Special Issue. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17. Jg., Heft 2, 3–12.
- Stevens, M., Johnson, B. 2002: *Project Management Pathways*. Wycombe: APM.