

Österreich und die EU-Strategie für den Donaauraum

Erfahrungen und Perspektiven im ersten Umsetzungsjahr

Non-paper

28.9.2012

In diesem Non-paper werden im Sinne einer Zwischenbilanz die ersten Erfahrungen Österreichs bei der Umsetzung der EU-Strategie für den Donaauraum (EUSDR) in den Jahren 2011-2012 zusammengefasst. Das Papier basiert auf einer ExpertInnenstudie, die im Auftrag des Bundeskanzleramtes (nationale Koordination zur EUSDR) von der Metis GmbH in enger Zusammenarbeit mit österreichischen EUSDR-StakeholderInnen erarbeitet wurde. Die Sichtweisen der involvierten Bundesministerien, Länder und Sozialpartner wurden im Zuge einer finalen Diskussion bei der österreichischen Koordinationssitzung zur EUSDR am 12.9.2012 mit einbezogen. Dieses Non-paper wird auch der Europäischen Kommission (EK) zur Kenntnis gebracht, womit Österreich der Einladung der Generaldirektion Regionalpolitik folgt, nationale Beiträge in den Prozess der Erarbeitung des 1. Fortschrittsberichts der EK einzuspielen.

Der Bericht „Österreich und die EU-Strategie für den Donaauraum“, der als Basis für das vorliegende Non-Paper dient, verfolgt den Anspruch, den AkteurInnen der EUSDR sowie der interessierten Öffentlichkeit nach dem ersten Jahr der Umsetzung einen ersten Überblick über den Fortschritt der Strategie aus österreichischer Perspektive zu verschaffen. Der Fokus liegt dabei auf den unterschiedlichen Herangehensweisen in Österreich sowie den Beiträgen zur Implementierung der EUSDR hierzulande.

Der Aufbau der Strategie im Allgemeinen und die Beteiligung Österreichs und die damit verbundenen Erwartungen im Speziellen, sind die Basis einer solchen Analyse. Das beinhaltet weiters die Möglichkeiten, den gegenwärtigen Fortschritt zu beobachten und zu dokumentieren, um die österreichischen Impulse aus dem Blickwinkel der Qualitätssicherung zu erfassen.

Nimmt man den österreichischen Beitrag zur EUSDR im Detail unter die Lupe, gilt es das aus dreierlei Perspektiven zu tun.

- Governance: Wer sind die österreichischen Akteure?
- Aktivitäten: Welche setzt Österreich im Rahmen der Strategie um?
- Ressourcen: Was trägt Österreich bei?

Neben der strukturellen Aufarbeitung und der Beschäftigung mit den relevanten AkteurInnen und Aktivitäten, geht es in einem Bericht wie „Österreich und die EUSDR“ aber nicht zuletzt darum, einerseits Zwischenbilanz zu ziehen und andererseits auch in die Zukunft zu blicken. Es ist der Anspruch mit dieser Zwischenbilanz eine Diskussionsgrundlage vorzulegen.

Um diese Fragen zu diskutieren, folgen auf den nächsten Seiten die wichtigsten Erkenntnisse aus dem vorliegenden Bericht in Form von Schlüsselaussagen:

Die Umsetzung der EUSDR ist in Österreich im ersten Jahr sehr gut angelaufen

- Der EUSDR-Prozess stärkte die Kooperation zwischen unterschiedlichen öffentlichen Einrichtungen und Sektoren in Österreich. Anreiz für Kooperationen sind zumeist gemeinsame Projekte, die auch einen wichtigen Teil für die Umsetzung der EUSDR darstellen. Dennoch bedarf es für eine erfolgreiche Umsetzung der EUSDR mehr als die Implementierung von EUSDR-Projekten. Es braucht folglich die Etablierung von Kooperationsstrukturen und die Verankerung dieser auf Strategieebene.
- Die EUSDR-Governance-Struktur konnte mit umfassender und engagierter Beteiligung österreichischer Stakeholder erfolgreich etabliert werden. Die AkteurInnen füllen die vorgesehen Funktionen in den neuen Rollen als National Contact Point (NCP), Priority Area Coordinator (PAC), Steering Group (SG)- oder Working Group (WG)-Mitglied aus und die ersten Konferenzen und Treffen haben viel positives Feedback hervorgerufen.
- Synergien zwischen bestehenden und neuen Aktivitäten regionaler und nationaler AkteurInnen wurden identifiziert. Priority Area (PA)-übergreifend erkennen die AkteurInnen in der EUSDR Schnittmengen zwischen den neuen Aktivitäten der Strategie und bestehenden österreichischen bzw. EU-Politiken.
- Die EUSDR stärkt die Zusammenarbeit zwischen den AkteurInnen. Mehr Transparenz bei relevanten Projekten und Wissens-Clustering wurden erkannt. Zudem fördert sie die Sichtbarkeit von Sektoren, die aufbauend auf erfolgreichen bi- und multilateralen Initiativen in zunehmendem Maße grenzüberschreitend gedacht werden (z.B. Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik).
- Der Mehrwert der EUSDR wird von den relevanten AkteurInnen gesehen. Punkte wie die verstärkte Vernetzung, die Anbindung Österreichs an eine Wachstumsregion und die Positionierung Österreichs als Player in Südosteuropa kommen hier zum Tragen. Auch der Aspekt der Beitrittsvorbereitung für Kandidatenländer und Annäherung von Drittstaaten an die EU ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung.
- Außerhalb der unmittelbar beteiligten AkteurInnen der Governance-Struktur herrscht noch eine abwartende Haltung vor, ob sich die EUSDR als nützliches Instrument europäischer Politik oder als Strohfeder entpuppt. Das hat nachhaltigen Einfluss auf die Bereitstellung von Ressourcen für Aktivitäten innerhalb der Strategie.

Jede Priority Area der EUSDR hat einen spezifischen Weg eingeschlagen, was ein sehr dynamisches und vielfältiges Bild der Umsetzung ergibt. Die für den längerfristigen Erfolg der Strategie notwendige Ergebnisorientierung steckt noch in ihren Anfängen.

- Jede PA ist gefordert, gemeinsame Ziele und Herausforderungen zu identifizieren. Das verschafft den Projekten, einem „bottom-up“ Ansatz folgend, einen höheren Stellenwert und eine sinnhafte Einbettung. Die einzelnen PAs sind an diese Aufgabe sehr unterschiedlich herangegangen und haben im Zuge des ersten Jahres eine PA-spezifische Methodologie entwickelt
- Das Labelling der Projekte, Flagships oder der Letter of Recommendation (LoR) haben zudem dazu geführt, dass bestehende Vorhaben von den KoordinatorInnen der PA zunehmend als „Donauraum“-Projekte bezeichnet werden und damit „Ownership“ für die EUSDR erzeugen. Allerdings ist die Vergabe von LoR sowie das Labelling von Projekten noch als kritisch zu betrachten, da z.B. seitens der Financiers ein LoR keinerlei Garantie für die Erfüllung von einem bestimmten Set an Kriterien darstellt (z.B. Seriosität der Projektträger, Förderfähigkeit, Relevanz des Projekts, etc.). Die PA haben eigene Vorgangsweisen erstellt, ob und wie sie ein Projekt labeln oder einen LoR ausstellen. Aus Sicht der Befragten ist hier noch Handlungsbedarf den Umgang mit der Übersendung von LoR zu diskutieren und ggf. genauer festzulegen.
- Viele PA klagen über eine nicht zufriedenstellende Teilnahme an den bereits abgehaltenen SG-Meetings. Die Teilnahme von institutionell und fachlich kompetenten Personen an den Treffen ist für eine erfolgreiche Umsetzung essentiell. Die Kommunikation zwischen den SG-Mitgliedern selbst, zwischen SG-Mitgliedern und politischen Entscheidungsträgern sowie weiteren beteiligten Stakeholdern ist für den Erfahrungsaustausch und das Identifizieren neuer Kooperationsmöglichkeiten besonders wichtig.
- Die Koordinierung der PA erfordert ein hohes Maß an Zeit und auch finanzielle Ressourcen. In der Startphase leistet die EK hier einen wertvollen Beitrag. Darüber hinaus und mittelfristig benötigt es daher auch politische Unterstützung, sowohl auf nationaler Ebene als auch von den Institutionen, in denen Hauptakteure der EUSDR tätig sind um die notwendigen Ressourcen zu gewährleisten.
- Um die Zielerreichung der EUSDR erkenntlich zu machen, wurden die PAC von der EK aufgefordert, Targets (spezifische Zielwerte) zu formulieren. Den Targets sind eine oder mehrere Actions zugeordnet. Allerdings ist es bisher in den meisten PA nicht gelungen eine schlüssige Interventionslogik für die Aktionen zu entwerfen. In den meisten PA würde die Umsetzung der Actions nicht zur Erreichung der Targets führen, da diese funktional nicht miteinander verbunden sind. Hier besteht also noch Handlungsbedarf.

Die Finanzierung der Strategieentwicklung wird aufgrund der bestehenden Herausforderungen in Bezug auf die Projektfinanzierung weiterhin bemängelt. Der Erfolg der Strategie sollte jedoch nicht lediglich an der Finanzierung von Projekten gemessen werden, sondern an ihrer Gesamtentwicklung.

- Die Hindernisse und Engpässe in Bezug auf Projektfinanzierung sind für kleine und Kleinstprojekte, sowie AkteurInnen aus der Privatwirtschaft oder aus dem NRO-Sektor am größten. Während viele Stakeholder darüber diskutieren, ob die EUSDR einen besseren Zugang für ihre Projekte bringt, muss deutlich gemacht werden, dass die EUSDR keine eigene Mittel verteilt. Sie kann im Sinne des „alignment“ die Finanzierungs-Programme in ihrer Ausrichtung beeinflussen. Die EK unterstützt dieses Prinzip des „alignments“.
- Ein Bedarf an verbesserten Finanzierungsmöglichkeiten besteht auch für (transnationale) Kleinprojekte und Projektentwicklungsaktivitäten, zum Beispiel in den Bereichen Bildung und Kultur. Die Einrichtung eines entsprechenden makroregionalen „Kleinprojektfonds“ und einer „Project Preparation Facility“ würde hier einen wichtigen Beitrag leisten, um Synergien im Donauraum zu fördern, Netzwerk- und zivilgesellschaftliche Aktivitäten zu ermöglichen, Know-how auszutauschen und Ergebnisse zu verbreiten.
- Im Rahmen der von Österreich (Stadt Wien) koordinierten PA 10 (Institutionelle Kapazitäten) wurde ein „Danube Financing Dialogue“ initiiert, der Finanzierungsinstitutionen mit Projektbetreibern direkt in Kontakt bringt. Der ersten „Dialog“-Veranstaltung in Wien sollen weitere im Donauraum folgen.
- Ausschlaggebend für die erfolgreiche Umsetzung der EUSDR wird allerdings auch sein, wie sehr sie in Österreich – und den anderen EU Mitgliedstaaten des Donauraums – bei der Erstellung der neuen Programme der sog. GSR-Fonds („Gemeinsamer Strategischer Rahmen“) Berücksichtigung findet. Die vorliegenden Verordnungsentwürfe für die EU-Programmperiode 2014-2020 der EK verlangen die Bedachtnahme auf Makroregionale Strategien, lassen jedoch sehr viel Spielraum hinsichtlich deren Ausgestaltung auf nationaler Ebene. So sollten nicht nur die ETZ-Programme, sondern vor allem in viel höherem Maße die zukünftigen Programme für „Investitionen für Wachstum und Beschäftigung (IWB)“ einen (finanziellen) Beitrag zur Umsetzung der EUSDR leisten.
- Entsprechend der Rolle der EUSDR in der neuen Programm-Generation wird sich auch das „labelling“ von Donauraumprojekten bzw. die Empfehlungen der PAC (Letter of Recommendation) weiter entwickeln. Jedenfalls existiert derzeit kein einheitliches Verständnis über die Gewichtigkeit eines LoR oder eines „Donauraum“-Projekt, weder seitens der EUSDR-Akteure noch der Financiers. Die Entwicklung eines transnationalen oder abgestimmten, nationalen „Donauraumprojekt“-Labels steht sicher für die kommende Programmperiode auf der Tagesordnung.

Wichtige „Baustellen“ der Strategieentwicklung der EUSDR - in Österreich und auf EU-Ebene:

- Die Kohärenz der Strategie ist zu verbessern, d.h. die Ziele, Aktionen und Projekte sind strategisch und operativ zu koppeln. Das gilt sowohl innerhalb der PAs als auch zwischen diesen und auf gesamtstrategischer Ebene. Diese Aufgabe trifft daher die Governance-Struktur der EUSDR als Ganze, wobei die Donauraumstaaten die Führung übernehmen sollten, um eine bessere Identifikation mit den Zielen, Targets und Aktionen auf nationaler Ebene zu gewährleisten.
- Die transnationale Handlungsebene zu stärken darf nicht zum Selbstzweck werden, sondern muss sich klar auf die Verbesserung des „Politik-Delivery“ auf allen Ebenen (europäisch, national, regional) orientieren. Aktuell ist dazu der Einfluss der EUSDR auf die Programmierungsprozesse der GSR-Fonds und dem Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) und jenen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENPI) das geeignete Testfeld. Generell sind aber die positiven Wechselwirkungen zwischen den nationalen Governance-Strukturen der Donauraumstaaten einerseits und der EUSDR-Governance-Struktur andererseits für den nachhaltigen Erfolg der EUSDR ausschlaggebend. Dies beginnt mit der Entsendung von (institutionell und fachlich) kompetenten und auch im eigenen Land gut vernetzten Personen in die EUSDR Gremien.
- In Österreich haben sich bereits EUSDR-Kommunikationsstrukturen etabliert, sowohl informelle, z. B. zwischen PAC und SG-Mitglieder, aber auch formelle, wie die österreichischen Koordinierungstreffen. Insgesamt bedarf es allerdings noch einer besseren und verstärkten Kommunikation vor allem in Richtung relevanter Umsetzungspartner und interessierter Öffentlichkeit.
- Ebenso besteht weiterhin Bedarf einer stärkeren Involvierung von AkteurInnen der regionalen und lokalen Ebene sowie der Zivilgesellschaft und des privaten Sektors.
- Zudem ist es notwendig, einen kohärenten Beobachtungsrahmen für die EUSDR zu entwickeln, der in der Lage ist, Ergebnisse sachlich und zeitlich differenziert zu erfassen. Es braucht hier die Initiative eines Vorschlages der EU Kommission in Abstimmung mit den Donauraumländern.