

Zusammenfassung

15 JAHRE INTERREG/ETZ IN ÖSTERREICH: RÜCKSCHAU UND AUSBLICK

Österreich hat sich seit 15 Jahren an INTERREG-/ETZ-Programmen beteiligt und die diesbezüglichen Überlegungen zur nächsten Strukturfondsperiode haben bereits begonnen. Daher wurde im Rahmen der ÖROK beschlossen, mit dem Projekt „15 Jahre INTERREG/ETZ in Österreich“ eine quantitative und qualitative Bilanz der bisherigen Beteiligung zu ziehen und basierend auf diesen Erfahrungen einen Ausblick auf das Ziel ETZ 2014+ aus österreichischer Perspektive zu generieren.

Dafür wurden insgesamt vier Leitfragen formuliert:

- (a) Was waren die Ergebnisse und Wirkungen von INTERREG-/ETZ-Programmen und worin besteht ihr Mehrwert (institutionell, fachlich)? Wie nachhaltig sind die geförderten Projekte und (Organisations)Strukturen?
- (b) Wie relevant sind diese Ergebnisse im Kontext der grenzübergreifenden Raum- und Regionalentwicklung im Zeitraum 1995–2009 (z. B. Beiträge in Schlüsselbereichen)?
- (c) Welche Beiträge können von den aktuellen ETZ-Programmen für die Erreichung der STRAT.AT-Ziele erwartet werden (nicht nur Priorität 4)?
- (d) Welche Lehren können für die Zukunft gezogen werden u. a. hinsichtlich einer verbesserten Zusammenarbeit EU-weit und Österreich-intern?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurden mit der Steuerungsgruppe zunächst ein Wirkungsmodell erarbeitet und daraus eine Reihe von Wirkungshypothesen abgeleitet. Diese bildeten die Basis für die Befragung von SchlüsselakteurInnen und Leitprojekten, ferner wurde eine Auswertung der aus INTERREG/ETZ seit 1995 geförderten Projekte durchgeführt. Ergänzend wurden thematische Analysen für vier Schlüsselbereiche und Impulspapiere zu zwei für die Zukunft von ETZ relevanten „horizontalen“ Bereichen erstellt („Europäische Ebene“ und „Institutioneller Rahmen“). Diese Analysen und Beiträge wurden in drei Syntheseworkshops mit ausgewählten INTERREG-/ETZ-AkteurInnen reflektiert und verdichtet. Die vorläufigen Ergebnisse und Handlungsempfehlungen des Projekts wurden in einem STRAT.AT *plus*-Forum vorgestellt und mit einem breiteren Kreis von AkteurInnen diskutiert.

In Bezug auf die **Ergebnisse und Wirkungen** ergab die quantitative Bilanz dieser Förderschiene ein beachtliches Bild: Seit 1995 wurden insgesamt 2.813 Projekte mit österreichischer Beteiligung gefördert, zum überwiegenden Teil in den grenzüberschreitenden Programmen und hier v. a. in jenen mit den neuen Mitgliedstaaten (EU-12). Im Rahmen von INTERREG-/ETZ-Programmen flossen insgesamt 392,82 Mio. Euro an EFRE-Mitteln direkt nach Österreich. Der Bereich Wirtschaftsentwicklung (v. a. Tourismus) war von Beginn an am wichtigsten – allerdings mit rückläufiger Tendenz – und Umweltthemen werden mittlerweile gleichrangig angesprochen.

In qualitativer Hinsicht zeigte sich, dass zumindest die befragten Leitprojekte in hohem Maß ihre gesteckten Ziele erreicht haben und die Qualität der Zusammenarbeit verbessern konnten. Auch die erwarteten Effekte sind großteils eingetreten, insbesondere was die grenzüberschreitenden bzw. transnationalen Effekte und nachhaltigen Wirkungen betrifft. Da die befragte Stichprobe v. a. „good practice“-Projekte betraf, kann dieser Befund allerdings nicht als repräsentativ für die Zielerreichung aller INTERREG (III)-Projekte angenommen werden.

In Bezug auf die **Nachhaltigkeit** der geförderten Projekte stellte sich die Erzielung von Kontinuität als das zentrale Merkmal heraus – je nach Situation kann die Förderung von Folgeprojekten oder die Dauersubvention (von Organisation/Einrichtungen) einen passenden Beitrag dazu liefern. Wichtige Faktoren für die Erzielung nachhaltiger Wirkungen sind das Erreichen der angestrebten Zielgruppen, die Einbindung relevanter MultiplikatorInnen, die Sichtbarkeit von Projekten bzw. deren Ergebnissen und eine stärkere institutionelle Verankerung der Kooperation bei den PartnerInnen. Die bisher aus INTERREG/ETZ geförderten EUREGios bzw. Europaregionen sind bei ihren derzeitigen Kernaufgaben in hohem Maße von ETZ-Mitteln abhängig. Allerdings ist nicht die kontinuierliche Förderung, sondern der politische Wille der Kooperationspartner der wichtigste Faktor für die Nachhaltigkeit von Kooperationsstrukturen.

Im Hinblick auf die **Beiträge zu den Zielen und Strategiefeldern des STRAT.AT** entfallen von ETZ-Projek-

ten rein quantitativ gesehen die meisten Mittel auf die STRAT.AT-Priorität 2 „Attraktive Regionen, Standortqualität“, gefolgt von der Priorität 1 „Regionale Wissensbasis und Innovation“. Allerdings zeigt diese Analyse auch, dass zwei Drittel der österreichischen PartnerInnen zugesprochenen EFRE-Mittel thematisch keinen Bezug zu den STRAT.AT-Prioritäten 1–3 haben, was u. a. an der schwierigen Integration von Kooperationsprogrammen in nationale Strategiepläne liegt.

Was den **Mehrwert** betrifft, so sind die immateriellen Effekte gewissermaßen die Essenz von INTERREG/ETZ. In fachlicher Hinsicht bestand der Mehrwert v. a. aus den durchgeführten Projekten sowie dem Austausch von Wissen und Erfahrungen. Ein wichtiger Mehrwert in institutioneller Hinsicht waren Kooperationen und Netzwerke, der Aufbau von (Programm)Strukturen und die Stabilisierung institutioneller Zusammenarbeit. Profil und Alleinstellungsmerkmale dieser Förderschiene sind klarer geworden, ebenso die Abgrenzung zu anderen EU-Programmen. EU-Kommission und PartnerInnen schätzen die wichtigen und kompetenten Beiträge Österreichs in diesem Politikfeld. Pragmatik gepaart mit Verantwortung und dem Mut zu Risiko sowie Kompromissfähigkeit wurden als besondere Stärken österreichischer AkteurInnen genannt.

Allerdings wird der Mehrwert durch den „Minderwert“ steigender (formaler) Anforderungen konterkariert, worunter nicht zuletzt die Attraktivität und Breitenwirkung von ETZ-Programmen leidet. Diese laufen Gefahr, zu Minderheitenprogrammen zu werden, deren Mehrwert auf einen (zu) kleinen Kreis beschränkt ist, mit einer Tendenz zur Förderung gleicher AkteurInnen und ähnlicher Projekte. Darüber hinaus bestehen auf Ebene der Projekte auch Defizite bei der Qualität der Zusammenarbeit (bis hin zu Scheinkooperationen) und der strategischen Ausrichtung.

Den INTERREG-/ETZ-Programmen kann eine hohe **Relevanz** bescheinigt werden. Es ist nicht nur gelungen, den jeweiligen fachlichen Kontext in den geförderten Themenfeldern entsprechend zu berücksichtigen, sondern auch passende Ansätze zu entwickeln. Daher konnten über diese Förderschiene viele relevante Beiträge zur Entwicklung geleistet werden (das gilt zumindest für die im Rahmen dieses Projekts betrachteten Schlüsselthemen). Die Relevanz von ETZ-Projekten hängt auch ab von der passenden Einbettung in den territorialen Kontext und den verfügbaren Mitteln (auch lokale bzw. kleine Projekte können wichtig und vor allem sichtbar sein) sowie dem Regelwerk (z. B. Förderfähigkeitsregeln, Kontrollvorschriften).

Dabei sollten aber die Problembereiche und Defizite nicht außer Acht gelassen werden: Dies betrifft insbesondere das Regelwerk, wo die formalen Anforderungen künftig die Beteiligung wichtiger PartnerInnen ermöglichen sollten (z. B. Unternehmen, kleinere private AkteurInnen). Bei der Mittelausstattung sollen die erforderlichen Kofinanzierungsmittel (auch von Bundesstellen) für die Förderung von als relevant erachteten Projekten gesichert werden. Und nicht zuletzt gilt es, mit den PartnerInnen ein gemeinsames Verständnis von Relevanz zu erreichen – was angesichts der Erfahrungen wohl als kontinuierliche Aufgabe und Herausforderung angesehen werden muss.

Im Rahmen des Projekts wurden gemeinsam mit der Steuerungsgruppe **Handlungsempfehlungen** entwickelt und sowohl mit den INTERREG-/ETZ-AkteurInnen als auch beim abschließenden STRAT.AT *plus*-Forum erörtert. Diese wurden zu drei Bereichen zusammengefasst:

→ *Strategische Schwerpunkte setzen und das Profil von ETZ-Programmen stärken*

Die Umsetzung der Programme ist stärker strategisch auszurichten, wobei eine Balance erreicht werden soll zwischen thematischer Konzentration (im jeweiligen regionalen Kontext) und der Berücksichtigung von EU-Prioritäten und übergeordneten Strategien. Dazu bedarf es einer „top down“-Festlegung von strategischen Projekten oder gemeinsamen Kriterien, einer aktiven Projektentwicklung und neuer Formen zur Identifizierung passender Projekte (z. B. Calls für strategische Themen). Ferner geht es um eine bewusstere Abgrenzung, Verknüpfung und Anbindung von ETZ-Programmen: Diese gilt einerseits für die Verbindung der verschiedenen ETZ-Ausrichtungen (v. a. grenzüberschreitende und transnationale Programme), andererseits für die Anbindung an andere EU-Programme bzw. Fonds (RWB, ESF, ELER, 7. FRP) und an nationale Programme. Bei weitgehender Beibehaltung/Kontinuität der Gebietskulisse soll die Möglichkeit für funktionale programmraumübergreifende Zusammenarbeit optimiert werden.

→ *Rahmenbedingungen und Abwicklung vereinfachen*

Möglichst viel soll „europäisiert“ werden, indem die EU-Kommission künftig für alle ETZ-Programme (je Ausrichtung) einheitliche Vorgaben/Instrumente ausarbeitet (z. B. Förderfähigkeitsregeln, Vorlagen für Formulare und Verträge). Was nicht europäisiert werden kann, soll dann auf Programmebene – gemeinsam mit den PartnerInnen – geregelt werden, wobei die Programme und Mitgliedstaaten den Hand-

lungsspielraum besser nutzen sollten (z. B. Anwendung vereinfachter Erstattungsverfahren, Vereinfachungen für Kleinprojekte, Beschleunigung von Projektentscheidungen). Nicht zuletzt sollten die ETZ-Programme mehr Aufmerksamkeit erhalten und formal besser abgestimmt werden, dies gilt sowohl für die EU als auch die nationale Ebene (z. B. durch Einrichtung einer eigenen ETZ-Arbeitsgruppe in der ÖROK).

→ *Gezielter/breiter kommunizieren und informieren (Sichtbarkeit und „Capitalisation“)*

Grundsätzlich sollen ETZ-Programme für den Aufbau und die Verankerung institutionalisierter Plattformen (für Kooperation bzw. Abstimmung verschiedener AkteurInnengruppen) genutzt werden. Die Öffentlichkeitsarbeit von ETZ-Programmen ist gezielter und differenzierter anzulegen (nach Themen, Zielgruppen, Räumen). Die Ergebnisse von ETZ-geförderten Projekten sollen konsequenter verbreitet werden, insbesondere an die nicht beteiligten, aber relevanten AkteurInnen. Auch die Politik und breitere Bevölkerung soll über ETZ informiert werden. Ferner gilt es, geeignete

AkteurInnen anzusprechen und für eine Beteiligung an ETZ-Projekten zu motivieren.

Zu diesen Punkten wurden mögliche Aktivitäten und Handlungsfelder zusammengestellt und nach AdressatInnen strukturiert. Ferner enthält der Bericht die thematischen und horizontalen Empfehlungen der beauftragten ExpertInnen.

Die österreichische Bilanz wurde auch in einen größeren europäischen Rahmen gestellt, wozu die Erkenntnisse von zwei rezenten Analysen herangezogen wurden (Ex-post-Evaluierung INTERREG 2000–2006, INTERACT *Study towards cross-programme evaluation of cross-border co-operation in Central and South-Eastern Europe*). Dabei hat sich herausgestellt, dass viele der Problembereiche und Herausforderungen nicht österreich-spezifisch sind, dies gilt insbesondere für die Kooperation mit den neuen Mitgliedstaaten (EU-12). Die im Projekt erarbeiteten Empfehlungen decken sich weitgehend mit jenen der Ex-post-Evaluierung bzw. den Tendenzen, die beim programmübergreifenden Vergleich der INTERACT-Studie identifiziert wurden.