

**Impulspapier**

# ETZ 2014+: Unterwegs zu einer nahtlosen Union?



**Autoren:**

Herta Tödtling-Schönhofer, metis

Angelika Kronberger, metis

Peter Schneidewind, metis

Wien, 20. April 2011

**Impulspapier**

ETZ 2014+: Unterwegs zu einer  
nahtlosen Union?



## Inhalt

<b>0</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Europäische Positionen zu ETZ.....</b>	<b>7</b>
1.1	ETZ – ein Instrument zur Verbesserung der territorialen Kohäsion in Europa .....	7
1.2	Der spezifische Mehrwert der ETZ-Programme für Europa.....	8
1.3	Aktuelle Kernaussagen der EU zur nächsten Programmperiode .....	11
<b>2</b>	<b>Die Logiken der ETZ und ihre (reale) Umsetzung.....</b>	<b>17</b>
2.1	Anspruch: Profil und Ausrichtung der ETZ-Programme .....	18
2.2	Wunsch: Ein maßgeschneiderter Rahmen für die ETZ.....	18
2.3	Wirklichkeit: Eine Fortsetzung des Status Quo...?.....	23
<b>3</b>	<b>Handlungsspielräume für die Gestaltung der zukünftigen ETZ in Österreich.....</b>	<b>26</b>
3.1	Die Rahmenbedingungen zusammengefasst .....	26
3.2	Mögliche und notwendige Schwerpunktsetzungen innerhalb der ETZ-Programme .....	28
3.3	Kooperation und Koordination der ETZ-Programme in Österreich .....	32
	<b>Literatur.....</b>	<b>34</b>



---

## Abbildungen

Abbildung 1: EU-Dokumente zur Kohäsionspolitik nach Typ und Erscheinungszeit .....	12
Abbildung 2: Maßgebliche Prioritäten für ETZ-Programme.....	29

## 0 Einleitung

Die Publikation des 5. Kohäsionsberichts Anfang November 2010 hat die Diskussion über die zukünftige Gestaltung der Kohäsionspolitik auf europäischer Ebene und in Österreich intensiviert. Für die ETZ-Programme in Österreich, die in der laufenden Finanzperiode gut ein Viertel der EFRE-Mittel zugeteilt haben, ist dies ebenfalls der Zeitpunkt, die Reflexion über die bisherige 15-jährige Entwicklung mit der Orientierung für die nächste Programmperiode zu verbinden.

Obwohl niemand in Österreich die ETZ als sinnvolle Interventions- und Aktionsform des öffentlichen Sektors (zumindest was die grenzüberschreitende Schiene anlangt) ernsthaft in Zweifel zieht, gibt es doch – insbesondere unter den erfolgreichen ETZ-Praktikern – ein gewisses Unbehagen über die Effektivität und Effizienz der ETZ-Politik.

Quellen des Unbehagens (trotz des insgesamt erfolgreichen Wirkens über 3/12/15 Jahre) dürften vor allem die folgenden sein:

- Mangelnde strategische Ausrichtung der Programme im Zusammenhang mit den beschränkten Möglichkeiten der Steuerung (und Anpassung) der Programminhalte
- Unzureichende inhaltliche Fokussierung und Abgrenzung zu anderen europäischen Instrumenten (RWB, Ländliche Entwicklung, ...)
- Last but not least, die Komplexität der Abwicklung. Diese wurde zwar in allen drei Programmperioden (unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen) erfolgreich bewältigt, aber die (ständig steigenden?) administrativen Kosten erscheinen Vielen dafür ungerechtfertigt hoch und den erzielbaren Resultaten gegenüber unangemessen.

Dieses Unbehagen mit den bestehenden Rahmenbedingungen und den begrenzten Möglichkeiten, im eigenen Verwaltungshandeln darauf zu reagieren, ist Anlass, frühzeitig auf Basis der bisherigen Erfahrungen und der (territorialen) Interessenslagen eigene Positionen zu entwickeln, die sowohl in die (österreichische) Diskussion mit der EU als auch innerhalb des Landes und mit den Programmpartnern einfließen sollen. Hinzu kommen noch die etwaigen, Veränderungen der inhaltlichen und finanziellen Vorgaben, die von Brüssel ausgehen könnten.

Zur Unterstützung dieser im Gang befindlichen Neu-Positionierung der ETZ im Allgemeinen und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Besonderen will dieses Impulspapier ausloten,

- 
- welche Stellung die ETZ auf europäischer Ebene einnimmt und ob bzw. welche Veränderungen dieser Stellung auf Basis vorliegender Dokumente zu erwarten sind,
  - auf welchen (konzeptiven) Grundlagen die ETZ beruht – oder beruhen sollte und schließlich,
  - welchen (groben) Handlungsoptionen für Österreich bei der (Vorbereitung) der Neugestaltung der ETZ im Spannungsfeld zwischen EU-Strategien und territorialen/regionalen Problemlagen bestehen.

# 1 Europäische Positionen zu ETZ

## 1.1 ETZ – ein Instrument zur Verbesserung der territorialen Kohäsion in Europa

Seit ihrer Verankerung als zusätzliches Ziel im Vertrag von Lissabon neben der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion (Artikel 2) hat die „territoriale Kohäsion“ eine deutliche Aufwertung erfahren. Dem Umstand, dass wirtschaftliche und soziale Entwicklungen eine territoriale Dimension haben bzw. in Wechselwirkung damit stehen, wird im Grünbuch territoriale Kohäsion (2008) ausführlicher Rechnung getragen.

Der Begriff der „territorialen Kohäsion“ entzieht sich (ebenso wie wirtschaftliche oder soziale Kohäsion) einer einfachen und verbindlichen Definition. „Territoriale Kohäsion“ ist eher als Intention und politischer Wille zu verstehen, denn als objektiv beschreibbare Situation. Das Grünbuch territoriale Kohäsion trägt aber zu einem besseren Verständnis des Konzepts bei. So soll das Potential, das in der territorialen Diversität Europas liegt, freigesetzt werden, die territoriale Trennung überwunden und eine ausgeglichene und nachhaltige Entwicklung Europas und seiner Regionen durch Berücksichtigung folgender Themenstellungen erreicht werden:

- **Konzentration** bzw. die Vermeidung negativer Effekte durch Konzentration von Bevölkerung und ökonomischer Aktivität
- **Konnektivität**, also die Reduktion der Wirkung von räumlicher Distanzen durch Verbindung (die Überwindung von Peripheralität, die Anbindung abgelegener Regionen etc...)
- **Kooperation** und die Überwindung der territorialen Trennung zum Wohl der Bevölkerung sowie die gemeinsame Bewältigung „grenzüberschreitender“ Probleme
- **Regionen mit speziellen Bedürfnissen** - Berg-, Insel- und kaum bevölkerte Regionen; und stärkere Berücksichtigung dieser Regionen durch Kohäsionspolitik

Alle vier Themenstellungen der territorialen Kohäsion sind im Kontext der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit bedeutsam, *Konnektivität* und *Kooperation* aber von besonderer bzw. direkter Relevanz. Konnektivität zum einem, weil damit das meiste aus dem Kapital der verschiedenen Regionen herausgeholt werden kann und der Austausch und die Verbindung zwischen den Regionen über nationalstaatliche Grenzen hinweg sichergestellt ist.<sup>1</sup> *Kooperation* wiederum ist das effektivste Mittel zur Lösung von Problemen und Herausforderungen, die keine nationalstaatlichen Grenzen kennen (Umwelt, Klimaschutz, Naturgefahren, Verkehr etc...), aber auch um öffentliche Güter und Dienste auf optimale Weise bereitzustellen und damit den höchstmöglichen

<sup>1</sup> Vgl. dazu auch den Artikel von Colin Wolfe, „Interreg, irrelevant or indispensable?“, in : inforegio panorama no 24, December 2007 Regions as partners. The European Territorial Cooperation Objective.

---

Beitrag zur Verbesserung der regionalen Entwicklung zu leisten. Bezogen auf die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienste bedeutet dies u.a., dass es Kooperationen/Kooperationsstrukturen auf variablen geographischen Ebenen bedarf (also der Zusammenarbeit beispielsweise zwischen Behörden auf lokaler Ebene, zwischen EU-Mitgliedsstaaten und zwischen der EU und ihren Nachbarn), um in einer globalisierten Ökonomie eine standortbezogene Wachstumspolitik möglichst erfolgreich zu betreiben.<sup>2</sup>

Zur territorialen Kohäsion tragen relevante Politiken mit expliziter räumlicher (regionaler) bzw. mit teilweise räumlicher (regionaler) Dimension bei<sup>3</sup>. Ein besonderer Stellenwert, vor allem was eine mögliche Förderung des Wohlstandes in Grenzregionen anbelangt, wird dabei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beigemessen, wie das etwa auch im aktuellen 5. Kohäsionsbericht zum Ausdruck kommt. Einer Befragung der Mitgliedsstaaten zum Verständnis des Konzepts der territorialen Kohäsion im Jahr 2007 zufolge wird die ETZ überhaupt als ein Schlüsselinstrument zur Erreichung der territorialen Kohäsion betrachtet.<sup>4</sup> Welcher konkrete Nutzen lässt sich nun aus mehreren Programmgenerationen grenzüberschreitender Programme ableiten?

## **1.2 Der spezifische Mehrwert der ETZ-Programme für Europa**

### *Zur Genese der territorialen Kooperation*

Mit dem Start der Gemeinschaftsinitiative Interreg im Jahr 1990 hat sich die EU der Aufgabe gestellt, die Regionen auf eine Gemeinschaft ohne interne Grenzen vorzubereiten und strukturelle Probleme von Grenzgebieten zu behandeln. Seit der Programmperiode 2000-2006 (Interreg III) existieren drei Programmtypen mit unterschiedlicher territorialer Fokussierung: Die grenzüberschreitende Kooperation (Interreg IIIA), die transnationale Kooperation (Interreg IIIB) und die interregionale Kooperation (Interreg IIIC).

In der gegenwärtigen Programmperiode 2007-2013 hat die territoriale Kooperation gegenüber den früheren „Mainstream-Programmen“ Ziel 1 und Ziel 2 eine Aufwertung erfahren und wurde als drittes Ziel der EU-Kohäsionspolitik rechtlich verankert. 2,5 % d. EFRE-Gesamtmittel entfallen gegenwärtig auf die territoriale Kooperation<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Commission of the European Communities 2008: Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Diversity into Strength, COM (2008) 616, Brussels, S. 7

<sup>3</sup> Im 5. Kohäsionsbericht werden zu den Politiken mit expliziter räumlicher Dimension die Transport- oder die Umweltpolitik gezählt, andere Politiken, die sich auf Forschung, Innovation, Informationsgesellschaft und Gesundheit, Bildung und Arbeitsmarkt aber auch die gemeinsame Agrarpolitik beziehen, haben eine teilweise räumliche Dimension, vgl. European Commission, 2010: Investing in Europe's Future. Fifth Report on economic, social and territorial cohesion, S. 79ff.

<sup>4</sup> Commission of the European Communities, 2008: Commission Staff Working Document Accompanying the Green Paper on Territorial Cohesion Turning Territorial diversity into strength, Brussels, S. 3

<sup>5</sup> Europäische Kommission, 2007: Die Kohäsionspolitik 2007-2013, Erläuterungen und offizielle Texte, Luxemburg, S.24f.

Dabei stehen 5,6 Milliarden für die grenzüberschreitende Kooperation, 1,8 Milliarden für die transnationale und 445 Millionen für die interregionale Kooperation inklusive der 3 Netzwerkprogramme Urbact II, Interact II und ESPON zur Verfügung.

([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/index_en.htm))

Der am höchsten dotierte ETZ-Strang, die grenzüberschreitende Kooperation, besteht in der laufenden Finanzperiode aus 52 Programmen (entlang der internen Grenzen), ergänzt die Konvergenz-Programme und die Programme zur regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung um essentielle Themen in den Grenzregionen mit Bezug zu unterschiedlichen Sektoren und Materien. In der aktuellen Programmperiode sind die ETZ-Programme bislang durch eine eher breite inhaltliche Ausrichtung gekennzeichnet.

### *Über ETZ zu einem integrierten Europa*

Die ETZ-Programme erfüllen eine wichtige Funktion, indem sie den Rahmen für eine inter-institutionelle Kommunikation und Kooperation über nationalstaatliche Grenzen bilden und Wegbereiter für gemeinsame Strategien zur Bewältigung aktueller, europäischer Herausforderungen der globalisierten Ökonomie, des Klimawandels etc. sein können. Sie sind in diesem Sinne ein wesentliches Instrumentarium für die territoriale Kohäsionspolitik, außerdem ist die ETZ, wie es im INTERACT-Positionspapier zur Zukunft der ETZ-Programme sehr treffend ausgedrückt wird, „in gewisser Hinsicht (...) der einfachste, kürzeste (und relativ kostengünstig(st)e) Weg zu einem integrierten Europa.“<sup>6</sup>

Im sogenannten „Barca-Bericht“ wird über die ETZ-Programme resümierend folgendes festgehalten:

*“...the available evidence seems to suggest the following tentative conclusion... First, cross-border and transnational programmes have often helped to overcome institutional inertia, mobilising financial resources, stimulating economic, social and cultural exchanges and new relationships. Second, they have facilitated policy transfer and institutional adaptation through networks. Third, the intensity and effectiveness of territorial cooperation vary greatly, with the greatest impact occurring in regions where integration and cooperation are already well developed (e.g. Baltic Sea, Benelux area) within a pre-existing political or strategic framework. On the other hand, it has been suggested that territorial cooperation has encouraged new public conceptions of regions, and the creation of new “regional identities”, institutions and cross-*

---

<sup>6</sup> INTERACT, Juli 2010: Territoriale Zusammenarbeit in Europa nach 2013 – Positionspapier, S.3

---

*border governance systems: in some cases, local authorities have entered a field previously reserved for central state actors... ”<sup>7</sup>*

Neben der Stimulierung von ökonomischem, sozialem und kulturellem Austausch, tragen demnach die grenzüberschreitenden und transnationalen Programme auch zur Herausbildung neuer „regionaler Identitäten“ sowie zur Herausbildung von Institutionen der grenzüberschreitenden Governance bei.

Im 2010 erschienenen Schlussbericht der *Ex-post-Evaluierung der Interreg III-Programme (2000-2006)* wird die Hebelwirkung und der gemeinschaftliche Mehrwert von Interreg III betont: *„Weiche Hebeleffekte haben sich im Sinne einer Mobilisierung gesellschaftlicher Akteure und der Entwicklung sozialen Kapitals und interkulturellen Verständnisses feststellen lassen, moderate finanzielle Hebeleffekte im Sinne einer Mobilisierung von Privatkapital.“*<sup>8</sup> Es ist jedoch zu unterscheiden zwischen reifen Programmen mit längerer Kooperationserfahrung und jüngeren Programme entlang der neuen Binnen- und Außengrenzen: Während bei den einen ein sozio-kultureller und oft auch sozio-ökonomischer Mehrwert konstatiert wurde, ist bei den jüngeren Programme mit einer kürzeren Geschichte der Zusammenarbeit vor allem der große sozio-kulturelle Mehrwert hervorstreichend. Der sozio-ökonomische Mehrwert schien begrenzt zu sein, was aber teilweise auch durch legale und administrative Barrieren (Arbeitsmarktzugang, spezifische Jobprofile, Anerkennung von Titeln, Sprachkenntnisse etc...) zu erklären ist.

Unabhängig davon, ob es sich um gut entwickelte und reifere Kooperationen oder solche mit einer kürzeren Geschichte handelt, weist viel darauf hin, dass die ETZ-Programme in ganz Europa

- auf *multi level governance* bezogene Lernprozesse auf individueller und Organisationsebene, sowie
- das *interkulturelle* Verständnis und zwar sowohl auf Projekt- als auch Programmebene gefördert haben.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Barca, Fabrizio, 2009: AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca, S97 f.

<sup>8</sup> Vgl. PANTEIA and partners 2010: INTERREG III Community Initiative (2000-2006). Ex-Post Evaluation (No. 2008.CE.16.0.AT.016), Final Report, Zoetermeer, S. 72 ff.

<sup>9</sup> Der Begriff „interkulturell“ wird hier als weiter gefasst verstanden und zielt auch auf unterschiedliche Organisations- und Administrationskulturen in den alten und neuen Mitgliedsstaaten ab

### 1.3 Aktuelle Kernaussagen der EU zur nächsten Programmperiode

Im Hinblick auf die Kohäsionspolitik und ihre Ausrichtung ab 2014 im Allgemeinen und die ETZ-Programme im Besonderen wurden für das vorliegende Impulspapier eine Reihe an **strategischen und analytischen Dokumenten** der Europäischen Kommission (bzw. in deren Auftrag erstellten) ausgewertet.

Besonders relevant sind in diesem Zusammenhang (in umgekehrter chronologischer Reihenfolge):

- der 5. Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt,
- die Schlussfolgerungen aus dem Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Die Zukunft der Kohäsionspolitik (Nov 2010), (separates KOM-Dokument),<sup>10</sup>
- die Überprüfung des EU-Haushalts (+technischer Anhang) (Oktober 2010),<sup>11</sup>
- Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (März 2010)<sup>12</sup>,
- das Orientierungspapier des ehemaligen Kommissars für Regionalpolitik Pawel Samecki über die Zukunft der Kohäsionspolitik (Dezember 2009)<sup>13</sup>,
- der bereits angeführte „Barca-Report“ (April 2009),
- Regionen 2020 – Bewertung der künftigen Herausforderungen für die EU-Regionen<sup>14</sup> und
- das Grünbuch Territoriale Kohäsion und das dazugehörige „Commission Staff Working Document (2008).

---

<sup>10</sup> Europäische Kommission, 2010: Schlussfolgerungen aus dem Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Die Zukunft der Kohäsionspolitik, KOM(2010) 642 endgültig, Brüssel

<sup>11</sup> European Commission, 2010: The EU Budget Review, COM (2010) 700 final, Brussels

<sup>12</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2008: Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum; KOM (2010) 2020 endgültig, Brüssel

<sup>13</sup> Samecki, Pawel, 2009: Orientation paper on the future of cohesion policy. Pawel Samecki, European Commissioner in charge of Regional Policy, December 2009, Brussels

<sup>14</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2008: Arbeitspapier der Kommission, Regionen 2020, Bewertung der künftigen Herausforderungen für die EU-Regionen

Abbildung 1: EU-Dokumente zur Kohäsionspolitik nach Typ und Erscheinungszeit

	2007	2008	2009	2010				2011	
Dokumente mit Rechtscharakter	Vertrag von Lissabon							Budgetrahmen 2014-	SF-Verordnungen
Politisch-strategische Dokumente		Grünbuch territoriale Kohäsion	Sa-mecki-Papier		Europa 2020	Brief EU-Kommissare	EU-Haushalt Review	Conclusions 5. Koh.b	
Analyse und Evaluierung		Barca-Bericht	Regionen 2020		Interreg-Ex-post-Eval			5. Kohäsionsbericht	

Im Folgenden werden die wesentlichen Aussagen zur Zukunft der Kohäsionspolitik, zur territorialen Kohäsion und zur territorialen Kooperation rund um die thematische Blöcke strategische Programmierung, thematische Konzentration, Ergebnisorientierung und optimierte Bewertung, einfachere Verfahren sowie Reduzierung des Verwaltungsaufwands und Schwerpunkte für die territoriale Kohäsion zusammengefasst. Dazu ist es eingangs notwendig, die Ziele der **Europa 2020-Strategie** festzuhalten, denn mit dieser Leitstrategie werden die Prioritäten und Ziele der EU bis zum Jahr 2020 festgelegt.

Um intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu gewährleisten, werden mit der Europa 2020-Strategie 5 messbare Kernziele bis 2020 verfolgt:

- Eine Steigerung der Beschäftigungsquote der 20 - 64-Jährigen auf 75%.
- Eine Erhöhung des Anteils der F&E-Investitionen am BIP auf 3%.
- Die Erreichung der sogenannten „20-20-20 Klimaschutz/-Energieziele“ (Reduktion der Treibhausgasemissionen, die Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energie und die Steigerung der Energieeffizienz um jeweils 20%, falls die Voraussetzungen erfüllt sind, kann das Emissionsreduktionsziel auf 30% erhöht werden).
- Eine Reduktion der Zahl der Schulabbrecher bis 2020 auf unter 10%. Mindestens 40% der jüngeren Generation (30- bis 34-Jährige) sollte demgegenüber einen Hochschulabschluss vorweisen können.
- Die Zahl der Personen, die unter der Armutsgrenze leben müssen, soll um 25% reduziert werden.

EU- und nationale Politiken sowie die EU-Programme sollen an diesen Zielen ausgerichtet sein, insbesondere soll aber die Kohäsionspolitik als „Fahnenträgerin“ der Europa 2020-Strategie fungieren.

### ***Strategische Programmierung***

In einem stärkeren Ausmaß als auf die Lissabon-Strategie soll die Kohäsionspolitik mit den Zielen der Europa 2020-Strategie in Einklang gebracht werden. Dazu sei eine besser abgestimmte und strategischere Programmplanung notwendig. Der im Barca-Bericht und im Orientierungspapier von Kommissar Samecki geäußerte Vorschlag wurde von den zuständigen Kommissaren im August 2010 aufgegriffen<sup>15</sup> und findet in Form eines „**gemeinsamen strategischen Rahmens**“ statt der bisherigen separaten Leitlinien für die Fonds nun auch in der EU-Haushaltsprüfung und in den Schlussfolgerungen zum 5. Kohäsionsbericht seinen Niederschlag. Dieser Rahmen würde den EFRE, den ESF, den Kohäsionsfonds, den ELER und den EFF nach 2013 umfassen, eine bessere thematische Koordination der Fonds ermöglichen und Investitionsprioritäten in Anbindung an die Europa 2020-Strategie enthalten.

Zwischen der Kommission und den Mitgliedsstaaten würde für die Kohäsionspolitik außerdem ein **Entwicklungs- und Investitions-partnerschaftsvertrag** abgeschlossen werden, der die Aufteilung der Fördermittel auf die Programme und die zu erreichenden Ziele enthält (und evtl. weiter ausdehnbar ist...). Die Jahresberichte würden, wie in den Schlussfolgerungen zum 5. Kohäsionsbericht ausgeführt, auf den Governance-Zyklus von Europa 2020 abgestimmt werden – damit könnte eine regelmäßige politische Debatte auf höchster Ebene im Rat- und den Parlamentsausschüssen gestärkt werden.

### ***Thematische Konzentration***

Damit die Kohäsionspolitik effektiver als bisher wird, sei u.a. eine Konzentration von EU- und nationalen Mitteln auf eine **beschränkte Anzahl an Prioritäten** notwendig, die wiederum im Einklang mit den Prioritäten von Europa 2020 stehen. Wie in den Schlussfolgerungen zum 5. Kohäsionsbericht ausgeführt wird, könnten Länder und Regionen, abhängig vom Umfang der EU-Förderung dazu angehalten werden, auf mehr oder weniger Prioritäten zu fokussieren. Bestimmte Prioritäten wären verpflichtend, darüber hinaus sollten aber Mitgliedsstaaten mit weniger finanzieller Unterstützung sich stärker einschränken, Länder, die mehr finanzielle Mittel Unterstützung erhalten, sollten aus einer größeren Anzahl an Prioritäten auswählen können. Eine grundsätzliche thematische Konzentration sollte jedoch Mitgliedsstaaten und Regionen nicht die Flexibilität nehmen, innovative Projekte zu fördern oder Mittel für bestimmte Zielgruppen zweckgebunden einzusetzen (denkbar z.B. in Form von Globalzuschüssen für die lokale Entwicklung).

<sup>15</sup> Brief der EU-Kommissare Hahn, Damanaki, Andor und Ciolos an Kommissionspräsidenten Barroso vom 31.8.2010, [http://www.europolitique.info/pdf/gratuit\\_fr/278021-fr.pdf](http://www.europolitique.info/pdf/gratuit_fr/278021-fr.pdf), vom 4.11.2010

---

Im Zusammenhang mit der gleichzeitig zu stärkenden städtischen Dimension und der Einbeziehung von lokaler Entwicklung in den Themenkatalog der Kohäsionspolitik erscheint dies ein schwer zu verwirklichender Spagat.

### ***Ergebnisorientierung und optimierte Bewertung***

Bereits im Orientierungspapier des ehemaligen Regionalkommissars Samecki über die Zukunft der Kohäsionspolitik wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, in der künftigen Ausrichtung der Kohäsionspolitik einen **stärkeren Fokus auf die Performance und die Ergebnisse der Programme** zu legen. Dazu ist eine klare strategische Vision darüber erforderlich, wie die gesteckten Ziele zu erreichen sind und wie der Erfolg erkannt wird. Die **entscheidende Bedeutung von hochwertigeren bzw. besser (als bisher) funktionierenden Monitoring und Evaluierungssystemen** für die Kohäsionspolitik wird auch in den Schlussfolgerungen zum 5. Kohäsionsbericht unterstrichen. Demnach sollten „klare und messbare Ziele und Ergebnisindikatoren“ bereits ex-ante festgelegt werden. Diese eindeutig auslegbaren (und statistisch validierten) Programmindikatoren sollten gemeinsam mit einigen wenigen fondsspezifischen Kernindikatoren für alle Operationellen Programme vereinbart werden, die mit der Europa 2020-Strategie zusammenhängen.

Wesentlich für die Jahresberichte würde dann erstens eine genaue Information über die Indikatoren und die erreichten Ziele sein. Zweitens sollten Ex-ante-Evaluierungen darauf fokussieren das Programmdesign zu verbessern, damit Instrumente und Anreize zur Erreichung der Ziele im Durchführungszeitraum überwacht und bewertet werden können. Für die Methoden der Evaluierung sollten drittens strenge internationale Standards gelten, inklusive der Folgenabschätzung („impact evaluation“). Darüber hinaus sollten Pläne für die Begleitevaluierung für alle Programme verpflichtend sein, damit die Transparenz auf EU-Ebene verbessert wird und die Qualität der Evaluierungen insgesamt verbessert wird. Zuletzt könnten die Mitgliedsstaaten einen Bericht produzieren, der die Ergebnisse der Begleitevaluierungen zusammenfasst und eine Zusammenschau der Programmperformance bereitstellen.

### ***Konditionalität und Anreize***

Mit jedem Mitgliedsstaat oder jeder Region sollen in den direkt von der Kohäsionspolitik betroffenen Bereichen „bindende Auflagen“ (Konditionalität) in den jeweiligen Programmplanungsdokumenten vereinbart werden, die im Zusammenhang mit den im strategischen Rahmen festgelegten Kernprinzipien für die Interventionen stehen und an die jeweils nationalen oder regionalen Gegebenheiten angepasst werden. Die Auszahlung der Kohäsionsmittel könnte an die Erfüllung der vereinbarten Reformen geknüpft werden (Prüfung und Bewertung durch die Kommission), so ein weiterer Vorschlag in den Schlussfolgerungen zum 5. Kohäsionsbericht (S.5)

## ***Einfachere Verfahren und Reduzierung des Verwaltungsaufwandes***

### *Finanzmanagement und Finanzkontrolle*

- Überlegt wird die Möglichkeit, den „nationalen Behörden Ausgaben erst dann zu erstatten, wenn der entsprechende EU-Beitrag an die Begünstigten ausbezahlt wurde“<sup>16</sup>. Die Auszahlung der Zuschüsse an die ProjektträgerInnen würde somit beschleunigt und ein Anreiz für strikte nationale Kontrollen geschaffen werden.
- Vereinfachte Erstattungsverfahren wie „Standardeinheitenkosten“ und „Pauschalbeträge“ sollten weiter ausgebaut werden.
- Ein weiterer Vorschlag, der in den Schlussfolgerungen zum 5. Kohäsionsbericht aufgegriffen wird, ist die Konzentration von Zuständigkeiten bei einer Behörde, das würde bedeuten, dass eine akkreditierte Stelle die Hauptverantwortung für die Verwaltung und die Kontrolle der Programme erhalten könnte.

### *Reduzierung des Verwaltungsaufwandes*

Eine wie in den Schlussfolgerungen zum 5. Kohäsionsbericht beschriebene Reduzierung des Verwaltungsaufwandes könnte etwa die Vereinheitlichung von Förderfähigkeitsregeln für verschiedene Fonds umfassen und würde die Inanspruchnahme von Mitteln durch Empfänger und das Management der Fonds erleichtern. Für den Bereich der grenzüberschreitenden Kooperation (inkl. IPA, ENPI und EEF grenzüberschreitende Zusammenarbeit an den Außengrenzen) ist eine Überprüfung und Vereinfachung des bestehenden Arrangements angedacht. Klare Aussagen, in welche Richtung diese Vereinfachungen bei den ETZ-Programmen gehen könnten, finden sich aktuell dazu weder im 5. Kohäsionsbericht und in dessen Schlussfolgerungen zur Zukunft der Kohäsionspolitik noch anderswo.

### ***Schwerpunkte für die Territoriale Kohäsion***

In der neuen Programmgeneration wird neben der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion auf das Ziel der territorialen Kohäsion Bezug genommen werden müssen, insbesondere im Hinblick auf die Rolle der Städte, funktionale Geographien, Gebiete, die vor spezielle geographische oder demographische Herausforderungen gestellt werden und makroregionale Strategien.

---

<sup>16</sup> Europäische Kommission, 2010: Schlussfolgerungen aus dem Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Die Zukunft der Kohäsionspolitik, siehe oben, S. 10

- 
- Zur **Stärkung der städtischen Dimension** sollte eine ambitionierte „urban agenda“ entworfen werden mit klar definierten Finanzmitteln zur Lösung genuin städtischer Probleme. Das Potential der Städte als Motoren für Wachstum und Entwicklung soll damit ausgeschöpft werden. Die Maßnahmen zur Unterstützung der städtischen Dimension müsste in den Programmplanungsdokumenten klar ausgeführt werden.
  - Es wäre zu prüfen, ob der Rechtsrahmen der Kohäsionspolitik eine **flexiblere Organisation der Operationellen Programme** zulassen sollte, um damit auch Art und Geographie von Entwicklungsprozessen besser zu reflektieren.
  - **Geographische und regionale Besonderheiten** können unter Umständen Entwicklungsprobleme verschärfen. Besonders zutreffend ist dies für Regionen in äußerster Randlage und die dünn besiedelten nördlichsten Regionen, für Inselregionen, grenzüberschreitende und Bergregionen. Spezielle Bestimmungen sollten für diese Besonderheiten festgelegt werden. Die Verbindungen zwischen Stadt und Land und der Zugang zu Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen sind im Kontext der Territorialen Kohäsion ebenfalls bedeutsam.
  - Ein weiterer Ausbau makroregionaler Strategien sollte auf einer gründlichen Überprüfung bestehender Strategien (und der Verfügbarkeit von Ressourcen) fußen. **Makroregionale Strategien** sollten breit angelegte Instrumente sein, dies sich auf wesentliche Herausforderungen konzentrieren. Diese Strategien könnten durch eine stark transnationale Komponente unterstützt werden – der überwiegende Teil der Finanzierung sollte jedoch aus nationalen und regionalen Kohäsionspolitik-kofinanzierten Programmen sowie aus anderen nationalen Ressourcen stammen.
  - Die **Rolle lokaler Entwicklungskonzepte** soll in der Kohäsionspolitik gestärkt werden. Ebenso wird im Kohäsionsbericht im Kontext im Sinne einer Stärkung der Governance und der Partnerschaft (auf allen Ebenen) eine verstärkte Einbindung von Akteuren auf regionaler und lokaler Ebene angeregt.

## 2 Die Logiken der ETZ und ihre (reale) Umsetzung

Die ETZ-Programme tragen aufgrund ihrer spezifischen Ausrichtungen auf unterschiedliche Weise und Intensität zu den Zielen der territorialen Kohäsion bei:

Während das interregionale Programm INTERREG IVC sowie die Netzwerkprogramme URBACT II, ESPON II und INTERACT II<sup>17</sup> einen Rahmen zum Austausch von Wissen und „guter Praxis“ auf paneuropäischer Ebene forcieren bzw. bilden, der alle 27 Mitgliedsstaaten und teilweise Beitrittsstaaten bzw. potentielle Beitrittskandidaten abdeckt, konzentrieren sich die derzeit 13 transnationalen Programme unter Einbeziehung von Regionen aus verschiedenen Mitgliedsstaaten auf die Prioritäten Innovation, Umwelt, Erreichbarkeit und nachhaltige städtische Entwicklung. Die transnationalen Programme stellen einen europäischen und großräumigeren Zugang zur Regionalentwicklung dar und fungieren als Vehikel für multilaterale, strategische Projekte im Bereich der europäischen Politiken zu den genannten Prioritäten.

Die grenzüberschreitenden Kooperationsprogramme hingegen sind bislang thematisch sehr breit gestreut und können (mit jeweiliger Relevanz für das Programmgebiet) von Umweltschutzthemen über Beschäftigung, Tourismus, Infrastruktur bis zu Bildungskooperationen reichen. Bricht man die Aussagen in den aktuellen EU-Dokumenten zur territorialen Kohäsion bzw. zur Kohäsionspolitik auf die grenzüberschreitenden ETZ-Programme herab, kann angenommen werden, dass auch hier künftig eine stärkere thematische Fokussierung stattfinden wird müssen.

Im Bereich der grenzüberschreitenden Kooperation ist außerdem zu unterscheiden, ob Programme an den Binnengrenzen liegen oder an den EU-Außengrenzen (z.B. die IPA CBC-Programme und ENPI-Programme, die freilich nur teilweise mit ETZ verbunden sind). Selbst innerhalb der EU bestehen deutliche Unterschiede was „reife“ Programme und „jüngere“ Programme an den ehemaligen EU-Außengrenzen anbelangt, wie dies auch in der INTERREG-Ex-post-Evaluierung zum Ausdruck kommt. Der jeweilige Charakter der Grenzen bestimmt die Zusammenarbeit und bedingt dementsprechend auch unterschiedliche Interventionslogiken. Dies sollte, wenn von der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit und ihren Instrumentarien die Rede ist, immer vorausgeschickt werden. Die ETZ-Programme sind sowohl aufgrund der Charakteristik ihrer drei Ausrichtungen als auch wegen ihrer (politisch-) geographischen Verortung zu differenzieren und stehen demnach vor völlig unterschiedlichen Herausforderungen.

<sup>17</sup> Interreg IV-Projekte fokussieren unter Einbindung von Partnern aus mindestens 3 Ländern (davon 2 aus EU-Ländern) auf die zwei Prioritäten Innovation und Wissensökonomie, Umwelt und Risikovermeidung. URBACT II fördert den thematischen Austausch und die Vernetzung von AkteurInnen auf lokaler und regionaler Ebene rund um stadtbezogene Politikfelder. ESPON (European Spatial Planning Observation Network) betreibt angewandte Forschung und Analyse und stellt Instrumente und wissenschaftliche Informationen zur Entwicklung von Regionen und größeren geographischen Räumen zur Verfügung. INTERACT II ist das Unterstützungsprogramm für die ETZ-Programme und soll durch Trainings und verschiedene Serviceleistungen für Programmstellen zu einer Verbesserung des Managements der Programme beitragen.

---

## 2.1 Anspruch: Profil und Ausrichtung der ETZ-Programme

Nach der Verankerung der territorialen Kohäsion als hochrangiges EU-Ziel ist eine starke Orientierung an diesem Konzept für die ETZ-Programme eine logische Folge.<sup>18</sup> Was sollen/können also die ETZ-Programme im Sinne einer auf die territoriale Kohäsion ausgerichteten Interventionslogik leisten? Neben den bereits dargestellten inhaltlich wichtigen Themenstellungen – Vermeidung der Konzentration von Wirtschaft und Bevölkerung, Förderung von Konnektivität europäischer Regionen bzw. Territorien und Effekte der räumlichen Einteilung von Gebietskörperschaften – bedeutet territoriale Kohäsion auch im Sinne einer „place based policy“<sup>19</sup>, die richtige, bestgeeignete und günstigste (territoriale) Ebene der Intervention von verschiedenen möglichen zu finden. Die ETZ-Programme tragen zur territorialen Kohäsion bei, wenn Gebietskörperschaften bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen für die BürgerInnen, bei deren Planung und Realisierung einer Denk- und Handlungsweise folgen, die nicht an nationalen Grenzen endet. Unter dem Aspekt der Optimierung und der Nutzung von Synergien werden so die „sachlich richtigen“ Räume für bestimmte Maßnahmen und Politiken häufig grenzüberschreitend sein.

Vor dem Hintergrund der Territorialität von öffentlichen Gütern wirken die grenzüberschreitenden Programme in erster und die transnationalen Programme in zweiter Linie unmittelbarer und direkter für die EU-BürgerInnen als dies bei den interregionalen Programmen der Fall ist. So ist zwar die Wichtigkeit von institutionellem Lernen und der Austausch von Know-how unbestritten, dennoch sollten auch die Resultate, die etwa das Interreg IVC-Programm bewirken soll, wesentlich konkreter und besser messbar werden, wie auch im Barca-Bericht gefordert.

## 2.2 Wunsch: Ein maßgeschneiderter Rahmen für die ETZ

In den gegenwärtig verfügbaren EU-Dokumenten zur Zukunft der Kohäsionspolitik spielt die ETZ eine nur marginale Rolle. Wird sie angesprochen, dann geschieht das zumeist in sehr undifferenzierter Weise ohne Berücksichtigung der Unterschiede, die den ETZ-Programmen als Instrumentarien zur territorialen Kooperation inhärent sind. Obwohl die ETZ-Programme die „europäischsten“ der Strukturfondsprogramme sind, fehlt auf europäischer Ebene ein klares und ernsthaftes Bekenntnis, das über die Intention „auch weiterhin territoriale Aspekte der (grenzübergreifenden,

---

<sup>18</sup> Dass mittels Kooperation zum Ziel der territorialen Kohäsion beigetragen werden soll, ist zumindest teilweise aus den angeführten Dokumenten herauslesbar, wenn es auch nirgendwo als klares Ziel für die ETZ 2014+ formuliert ist.

<sup>19</sup> Diese „ortsbezogene“ Politik, wie sie im Barca-Bericht beschrieben wird, stellt eine langfristige (Entwicklungs)strategie dar, die zur Ausschöpfung von nicht-genutzten Potentialen und zur Reduktion sozialer Exklusion an spezifischen Orten/Regionen etc... mittels staatlichen Interventionen“. ÖffentlicherGüter und Dienstleistungen müssen maßgeschneidert für den jeweiligen Kontext bereitgestellt werden

transnationalen und interregionalen) Zusammenarbeit zu fördern“<sup>20</sup> und die unspezifische Anerkennung des Mehrwerts dieser Programme hinausgeht. Ein ernsthaftes Bekenntnis zur ETZ würde auch zum jetzigen Zeitpunkt schon mehr faktische Aussagen und Überlegungen über die künftige, zweckmäßige Ausgestaltung der Programme (formal, Rahmen, Management...) bedingen, die einer anderen Logik geschuldet ist als die der Ziel 1- und Ziel 2-Programme.

Überlegungen seitens der europäischen ETZ-PraktikerInnen über eine künftige Ausgestaltung der ETZ-Programme hat das INTERACT-Programm gesammelt und in einem zuvor bereits angeführten Positionspapier veröffentlicht. Auf österreichischer Ebene existiert dzt. ein sog. „Bundesländerpapier“ der ETZ-Verwaltungsbehörden/Regional Bodies,<sup>21</sup> das in komprimierter Form gemeinsame Vorschläge und Kritikpunkte erfasst. Aus den genannten Dokumenten und der gelebten Praxis der ETZ-Programme könnte ein „europäischer Wunschrahmen“ für die ETZ-Programme destilliert werden, der hier auf einige wesentliche Punkte zusammengefasst werden soll:

- Eine Europäische Corporate Identity für ETZ
- Eine eigene ETZ-Verordnung
- Eine bessere Integration der ETZ-Programme
- Effizienteres Programmmanagement und Reduktion des administrativen Aufwandes
- Programmfinanzen: Fristen, Kontrolle, Ressourcen
- Eine flexiblere Geographie
- Optimierung von Monitoring und Evaluierung

### ***Eine europäische „Corporate Identity“ für die ETZ-Programme***

Ireland-Wales 2007-2013, INTERREG IV Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein oder Programm zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Österreich-Ungarn 2007-2013? Drei verschiedene Programme, drei verschiedene Varianten der Benennung eines EU-Programmtyps und noch weitere Varianten sind etwa für die grenzüberschreitenden Programme in Gebrauch. In einigen Fällen wurde anstatt den Terminus „European Territorial Cooperation/Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ zu übernehmen der Begriff „INTERREG“ beibehalten um, trotz einer Reihe an Neuerungen, eine gewisse Kontinuität zu signalisieren und einen bereits etablierten Namen nicht zu ersetzen.<sup>22</sup> Die ETZ-Programme müssten jedoch als europaweite, einheitliche „Marke“ – mit jeweils unterschiedlichen Ausprägungen – auftreten, um eine effektivere und bessere Sichtbarkeit zu gewährleisten. Zur Corporate Identity gehören ein, zumindest in

<sup>20</sup> Schlussfolgerungen aus dem 5. Kohäsionsbericht, siehe oben, S.12

<sup>21</sup> Erstes Positionspapier der Regional Bodies bzw. Verwaltungsbehörden mit Sitz in Österreich zur Zukunft der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (INTERREG), Stand: Sept. 2010

<sup>22</sup> Als „Interreg“ fungiert in der aktuellen Programmperiode aber korrekterweise nur mehr das ETZ-Programm Interreg IV C. Eine Verwirrung mit System.

---

Grundzügen, ähnliches (wiedererkennbares) Corporate Design (beispielsweise ein europaweites ETZ-Logo) ebenso wie eine gute Kommunikations- und PR-Arbeit, um erreichte Ziele und Erfolge auch der politischen Ebene angemessen zu vermitteln.

Der Wert und das Selbstverständnis der Programme sollte nicht an der Höhe der Dotation der Programme im ausschließlichen Vergleich zu anderen Strukturfondsprogrammen gemessen werden (Anhängsel von Ziel 1 u. Ziel 2 auch im Bezug auf die Finanzvolumina), ebenso wäre es angebracht, die ETZ-Programme auch in Relation zu anderen Förderprogrammen zu setzen, dann verschiebt sich der Stellenwert dieser „kleinen“ Strukturfondsprogramme, wie richtigerweise im aktuellen INTERACT-Newsletter angemerkt wird.<sup>23</sup>

### ***Eine eigene ETZ-Verordnung***

Trotz der Aufwertung der ETZ-Programme in der aktuellen Programmperiode zum dritten Ziel der Strukturfondspolitik wurde die Komplexität ihres Umfelds bzw. ihrer Aufgaben im bestehenden Implementierungsrahmen nicht ausreichend berücksichtigt, denn viele der Bestimmungen sind an den mononationalen Ziel 1- oder Ziel 2-Programmen ausgerichtet (die sich in Aufbau, Geltungsbereich und Größe von den ETZ-Programmen völlig unterscheiden). Eine eigene ETZ-Verordnung würde eine bessere Reflexion der rechtlichen Bestimmungen im Hinblick auf die ETZ-Programme gewährleisten. Die Verordnung sollte sich auf ETZ-relevante Minimalerfordernisse der Programmabwicklung, in inhaltlicher Hinsicht – zumindest für die grenzüberschreitenden Programme – jedoch keine allzu einschränkenden Vorgaben enthalten und so ausreichende Flexibilität für die Gestaltung („place based“!) der Programme ermöglichen.

### ***Eine bessere Integration der ETZ-Programme und Verbesserung der Kommunikation***

Im relevanten Gremium für die Struktur- und Kohäsionsfonds, dem Koordinierungsausschuss für die Fonds (COCOF), stehen die finanziell größeren Programmschienen im Vordergrund, den Fragen der ETZ-Programme wird nur selten Bedeutung beigemessen. Um den Kommunikationsfluss zwischen der Europäischen Kommission und den ETZ-Programmen zu verbessern und Fragen der Durchführung der Verordnungen auf einer permanenten und auf höherer Ebene institutionalisierten Basis zu erörtern, ist eine Einbindung der ETZ-Programme in den COCOF unabdingbar. Alternativ könnte ein eigenes Gremium für die ETZ-Programme auf europäischer Ebene geschaffen werden.

---

<sup>23</sup> INTERACT-Newsletter, September 2010: 20 years of territorial cooperation, [http://www.interact-eu.net/downloads/2476/INTERACT\\_Newsletter\\_No\\_6\\_September\\_2010.pdf](http://www.interact-eu.net/downloads/2476/INTERACT_Newsletter_No_6_September_2010.pdf), 6.12.2010

### ***Effizientes und effektives Programmmanagement und Reduktion des administrativen Aufwandes***

Um das Programmmanagement zu erleichtern, ist eine Reihe von zentral (von der Kommissionsebene) gelenkten Maßnahmen denkbar:

- Idealerweise sollten auf europäischer Ebene **Vorlagen für Antrags- und Berichtsformulare**, sowie **Förderfähigkeitsregeln** bereitgestellt werden, die rechtlichen sowie formalen Minimalanforderungen entsprechen und bearbeitet werden können. Es versteht sich von selbst, dass dieser harmonisierte Ansatz inhaltliche Sicherheit bei den beteiligten Programmen schaffen und Ressourcen sparen könnte.
- Aufgrund der Größe der geförderten Projekte und deren Profils als grenzüberschreitende Kooperationsprogramme wäre eine **generelle Freistellung der ETZ-Programme vom EU-Beihilfenrecht** eine sinnvolle Maßnahme.
- **Programmübergreifender Informationsaustausch** und grenzüberschreitendes Lernen ist ein besonderes Bedürfnis vieler ETZ-PraktikerInnen. Durch das INTERACT-Programm werden gelegentlich thematische Foren zur Weiterbildung und zum Austausch geschaffen, darüber hinaus existieren vielfach informelle Netzwerke zum Informationsaustausch (vor allem bei benachbarten Programmen)<sup>24</sup>. Es ist notwendig, die **Synergien zwischen den Programmen zu verstärken**, darüber hinaus sollten sinnvolle Werkzeuge, Praktiken, Ansätze sowie programmspezifische Visionen identifiziert und für alle Programme verfügbar gemacht werden. Die proaktive Rolle, die INTERACT einnehmen könnte, wäre hierbei genauer zu beleuchten (Prozessbegleitung, Koordination, Kompilierung von Methoden und Hilfsmitteln etc.)
- Im Unterschied zur Projektebene, gilt die Nutzung eines **EVTZ** für das Programmmanagement bis dato als wenig attraktiv. Als fraglich wird gesehen, ob es sich beim EVTZ wirklich um ein effizienteres Instrument für das Programmmanagement handelt, da es als mit höherem administrativem und finanziellem Ressourcenaufwand verbunden gilt. In Europa wird derzeit nur ein Programm mittels eines EVTZ gemanagt. Im INTERACT-Positionspapier wird angeregt, im Zuge der Revision der EVTZ-Verordnung auch Alternativen zur EVTZ, wie z.B. die europäische wirtschaftliche Interessensvereinigung (EWIV) auszuloten.

---

<sup>24</sup> Vgl. INTERACT Programme, 2010: INTERACT-Study towards cross-programme evaluation. Operational aspects of cross-programme cooperation in Central and South-Eastern Europe. Support mutual learning.

---

### ***Programmfinanzen: Ressourcen, Fristen, Kontrolle***

- Die **EFRE-Mittel** sollten **den Programmen** zugewiesen werden und nicht den Mitgliedsstaaten. Pro Programm würde es so – ohne Angaben nationaler Zuweisungen – einen einzigen Geldtopf geben. Der Ansatz wäre vielfach ein anderer als der derzeit gelebte in den ETZ-Programmen und wäre von stärkerer Zusammenarbeit und gemeinsamen Fokussierungsbestrebungen gekennzeichnet. Das würde auch schon in der Phase der Programmierung zu einem strategischeren Vorgehen führen.
- Die Einführung der **n+3** statt der n+2-Regel für alle Programme würde Druck von den Programmen nehmen und vermutlich Ergebnisorientierung etwas mehr in den Mittelpunkt als die regelkonforme Abwicklung um des rechtzeitigen Abholens der Gelder willen.
- Im Fall einer Zuweisung der EFRE-Mittel an die Programme wäre auch eine 100%-EFRE-Finanzierung der Technischen Hilfe erforderlich.
- Der **Höchstsatz für die Technische Hilfe** sollte **erhöht** werden, abhängig vom Zuschnitt der Programme können exakte Anteile festgelegt werden. Für die Entwicklung hochwertiger Projekte müssen adäquate Ressourcen zur Verfügung stehen. Dies gilt aber auch für die Kapazität und Fortbildung der Kontrollstellen (First Level Control, FLC), denen eine sehr wichtige Funktion in den Programmen zukommt.

### ***Eine flexiblere Geographie für die grenzüberschreitende Kooperation?***

Im Positionspapier der österreichischen Regionalstellen und Verwaltungsbehörden wird die derzeitige NUTS-Einteilung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten infrage gestellt und eine Programmabgrenzung auf NUTS II-Ebene in Österreich als sinnvoll erachtet.

Insbesondere dann, wenn man von den ETZ-Programmen als genuin grenzüberschreitenden Programmen anstatt von einer reinen „Grenzlandförderungsschiene“ ausgeht, ist NUTS II in einigen Mitgliedsstaaten die geeignetere Ebene der Intervention als NUTS III. Generell stellt sich die Frage, ob eine Klassifikation der Gebietseinheiten, die zu statistischen Zwecken erfolgte, nicht manchmal der Hemmschuh für sinnvolle Kooperationen ist und eine alternative, optimalere Ausgangsbasis (beispielsweise funktionale Räume) denkbar wäre.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Zwischen den europäischen Regionen bestehen jedenfalls erhebliche Unterschiede bezüglich des Charakters der NUTS-Gebiet: Während die NUTS II-Ebene in Österreich historisch gewachsene Gebiete abbildet, wirken in den neuen Mitgliedsstaaten mit einem sehr zentralistischen Erbe manche der neuen NUTS III-Gebiete künstlich konstruiert (teils um auch EU-Mittel besser lukrieren zu können).

### ***Optimierung von Evaluierung und Monitoring***

- Die grundlegende Frage für die europäischer Ebene, was mit den ETZ-Programmen zu erreichen ist, sollte sich in einer kleinen Anzahl an sinnvollen und einfachen „Kernindikatoren“ spiegeln, die für alle ETZ-Programme innerhalb einer Ausrichtung (grenzüberschreitend, transnational, interregional) jeweils einheitlich sind und die es auch erlauben, hochwertige Projekte zu identifizieren.<sup>26</sup>
- Indikatoren müssen bedeutsam sein und je ETZ-Ausrichtung differenziert werden.
- Verbesserte Evaluierungsmethoden, insbesondere was die Messung der Auswirkungen eines ETZ-Programms anbelangt sollten auf europäischer Ebene entwickelt bzw. von der Europäischen Kommission vorgegeben werden.

### **2.3 Wirklichkeit: Eine Fortsetzung des Status Quo...?**

Die Aussagen zur Zukunft der ETZ-Programme können derzeit nur als wenig ergiebig bezeichnet werden. Aus dem Fehlen eines ernsthaften Bekenntnisses auf europäischer Ebene (siehe oben, 2.2) ist allerdings zu schließen, dass sich am Rahmen für die ETZ wenig ändern wird. Weiterhin sollen laut Kohäsionsbericht alle drei Stränge unterstützt werden. Aus derzeitiger Sicht sind nur kleinere Veränderungen und Verbesserungen möglich bzw. zu erwarten. Diese betreffen

- die aktuelle Revision der EVTZ-Verordnung
- stärkere Fokussierung und strategische Ausrichtung inklusive der Berücksichtigung makroregionaler Strategien und
- möglicherweise einige wenige punktuelle Erleichterungen im Hinblick auf Abwicklung und das Finanzmanagement der Programme

### ***Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)***

Das rechtliche Instrument des EVTZ soll territoriale Kooperation hinsichtlich Administration, Zusammenarbeit und finanzieller Kontrolle erleichtern. Seit dem Inkrafttreten der EVTZ-Verordnung im Jahre 2007 wurden 15 EVTZ eingerichtet, eine relativ geringe Zahl, wie vom Ausschuss der Regionen (AdR) moniert wird. Dies ist teils auf die erst späte Gesetzesimplementierung auf Ebene der Mitgliedsstaaten bzw. auf den darunter liegenden Ebenen (in föderal ausgerichteten Mitgliedsstaaten) zurückzuführen. Derzeit ist eine Revision der

---

<sup>26</sup> Indikatoren sollten aber sinnvollerweise nicht gleichzeitig Selektionskriterien sein. Ein ETZ-Projekt muss derzeit beispielsweise 2 von 4 Kooperationskriterien erfüllen, um überhaupt genehmigt werden zu können. Alle Projekte, die den Begleitausschüssen vorgelegt werden, erfüllen mindestens 2 dieser 4 Kooperationskriterien, manche mehr. Die Frage, welcher Mehrwert durch die Aggregation dieser „Indikatorriterien“ generiert werden kann, erübrigt sich.

---

Verordnung im Gange, die auf eine Verbesserung rechtlicher Aspekte abzielt und die Gründung weiterer EVTZ erleichtern soll.

### ***Fokussierung und makroregionale Strategien***

Es kann davon ausgegangen werden, dass die ETZ-Programme – wie auch im Barca-Bericht empfohlen – stärker auf strategische Interventionen mit verifizierbarer Wirkung fokussieren sollen, als dies bisher der Fall war. Für die ETZ-Programme wird eine geeignete Kombination aus Fokus und Flexibilität gelten müssen: Flexibilität, damit die Besonderheiten jedes Programmgebiets berücksichtigt werden können (wie auch im INTERACT-Positionspapier gefordert), aber auch Fokussierung durch das Herausgreifen einer beschränkten Anzahl an Interventionsbereichen auf Ebene der Programme.

Dort, wo sie von Relevanz sind, werden ETZ-Programme auch makroregionale Strategien zu berücksichtigen haben. Bei bestimmten transnationalen Programmen wird sich das fast von selbst verstehen (Baltic Sea Region & Baltic Sea Strategy, South East Europe & Donauraumstrategie). Die grenzüberschreitenden Programme werden aber aktiv Kriterien beispielsweise für ein Earmarking von Projekten für die makroregionalen Strategien überlegen müssen.

### ***Erleichterungen im Hinblick auf die Abwicklung und die Finanzkontrolle der Programme***

Es ist zwar angedacht, die bestehenden Arrangements für die ETZ-Programme (und IPA sowie ENPI) zu überprüfen, wie im Kapitel 1.3 erwähnt, derzeit ist es im Wesentlichen nicht abschätzbar, ob und wo es Erleichterungen geben wird, da viele der für die Kohäsionsprogramme geäußerten Ideen gegenwärtig eben noch nicht den Charakter verbindlicher Aussagen für die ETZ-Programme haben.

Fest scheint aber derzeit zu stehen, dass vereinfachte Erstattungsverfahren wie **Pauschalbeträge** und **Standardeinheitskosten** weiter gefördert werden sollen, was für die ETZ-Programme auch tatsächlich Erleichterungen und eine Ressourcenersparnis bringen würde. Dies wurde auch von José Palma-Andrés im Rahmen des STRAT.ATplus-Forums am 27. Jänner 2011 bekräftigt<sup>27</sup>. Dem Aussagen des Leiters der Direktion E in der Generaldirektion Regionalpolitik zufolge sind auch **gemeinsame Förderfähigkeitsregeln auf europäischer Ebene** für die ETZ-Programme angedacht.

Ein weiterer, von Palma-Andrés angesprochener und in diesem Papier behandelter Punkt betrifft das EU-Beihilfenrecht. Ob die Erkenntnis, dass diese Thematik in

---

<sup>27</sup>Im STRAT.ATplus-Forum „INTERREG/Europäische Territoriale Zusammenarbeit in Österreich: Rückschau und & Ausblick“ am 27.1.2011 bezog Direktor Palma-Andrés aus europäischer Perspektive Stellung zu ausgewählten Fragen zur Zukunft der ETZ-Programme 2014+. Dabei handelte es sich überwiegend um im Konjunktiv geäußerte Punkte, die im vorliegenden Papier als „Kernaussagen der EU zur nächsten Programmperiode“ unrisen werden. Während die Simplifizierung der Kosten und die gemeinsamen Förderfähigkeitsregeln für ETZ als Vorhaben erscheinen, die wahrscheinlich konkretisiert werden, sind Ideen wie die Verbindung mit Konvergenz- und Wettbewerbsprogrammen, flexible Programmgeographie, bessere Einbindung des Privatsektors etc. derzeit noch schwer einzuschätzen.

Grenzregionen / in grenzüberschreitenden Programmen anders zu behandeln ist als in den einzelstaatlichen Programmen, zu einer generellen Freistellung der ETZ-Programme führen könnte, bleibt freilich offen.

---

## 3 Handlungsspielräume für die Gestaltung der zukünftigen ETZ in Österreich

### 3.1 Die Rahmenbedingungen zusammengefasst

Der Handlungsrahmen für die österreichischen Stakeholder an der ETZ lässt sich auf Basis der Argumentationen in den beiden vorigen Kapiteln wie folgt zusammenfassen:

ETZ ist das wichtigste, wenn nicht einzige Instrument das unmittelbar dem Ziel der territorialen Kohäsion zuordenbar ist. Zwar können auch die anderen Strukturfonds-Instrumente (EFRE-, ESF-, und andere Programme) der Verbesserung der territorialen Kohäsion dienen, doch sowohl konzeptiv als auch praktisch ist dies bestenfalls ein Nebeneffekt bzw. beschränkt sich auf die nationale Ebene. Umgekehrt kann der unmittelbare Beitrag der ETZ zum Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion nicht nur quantitativ sondern vor allem qualitativ nur ein sehr bescheidener sein.

Der geringe quantitative Stellenwert der ETZ innerhalb der Kohäsionspolitik oder besser gesagt innerhalb der Strukturfonds-Instrumente ist die Ursache für die marginale und undifferenzierte Rolle, die der ETZ sowohl in den strategischen als auch in den analytischen Dokumenten der EU bisher zukommt. An dem Charakter des wenig wichtigen „Anhängsels“ wird sich nach den vorliegenden Informationen in der kommenden Programmperiode seitens der EK nichts ändern.

Dies steht im krassen Widerspruch zum besonderen europäischen, ja supranationalen Charakter der ETZ. Sowohl im Entwurf als auch in der Umsetzung sind europäische Denkweisen und Institutionen erforderlich, die aufzubauen den Mitgliedsstaaten zwar grundsätzlich möglich ist, aber nur mit unverhältnismäßig hohen administrativen und politischen Kosten. Sieht man den Kern der ETZ darin, die Integration Europas durch die Kohäsionsziele zu stärken und richtet die (alle) Strukturfondsinstrumente danach aus, so kommt der ETZ die Rolle zu, die fortbestehenden Unterschiede in den Lebensbedingungen der Unionsbürger insbesondere zwischen benachbarten oder in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang stehenden Ländern auszugleichen. Das heißt den Binnenmarkt auch (europäisch) kleinräumig realisieren; von einem Europa ohne Grenzen, das den freien Verkehr der Menschen und Güter ermöglicht, zu einem nahtlosen Europa, das die Leistungen des öffentlichen Sektors für die Unionsbürger auch beinhaltet, voranzuschreiten.

Das Instrument der ETZ ist grundsätzlich dafür notwendig, allerdings ist dessen Wirkung von der angemessenen Konstruktion abhängig. Die (unreflektierte) Übertragung des Partnerschaftsmodells der großvolumigen SF-Programme in nationaler Verantwortung auf die ETZ-Programme mit ihrer wesentlich größeren Komplexität stößt sehr schnell auf Grenzen der Effektivität und

Effizienz. Auch unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität ist eine ausschließliche Zuordnung einer multilateralen europäischen Aufgabe auf die regionale (Strand A) oder mitgliedstaatliche Ebene (Strand B und C) eher fragwürdig.

Jedenfalls kann die Funktionsweise des Instruments ETZ nach unserer Auffassung im Rahmen der gegenwärtigen SF-Architektur (einschließlich der angedachten Veränderungen) nicht entscheidend verbessert werden. Es fehlt sowohl eine klare inhaltliche Ausrichtung des Instruments als auch ein Commitment der EU, die Besonderheiten der transnationalen und zwischenstaatlichen Abwicklung Rechnung zu tragen. Beides ist auch innerhalb der bestehenden Strukturfonds-Architektur nicht erreichbar.

Ebenso wenig ist allerdings eine grundsätzliche neue Architektur der ETZ bis zum Beginn der neuen Programmperiode zu erreichen. Daraus leitet sich eine langfristig, d.h. auf die Finanzperiode nach 2020, orientierte und eine kurzfristige Handlungsstrategie ab.

Langfristig soll eine angemessene europäische Architektur für die ETZ angestrebt werden, was nicht nur wegen der Trägheit europäischer Strukturen Langfristigkeit erfordert, sondern auch weil gegenwärtig noch keinerlei Konturen einer neuen Architektur der ETZ vorliegen. (Auch der Barca-Report hat die ETZ aus einsichtigen Gründen nicht näher behandelt.)

Kurzfristig, d.h. in Vorbereitung auf die kommende Programmperiode, sind einzelne Verbesserungsschritte möglich, manche davon im eigenen (nationalen) Wirkungsbereich, manche in Abstimmung mit den zukünftigen Programmpartnern und in der Diskussion mit der EK. Einige dieser inkrementellen Verbesserungen sind Gegenstand der folgenden Kapitel.

Die grenzüberschreitenden Programme werden trotz einer (von der EU vorgegebenen wie grundsätzlich notwendigen) stärkeren Fokussierung noch weitreichendere Möglichkeiten zur thematischen Ausgestaltung haben als die transnationalen, ist es doch wahrscheinlich, dass sie weiterhin regionalen, integrativen Entwicklungsbedürfnissen Rechnung tragen und auch kleinere, innovative Projekte ermöglichen sollen.<sup>28</sup>

Aus diesem Grund wird sich der im Folgenden geleistete Input auch in erster Linie auf einer strategischeren und an Projektqualität orientierten Ausrichtung der grenzüberschreitenden Programme beziehen sowie der unterstützenden Rolle, die dabei der Bundesebene zukommen kann.

---

<sup>28</sup> Über die Bandbreite der in der laufenden Programmperiode abgedeckten Themen in fünf grenzüberschreitenden Programme mit Sitz der Verwaltungsbehörden in Österreich gibt folgender Länderbericht des Expertennetzwerks Evaluierung Aufschluss: Resch, Andreas, 2010: Country Report on Achievements of Cohesion Policy, Austria. A Report to the European Commission, Directorate General Regional Policy relating to Task 2 of the Expert Evaluation Network Delivering Policy Analysis on the Performance of Cohesion Policy 2007-2013, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/country\\_reports/austria.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/country_reports/austria.pdf), 20 April 2011

---

## 3.2 Mögliche und notwendige Schwerpunktsetzungen innerhalb der ETZ-Programme

### EU-Vorgaben?

Wie im vorangegangenen Kapitel ausgeführt, wird es weder gravierenden Änderungen an der Abwicklung der ETZ-Programme noch sinnvolle Reformen an der bestehenden ETZ-Architektur geben. Da sich der Stellenwert der ETZ für Europa folglich nicht in einem angemessenen Rahmen reflektieren wird, müssen innerhalb des Status Quo Schritte gesetzt werden, um für Österreich und die beteiligten Programmregionen (Länder) die bestmöglichen Ergebnisse mit den ETZ-Programmen zu erzielen.

Dass die Strukturfondsprogramme (und mit ihnen die ETZ-Programme) strategischer und fokussierter werden sollen, soweit die Rückschlüsse auf die im Kapitel 1 untersuchten EU-Dokumente, ist an sich kein Hindernis für gute Kooperationsprojekte, sondern eine Grundvoraussetzung, um grenzüberschreitende Regionalentwicklung überhaupt sinnvoll betreiben zu können. Gleichwohl muss noch eine gewisse Flexibilität in den grenzüberschreitenden Programmen vorhanden sein, um kleine (und kleinräumigere) und besonders innovative oder kreative Projekte zu ermöglichen.

Die inhaltliche Fokussierung wird in den meisten grenzüberschreitenden Regionen – soweit sinnvoll – auch eine Schnittstellenfindung zu Donauraumstrategie bedeuten.

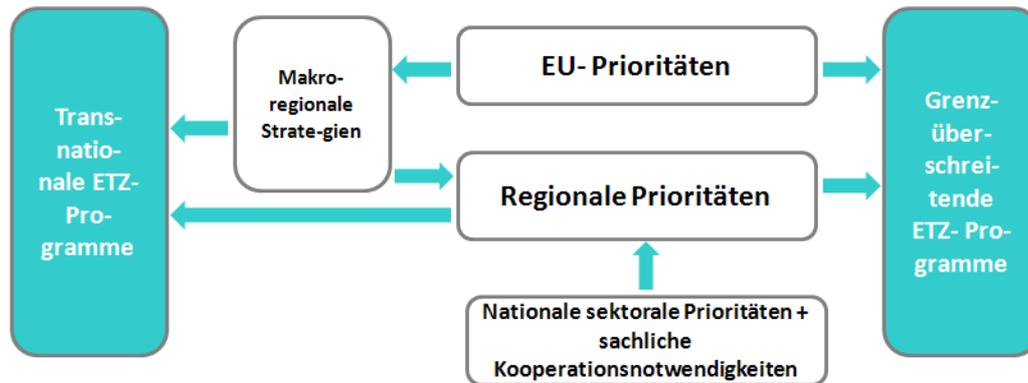
Die genannten Prozesse (Strategiefindung und thematische Fokussierung, Möglichkeiten zum Andocken an die Donauraumstrategie) sollten auf Ebene der österreichischen Programmregionen (Länder) ab sofort starten, damit bereits zu Beginn der Programmierungsphasen mit den Programmpartnern in den Nachbarländern klare Vorstellungen bestehen, wohin der Weg führen sollte. Das Schema nach dem die Findung und Verhandlung von gemeinsamen thematischen Schwerpunkten gesucht werden muss, ist in Abbildung 2 dargestellt.

Die übergeordneten europäischen Ziele gemäß Europa 2020 werden auch in den ETZ-Programmen ihren Niederschlag finden, allerdings stärker in der interregionalen und transnationalen Ausrichtung als im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Grenzüberschreitende Programme werden makregionale Strategien in der Programmierungsphase mitreflektieren müssen.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Deutlich wurde auch in den Aussagen von Direktor Palma-Andrés im bereits erwähnten STRAT.AT plus-Forum, dass es an den kooperierenden Regionen liegt, die thematischen Schwerpunkte festzulegen und geeignete Anknüpfungspunkte zu den europäischen Strategien zu finden.

Abbildung 2: Maßgebliche Prioritäten für ETZ-Programme



### *Ein Prozess zur Schwerpunktfindung ...*

Die Grundfrage, die sich jede an einem ETZ-Programm beteiligte Region stellen soll ist, **welche Art von Projekten wie zur Entwicklung der Programmgebiete beitragen soll**. Grundsätzlich wird es grenzüberschreitende Kooperationsnotwendigkeiten geben (Hochwasser- und Katastrophenschutz, Katastropheneinsätze, Konnektivität – Straßenbau/öffentlicher Verkehr etc.), darüber hinaus aber auch sektorale Bedürfnisse, die vor der Programmierung in den einzelnen Bundesländern identifiziert werden sollten.

- Dazu wird es auf Ebene der Länder, Personen bzw. Stellen brauchen, die in diesem Prozesse als Koordinationsstelle und Informationsdrehscheibe (Kontakt mit Fachabteilungen in den Ländern und Einbeziehung relevanter Bundesstellen, Erhebung des Bedarfs, Zusammenführen der Informationen etc...) beispielsweise innerhalb einer „ETZ-Steuerungsgruppe“ fungieren.
- Nach dieser Phase wird eine Kontaktaufnahme vor allem mit den Programmpartnern im Nachbarland und ggf. mit den beteiligten österreichischen Nachbarregionen erfolgen müssen zur Abstimmung gemeinsamer, strategisch wichtiger Projekte bzw. thematischer Konzepte,
- ... sodass die Länder am Anfang der Programmierungsphase in der Lage sind, ein kleines Portfolio an Themen und vorab identifizierten, strategisch wichtigen Projekten vorzuweisen.
- Ebenso wird es notwendig sein, etwaige Schnittstellen zur Donaoraumstrategie zu herauszuarbeiten. Denkbar wäre ein Earmarking bestimmter Projekte z.B. nach thematischer Ausrichtung und Finanzumfang. (Letzteres bedeutet, dass größere Projekte über 500.000 EUR beispielsweise einen eindeutigen Bezug zur makroregionalen Strategie herstellen müssten.)

- Möglicherweise lässt sich in bestimmten Bereichen ein Bedarf an multilateralen Projekten feststellen, die unterschiedlich operationalisiert werden könnten, z.B. als transnationales Projekt oder in kleinerem Stil beispielsweise als tri-nationales Projekt im Rahmen der grenzüberschreitenden ETZ-Programme. (Derzeit erlaubt es die sog. 20% - Regelung,<sup>30</sup> Projekte außerhalb des Programmgebietes durchzuführen. Faktisch wird von dieser Möglichkeit nur innerhalb der Grenzen Österreichs Gebrauch und – aufgrund administrativer Hemmnisse – nicht in einem Nachbarland. Lediglich das ETZ-Programm Österreich-Slowakei sieht diese Möglichkeit vor).
- Es wird zu überlegen sein, ob anstatt vieler kleiner, thematisch ähnlich gelagerter Projekte, **Schirmprojekte** eine bessere Option wären, um Synergien zu schaffen und Resultate mit einer höheren Reichweite zu erzielen (Schulen und Kindergärten, Kooperationen und Sprachoffensiven, dies betrifft besonders die Programme an den Grenzen zu den neuen Mitgliedsstaaten)
- Vorab festgelegte strategische Projekte sowie Schirmprojekte könnten in die jeweiligen Operationellen Programme aufgenommen werden.

### *... und mögliche Barrieren*

Grenzüberschreitende Programme können als Anschauungsbeispiele par excellence für multi level governance gelten, sie sind herausfordernd und komplex aufgrund ihrer (horizontalen und vertikalen) Vielschichtigkeit was Themen, involvierte AkteurInnen und politisch-administrative Ebenen (Länder/Regionen/Landkreise/Komitee, zwei Mitgliedsstaaten, die Europäische Kommission...) sowie die sprachliche Komponente anbelangt.

Bei den ETZ-Programmen treffen auch länderspezifisch unterschiedliche Standpunkte und Herangehensweisen sowie gewachsenen Verwaltungskulturen aufeinander, die bisweilen erheblich voneinander abweichen (das betrifft vor allem die Kooperation mit den neuen Mitgliedsstaaten, aber nicht nur). Lernprozesse, was die Akzeptanz und den Umgang mit diesen Unterschieden anbelangt, haben aber zu manchen Verbesserungen und positiven Fortschritten in der Kooperationskultur beigetragen.

Weitere Unterschiede können in der Organisation der Programme und Ausstattung von Programmstellen in den Nachbarstaaten mit im Vergleich zu

<sup>30</sup> Art. 21 der EFRE-Verordnung besagt, dass Ausgaben von Partnern außerhalb des Programmgebiets möglich sind, wenn sich Projektziele ohne diese kaum erreichen lassen. Bei *grenzüberschreitenden* Programmen können 20% des EFRE-Beitrags zum OP für Vorhaben bzw. Teile von Vorhaben in Gebieten der NUTS 3-Ebene finanziert werden, „die an die Fördergebiete dieses Programms (...) angrenzen oder von solchen angrenzenden Gebieten eingeschlossen sind.“ (1) Im Rahmen der *transnationalen* Zusammenarbeit können 20% des EFRE-Beitrags zum OP „für Ausgaben von Partnern außerhalb des an den Vorhaben beteiligten Gebiets“ finanziert werden, „sofern diese Ausgaben den Regionen im Gebiet des Kooperationsziels zugutekommen“ (2) VERORDNUNG (EG) Nr. 1080/2006 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTES UND DES RATES vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999, Artikel 21, Besondere Bedingungen betreffend den Standort der Vorhaben

den österreichischen Pendanten abweichenden Befugnissen bestehen. Dies kann etwa einer strategischeren und proaktiveren Vorgangsweise bei der Entwicklung und Generierung hochwertiger Projekte auf regionaler Ebene im Wege stehen, sodass die oben skizzierten Prozesse schlimmstenfalls eher einseitig ausfallen könnten.

Diese Herausforderungen sollte aber keinesfalls als Grund gesehen werden, um konzeptiv nichts zu unternehmen – die verschiedenen Möglichkeiten der Programmausgestaltung sollten jedenfalls in möglichst naher Zukunft durchdacht und regionale Schwerpunkte festgelegt werden.

Das Kooperationsinstrument EVTZ scheint auch aus der Sicht der österreichischen Regionen keine ideale Form zur Programmabwicklung zu sein, da Problematiken der finanziellen und politischen Verantwortung nur in einen anderen Rahmen verlagert, aber nicht gelöst werden. EVTZ kann aber ein geeignetes Instrument für reife, erfahrene Projektpartnerschaften sein (z.B. zum gemeinsamen Betrieb von grenzüberschreitenden Einrichtungen und dgl.)

### ***Qualität statt Quantität***

Will man weniger, dafür qualitativ hochwertigere Projekte, ist nach der zuvor ausgeführten strategischeren und konzeptiven Aufbereitung der Programme selbstredend auch eine **adäquate Projektberatung bzw. ein entsprechender Beitrag zur Projektentwicklung** durch Regionalstellen aber auch Institutionen, die auf regionaler Ebene in der Projektentwicklung tätig sind (z.B. Regionalmanagements etc), notwendig.

Um qualitativ hochwertige Projekte zu stimulieren, sind zudem verschiedene Methoden denkbar, was die Konzeption eines Call-Systems bzw. die Projektselektion selbst anbelangt.

- Derzeit sind europaweit (und in Österreich) **verschiedene Call-Systeme** gebräuchlich, die von offen (Einreichung für alle zu einem bestimmten Termin möglich), laufend (Einreichung für alle jederzeit möglich) bis zu eingeschränkt (z.B. thematische Aufrufe zu einem bestimmten Termin) reichen. Ein „Open-Call-System“ birgt die Gefahr in sich, dass die „schnellsten“ Projekte die vorhandenen Finanzmittel absorbieren (sog. „Windhundprinzip“) während für gute Projekte, die zu einem späteren Zeitpunkt eingereicht werden, möglicherweise kein Geld mehr übrigbleibt. Allerdings ist diese Möglichkeit eine antragstellerfreundliche, da während der gesamten Programmperiode und ohne Zeitdruck Projekte eingereicht werden können. Eingeschränkte Aufrufe zur Projekteinreichung tragen stark zur Fokussierung eines Programms bei. Es wäre möglich, beide Call-Arten zu kombinieren: Eingeschränkte Aufrufe würden sich für bestimmte, vorab definierte, strategisch wichtige Themen anbieten. Für die verbleibenden Themenfelder bietet sich ein

---

System offener Aufrufe an. Eine weitere Möglichkeit stellt ein zweistufiges Verfahren dar – bei entsprechenden Ressourcen für die Projektentwicklung und Projektberatung sollte diese Methode zur „Vorauswahl“ bzw. „Abschätzung der Kompatibilität der Projektidee mit den Programmprioritäten“ aber eigentlich nicht notwendig sein.

- **Gestaffelte Förderhöhen** könnten ein positives Anreizsystem für qualitativ noch hochwertigere Projekte schaffen. Potentiellen ProjektträgerInnen sollte vermittelt werden, dass nur die hochwertigsten Projekte den höchsten Fördersatz erreichen können und kein Anspruch auf eine volle Abdeckung der Projektkosten durch EFRE- und nationale Mittel besteht.

### **3.3 Kooperation und Koordination der ETZ-Programme in Österreich**

Eine bessere Integration der ETZ-Programme und ein programmübergreifender Austausch ist ein Bedürfnis der meisten ETZ-Programme in Europa, auch jener mit österreichischer Beteiligung, was sich z.B. vom Zusammenfinden der sogenannten „Selbsthilfegruppe“ österreichischer Regionalstellen und Verwaltungsbehörden ableiten lässt.

Zwar gibt es mit dem ÖROK Unterausschuss REGIONALWIRTSCHAFT in Österreich „ein Koordinationsgremium zu Fragen der EU-Regionalpolitik sowie deren Umsetzung in Österreich“<sup>31</sup>. Die ETZ-Perspektiven (grenzüberschreitend, transnational und interregional) sind in diesem Gremium aber nur ein Themenbereich neben zahlreichen anderen. Für die transnationale Zusammenarbeit gibt es zusätzlich das „Nationale Komitee“, das Österreich-interne Koordinationsaufgaben wahrnimmt.

#### ***Eine Plattform für die ETZ-Programme***

Während also die RWB-Programme und das Phasing-Out-Programm in Österreich auf nationaler Ebene koordiniert und serviziert werden, fehlt den ETZ-Programmen in Österreich eine eigene, zentrale Drehscheibe, die Hilfestellungen anbietet (von INTERACT vorgeschlagene Kontaktperson für Verwaltungsbehörden), sowie eine institutionalisierte Plattform für den Austausch. Notwendig erscheint deshalb die Installierung einer solchen eigenen Plattform für die ETZ-Programme, wo etwa von der Europäischen Kommission vorgegebene Regelungen, Leitlinien etc. auf ihre Relevanz für die ETZ-Programme hin behandelt werden und ein Austausch von Know-how und guter Praxis zwischen den Programmen erfolgen kann.

Es wird im Ermessen und der Entscheidung INTERREG-AkteurInnen selbst liegen, sich auf Bundesebene ein eigenes Koordinationsorgan zu leisten (also

---

<sup>31</sup> <http://www.oerok.gv.at/die-oerok/organisation-der-oerok.html> vom 6.12.2010

hierfür Geld auszugeben), das entweder bei der ÖROK angesiedelt ist oder einer von einer anderen Institution wahrgenommen wird. In diesem Impulspapier wird der Standpunkt vertreten, dass die Einrichtung eines derartigen Koordinationsorgans eine unabdingbare Maßnahme ist, um ProgrammakteurInnen durch Feedbackschleifen auf nationaler Ebene Lernen und relevante Weiterqualifizierung zu ermöglichen – ganz im Sinne der Qualität der Programme.

---

## Literatur

Barca, Fabrizio, 2009: AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca

Commission of the European Communities, 2008: Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Diversity into Strength, COM (2008) 616, Brussels

Commission of the European Communities, 2008: Commission Staff Working Document Accompanying the Green Paper on Territorial Cohesion Turning Territorial diversity into strength, Brussels

Erstes Positionspapier der Regional Bodies bzw. Verwaltungsbehörden mit Sitz in Österreich zur Zukunft der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (INTERREG), Stand: Sept. 2010

Europäische Kommission, 2010: Schlussfolgerungen aus dem Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Die Zukunft der Kohäsionspolitik, KOM(2010) 642 endgültig, Brüssel

European Commission, 2010: Investing in Europe's Future. Fifth Report on economic, social and territorial cohesion, Luxemburg

European Commission, 2010: The EU Budget Review, COM (2010) 700 final, Brussels

Europäische Kommission, 2007: Die Kohäsionspolitik 2007-2013, Erläuterungen und offizielle Texte, Luxemburg

European Union, Committee of the Regions, 2010: DRAFT OWN-INITIATIVE OPINION of the Commission for Territorial Cohesion Policy on NEW PERSPECTIVES FOR THE REVISION OF THE EGTC REGULATION, CdR 100/2010 rev 2 EN, Brussels <https://toad.cor.europa.eu/CORWorkInProgress.aspx>, 8.11.2010

INTERACT, 2010: INTERACT Study towards cross-programme evaluation. Operational aspects of cross-programme cooperation in Central and South-Eastern Europe

INTERACT, Juli 2010: European Territorial Cooperation post 2013 – Position Paper, [http://www.interact-eu.net/news/future\\_etc\\_paper/7/5108](http://www.interact-eu.net/news/future_etc_paper/7/5108)

INTERACT-Newsletter, September 2010: 20 years of territorial cooperation

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2008: Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum; KOM (2010) 2020 endgültig, Brüssel

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2008: Arbeitspapier der Kommission, Regionen 2020, Bewertung der künftigen Herausforderungen für die EU-Regionen

Metis/ÖIR-Managementdienste GmbH, 2006: Multilateral Projects in the framework of Cross-Border Objective 3 programmes with Austrian participation. A Feasibility Study.

Metis GmbH, 2010: EGTC Developments on the Ground: Added value and solutions to problems, Final Report, commissioned by the Committee of the Regions

ÖROK: Strat.at Bericht 2009, Strategischer Bericht Österreichs gemäß Artikel 29 AF-VO (EG) 1083/2006

PANTEIA and partners, 2010: INTERREG III Community Initiative (2000-2006). Ex-Post Evaluation (No. 2008.CE.16.0.AT.016), Final Report, Zoetermeer

Resch, Andreas, 2010: Country Report on Achievements of Cohesion Policy, Austria. A Report to the European Commission, Directorate General Regional Policy relating to Task 2 of the Expert Evaluation Network Delivering Policy Analysis on the Performance of Cohesion Policy 2007-2013, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/country\\_reports/austria.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/country_reports/austria.pdf), 20 April 2011

---

Samecki, Paweł (2009): Orientation paper on the future of cohesion policy. Paweł Samecki, European Commissioner in charge of Regional Policy, December 2009, Brussels

Wolfe, Colin, 2007: INTERREG, irrelevant or indispensable?: In: inforegio panorama, no 24, December 2007, Regions as partners. The European Territorial Cooperation Objective.