



## Grenzüberschreitende Kooperationen – Evaluierung und Perspektiven 2020 plus

# ETZ 2020 plus - Impulspapier für den STRAT.AT Diskurs am 19.5.2017 in der Urania

Im Auftrag des Bundeskanzleramtes,  
Abteilung Koordination Raumordnung und Regionalpolitik



**Autoren:**

Jürgen Pucher  
Herta Tödting-Schönhofer  
Markus Gruber  
Jakob Weiss

Wien, 05.05.2017

**Grenzüberschreitende Kooperationen –  
Evaluierung und Perspektiven 2020 plus**

ETZ 2020 plus - Impulspapier  
für den STRAT.AT Diskurs am 19.5.2017  
in der Urania

Im Auftrag des Bundeskanzleramtes,  
Abteilung Koordination Raumordnung und Regionalpolitik

<b>Einleitung</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Österreichs Beteiligung an ETZ Programmen</b> .....	<b>6</b>
<b>2 Dimensionen und Mehrwert von ETZ</b> .....	<b>10</b>
2.1 Thematische Breite versus Konzentration .....	10
2.2 Zielgruppen und Partnerschaften.....	11
2.3 Projekttypen: Regionale Entwicklung und weitere Lösungsansätze .....	12
2.4 Synergien und Abgrenzung zu ESIF-Programmen .....	13
2.5 Mehrwert – spezifischere und vertiefere Betrachtung? .....	14
<b>3 Weiterführende Fragen</b> .....	<b>17</b>
3.1 Überwindung von Entwicklungshemmnissen auf nationaler und europäischer Ebene .....	17
3.2 Makroregionale Strategien .....	19
<b>4 Anhang – Mehrwert-Dimensionen</b> .....	<b>21</b>

## Einleitung

Dieses Impulspapier ist Teil einer laufenden Arbeit für das Bundeskanzleramt (BKA), die eine überblicksweise Evaluierung von ETZ in Österreich und ein Aufzeigen von Perspektiven für die nächste Periode zum Ziel hat. Es baut auf der Bestandsaufnahme zu ETZ in Österreich auf, welche auf der Web-site von Metis verfügbar ist<sup>1</sup>, fasst wesentliche Ergebnisse zu grenzüberschreitenden und transnationalen Programmen kurz zusammen, stellt Wirkungszusammenhänge thesenhaft dar und formuliert Fragen für die Zukunft.

Das Impulspapier soll als Diskussionsgrundlage für den „STRAT.AT 2020“-Diskurs der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) dienen. Ziel des Workshops ist es, zu Kooperation im Kontext der europäischen Kohäsionsprogramme und der Makroregionalen Strategien (MRS) in Bezug auf politisches Commitment, Kooperationsbedarf und Kooperationsbarrieren Einschätzungen und Meinungen der Fachöffentlichkeit einzuholen. Außerdem wird die Fragestellung der Indikatorik und der Wirkungen von Kooperation eine Rolle spielen. Diese Thematik wird zwar im Rahmen der Tätigkeit für das BKA auch noch mit einem eigenen Papier behandelt werden, ist aber auch zum jetzigen Zeitpunkt als Querschnittsmaterie unerlässlich. Die Ergebnisse und Einflüsse zu grenzüberschreitenden Kooperationen in Österreich aus der Veranstaltung, werden dann wieder in den nächsten Schritt dieser Arbeit einfließen und in den noch folgenden Impulspapieren berücksichtigt werden.<sup>2</sup>

Am Beginn der Diskussion zu Kooperation im Kontext der europäischen Kohäsionsprogramme soll die Feststellung stehen, dass Kooperationen über die Grenzen für Österreich wichtig sind, aber Reflexionsbedarf für eine zukünftige Ausrichtung besteht.

Vom Zeithorizont sollte sich die Diskussion an der Weichenstellung für die nächste Strukturfondsperiode orientieren. Wie sollte Österreich sich mit seinen Programmen positionieren und welche Dimension sollte sie haben? Was können Mehrwerte für die Politik sein? Welche Rahmenbedingungen braucht es, um effektive, effiziente und nachhaltige Kooperation über die Grenzen weiter zu vertiefen? Und nicht zuletzt: Wie können existierende Kooperationshemmnisse überwunden werden? Das sind die wesentlichen Fragen, die sich im Folgenden wiederfinden und für die es gilt Antworten und Lösungen zu finden. Einige der aufgeworfenen Fragen können aber auch noch Impulse für die gegenwärtige Periode geben. Schließlich gibt es hier auch noch einen – wenn auch beschränkten – Handlungsspielraum.

<sup>1</sup> <http://metis-vienna.eu/projekte/grenzueberschreitende-kooperationen-im-regionalpolitischen-kontext-evaluierung-und-entwicklung-von-perspektiven-fuer-2020/>

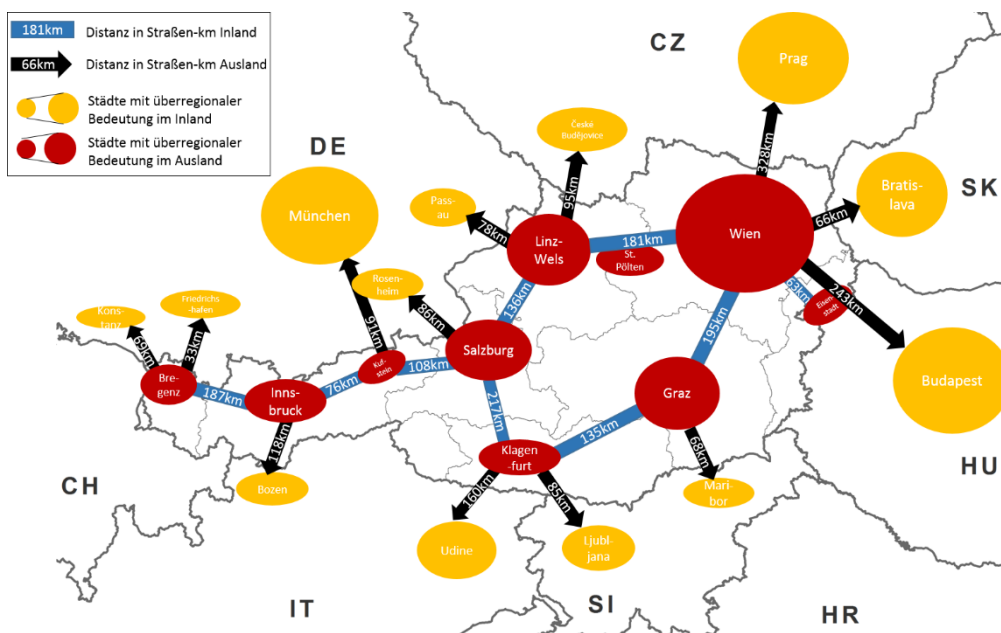
<sup>2</sup> Ein Schwerpunkt zu Governance von ETZ wird im Sommer 2017 erarbeitet werden.

# 1 Österreichs Beteiligung an ETZ Programmen

Österreich beteiligt sich seit 1996 kontinuierlich an allen dem Land offen stehenden EU Kooperationsprogrammen. Dies ist nicht zuletzt dem Faktum geschuldet, dass Österreich ein Grenzland ist: Die Agglomeration Wien und so gut wie alle größeren Städte liegen in einem Einzugsbereich von weniger als 60km von der Staatsgrenze entfernt. Der Anteil der in diesem Einzugsbereich lebenden Bevölkerung Österreichs ist mit 94% (Stand: 2011) entsprechend hoch. Anders als in vielen anderen Ländern befinden sich in Österreich Ballungsräume unmittelbar an der Grenze. Funktionale Regionen mit den bestehenden mehr oder weniger intensiven Verflechtungen enden nicht an den Grenzen, sondern reichen weit darüber hinaus. Grenzregionen sind auch – aber nicht nur – periphere Regionen mit geringer Wirtschaftskraft. Topographie, historische und politische Entwicklungen haben Durchlässigkeit, Verflechtungen und Barrieren geprägt und zu spezifischen Problem- und Entwicklungsvoraussetzungen geführt.

Die nachstehende Karte zeigt die größeren Städte<sup>3</sup> dies- und jenseits der Grenze sowie deren jeweilige Entfernung zueinander. Kooperationen über die Grenzen hinweg sind daher wesentlich für die sozioökonomische Entwicklung in Österreich.

Abbildung 1. Funktionale grenzüberschreitende Regionen Österreichs



Quelle: Metis

Großräumig gehört Österreich dem Alpenraum, den Donaunraum und dem mitteleuropäischen Zentralraum an. In jedem dieser Räume werden transnational bedeutende Kooperationsthemen im Alpenraum-, Donaunraum und Central Europe Programm behandelt. Netzwerkprogramme sind hingegen für den Wissens- und Erfahrungsaustausches von Bedeutung, weisen im Vergleich eine geringere Sichtbarkeit auf.

<sup>3</sup> Dabei spiegeln die Größen der Stadtsymbole die Einwohnerzahlen (ungefähr) wieder.

Österreich hat sich seit dem EU-Beitritt sehr intensiv an Kooperationsprogrammen beteiligt und die Zusammenarbeit mit Partnern in ungefähr 3.600 Projekten praktiziert.

In der Programmperiode 2014-2020 beteiligt sich Österreich – ebenso wie in der Vorperiode – an sieben grenzüberschreitenden, drei transnationalen sowie vier Netzwerkprogrammen. Fast ganz Österreich – mit der Ausnahme des Bezirks Liezen in der Steiermark – gehört zu mindestens einem, manche Regionen auch zu mehreren, Programmgebiet(en) der sieben grenzüberschreitenden Programme, das gesamte Bundesgebiet zu den drei transnationalen Programmen.

ETZ verfügt in Österreich über beträchtliche Mittel: in der vergangenen Periode gingen ca. ein Drittel der EFRE Mittel in ETZ Projekte. Aus grenzüberschreitenden und transnationalen Programmen wurden 287 Millionen an EFRE-Geldern an österreichische Projektträger ausbezahlt (davon 214 Millionen Euro für grenzüberschreitende Kooperationen und 73 Millionen Euro für transnationale Programme). Daraus wurden ca. 880 Projekte zur grenzüberschreitenden und 220 Projekte zur transnationalen Zusammenarbeit unterstützt. In diesen 1.100 Projekte waren 1.865 österreichische Projektpartner<sup>4</sup> involviert.

In der aktuellen Periode stehen 257 Million Euro an EFRE Mittel zur Verfügung, wovon 86% auf grenzüberschreitende und 14% auf transnationale Programme entfallen. Bisher wurden etwa 230 Projekte mit österreichischer Beteiligung genehmigt. Im Durchschnitt über alle Programme sind ca. 30% der Mittel bereits gebunden, wobei die Fortschritte in den Programmen sehr unterschiedlich sind.

Die Programme haben sich über die Perioden hinweg gewandelt: Von einer Entwicklungsförderung für das Grenzland wurden sie thematisch stärker an das EFRE-RWB<sup>5</sup>/IWB Programm angepasst. Wirtschaft und Beschäftigung, Energie und Umwelt, Tourismus und Kultur sind wesentliche Schwerpunkte in 2007-2013. Die Programme wurden nun stärker inhaltlich zugespitzt, was vor allem auf die Vorgaben der EK zurückgeht. Die thematische Konzentration ist verbunden mit einer Aufwertung der Themen Forschung, Innovation, KMU ebenso wie Umwelt und Klimawandel. Die Entwicklung zeigt eine gewisse Ambivalenz. Fokussierung ist aus der Wirkungsorientierung heraus wünschenswert. Es bleibt aber die Frage, ob diese einheitliche thematische Ausrichtung nicht in Widerspruch zu den sehr unterschiedlichen Bedarfen in den Grenzregionen steht.

### **Thesen**

- a) *Betrachtet man die Höhe der Mittel und die Zahl der Projekte, ist ETZ eine sehr wichtige Dimension Europäischer Politiken in Österreich. Die Beteiligung an den ETZ Programmen macht schon aufgrund seiner Grenzlage und der Zugehörigkeit zu mehreren Großregionen sehr viel Sinn. Kooperation ist wichtig – und soll es künftig auch bleiben.*
- b) *Nach drei abgeschlossenen Perioden von ETZ und eines anfangs hohen Engagements aller beteiligten Stakeholder, scheint die Innovationskraft der Programme nachzulassen. Die formale Abwicklung gewinnt mehr und mehr an Bedeutung, während Fachinhalte kaum über die jeweiligen Programme hinausgetragen werden. Die Art und Weise der territorialen Kooperation ist daher für die nächste Periode nach 2020 gründlich zu überdenken.*

<sup>4</sup> Da manche Projektträger in mehrere Projekte involviert sind, ist die tatsächliche Anzahl geringer.

<sup>5</sup> Einschließlich Phasing Out

- 
- c) *Grenzüberschreitende Kooperation hat sich bislang stark auf die Grenzregionen konzentriert. Bislang wenig thematisiert ist die Verbindung von städtischen Zentren und Integration von grenzüberschreitenden funktionalen Räumen. Angesichts der speziellen siedlungsräumlichen Situation in Österreich könnte eine Konzentration auf diesbezüglich relevante Themen auch erhöhten Nutzen bringen.*

### **Fragen für die Zukunft**

- a) *Wo liegen wesentliche Ansatzpunkte für einen „Re-launch“ von ETZ? In den Programminhalten und deren Entstehung? In der Umsetzung durch viele Einzelprojekte? In den Umsetzungsmodalitäten?*
- b) *Stimmt die Relation von der Höhe der Mittel zur Zahl der Projekte noch oder könnte man denselben Nutzen auch mit weniger Aufwand erzielen?*
- c) *Sollte zukünftig auf die Frage der Verbindung von Zentren und des Zusammenwachsens von funktionalen Räumen in den Grenzregionen mehr Wert gelegt werden? Wenn ja – wodurch?*

### **Die Rahmenbedingungen für ETZ in Österreich**

Die Rahmenbedingungen für ETZ haben sich seit der Erstellung des STRAT.AT in Österreich durch einige externe Faktoren verändert. Nichtsdestotrotz sind wesentliche Punkte, wo es Bedarfe gibt, im gegenwärtigen thematischen Rahmen der ETZ-Programme angesprochen und bleiben zumindest mittelfristig unverändert. Veränderungen für die Rahmenbedingungen der EU-Kooperationsprogramme, sind hauptsächlich durch externe Faktoren getrieben:

- **Demographische Veränderung** in vielen Grenzregionen haben Auswirkungen auf die Nutzung von Infrastruktur, wodurch neue ordnungspolitische Herausforderungen entstehen;
- Durch die starke Zunahme der Flüchtlingsströme und verschärfte **Grenzkontrollen** sind manche Grenzen in Österreich wieder schwerer überwindbar geworden (insbesondere zu DE und IT), was in manchen Grenzregionen die Barrierewirkung der Grenzen deutlich verschärft;
- **Finanzkrise und die Verknappung nationaler Förderungen** für Akteure in vielen Bereichen (z.B. NGOs, lokale Entwicklungsagenturen) und eine sich daraus ergebende erhöhte Attraktivität von ETZ-Programmen;
- **Politischen Veränderungen in vielen Nachbarländern**, insbesondere den Visegrad-Staaten mit zunehmend ambivalente Haltung gegenüber europäischen Interessen und Politikgestaltung. Dadurch können sich neue bzw. andere Kooperationsbedarfe in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ergeben.

### **Thesen**

- a) *Die derzeitigen Veränderungen der Rahmenbedingungen verstärken eher die Notwendigkeit von Kooperationen über die Grenzen.*
- b) *Mit der erhöhten Migration entstehen auch neue Kooperationsfelder, wie die Unterbringung und Integration von Migrantinnen und Migranten, Sicherheitsfragen und der Umgang mit Grenzkontrollen.*



**Fragen für die Zukunft**

- a) *Sind in einzelnen ETZ-Programmen in den letzten Monaten/Jahren tatsächlich Veränderungen merkbar geworden, die sich auf die Umsetzung auswirken?*
- b) *Ergibt sich aus den geänderten Rahmenbedingungen die Notwendigkeit zu neuen/anderen Kooperationsthemen, die gegenwärtig nicht abgedeckt werden? Sollten die o.a. Themen wie Migration und Sicherheit von ETZ verstärkt behandelt werden.*

## 2 Dimensionen und Mehrwert von ETZ

Dieses Kapitel greift für einige der wesentlichen Dimensionen von ETZ Befunde aus der Bestandsaufnahme auf und verknüpft diese mit Thesen zu möglichen Wirkungszusammenhängen und Fragen, die für eine künftige Ausrichtung relevant sein könnten.

### 2.1 Thematische Breite versus Konzentration

Die Themenpalette war und ist breit. Gut ein Viertel der EFRE-Mittel (insgesamt über alle Länder) floss in der vergangenen Periode in Projekte aus dem Bereich Umwelt und Energie, ein Fünftel in Wirtschaft und Beschäftigung, jeder siebente Euro ging jeweils in Verkehrs- und Mobilitätsprojekte und in Tourismus und Kultur. In den grenzüberschreitenden Programmen spielte Tourismus und Kultur eine deutlich größere Rolle (21% der EFRE Mittel) als in den transnationalen (8%), während Verkehrs- und Wirtschafts- und Beschäftigungsthemen transnational bedeutender waren.

Die thematischen Ziele (TZ) und Investitionsprioritäten sind in der gegenwärtigen Periode für alle ESI Fonds ident. Sie dienen einer vergleichbaren Zuordnung von Mitteln und zur thematischen Konzentration. Im ETZ war eine Konzentration von zumindest 80% der Mittel auf vier der elf Ziele verlangt. Dadurch wurden den TZ 1 (Stärkung von FTEI), TZ 6 (Umwelt und Ressourceneffizienz) und TZ 11 (Institutionelle Kapazitäten) deutlich mehr Mittel zugewiesen. Der Anteil der Mittel für Forschung und Innovation stieg deutlich (von 8% auf 15%), jener von Wirtschaft und Beschäftigung (von 21% auf 25%)<sup>6</sup>. Die Bestandsaufnahme hat gezeigt, dass die thematische Konzentration von den Verwaltungsbehörden einerseits als Erhöhung der Sichtbarkeit, andererseits als (nicht unbedingt notwendige) Einschränkung gesehen wird.

Die Definition der thematischen Ziele und Investitionsprioritäten basiert jedoch auf der Mainstream Kohäsionspolitik. Für Kooperation ist kein thematisches Ziel formuliert worden.

#### Thesen

- a) *Die breite Themenpalette spiegelt die thematische Flexibilität von ETZ wider. Sie ist im Wesentlichen sinnvoll, da Kooperationen thematisch nicht a priori eingeschränkt werden sollten.*
- b) *Allerdings werden die top-down definierten thematischen Ziele und Investitionsprioritäten dem Charakter von Kooperationsprogrammen kaum gerecht. Programme spiegeln in zunehmendem Ausmaß die verlangten thematischen Schwerpunkte wider, setzen sich jedoch nicht ausreichend mit den Aspekten von Kooperation auseinander, weil dies auch im Europäischen Rechtsrahmen nicht verlangt ist. Ein thematisches Ziel, das spezifisch auf ETZ ausgerichtet ist und Kooperation an sich als Thema verankert, würde die Effektivität von ETZ-Programmen erhöhen.*
- c) *Ein solches thematisches Ziel könnte bei einer besseren Zugänglichkeit von öffentlichen Gütern anknüpfen (im Sinne von Barca<sup>7</sup>, der argumentiert, dass Europäische Mittel vor allem für die Bereitstellung und Nutzung öffentlicher Güter durch eine „place-based“ Entwicklungsstrategie einzusetzen wären). ETZ sollte dazu beitragen, Hemmnissen und Barrieren für Kooperation zu verringern. Der konkrete Bedarf einer Region nach Kooperation kann jedoch nur auf lokaler und*

<sup>6</sup> Dies ging zulasten von Technischer Hilfe und „anderen Projekten“

<sup>7</sup> Barca, F., 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. April 2009, pp VII

regionaler Ebene erfasst werden. Top-down vorgegebene Kooperationsinhalte führen zu Leerformeln und Blaupausenprojekten.

- d) Eine Konzentration der Mittel auf spezifische kooperationsbezogene Themen ist sinnvoll, da damit die Sichtbarkeit und Effizienz von ETZ-Programmen erhöht wird. Eine solche Konzentration ist nur dann effektiv, wenn sie an den lokalen und regionalen Bedarfen anknüpft.

### **Fragen für die Zukunft**

- a) Haben sich die Thematischen Ziele und Investitionsprioritäten bisher bewährt, um sinnvolle Kooperationsprojekte zu initiieren?
- b) Sind durch die Betonung von TZ 1 (FTEI) tatsächlich Projekte eingereicht/genehmigt worden, die die Zusammenarbeit in der Grenzregion stärken, neue Akteure einbeziehen und einen eindeutigen Nutzen für die Grenzregion haben?
- c) Welchen Unterschied zur gegenwärtigen Praxis könnte es machen, wenn Kooperationsprojekte auf den Zugang und die Nutzung von öffentlichen Gütern fokussiert werden? Ist es sinnvoll, in ETZ die Nutzung öffentlicher Güter zu betonen?
- d) Welche thematischen Vorgaben sind im Europäischen Rechtsrahmen wünschenswert und was sollten sie im Vergleich zur gegenwärtigen Periode leisten bzw. vermeiden? Ist ein eigenes europäisches Ziel für ETZ sinnvoll?
- e) Ist eine stärkere Einbindung der lokalen und regionalen Ebene bei der Erhebung der Kooperationsbedarfe sinnvoll und machbar?
- f) Gibt es andere Formen der Konzentration, die die Sichtbarkeit und Effizienz von ETZ erhöhen können?

## **2.2 Zielgruppen und Partnerschaften**

Welche Institutionen und Organisationen als Projektträgern auftreten und welche Arten von Partnerschaften geschlossen werden, bestimmt auch die wesentlichen möglichen Wirkungen, die mit ETZ erzielt werden können.

Grenzüberschreitende und transnationale Programme werden von **öffentlichen und halböffentlichen Projektträgern** am stärksten in Anspruch genommen. Sie sind Entwicklungsprogramme für Verwaltungen und öffentliche sowie halb-öffentliche Stakeholder, erproben Governance über die Grenzen und initiieren den Transfer von Good-Practice zwischen verschiedensten Stakeholdern. Diese Gruppe der Projektträger ist im Wesentlichen über die Jahre unverändert geblieben, wahrscheinlich sogar kleiner geworden. Ein Grund dafür liegt in den steigenden Anforderungen in Bezug auf die Projektabwicklung sowie den dafür notwendigen Ressourcen und Kapazitäten, die den Kreis möglicher Interessenten stärker auf (halb-)öffentlicher Institutionen eingeschränkt hat.

### **Thesen**

- a) Um eine Zielsetzung in Hinblick auf bessere Nutzung von öffentlichen Gütern über Grenzen hinweg zu erreichen, ist es sinnvoll und notwendig, ETZ auf diese Akteure zu konzentrieren, die öffentliche oder halböffentliche Aufgaben erfüllen. Eine Bündelung der Mittel für Planung (von Flächen, Dienstleistungen, Infrastrukturen, Versorgung, etc.) und die Organisation solcher Aufgaben ist die Kernfunktion von Interreg.

- 
- b) *Partnerschaften können effektiver gestaltet werden, wenn je nach Aufgabenstellung nationale oder regionale Institutionen beteiligt sind sowie je nach Anlass öffentliche, halböffentliche oder private Organisationen.*

### **Fragen für die Zukunft**

- a) *Kann die Treffsicherheit, Wirksamkeit und Sichtbarkeit von ETZ durch eine Konzentration auf jene Akteure erhöht werden, die öffentliche Güter planen, bereitstellen oder verwalten? Was wären Unterschiede im Vergleich zur gegenwärtigen Periode? Was wären Unterschiede zwischen grenzüberschreitende und transnationale Kooperationen?*
- b) *Sollte die Form der Partnerschaft enger, genauer oder anders definiert werden?*
- c) *Sind die Kapazitäten der gegenwärtig aktiven Akteure ausreichend, um gute Projekte im grenzüberschreitenden und transnationalen Kontext zu entwickeln? Welche Maßnahmen braucht es, um neue Partnerschaften und neue Inhalte hervorzubringen?*
- d) *Sollten solche Partnerschaften über eine Projektlogik hinaus institutionalisiert werden und damit Trägerstrukturen geschaffen werden, die in spezifischen Themenfeldern Hemmnisse in der Kooperation beseitigen helfen.*

## **2.3 Projekttypen: Regionale Entwicklung und weitere Lösungsansätze**

In grenzüberschreitenden Kooperationsprogrammen werden – so eine Schlussfolgerung der Bestandsaufnahme - zwei verschiedene Projekttypen<sup>8</sup> unterstützt:

- A. **Projekte von lokaler oder regionaler Bedeutung**, die die Attraktivität der Grenzregionen (oder Teile davon) erhöhen: Projekte zwischen lokalen und regionalen Akteuren, die durch Kooperation – zumindest das Potenzial haben – Hemmnisse nationaler Grenzen zu überwinden. Damit sind auch bessere Lebens- und Wirtschaftsbedingungen für die Bevölkerung, Arbeitskräfte, Schüler und Studenten, sowie Unternehmen das Ziel. Projekte dieser Art können helfen, spezifische Hemmnisse zu überwinden (Dienstleistungen und insbesondere Rettungswesen und Katastrophenschutz, Aus- und Berufsbildung, Mobilität, etc.) oder grenzüberschreitende Aktivitäten oder Infrastrukturen initiieren (Raumplanung, Risikomanagement, Natur- und Umweltschutz, etc.);
- B. **Strategische Projekte mit weiterreichenden Lösungsansätzen**: Projekte mit einer Bedeutung für die Überwindung von (überregionalen) Barrieren, die in den Ergebnissen und gefundenen Lösungen über den Kooperationsraum hinausreichen (wie z.B. abgestimmte Planungen für Infrastrukturen, Entwicklung gemeinsamer Standards, gemeinsame Vorgangsweisen beim Lösen von Problemen).

Projekte vom Typ A schaffen oft Lösungsansätze zur Überwindung von Hemmnissen, die sich durch nationale Grenzen auftun. Sie sind wichtig für Grenzregionen, bringen Europa dem Bürger näher und schaffen Kapazitäten bzw. Know-how zur Überwindung von Grenzhemmnissen (grenzüberschreitend und transnational). Sie sollten jedenfalls – natürlich stärker im grenzüberschreitenden Bereich – eingesetzt werden.

---

<sup>8</sup> Diese Reichweite der Projekte wurde im Rahmen der Ex-post Evaluierung im Programm Slowenien-Österreich untersucht erfasst: 35% der Mittel wurden für Projekte von kleinräumiger Bedeutung und ca. 40% der Mittel für Projekte mit Bedeutung für die gesamte Grenzregion vergeben.

Aber es sind die Projekte vom Typ B, die für die Weiterentwicklung und den Fortschritt in der territorialen Zusammenarbeit notwendig sind. Sie zu identifizieren, jene Komponenten herauszuarbeiten, die für einen weiteren Nutzerkreis interessant sind, ist die Herausforderung für die Zukunft. Hier ist an eine – noch zu entwickelnde - Strategie Österreichs zur Verbesserung der Kooperationen anzuknüpfen. Erfahrungen aus der vergangenen und der gegenwärtigen Periode sind zu reflektieren und – soweit möglich – noch Projekte in den Programmen einzubringen.

### **Thesen**

- a) *Unsere Einschätzung ist, dass es nicht die thematische Vielfalt oder Konzentration ist, die einen Unterschied in der Wirksamkeit der Programme machen, sondern die Art der Projekte und die in den Projekten beteiligten Partner ausschlaggebend sind.*
- b) *Bezüglich der Art der Projekte könnten neue, innovative Zugänge für die Lösung grenzüberschreitender und transnationaler Hemmnisse gefunden werden, sowie eine bessere Nutzung der vorhandenen Potenzialen angestrebt werden.*
- c) *ETZ könnte wesentlicher effektiver sein, wenn auch Einrichtungen und Strukturen geschaffen werden, deren Aufgabe es ist, Hemmnisse zu erfassen und zu ihrer Beseitigung beizutragen.*

### **Fragen für die Zukunft**

- a) *Kann die Treffsicherheit, Sichtbarkeit und Wirksamkeit von ETZ durch eine Konzentration der Mittel auf bestimmte Projekttypen (siehe oben) erhöht werden? Sollte ein vernünftiger Mix beider Projekttypen (z.B. zwei Drittel/ein Drittel der Mittel) angestrebt werden?*
- b) *Gibt es noch andere Projekttypen, die hier relevant wären?*
- c) *Sollte ETZ in Österreich stärker als bisher auf neue Projektinhalte (z.B. Nutzung von IKT zur Überwindung von Barrieren und Erhöhung der Zugangschancen zu öffentlichen Gütern) abzielen?*
- d) *Sollte ETZ in Österreich auch stärker dazu genutzt werden, um Einrichtungen und Strukturen zu schaffen, deren Aufgabe die Erleichterung von Kooperation ist?*

## **2.4 Synergien und Abgrenzung zu ESIF-Programmen**

Schnittstellen mit anderen ESIF-Programmen bestehen insbesondere im Bereich F&E/Innovation (IWB/EFRE) und Kultur- und Naturerbe, Biodiversität sowie Ressourceneffizienz. Darüber gibt es Beispiele im ELER, insbesondere im Bereich der Tourismusentwicklung. Hingegen wird das für ETZ sehr relevante Thema Mobilität/Verkehr in den „Hauptprogrammen“ nicht angesprochen. Generell scheinen die Programme stärker darauf ausgerichtet zu sein, unterschiedliche Zielgruppen und Schwerpunkte anzusprechen, als sich innerhalb von Themen synergetisch zu ergänzen.

Auf Programmebene funktioniert die Abstimmung gut, wobei insbesondere auf die AG CBC verwiesen wird. Es haben sich – abseits der übergeordneten Koordination über die ÖROK bzw. die Begleitausschüsse – in den Bundesländern unterschiedliche Koordinationsmechanismen herausgebildet haben, die gute Beispiele für synergetische Ergänzungen hervorbringen (z.B. Zuständigkeiten auf regionaler Ebene für mehrere Programme, fachliche Abstimmung zwischen Landesdienststellen, Bottom-up-Koordination durch Agenturen als Projektträger). Das weitreichendste Koordinationsmodell ist hier sicherlich in Tirol zu finden, wo entsprechende politische

---

Zuständigkeiten in einem Ressort und in einer Abteilung gebündelt werden. Darüber hinausgehend wird eine aktive Wahrnehmung von echten Schnittstellenfunktionen seitens der Verwaltungsbehörden (VB) nicht als deren Aufgabe gesehen. Dies wäre auch – angesichts der Vielzahl nationaler Förderschienen und des Fehlens einheitlicher Förderdatenbanken – ein mit den vorhandenen Personalressourcen der VB nicht leistbare Aufgabe.

### **Thesen**

- a) *Über die – offensichtlich funktionierende – Abstimmung hinaus bestehen wenig Ansätze, die Synergien zwischen den ESIF-Programmen zu erhöhen. Solche Synergien könnten die Wirksamkeit von ETZ erhöhen. Sie wären etwa durch größere Entwicklungsprojekte im EFRE, ESF und ELER zu erzielen, die gleichzeitig mit einer grenzüberschreitenden oder transnationalen Komponente (u.a. abhängig vom Themengebiet und Umfang) versehen werden. Umgekehrt kann auch der Impuls von ETZ ausgehen, der dann von den anderen ESIF Programmen aufgegriffen wird.*
- b) *Eine bessere Verzahnung könnte dadurch erreicht werden, dass für ETZ eine gesamtösterreichische Strategie erarbeitet wird, die beschreibt welche Themen und welche Vorgangsweisen künftig zu ETZ-Themen und -Programmen führen sollten. Eine Möglichkeit, die innerösterreichische Abstimmung zu verbessern wäre die Partnerschaftsvereinbarung, in der solche Synergiethemen schon festzuhalten wären.*

### **Fragen für die Zukunft**

- a) *Funktioniert die Abstimmung mit den anderen ESIF-Programmen? Besteht hier Verbesserungsbedarf?*
- b) *Welche Themen würden sich aus Sicht der Praktiker für eine stärkere Verzahnung von ETZ mit anderen ESIF-Programmen eignen? Welche Ansatzpunkte sollten programmübergreifende Entwicklungsprojekte wählen?*
- c) *Sollte eine eigene ETZ-Strategie für Österreich entwickelt werden, die in die Partnerschaftsvereinbarung zu integrieren ist? Was sollte eine solche Strategie leisten können?*

## **2.5 Mehrwert – spezifischere und vertieftere Betrachtung?**

Mehrwert ist ein Konzept, das viele Dimensionen aufweist, daher sehr dehnbar ist und dessen Einschätzung weitgehend vom Standpunkt des Betrachters abhängt: die Sicht europäischer Politik ist eine andere als jene nationaler bzw. regionaler Politik in den Mitgliedstaaten. Außerdem ist der Mehrwert für einen Projektträger nicht immer deckungsgleich mit einem politischen Mehrwert für die dementsprechenden Akteure eines Kooperationsgebiets. Es ist daher eine Frage der qualitativen Beurteilung, was im jeweiligen Fall ein Mehrwert ist oder war. Für eine Annäherung an eine Quantifizierung sind die Rahmenbedingungen – auf allen Ebenen – derzeit nicht gegeben.

Um doch eine Grundlage und Anhaltspunkte für weiterführende Diskussionen anzubieten, ist dem Anhang dieses Papiers eine Tabelle zu Mehrwert-Dimensionen von ETZ-Programmen auf Basis österreichischer Erfahrungen beigefügt. Dort werden unterschiedliche Verwaltungs-Dimensionen bzw. Mehrwertausprägung hinsichtlich sozio-kultureller oder sozio-ökonomischer Aspekte dargestellt. Dazu ist jeweils eine Einschätzung für den Status Quo in Österreich formuliert bzw. angemerkt wo die offenen Fragen für die Zukunft liegen könnten.

Idealtypischer Weise liegt der Mehrwert von ETZ Programmen in den konkreten grenzüberschreitenden bzw. transnationalen Wirkungen, die durch Kooperation entstehen. Grenzüberschreitende Programme bieten Ressourcen zur Vernetzung und institutionellen Kooperation zwischen zwei Nachbarregionen und können so Hindernisse an Grenzen abbauen, die einen nachteiligen Effekt auf das Leben der Menschen in Grenzregionen haben.<sup>9</sup> Bei transnationalen Programmen geht es eher um großräumigere Problemlösungen durch die Erweiterung von Aktionsradien von Akteuren der Raumentwicklung. Konzeptionell wird in der ETZ zwischen politischem, institutionellem, sozio-ökonomischem und sozio-kulturellem Mehrwert unterschieden. Praktisch ist der Mehrwert jedoch mit den bestehenden Ansätzen schwer feststellbar - geschweige denn messbar - und wird meist nur beispielhaft in Einzelprojekten dargestellt.

Es besteht wenig Zweifel, dass aus der österreichischen ETZ Beteiligung ein Mehrwert in den unterschiedlichen Dimensionen entsteht. Schon allein durch die große Anzahl an Projekten und involvierten Partnern und die Natur der Projekte wurden der Wissensstand der Beteiligten und die Planungskultur in vielen Fachpolitiken (beides insbesondere auch transnational) erhöht. Außerdem sind neue Partnerschaften entstanden, die Lerneffekte bewirkt haben. Dennoch, messen lässt sich das nicht, und auf aggregierter Ebene auch kaum feststellen, wie sich das in tatsächlichen Handlungen niederschlägt, d.h. wie die Wirkungen dieser Projekte sind.

Betrachtet man die Natur der Projekte und der Projektträger, bleibt auch die Vermutung, dass sehr oft regionale Problemlösungen angestrebt werden – unter Einschluss der Nachbarn (weil das so gefragt ist). Kooperationsprobleme und Entwicklungshemmnisse stehen aber nicht unbedingt im Vordergrund der ETZ Projekte. Daran hat auch das Lead-Partner-Prinzip nichts geändert, auch wenn dadurch die Intensität der Zusammenarbeit innerhalb der Projekte zugenommen hat.

Bemerkenswert ist, dass zwar jedes Programm über seine Schwerpunkte berichtet, es teilweise Broschüren zur vergangen Periode gibt und auf den Programmwebsites sowie der ÖROK Website Informationen zur gegenwärtigen Umsetzung zu finden sind. Will man sich jedoch ein Bild machen, was Österreich aus den zahlreichen Programmen bisher gelernt hat, welche Good-Practice sich bewährt hat, was in andere Programme, in eine „Nicht-Förderwelt“ oder in andere Politikbereiche übertragbar ist, so ist die Information bemerkenswert dünn. Es scheint hier auf der Meta-Ebene keine über die unmittelbare Umsetzung hinausgehende Reflexion zum Mehrwert zu bestehen.

Die Bestandsaufnahme hat außerdem gezeigt, dass der Mehrwert bzw. eine Annäherung zu diesem, nur punktuell in einzelnen Programmen erfasst wird. So hat bspw. Das ABH Programm mit den Programmpartnern einen Nachhaltigkeits-Check entwickelt. Das hat sich als handhabbares und transparentes Instrument erwiesen, mit dem bereits in der Planungsphase eines Projekts mögliche Auswirkungen auf relevante Bereiche ermittelt werden sollten. Der Verwaltungsbehörde zufolge waren ein hoher Vernetzungsgrad, die relativ ausgeglichene Verteilung der Projekte über die Aktionsfelder und die beteiligten Regionen hinweg am besten geeignet, einen besonders hohen regionalen Mehrwert der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu erzielen.<sup>10</sup>

Allerdings ist dies die Vorgangsweise eines Programmes, eine quantitative, programmübergreifende Darstellung von Mehrwert ist nicht möglich. Dabei ist Österreich

<sup>9</sup> Metis et al. (2016) Verminderung von rechtlichen und administrativen Hindernissen in EU-Grenzregionen (im Auftrag der DG REGIO)

<sup>10</sup> ABH, Abschlussbericht Interreg IV Programm (2016)

---

allerdings nicht allein. Auch in den Ex-post Evaluierungen zu Interreg und ETZ wurden hierzu kaum quantitative Ergebnisse erzielt. Neben quantitativen Aspekten wurde allerdings auch deutlich, dass qualitative, schwer zu erfassende Aspekte des Mehrwerts, etwa informelle Netzwerke und immaterielle Effekte, eine große Bedeutung haben.

Die bald beginnende Diskussion zur Zukunft von ETZ nach 2020 sollte für einen derartigen, offenen Diskurs über den Mehrwert von ETZ zwischen Projektträgern, Fachdienststellen und Programmverwaltungen genutzt werden.

### **Thesen**

- a) *Das gegenwärtige Verständnis vom Mehrwert von ETZ besteht darin, dass Mehrwert zunächst im Austausch von implizitem und explizitem Wissen und in den Erfahrungen in einem breiten Spektrum von möglichen Themen gesehen wird. Weiters wird auch der Aufbau von Partnerschaften durch gemeinsame Projektarbeit als solcher bezeichnet. Auf dieser Basis entsteht ein besseres gegenseitiges Verständnis und Vertrauen. Ein wichtiger Mehrwert in institutioneller Hinsicht sind Kooperationen und Netzwerke.*
- b) *ABER: Nicht die Kooperation ist der Mehrwert sondern die daraus entstandenen Lösungen und die Kapazität, künftig Lösungen zu erreichen.*
- c) *Mehrwert kann auch durch Erneuerung von Themen und von Formen der Kooperation entstehen. Mehrwert könnte auch stärker als dynamisches Konzept verstanden werden, dass durch Innovation am Leben gehalten wird.*
- d) *Es gibt derzeit weder ein gemeinsames explizites Verständnis, geschweige denn eine systematische Erfassung, des Mehrwertes von ETZ. Man muss dazu auch festhalten, dass der derzeitige „indikatorengetriebene“ Ansatz der EU auch nur sehr bedingt Möglichkeiten dafür lässt.*
- e) *Der Mehrwert von Kooperationsprogrammen wird auf einer Ebene, die über Einzelprogramme hinausgeht, außerhalb des unmittelbaren Kreises der Programmverwalter, kaum reflektiert. Will man allerdings Mehrwert erzielen und nutzen, so braucht es dafür ein gemeinsames Verständnis (siehe auch den Punkt 2.1 zu gemeinsamen Zielvorstellungen) und Maßnahmen, um den Mehrwert von Projekten transferierbar zu machen. Mehrwert entsteht nicht nur durch Projekte die Kooperationen fördern und Hemmnisse abbauen helfen, sondern auch durch die Reflexion und Verbreiterung der Ergebnisse.*

### **Fragen für die Zukunft**

- a) *Sollen sich die österreichischen Stakeholder auf eine gemeinsame Definition von Mehrwert verständigen, der künftig durch ETZ erzielt werden kann? Welche Elemente sollte diese Definition enthalten?*
- b) *Gibt es gute Beispiele innerhalb von ETZ, diesen Mehrwert zu definieren, zu nutzen und zu verbreitern?*
- c) *Welche Typen von Inhalten aus anderen Programmen sind für einen möglichen programmübergreifenden Austausch von Mehrwertdimensionen von Interesse? In welchen Themen und Bereichen ist ein vertiefter Austausch, eine Kapitalisierung wünschenswert?*
- d) *Gibt es gute Beispiele für solche Kapitalisierung? Innerhalb von ETZ-Programmen oder außerhalb?*



### 3 Weiterführende Fragen

Grenzüberschreitende und transnationale territoriale Kooperationen sind für Österreich schon aufgrund des Charakters als Grenzland und seiner geopolitischen Lage in Mitteleuropa, im Alpen- und Donauraum jedenfalls sinnvoll sind und sollten auch fortgesetzt werden. Auch die Teilnahme an Europäischen Netzwerkprogrammen macht hinsichtlich eines Wissens- und Erfahrungsaustausches begleitend zu den o.a. Programmen Sinn.

Nach drei abgeschlossenen Perioden von ETZ und eines anfangs hohen Engagements aller beteiligten Stakeholder, ist bei ETZ eine gewisse Routine eingeleitet. Die Programme unterscheiden sich wenig voneinander, der Kreis der Stakeholder, insbesondere der Projektträger bleibt weitgehend gleich, wenn er nicht sogar kleiner wird. Die Programme laufen gut, wenn man Ausschöpfung der Mittel, genehmigte und umgesetzte Projekte und die Korrektheit der Abwicklung betrachtet. Doch die Ausschöpfung führt in manchen Fällen zur Erschöpfung, und einige Betroffenen in den Programmverwaltungen sprechen von Ermüdungserscheinungen. Die formale Abwicklung gewinnt mehr und mehr an Bedeutung, während Fachinhalte kaum über die jeweiligen Programme hinausgetragen werden. ETZ scheint seine Innovationskraft verloren zu haben.

Für einen Relaunch wesentlich ist daher nicht ausschließlich eine „innere Erneuerung“ von ETZ relevant (im Sinne von „alles ein wenig besser machen“), sondern auch eine Ausweitung des Betrachtungsfeldes. Die Wirksamkeit von ETZ kann künftig – so die These des Bearbeitungsteams – auch dadurch erhöht werden, wenn ETZ

- stärker in eine gesamthafte Betrachtung eingebunden wird, die auf die Überwindung von Hemmnissen in Grenzregionen abzielt, und
- das Verhältnis zu makroregionalen Strategie geklärt wird, und eine sinnvolle Einbettung in diese aktiv betrieben wird.

#### 3.1 Überwindung von Entwicklungshemmnissen auf nationaler und europäischer Ebene

ETZ zielt auf die bessere Nutzung von Potential in Grenzräumen, auf die bessere Nutzung von öffentlichen Gütern (siehe Kapitel 2.1) und die Anpassung von Strukturen und Diensten mit jenen der Nachbarregionen – sei es grenzüberschreitend oder transnational. Angelpunkt ist daher die Überwindung von Hemmnissen. ETZ Programme haben hier Möglichkeiten, diese durch Kooperationen zu überwinden. Aber die Möglichkeiten der Projektfinanzierung sind begrenzt und ETZ unterliegt in manchen Bereichen grundsätzlichen Einschränkungen. Entwicklungshemmnisse bestehen aufgrund fehlender oder ineffektiver Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Es überwiegen in so manchen Fällen dabei rechtliche und administrative Hindernisse in politisch sensiblen Bereichen Arbeitsmarkt und Bildung aber auch in wirtschafts- bzw. handelspolitisch bedeutsamen Bereichen.

Während ETZ-Programme daher in diesen politisch sensiblen Bereichen kaum Einfluss auf die Überwindung von Hindernissen haben können, ist dies in den Bereichen Verkehr, Umwelt, Gesundheit und soziale Sicherheit sehr wohl der Fall. Die europäischen Politikbereiche Energie und Verkehr hatten maßgeblichen Einfluss auf das kohäsionspolitische Ziel ETZ. Insbesondere die Formulierung von einigen Investitionsprioritäten im Rahmen des EFRE (hervorzuheben ist insbesondere das Thematische Ziel 7 im Rahmen der EFRE-Verordnung – Beseitigung von Engpässen in Verkehrs- und Energienetzen) kann in gewissem Sinn als ‚Arbeitsauftrag‘ für ETZ im transnationalen Bereich verstanden werden.

---

Empfehlungen, wie grenzüberschreitende Zusammenarbeit gestärkt und damit deren Mehrwert erhöht werden könnte, wurden in der Studie von Metis et al. zu Hindernissen in EU-Grenzregionen<sup>11</sup> auf Basis zahlreicher Fallstudien und mehreren Diskussionsrunden mit Stakeholdern von ETZ aus Europa erarbeitet:

- Ein Inventar von grenzüberschreitend auftretenden Hindernissen könnte zu einer Voraussetzung (eventuell zu einer Ex-Ante-Konditionalität) gemacht werden, wobei bereits existierende Lösungen auf EU-Ebene in Betracht zu ziehen sind (z.B. e-Beschaffung etc.)
- Eine Bestandsaufnahme von vorhandenen grenzüberschreitenden Strukturen in einem Programmgebiet könnte für die Programmierung verpflichtend gemacht werden.
- Die Bildung von institutionellen grenzüberschreitenden Strukturen und/oder Kapazitäten auf allen Ebenen könnte vermehrt finanziert und unterstützt werden (d.h. über die Technische Hilfe für Verwaltungsbehörden hinaus).

Diese Empfehlungen könnten der Erhöhung Mehrwerts von ETZ dienen und sind daher für eine Neuausrichtung von ETZ in Österreich relevant.

### **Thesen**

- a) Eine entscheidende Grundlage für die Kooperation in Grenzräumen, ist das Bewusstsein von bzw. das Wissen über die verschiedensten Arten von Hindernissen in Grenzregionen. Diese können administrativ-institutionelle sein, aber auch auf Mangel von Informationen, Vertrauen oder Wissen beruhen. Derzeit besteht in Österreich so gut wie kein kodifiziertes Wissen über diese Hemmnisse, weder auf lokaler/regionaler noch auf aggregierter Ebene.*
- b) Der Aufbau eines österreichweiten Katalogs an grenzüberschreitenden Hindernissen sowie ein Austausch zwischen den Programmen kann eine deutlich verbesserte Grundlage für lösungs- und wirkungsorientierte Programme mit sichtbaren Ergebnissen sein.*
- c) Auch wenn die Probleme regional zu erfassen sind, können auf dieser Basis österreichweite Ansätze entwickelt werden (z. B. durch Schirmprojekte, die in verschiedenen Programmen umgesetzt werden), die die Wirkungsorientierung erhöhen können. Schirmprojekte können etwa Projekte sein, in denen sich die Mainstream Programme mit den grenzüberschreitenden Programmen ergänzen bzw. letztere auf regionale Spezifika beziehen. Oder man nimmt thematisch ähnlich gelagerte Projekte, die in mehreren ETZ-Programmen umgesetzt werden.*

### **Fragen für die Zukunft**

- a) Gibt es in einzelnen Programmen so etwas wie einen Katalog von Hemmnissen, die Kooperationen, Austausch und Interaktion über die Grenzen erschweren? Gibt es dafür Vorstellungen über Lösungswege?*
- b) Wird der Aufbau eines Inventars grenzüberschreitender Entwicklungshemmnisse als sinnvoll betrachtet?*
- c) Können Programme dieses Inventar in der Programmplanung berücksichtigen?*
- d) Welche Interventionen und Maßnahmen sind zusätzlich zu dem ETZ-Instrumentarium notwendig und sinnvoll, um diese Hemmnisse zu beseitigen?*

---

<sup>11</sup> Metis et al. (2016) Verminderung von rechtlichen und administrativen Hindernissen in EU-Grenzregionen (im Auftrag der DG REGIO)

### 3.2 Makroregionale Strategien

Makroregionale Strategien (MRS) sind aus dem Wunsch nach einer über die EU-Programme hinausgehenden Koordination und Abstimmung von raumrelevanten nationalen Politiken, Investitionen und Maßnahmen entstanden. Zielsetzungen für den Makro-Raum sind bewusst weich formuliert, und zielen auf Gemeinsamkeiten in politischen Ausrichtungen von beteiligten Mitgliedsstaaten.

Auch wenn die Abstimmung mit EU-Programmen verlangt wird, so gehen sie doch – im Anspruch - deutlich darüber hinaus. MRS können sinnvolle Beiträge zur Koordination von Akteuren der verschiedensten Fachpolitiken – auch und vor allem außerhalb der Kohäsionspolitik - in einem größeren Raum leisten. Wirksam werden sie über kontinuierliche Kommunikation, Vernetzung und Strukturen. Leitvorhaben können den Sinn und die Zweckmäßigkeit der Strategien auf anschaulicher Ebene verdeutlichen und die Kooperation damit konkretisieren.

Ein Blick auf die aktuelle Situation der MRS in der EU zeigt „work in progress“, wobei eines der größten Probleme derzeit im Mangel an politischem Commitment liegt. Die Strategien sind nur zum Teil und nur in gewissen Communities etabliert. In den ETZ-Programmen (mit Ausnahme der transnationalen) spielen sie eine nachgeordnete Rolle, bei den Stakeholdern und potenziellen Projektträgern in den allermeisten Ländern sind sie oft nicht bekannt. Deshalb ist es im Moment auch noch eine relativ schwierige Übung, einige der Grundgedanken der Strategien umzusetzen. Der Einsatz von verfügbaren europäischen Mitteln innerhalb der Strategie beschränkt sich etwa aktuell in großem Ausmaß auf transnationale Kooperationen. Der Grundgedanke zielte aber darauf ab, alle zur Verfügung stehenden Mittel in den an der MRS beteiligten Ländern einzusetzen. Eine im ersten Quartal 2017 von Metis GmbH für Interact durchgeführte Studie zeigt Ursachen dafür auf unterschiedlichsten Ebenen auf.

Das Papier hat die Unterstützung von ausgewählten EU-Programmen zu den Makroregionalen Strategien für den Donauraum (EUSDR) und teilweise den adriatischen Raum (EUSAIR) untersucht. Die Ergebnisse zeigen zunächst, dass es zwischen den verschiedenen europäischen Verordnungen in der Periode 2014-2020 keine Stimmigkeit oder Kohärenz dazu gibt, wie mit MRS umgegangen werden sollte. Eine Mehrheit der untersuchten Programme weist – auch deshalb – keine direkten Referenzen zu den MRS auf. Außerdem besteht ein offensichtliches Informationsdefizit bei vielen Stakeholdern im ETZ-Bereich hinsichtlich der Strategien. Nicht zuletzt ist die aktuell vorherrschende Einbindung der MRS-Stakeholder in die Implementierung der Programme und die Kommunikation zwischen den relevanten Akteuren (EU-national-regional) absolut ausbaufähig.<sup>12</sup>

Setzt man die Strategien gänzlich in den Kontext von ETZ, hat die Bestandsaufnahme für das Bundeskanzleramt gezeigt, dass MRS generell in grenzüberschreitenden Programmen eine wesentlich geringere Rolle spielen, als in transnationalen Programmen. Das zeigt sich unter anderem in der Projektselektion, wo die GÜZ einen stark ausgeprägten regionalen Bezug aufweisen. Und nicht zuletzt zeigt sich auch zwischen den unterschiedlichen grenzüberschreitenden Kooperationen ein differenziertes Bild, wie mit MRS umgegangen wird und welchen Stellenwert sie haben.

<sup>12</sup> Metis GmbH (2017) Cooperation methods and tools applied by EU funding programmes to support implementation of the EU Strategy for the Danube Region (im Auftrag von Interact)

---

## **Thesen**

- a) *Die Klärung des Verhältnisses von MRS und transnationalen Programmen, die sich auf jeweils ähnliche Großräume beziehen, stellt eine künftige Herausforderung dar: MRS haben einen wesentlich größeren (möglichen) Wirkungsbereich als transnationale Programme.*
- b) *Mit den Priority Area Coordinators und dem Danube Strategy Point sind in der Europäischen Strategie für den Donauraum (EUSDR) tragfähige Arbeits- und Kommunikationsstrukturen eingerichtet worden, die die Strategie vorantreiben und aus dem Danube Transnational Programm (DTP) finanziert werden. Ähnliches gibt es in der EUSALP mit den Action Group Leaders. Dennoch benötigen die Strategien eine weiterführende Finanzierung, mit der spezifische Projektaktivitäten unterstützt werden können (z.B. Projektentwicklung, experimentelle Projekte). Hier macht eine Verschränkung mit ETZ und die Nutzung von Synergien zwischen den Programmen durchaus Sinn.*
- c) *Fraglich ist aber die Sinnhaftigkeit der obligatorischen Verlinkung von ESIF-Projekten mit MRS. Die Praxis derzeit zeigt, dass speziell in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit diese Angelegenheit oft als Pflichtübung gesehen wird und die ohnehin vorgesehenen Projekte auf MRS „hin getrimmt“ werden, um Platz zu haben.*
- d) *Dieser top-down Zugang widerspricht der den MRS zugrundeliegenden Idee. Die Unterscheidung zwischen transnationalen Programmen und MRS ist weiterhin sinnvoll, da MRS weit umfassendere Zielsetzungen verfolgen, die auch nationale und regionale Aktivitäten in den Partnerstaaten einschließen. Eine Reduktion auf eine Umsetzung durch ETZ-Programme würde den Intentionen der MRS widersprechen.*

## **Fragen für die Zukunft**

- a) *Ist das Grundverständnis der MRS, nämlich die Koordination und Ausrichtung auf gemeinsame MRS-Ziele nationaler und europäischer Programme, sinnvoll und möglich?*
- b) *Sind Zielsetzungen und der Nutzen von MRS ausreichend kommuniziert? Durch welche Maßnahmen könnten MRS stärker ins Bewusstsein der Politik treten?*
- c) *Können MRS an der gegenwärtigen Prämisse, weder neues Geld, noch neue Regelungen oder neue Institutionen zur Verfügung zu stellen, scheitern?*
- d) *Welche Rolle kann ETZ in Zukunft im Rahmen von MRS spielen? Wo liegen die Synergien, wo muss sich ETZ abgrenzen?*
- e) *Sollten MRS auf der operativen Ebene stärker mit grenzüberschreitenden ETZ-Programmen verzahnt sein, um so stärkere Aufmerksamkeit zu erlangen?*
- f) *Ist eine stärkere Integration einer MRS in transnationale Programme sinnvoll (bspw. um Instrumente für die Umsetzung zu finanzieren), oder kontraproduktiv (da hier die Unterschiede zwischen der MRS und dem ETZ Programm verwischt werden oder verschwinden)?*

## 4 Anhang – Mehrwert-Dimensionen

Mehrwert ist ein Begriff, der zwischen Resultat und Wirkung angesiedelt ist. Er zeichnet sich dadurch aus, dass ein subjektives Konzept dahinterliegt, das also vom Standpunkt des Betrachters abhängt. In Bezug auf ETZ wird zwischen folgenden Dimensionen des Mehrwerts grenzüberschreitender bzw. transnationaler Zusammenarbeit unterschieden<sup>13</sup>: politischer, institutioneller, sozioökonomischer und soziokultureller.

Generell sind es Effekte qualitativer Natur, die dominieren – diese sind schwer messbar und dies ist auch eine Herausforderung mit der ETZ konfrontiert ist. Das wird unter anderem auch im Dokument der EU-Ratspräsidentschaft Luxemburgs<sup>14</sup> deutlich, das im Rückblick auf 25 Jahre Interreg bei der Beschreibung des Mehrwerts von Interreg kaum quantitative Aspekte inkludiert. Nationale ESIF-Programme (auch als Mainstream-Programme bezeichnet) können ungleich leichter quantitative, messbare Effekte nachweisen als ETZ-Programme.

Die folgende Tabelle ist ein Versuch, die in der Fachliteratur<sup>15</sup> – aber auch die von Interviewpartnern – genannten Ansatzpunkte zum Mehrwert von ETZ-Programmen zu fassen, aber auch die inhärenten Risiken zu nennen. Die Tabelle ist der „Bestandsaufnahme“<sup>16</sup> zur gegenständlichen Arbeit entnommen und soll als Hintergrundinformation für die Diskussion dienen.

**Tabelle 1. Einschätzungen zu Mehrwert-Dimensionen von ETZ-Programmen auf Basis österreichischer Erfahrungen**

Dimension des Mehrwerts	Einschätzung für Ö	offene Fragen für Ö
<b>Politischer Mehrwert im Sinne der Kohäsionspolitik</b>		
<b>Europäische Dimension:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integration und Schaffung eines europäischen Bewusstseins</li> <li>• Beiträge zu europ. sektoralen Politiken (Verkehr (TEN-T), Energie (TEN-E) etc.)</li> <li>• Bürgernahe Ansätze Europa sichtbar zu machen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufgrund der Programmatik von ETZ potenziell sehr hoher Beitrag in Österreich</li> <li>• Beiträge zu konkreten Planungsgrundlagen, insb. transnational</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürgernähe – kaum zu erkennen</li> <li>• Wieviel EU-top-down ist möglich/wünschenswert?</li> </ul>
<b>Nationale Dimension:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beiträge zum Sichtbarmachen bzw. der Beseitigung von Hemmnissen aufgrund unterschiedlicher nationaler Regelungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hinweise für verbesserten Wissensstand zwischen den beteiligten Akteuren über die unterschiedlichen Rahmenbedingungen</li> <li>• Verwaltungslernen von Bundes- / Landesstellen (z.B. mehr gemeinsame Abwicklung, Regeln)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie schlägt sich dieses Wissen in tatsächlichen Handlungen und Adaptierungen nieder?</li> </ul>
<b>Regionale Dimension:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bilaterale Kooperationen, die durch Projektförderung ermöglicht wird</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie schlägt sich dieses Wissen in tatsächlichen</li> </ul>

<sup>13</sup> AGE (2015) Mehrwert der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

ÖROK (2011) 15 Jahre INTERREG/ETZ in Österreich: Rückschau und Ausblick

<sup>14</sup> Luxembourgish Presidency of the EU Council (2015) Looking back on 25 years of Interreg and preparing the future of territorial cooperation

<sup>15</sup> AGE (2015) Mehrwert der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

ÖROK (2011) 15 Jahre INTERREG/ETZ in Österreich: Rückschau und Ausblick

<sup>16</sup> Metis et. al. (2017) Grenzüberschreitende – Evaluierung und Perspektiven 2020+. ETZ in Österreich. Eine Bestandsaufnahme. (im Auftrag des Bundeskanzleramts), S. 35ff

Dimension des Mehrwerts	Einschätzung für Ö	offene Fragen für Ö
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen lokalen und regionalen Akteuren</li> <li>• Learning Added Value</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es gibt keine nationalen Instrumente für systematische grenzüberschreitende Kooperationen als Projektförderung</li> <li>• Hinweise aus Interviews, Studien für gegenseitiges Lernen</li> </ul>	<p>Handlungen, Adaptierungen nieder?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Worin liegt der Mehrwert aus der Kooperation?</li> <li>• Regionale Problemlösung vs. Lösung von Kooperationsproblemen</li> <li>• Kompetenz und Kapazität von regionalen Institutionen (und ihre Funktion zwischen Länder- und Gemeindeebene)</li> </ul>
<p><b>Institutioneller Mehrwert</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Neue Partnerschaften und neue Optionen in „Projekträumen“</li> <li>• Institutioneller Kapazitätsaufbau und Erhöhung der Reichweite</li> <li>• Verfahrensinnovationen, -angleichung und Schaffung einheitlicher Standards</li> <li>• Raschere Verbreitung von Innovationen im breitesten Sinn;</li> <li>• Testen von neuen Ansätzen im Rahmen von Pilotprojekten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hinweise auf neue Partnerschaften durch ETZ</li> <li>• Entstehung bzw. Vertiefung von Netzwerken</li> <li>• Ermöglichen von Pilotprojekten und Transfer der Erfahrungen</li> <li>• Lerneffekte und erhöhte Stabilität, Entwicklung neuer Ansätze</li> <li>• Bearbeitung gemeinsamer Probleme, großräumigere Lösungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie schlägt sich dieses Wissen in tatsächlichen Handlungen, Adaptierungen nieder?</li> <li>• Worin liegt der konkrete Mehrwert aus der Kooperation?</li> <li>• Regionale Problemlösung vs. Lösung von Kooperationsproblemen</li> <li>• Administrative Rahmenbedingungen nicht für Innovationen förderlich.</li> </ul>
<p><b>Sozio-ökonomischer Mehrwert<sup>17</sup></b></p> <p>Beiträge zur Unterstützung von</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeitsmarktintegration</li> <li>• Markterweiterung für KMU</li> <li>• Effizientere Infrastrukturen bzw. deren Nutzung durch größere Einzugsbereiche</li> <li>• Einheitliche bessere Standards im Schutz gemeinsamer natürlicher Ressourcen</li> <li>• Erreichen kritischer Massen in F&amp;E</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ETZ in Österreich verfügt dazu grundsätzlich über gute Potenziale für Mehrwert aufgrund der Programmlogik und der ermöglichten Projekte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine vorliegende empirische Befunde</li> </ul>
<p><b>Sozio-kultureller Mehrwert</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Neue Partnerschaften</li> <li>• Interkulturelles Verständnis</li> <li>• Aufbau von Sozialkapital</li> <li>• Bewusstseinsbildung im Sinne eines gemeinsamen, bi-kulturellen Lebensraumes als positives Bild</li> <li>• Projekte mit direktem Bezug zum „Alltag“ der Bewohner</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hinweise darauf, dass über ETZ neue Partnerschaften entstanden sind</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umsetzung in produktiven Handlungen? Wie?</li> <li>• Abnehmende Zahl von Projekten mit Bezug zum Alltag der BewohnerInnen.</li> <li>• Entsteht Sozialkapital oder geht dies durch personellen Wechsel laufend wieder verloren?</li> </ul>

Quelle: zitierte Fachliteratur, Einschätzung von convelop und Metis GmbH

<sup>17</sup> AGE (2008) Grenzübergreifende Zusammenarbeit – europäische Priorität und politische Aufgabe der EU – auch nach 2013