



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

# ETZ in Österreich - Eine Bestandsaufnahme

Im Auftrag des Bundeskanzleramtes,  
Abteilung Koordination Raumordnung und Regionalpolitik



**Autoren:**

Jürgen Pucher  
Herta Tödting-Schönhofer  
Markus Gruber  
Andreas Resch  
Jakob Weiss

Wien, 05.05.2017

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

**ETZ in Österreich -  
Eine Bestandsaufnahme**



## Inhalt

<b>Einleitung</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Dimensionen und Mehrwert österreichischer Beteiligungen an Kooperationsprogrammen</b> .....	<b>11</b>
1.1 ETZ-Programmgebiete .....	12
1.1.1 Grenzüberschreitende Programme.....	12
1.1.2 Transnationale Programme .....	15
1.2 Die Beteiligung Österreichs an Kooperationsprogrammen in der Periode 2007-2013 .....	16
1.2.1 Quantitative Dimensionen.....	17
1.2.2 Projektträger .....	18
1.2.3 Thematische Schwerpunkte.....	20
1.3 Erwartungen und Status quo in der gegenwärtigen Periode 2014-2020.....	21
1.3.1 Programminhalte .....	22
1.3.2 Aktuelle Entwicklungen in der Programmumsetzung.....	24
1.4 Der Mehrwert von ETZ.....	27
1.4.1 Die Dimensionen von Mehrwert.....	27
1.4.2 Die methodische Erfassung des Mehrwertes.....	30
1.5 Schnittstellen zu anderen aus ESI-Fonds finanzierten Programmen .....	36
1.5.1 Investitionsprioritäten der ESIF-Programme .....	36
1.5.2 Inhaltliche Nahtstellen.....	38
1.5.3 Koordination in den Programmen und in der Programmumsetzung .....	39
1.6 Informationsquellen, Daten und Indikatoren zu den Perioden 2007-2013 und 2014-2020 – Ein Überblick.....	41
1.7 Schnittstellen zwischen makroregionalen Strategien und den EU-Kooperationsprogrammen .....	42
1.8 Schlussfolgerungen .....	44
<b>2 Politikbetroffenheit und Bedarf nach Kooperationen</b> .....	<b>48</b>
2.1 Die neuen Kooperationsprogramme – Herausforderungen und Bedarfe .....	49
2.2 STRAT.AT 2020: Haben sich die Rahmenbedingungen und Herausforderungen für Kooperationsprogramme geändert? .....	52
2.3 Entwicklungshemmnisse auf nationaler und auf europäischer Ebene .....	57
2.4 Schlussfolgerungen .....	62
<b>3 Ergebnisse, Wirkungen und Mehrwert – Indikatoren und deren Messung...</b>	<b>65</b>
3.1 Indikatorik in den Programmen 2007-2013.....	67

---

3.2	Evaluierungen in der Periode 2007-2013 .....	68
3.3	Die Rahmenbedingungen und das Messkonzept 2014-2020.....	69
3.4	Abschätzung von Wirkungen: Ein ambitioniertes Konzept .....	72
3.5	Indikatorik in den Programmen 2014-2020.....	73
3.6	Weitere Analysen im Kontext des Mehrwertes von ETZ durch Kooperationen....	75
3.7	Schlussfolgerungen .....	78
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>81</b>
	<b>Anhänge.....</b>	<b>83</b>
	Anhang 1: Interviewpartner in Phase 1 .....	83
	Anhang 2: Übersicht zu Herausforderungen, Kooperationsbedarf, Thematische Zielen und Investitionsprioritäten in den 10 ETZ-Programmen .....	84
	Anhang 3: Weiterführende Tabellen zu Indikatorik .....	88

## Tabellen, Grafiken, Boxen und Karten

Tabelle 1. Eckdaten für ETZ 2007-2013: EFRE-Mittel, Projekte, Projektpartner und Förderquoten .....	18
Tabelle 2. Wesentliche in den Programmen 2014-2020 genannte Herausforderungen nach Politikbereichen.....	23
Tabelle 3. EFRE-Mittel und bisherige Ausschöpfung, 2014-2020 .....	25
Tabelle 4. Zugewiesene EFRE-Mittel aus dem ersten Call an österreichische Projektpartner .....	26
Tabelle 5. Potenzielle Dimensionen des Mehrwerts von ETZ-Programmen .....	29
Tabelle 6. Einschätzungen zu Mehrwert-Dimensionen von ETZ-Programmen auf Basis österreichischer Erfahrungen.....	34
Tabelle 7. Investitionsprioritäten der Kooperationsprogramme in der Programmperiode 2014-2020.....	37
Tabelle 8. Informationsquellen zu ETZ-Programmen.....	41
Tabelle 9. Übersicht zu Herausforderungen und Programmsicht auf den Kooperationsbedarf in den Programmen zur Periode 2014-2020.....	50
Tabelle 10. STRAT.AT - Wesentliche Herausforderungen und Einschätzung.....	53
Tabelle 11. Einschätzung zu künftigen Entwicklungen in ETZ-relevanten Themenbereichen.....	55
Tabelle 12. Übersicht zu den meistgenannten grenzüberschreitenden Hemmnissen sowie Einschätzung von deren Relevanz für Österreich bzw. für ETZ .....	59
Tabelle 13. Indikatoren in ausgewählten grenzüberschreitenden Programmen mit österreichischer Beteiligung in der Periode 2007-2013.....	68
Tabelle 14. Ergebnisorientierung und Messung in ETZ: Verbesserungspotenziale nach Adressaten.....	80
Tabelle 15. Überblick zu Mehrwert-Dimensionen & Datenerfassung.....	88
Tabelle 16. Ergebnisindikatoren aus grenzüberschreitenden ETZ-Programmen 2014-2020 .....	89
Tabelle 17. Ergebnisindikatoren aus grenzüberschreitenden ETZ-Programmen 2014-2020 .....	91
Tabelle 18. Indikatoren aus grenzüberschreitenden ETZ Programmen 2007-2013 – Auszug .....	94
Tabelle 19. Gegenüberstellung Ergebnis- und Outputindikatoren AT-HU .....	95
Tabelle 20. Gegenüberstellung Ergebnis- und Outputindikatoren SI-AT .....	96
Tabelle 21. Gegenüberstellung Ergebnis- und Outputindikatoren BAY-AT .....	98

---

Grafik 1.	Programmgebiete der transnationalen Programme 2014-2020 .....	16
Grafik 2.	Prozentuelle Verteilung der ausgeschöpften EFRE-Mittel nach Themenbereichen, Programmperiode 2007-2013 .....	21
Grafik 3.	Geplante Verteilung der EFRE-Mittel der Programmperiode 2014-2020 nach TZ und Kooperationsprogramm .....	23
Grafik 4.	Vergleich der zugewiesenen Mittel und der bewilligten Projekte des Programms SI-AT, Stand 01/2017 .....	26
Grafik 5.	Interventionslogik - Definition der Wirkung eines Programmes.....	71
Box 1.	Anregung zu vertiefender Auswertung hinsichtlich Projektträger und Programmreichweite .....	19
Box 2.	ETZ-Programme spannen thematisch einen weiten Bogen.....	20
Box 3.	Vor- und Nachteile der thematischen Konzentration in der Programmierung .....	22
Box 4.	Mehrwert aus Sicht von Praktikern .....	32
Box 5.	Praxisbeispiele für Koordination in der Umsetzung.....	40
Box 6.	Rolle der Makroregionen in einem grenzübergreifenden Programm am Beispiel von AT-SK.....	43
Box 7.	Rolle der Makroregionen in einem transnationalen Programm am Beispiel des Donauraums .....	43
Box 8.	Spezifischer Regionscharakter – Beispiel aus dem Programm SK-AT 2014-2020 .....	51
Box 9.	Festlegung in thematischen Zielen wirken einschränkend für ETZ – Beispiel Thema Verkehr .....	52
Box 10.	Leitlinien der Europäischen Kommission 2007-2013 .....	66
Box 11.	Typologie von Erfolgen/ Effekten transnationaler Förderung .....	77
Karte 1.	Grenzüberschreitende Kooperation: Programmgebiete mit österreichischer Beteiligung, 2007-2013 bzw. 2014-2020 .....	13
Karte 2.	Bevölkerungsdichte in grenznahen Regionen auf NUTS 3 Ebene, 2015 .	14
Karte 3.	Bevölkerungsentwicklung in Grenzregionen (<60km) auf Gemeindeebene, 2001-2011 .....	15

## Abkürzungsverzeichnis

ABH	Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein Programm
AG	Arbeitsgruppe
ASP	Alpine Space Programme
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskanzleramt
CBC	Cross-border cooperation
CLLD	Community-led local development
CE	Central Europe
DSP	Danube Strategy Point
DTP	Danube Transnational Programme
DVO	Durchführungsverordnung
EE/EE	Erneuerbare Energien/ Energieeffizienz
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EK	Europäische Kommission
ELER	Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPRC	European Policies Research Centre
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESIF	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
ETZ	Europäische territoriale Zusammenarbeit
EUSALP	Europäische Strategie für den Alpenraum
EUSBSR	Europäische Strategie für den Ostseeraum
EUSDR	Europäische Strategie für den Donauraum
EVTZ	Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit
F&E	Forschung & Entwicklung
FTEI	Forschung, Technologie, Entwicklung, Innovation
GD	Generaldirektion
GS	Gemeinsames Sekretariat
GSR	Gemeinsamer strategischer Rahmen
GTS	Gemeinsames technisches Sekretariat
GÜZ	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit
ICT	Informations- und Kommunikationstechnik
IP	Investitionspriorität

---

IWB	Investition in Wachstum und Beschäftigung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LLL	Lebenslanges Lernen
MRS	Makroregionale Strategie
PAC	Priority Area Coordinator
SEE	South East Europe Programme
TEN-E	Transeuropäische Netze – Energie
TEN-T	Transeuropäische Netze - Verkehr
TNZ	Transnationale Zusammenarbeit
TZ	Thematisches Ziel
VB	Verwaltungsbehörde
VO	Verordnung

## Einleitung

Das vorliegende Papier enthält die Ergebnisse der ersten von drei Phasen der vom Bundeskanzleramt, Abt. IV/4 beauftragten Studie zu „Grenzüberschreitende Kooperationen – Evaluierung und Perspektiven für nach 2020“. In der ersten Phase analysierte das Bearbeitungsteam von Metis GmbH, Rosinak & Partner und convelop die österreichische Beteiligung an grenzüberschreitenden und transnationalen EU Kooperationsprogrammen in der abgelaufenen (2007-2013) sowie der laufenden Programmperiode (2014-2020). In dieser Bestandsaufnahme werden die folgenden Themen behandelt:

- Dimensionen und des Mehrwerts der Beteiligung Österreichs an den EU Kooperationsprogrammen
- Politikbetroffenheit und Bedarf nach Kooperationen
- Analyse der Bewertungssysteme sowie der Messung von Ergebnissen und Wirkungen

Dieses Papier beschreibt die Befunde und Analysen, auf welchen das Impulspapier „ETZ 2020plus“ erarbeitet wurde. Beide Papiere sind Grundlage für den STRAT.AT 2020 Diskurs „Kooperation über Grenzen – Befunde, Trends und Perspektiven“ am 19.5.2017 in der Urania in Wien.

In weiterer Folge werden die Diskussionsergebnisse dieser Veranstaltung in das Impulspapier eingearbeitet und das bis dato nicht behandelte Thema „Governance“ analysiert, wobei auch hier, wie schon in der ersten Phase, Sichtweisen der Akteure eingeholt werden. Endergebnis ist schließlich ein Impulspapier für künftige Ausgestaltung von ETZ in Österreich.

### Herausforderungen und Ansatz

Eine zentrale Herausforderung dieses Projektes ist die Identifizierung, was in der Vergangenheit tatsächlich gut funktioniert hat und einen Mehrwert für die Raum- und Regionalentwicklung – in grenzüberschreitenden und transnationalen Maßstäben – gebracht hat. Weiters beinhaltet die Analysetätigkeit eine Reflektion der unterschiedlichen Zielsysteme und Ansprüche an das kohäsionspolitische Ziel Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ):

- im Lichte der anspruchsvollen Messbarkeit der Erfolge und
- der zahlreichen Dimensionen des Mehrwerts aus der rollengebundenen Sicht der jeweiligen Akteure.

Diese Reflektion stellt eine der wesentlichen Herausforderungen dieser Arbeit dar. Die Erzeugung von neuen Bildern und Narrativen, welche die heterogene Natur des Mehrwerts von grenzüberschreitenden Kooperationen darstellen, sind ein Ziel des Projekts. Immer angesichts der Tatsache, dass die Feststellung des Mehrwertes keine eindeutige oder leicht greifbare Aufgabenstellung darstellt.

Generell gilt: Nicht alles kann evidenzbasiert aufbereitet werden. Die Frage nach der (real)politischen Relevanz von Kooperationen ist nur sehr eingeschränkt durch wirtschaftliche und sozioökonomische Entwicklungsdaten belegbar. Vielmehr sollte man hier an Barrieren der Entwicklung ansetzen, die durch Kooperationen abgebaut werden können – seien sie ökonomisch, ökologisch oder sozial, physisch oder immateriell.

Erkenntnisse zu Barrieren werden mit den - eher spärlich - vorhandenen Daten zu Struktur und Entwicklung der Regionen kombiniert. Ziel ist es, Muster aufzuzeigen und Bilder zu generieren, die den Diskurs anregen und kommunikativ be- und verarbeitbar

---

sind. Da diese Muster in der Regel persistent sind und nur längerfristig Veränderungen unterliegen, beschränken wir uns hier auf die Auswertung grundlegender und orientierungsgebender Dokumente. Letztlich geht es um die Frage, in welchen Bereichen und mit welchen Ansätzen Kooperationen Sinn machen.

### **Inhalt und Umfang der Studie**

Im Rahmen dieser Studie werden sieben grenzüberschreitende Programme (SK-AT, AT-CZ, IT-AT, SI-AT, ABH, BAY-AT, AT-HU<sup>1</sup>), sowie drei transnationale Programme (Alpenraumprogramm [ASP], Danube Transnational Programm [DTP] und Central Europe [CE]) analysiert. Außerdem wird grundlegend auf die vier Netzwerkprogramme (ESPON, Urbact, Interreg Europe und Interact) eingegangen.

### **Methodischer Ansatz**

Ein Schwerpunkt der Analyse liegt in der Herausarbeitung eines möglichst gesamthaften Bildes von ETZ in Österreich. Dieses stützt sich auf eine überblickshafte Analyse der Programme nach ihren Schwerpunkten, eine Darstellung von Daten und Fakten zu ETZ und einen Diskurs mit relevanten Stakeholdern, d.h. mit Personen die in Programmbehörden arbeiten (Verwaltungsbehörden (VB) und Gemeinsamen Sekretariaten (GS)), RegionalkoordinatorInnen, Länder- und Bundesvertretern. Elemente davon sind Interviews und der STRAT.AT 2020 Diskurs am 19.5.2017.

---

<sup>1</sup> Slovak Republic - Austria, Austria – Czech Republic, Italy - Austria, Slovenia - Austria, Alpenrhein – Bodensee – Hochrhein, Bavaria – Austria, Austria – Hungary

## 1 Dimensionen und Mehrwert österreichischer Beteiligungen an Kooperationsprogrammen

### Wesentliche Ergebnisse

- Die Zusammenarbeit über Grenzen ist in Österreich besonders wichtig: 93% der Bevölkerung leben in Gemeinden, die weniger als 60km von der Staatsgrenze entfernt sind. Die Bundeshauptstadt, alle Landeshauptstädte (mit Ausnahme von St. Pölten) und die meisten der Klein- und Mittelstädte finden sich in diesem Gebiet. Österreichs Grenzland ist damit nur zu einem geringeren Teil peripher und strukturschwach, sondern umfasst in den meisten grenznahen Landesteilen auch wachsende und dynamische Regionen.
- In der 2007-2013 Periode flossen von knapp einer Milliarde Euro (933 Millionen) an EFRE-Mittel knapp ein Drittel in ETZ-Programme (287 Millionen Euro): An österreichische Projektträger wurden 214 Millionen Euro für grenzüberschreitende Kooperationen und 73 Millionen Euro für transnationale Kooperationen ausbezahlt. Damit setzten sie 1.102 Projekte um (881 Projekte grenzüberschreitend und 221 transnational). In Summe waren 1.865 Partner aus Österreich beteiligt.
- In der aktuellen Periode 2014-2020 betragen die österreichischen EFRE -Mittel für ETZ-Programme, insgesamt 257 Millionen Euro<sup>2</sup>. Davon entfallen rund 86% auf die sieben grenzüberschreitenden Programme und 14% auf die drei transnationalen Programme.
- Bisher wurden in der Startphase der aktuellen Programmperiode 2014-2020 etwa 297 Projekte genehmigt (Datenstand: 12/2016), davon 250 mit österreichischer Beteiligung. Der Anteil an bereits gebundenen EFRE-Mitteln (durchschnittlich 30%) variiert sehr stark und ist im Programm BAY-AT mit 61% am höchsten.
- Das finanzielle Volumen der ETZ Programme ist im Vergleich zu den nationalen ESF/EFRE-Programmen begrenzt. Die Pro-Kopf-Förderquote der ETZ-Programme der Programmperiode 2007-2013 ist signifikant (ein Fünftel bis ein Drittel) geringer als jene der nationalen „Mainstream“-Programme.
- Von den Projektträgern her stellen solche, die im Umfeld von öffentlichen Institutionen angelagert sind (Regionalmanagements, Bundesanstalten, tertiäre Bildungseinrichtungen, Kammern, Museen etc.) mit knapp der Hälfte die größte Gruppe, während öffentliche Stellen mit ca. einem Drittel und der Rest Private sind. Dies ist unter anderem auf die Einführung des Lead Partner-Prinzips und der damit einhergehenden deutlich gestiegenen Anforderungen an die Projektantragstellung, das Projektmanagement und die gesamte Projektabwicklung und -dokumentation zurückzuführen.
- Die Förderung von FTEI ist in dieser Programmperiode ein wesentlicher Schwerpunkt. Die thematische Konzentration in der Programmierung (mind. 80% auf vier Thematische Ziele) wird von Verwaltungsbehörden hinsichtlich Sinnhaftigkeit unterschiedlich bewertet.
- Mehrwert ist ein Konzept, das Ergebnisse und Wirkungen beschreibt, die je nach Art der Zielsetzung und nach der Ebene der Betrachtung sehr unterschiedlich sein können. Wichtige Dimensionen im ETZ sind die politische (Europa ohne Grenzen, neue Dimensionen der Kooperation etc.) und die institutionelle (Kooperationen zu einer öffentlichen Aufgabe machen).

<sup>2</sup> Die Netzwerkprogramme wurden auf europäischer Ebene dotiert (vgl. auch Art. 4 der VO (EU) Nr. 1299/2013).

- Der Mehrwert wird durch die Kooperationsprojekte erreicht, durch den Austausch von Wissen und Erfahrungen, den Aufbau von Partnerschaften und die Entwicklung von Vertrauen. Allerdings besteht gerade im ETZ die Tendenz, dass die „Community“ zu selbst-referenziellen Betrachtungen neigt: Kooperationen, Partnerschaften und Vernetzung sind der Mehrwert. Wichtig ist es dabei, darüber hinaus auf Lösungen für relevante Probleme zu blicken, auf eine Erhöhung der Lösungskompetenz und auf tatsächlich darstellbare und überprüfbare Ergebnisse.
- Die Koordination mit anderen ESIF-Programmen erfolgt pragmatisch, meist durch Einbindung wesentlicher Partner von Bund und Ländern in den Begleitausschuss. Darüber hinausgehende Ansätze, wie sie mit CLLD vorgesehen sind, werden – mit Ausnahme von Tirol und Kärnten – bisher nicht genutzt. Programmübergreifende Strategien haben sich bisher in einzelnen Fällen bottom-up durch intermediäre Einrichtungen und ihre Funktion als Projektträger herausgebildet.
- Es sind unterschiedliche Zugänge in der Einbindung von makroregionalen Strategien zwischen transnationalen und grenzüberschreitenden Programmen festzustellen. Sie sind in transnationalen Programmen deutlich sichtbarer und ihre Einbindung ist ein bedeutenderes Projektauswahlkriterium.

Das vorliegende Kapitel beschäftigt sich mit Dimension und Mehrwert der österreichischen Beteiligung an ETZ.

Es gibt eine Übersicht zu den Größenordnungen (Mittelvolumen, Zahl der Projekte) von ETZ in Österreich, eine grobe Typisierung der getätigten und geplanten Ausgaben in den grenzüberschreitenden und transnationalen Programmen und die Veränderungen von der vorigen zur gegenwärtigen Periode.

Eine wichtige Frage und Herausforderung dabei, ist die konzeptionelle Erfassung und empirische Darstellung des Mehrwerts der österreichischen Beteiligungen an den ETZ-Programmen. „Mehrwert“ beschreibt jedenfalls glaubhafter und plausibler den Nutzen der Programme und Projekte, als sie durch – schwer zu fassende – Wirkungen darstellbar wären. Er knüpft direkt an den Zielvorstellungen an, unterscheidet sich aber hinsichtlich der unterschiedlichen Territorien und Akteursgruppen.

Um die Einbettung von ETZ geht in den Kapiteln zu Schnittstellen mit anderen ESI-Fonds-Programmen und zur Verbindung mit makroregionalen Strategien (MRS).

## 1.1 ETZ-Programmgebiete

Österreich beteiligt sich in der Programmperiode 2014-2020 – ebenso wie in der Vorperiode – an sieben grenzüberschreitenden, drei transnationalen sowie vier Netzwerkprogrammen.

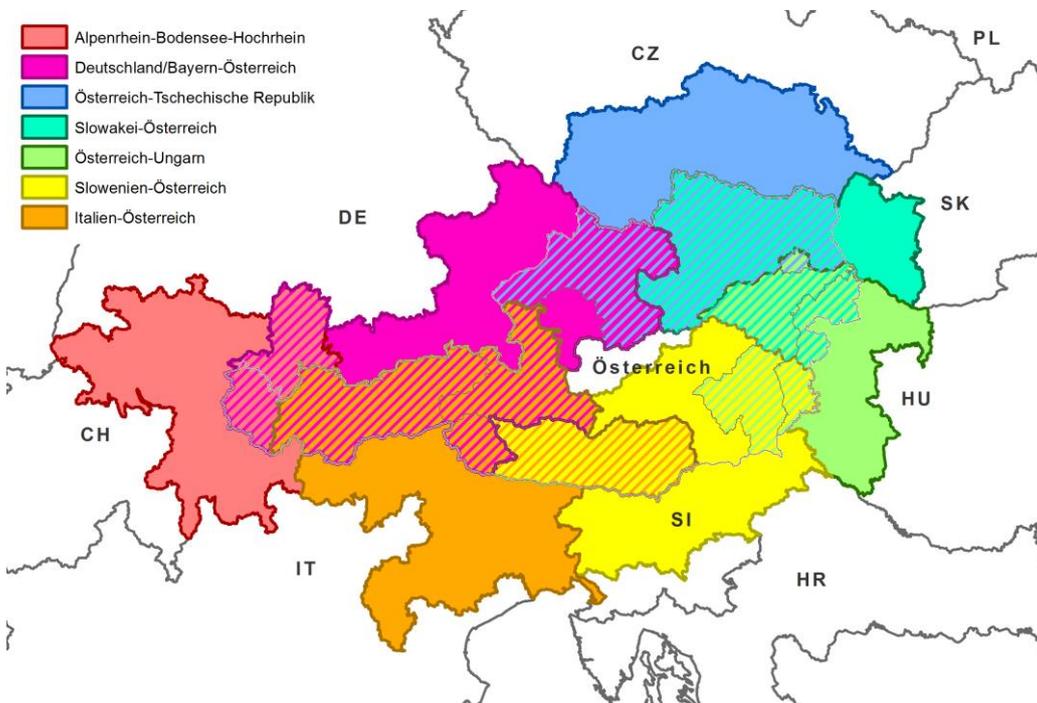
### 1.1.1 Grenzüberschreitende Programme

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.

Begründet durch die unterschiedliche Topographie Österreichs, und auch aufgrund der geopolitischen, historischen Bedeutung und den Folgewirkungen des Eisernen

Vorhangs, ergeben sich für die österreichischen Grenzregionen sehr unterschiedliche Voraussetzungen, Hemmnisse<sup>3</sup>, Bedarfe und Herausforderungen. Periphere Grenzräume gibt es ebenso wie der sich verdichtende Raum Wien-Bratislava und alpine, dünner besiedelte Räume im Westen Österreichs. Vier der sieben grenzüberschreitenden Programme (AT-CZ, SK-AT, AT-HU und SI-AT) haben ihr Programmgebiet entlang der Grenze zum ehemaligen Eisernen Vorhang. Einen Teil des Programms Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein (ABH) bilden hingegen das Fürstentum Liechtenstein sowie die Schweiz, die als Nicht-EU-Mitgliedsstaaten Teil des ETZ-Programms sind (Karte 1).

Karte 1. **Grenzüberschreitende Kooperation: Programmgebiete mit österreichischer Beteiligung, 2007-2013 bzw. 2014-2020**



Quelle: Metis GmbH, Eigene Darstellung auf Basis von ÖROK (2013)

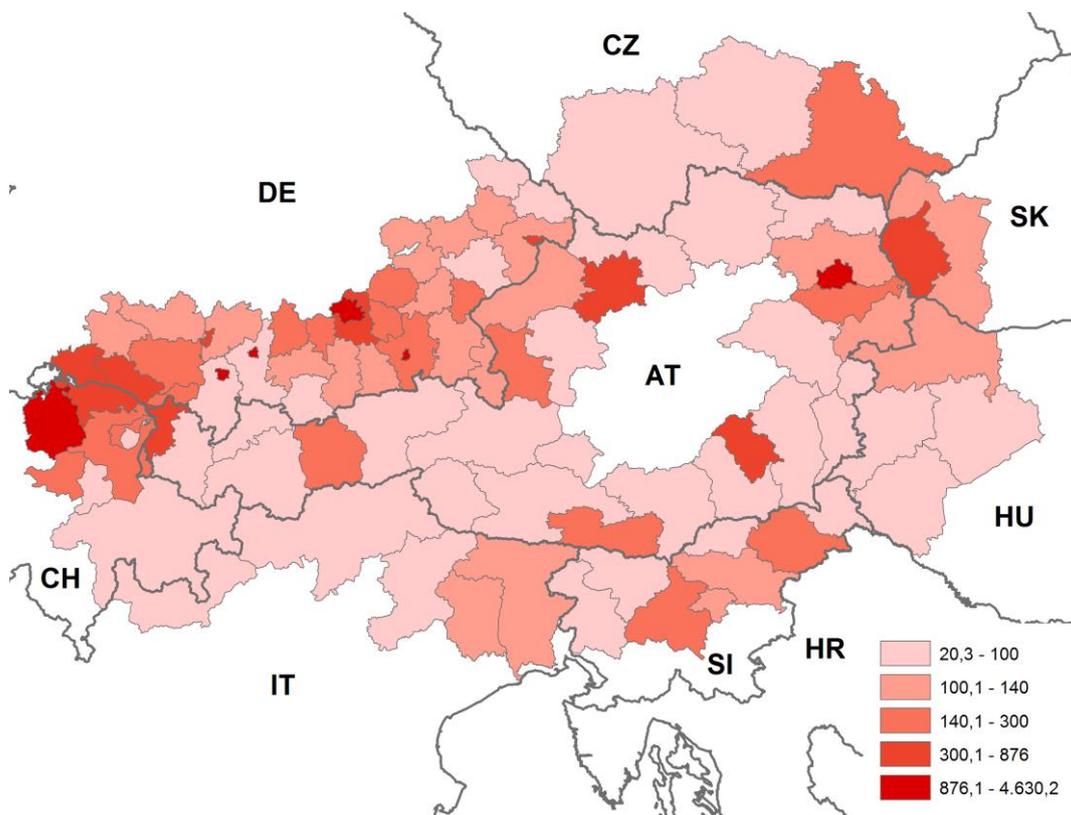
Die Gebietskulisse spiegelt den Charakter Österreichs als Grenzland wieder. In kaum einem anderen EU-Staat befinden sich fast alle Groß- und Mittelstädte (mit Ausnahme von St. Pölten) in unmittelbarer Grenznähe: 93% der Bevölkerung (Stand: 2011) leben in Gemeinden, die nicht weiter als 60 Kilometer Luftlinie zur Staatsgrenze entfernt sind. Selbst wenn man diesen Radius so klein anlegt, dass Wien herausfällt (nämlich auf 24 Kilometer), liegt der Anteil bei 44%. Dies ist ein sehr hoher Wert, verglichen mit der gesamten Europäischen Union, in der etwa ein Drittel der Gesamtbevölkerung in Grenzregionen lebt.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Da sich in der deutschsprachigen Literatur beide Schreibweisen wiederfinden, haben für das, was im englischen „border obstacle“ meint, sowohl die Bezeichnung „Hindernis“ als auch die Bezeichnung „Hemmnis“ im gesamten Papier die gleiche Bedeutung.

<sup>4</sup> Wobei dieser Wert auf NUTS 2 Regionen bezogen ist - [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/reports/2015/cross-border-cooperation-in-the-eu](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2015/cross-border-cooperation-in-the-eu)

Die meisten der österreichischen Städte befinden sich in relativer Nähe zu Städten in den Nachbarländern. Damit bestehen nicht unwesentliche Teile der Kooperationsgebiete für grenzüberschreitende Zusammenarbeit aus verdichteten Regionen. Die nachstehende Karte zeigt die Heterogenität der Grenzräume in Bezug auf die Bevölkerungsdichte. Dichtbesiedelte Räume wie etwa die Achse Wien-Bratislava, Bayern-Oberösterreich/Salzburg oder das Rheintal haben dadurch andere Bedarfe und Ziele, als etwa das nördliche Waldviertel oder der südliche Alpenraum.

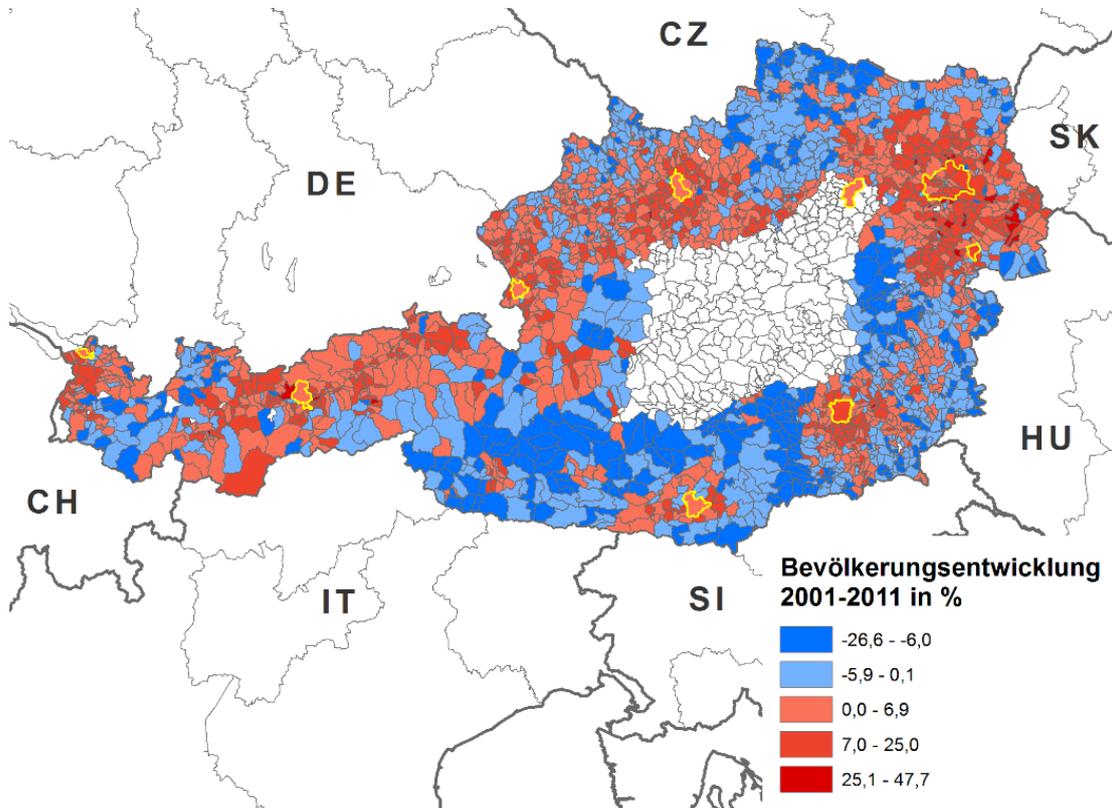
Karte 2. Bevölkerungsdichte in grenznahen Regionen auf NUTS 3 Ebene, 2015



Quelle: Eurostat; Eigene Darstellung

Es ist jedoch nicht nur der Anteil der Bevölkerung in Grenznähe, der Österreich zum Grenzland macht, es ist auch die Tatsache, dass viele unserer Grenzregionen – weil sie Groß- und Mittelstadtregionen sind – dynamische Wachstumsregionen sind. Betrachtet man die kleinräumige Bevölkerungsentwicklung in Gemeinden im 60km-Einzugsbereich der Grenze im Zeitraum 2001 bis 2011, so zeigt sich, dass beträchtliche Teile der Grenzregionen wachsende Bevölkerungszahlen aufweisen, und nur wenige tatsächlich schrumpfen (siehe Karte 3).

Karte 3. Bevölkerungsentwicklung in Grenzregionen (<60km) auf Gemeindeebene, 2001-2011



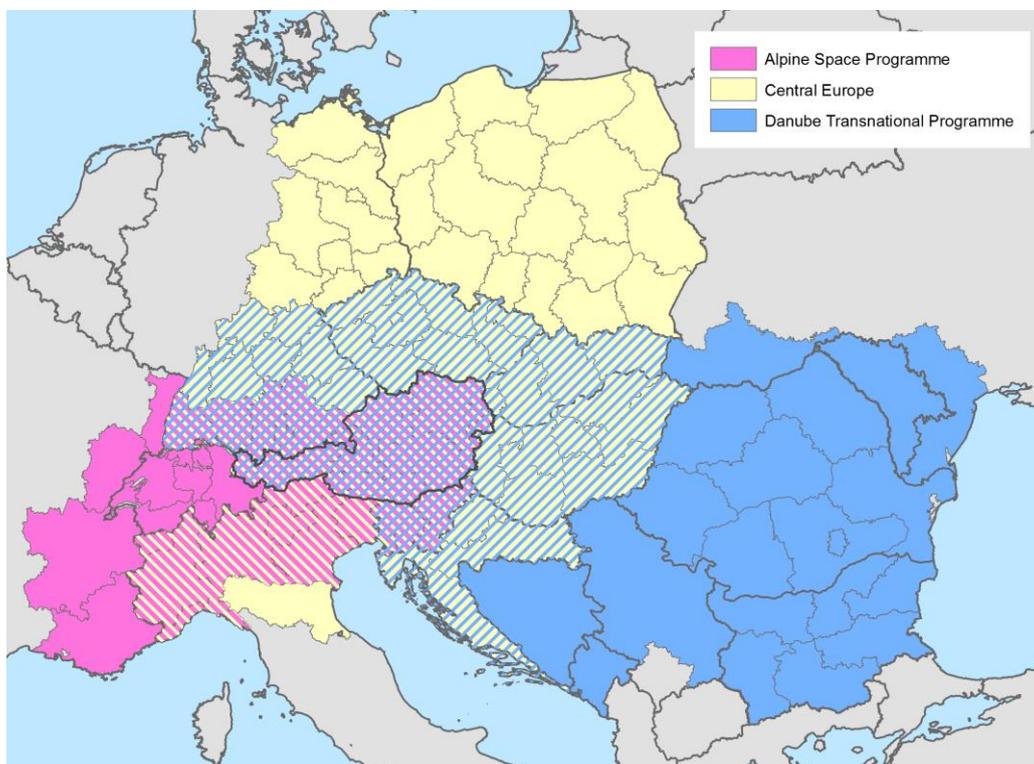
Quelle: Statistik Austria; Eigene Darstellung und Berechnung

### 1.1.2 Transnationale Programme

Die Teilnahme Österreichs an drei transnationalen Programmen spiegelt die Lage Österreichs im Zentrum Europas wieder und die Teilhabe an mehreren geopolitischen Großregionen (der alpine Raum, die Donauregion und Mitteleuropa) wieder: dem Alpenraum, Mitteleuropa und dem Donauroum. Bei allen drei Programmgebieten ist das gesamte Bundesgebiet im Kooperationsraum enthalten.

Im Vergleich zur Vorperiode hat es in den transnationalen Programmen CE und SEE leichte Veränderungen gegeben. Der Kooperationsraum von CE wird um Kroatien erweitert, Ukraine nimmt nicht mehr teil, während jener des DTP ident mit der Gebietskulisse der Donauroumstrategie ist.

Grafik 1. Programmgebiete der transnationalen Programme 2014-2020



Quelle: Metis GmbH, Eigene Darstellung

## 1.2 Die Beteiligung Österreichs an Kooperationsprogrammen in der Periode 2007-2013

Die vergangene Periode war die dritte im Rahmen von Interreg in Österreich. Die zur Verfügung stehenden EFRE-Mittel sind im Vergleich zur Periode davor von 183 Millionen auf 256 Millionen Euro gestiegen. Die tatsächlich an österreichische Projektpartner ausgezahlten Mittel aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) beliefen sich auf etwa 287 Millionen Euro. Die österreichischen Projektpartner erhielten in den transnationalen Programmen mehr EFRE-Mittel als die von Österreich zu Beginn vorgenommene Allokation der zu Verfügung stehenden Mittel. Gleichzeitig ist die Gesamtzahl an bewilligten Projekten von ungefähr 1.500 auf etwa 1.100 gesunken. Dies hängt mit der Einführung des Lead Partner-Prinzips zusammen. Mit diesem haben sich neue Herausforderungen für die Projektträger ergeben. Programme mit vielen kleinen Projekten sahen sich mit Druck zur Rationalisierung und höheren Effizienz konfrontiert.<sup>5</sup>

In den folgenden Abschnitten wird im Detail auf die Verteilung der EFRE-Mittel, sowie die thematischen Schwerpunkte der ETZ-Programme in Österreich für die vergangene und die aktuelle Förderperiode eingegangen.

<sup>5</sup> ÖROK, 15 Jahre Interreg/ETZ in Österreich: Rückschau und Ausblick (2011)

### 1.2.1 Quantitative Dimensionen

ETZ war auch in der vergangenen Periode eine wichtige Förderschiene aus europäischen Fördermitteln: 287 Millionen an EFRE-Geldern wurden an österreichische Projektträger ausbezahlt (davon 214 Millionen Euro für grenzüberschreitende Kooperationen und 73 Millionen Euro für transnationale Programme)<sup>6</sup>. Das sind etwas weniger als die Hälfte (44%) der Mittel, die aus dem EFRE für Programme für Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (IWB) ausgeschüttet worden sind (646 Millionen Euro). Anders ausgedrückt: von knapp einer Milliarde Euro (933 Millionen) an EFRE-Mittel in Österreich floss knapp ein Drittel an österreichische Projektträger in ETZ-Programmen. Vergleichbar ist die Mittelhöhe mit der Summe aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), die in der vergangenen Periode für LEADER eingesetzt wurden (236 Millionen Euro). Zur Vervollständigung sei hier angeführt, dass der Europäische Sozialfonds (ESF) in Österreich mit 524 Millionen Euro dotiert ist. Bezogen auf nationale Förderungen liegt ETZ bei etwa einem Prozentpunkt aller direkten Förderungen des Bundes<sup>7</sup>, die in Österreich vergeben werden<sup>8</sup>, oder, um einen konkreteren Referenzrahmen zu nennen, bei etwa einem Zehntel der Umweltförderungen des Bundes.

Die Programme unterscheiden sich sowohl hinsichtlich der österreichischen Beteiligung als auch des absoluten Programmolumens: Bei den grenzüberschreitenden Programmen ist das AT-CZ-Programm mit knapp 96 Millionen Euro EFRE-Mittel<sup>9</sup> das größte Operationelle Programm (OP), gefolgt von AT-HU (78 Millionen) und SI-AT (71 Millionen), während Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein (ABH) mit 23 Millionen Euro das finanziell kleinste Programm ist. Hinsichtlich Ausschüttung an österreichische Projektträger hat das AT-HU-Programm aufgrund der höchsten EFRE-Dotierung österreichweit den größten Anteil (48 Millionen Euro).

In den transnationalen Programmen lagen die von österreichischen Projektpartnern umgesetzten EFRE-Mittel für Central Europe (CE) bei 31 Millionen Euro, für Südosteuropa (SEE) bei 25 Millionen Euro und für das Alpenraumprogramm (ASP) bei 18 Millionen Euro. Bezieht man die auf österreichische Projektträger entfallenden EFRE-Mittel auf die Einwohnerzahl im österreichischen Programmgebiet (Pro-Kopf-Förderquote), ergibt das eine Verteilung von etwa zehn Euro (in AT-SK, AT-CZ) bis maximal 26 Euro (ABH). Diese Quoten sind in den transnationalen Programmen mit drei bis vier Euro pro Bewohner deutlich niedriger. Es lassen sich jedoch regionale Unterschiede feststellen. So liegt die Pro-Kopf-Förderquote des Alpenraumprogramms in Salzburg mit sechs Euro und Vorarlberg mit sieben Euro über dem Durchschnitt. Die folgende Tabelle fasst die Beiträge des EFRE zu ETZ in Österreich umfassend zusammen.

<sup>6</sup> Stand: 12/2016

<sup>7</sup> Direkte Förderungen sind der Aufwand für zins- oder amortisationsbegünstigte Gelddarlehen, Annuitäten-, Zinsen- und Kreditkostenzuschüsse sowie sonstige Geldzuwendungen zu verstehen, die der Bund einer natürlichen oder juristischen Person für eine von dieser erbrachte oder beabsichtigte Leistung, an der ein erhebliches, vom Bund wahrzunehmendes öffentliches Interesse besteht, gewährt (§ 30 Abs. 5 BHG 2013).

<sup>8</sup> BMF (2016), Förderbericht 2015, Bericht der Bundesregierung gemäß § 47 Abs. 3 BHG 2013

<sup>9</sup> gesamte EFRE Mittel

Tabelle 1. Eckdaten für ETZ 2007-2013: EFRE-Mittel, Projekte, Projektpartner und Förderquoten

Programm	Ausbezahlte EFRE-Mittel (in Millionen Euro)	Ausbezahlte EFRE-Mittel AT (in Millionen Euro)	Anteil an EFRE-Mittel in AT in %	Anzahl der AT-Projekte	Anzahl der AT-Projektpartner	Pro-Kopf Förderquote (in Euro)*)
AT-HU	78,4	47,9	61%	96	201	15,2 (32,0)
AT-SK	54,3	37,3	69%	100	170	10,2 (21,1)
AT-CZ	95,6	38,2	40%	208	286	9,9 (17,2)
BAY-AT	48,6	26,7	55%	174	258	16,8
SI-AT	71,4	35,5	50%	90	212	19,9
IT-AT	54,7	19,1	35%	133	178	12,2
ABH	22,9	9,5	41%	80	141	26,0
<b>SUMME GÜZ</b>	<b>425,9</b>	<b>214,2</b>	<b>50%</b>	<b>881</b>	<b>1.446</b>	<b>15,8</b>
ASP	89,1	17,5	20%	56	127	2,1
SEE	210,7	25,0	12%	76	126	3,0
CE	231,0	30,7	13%	89	166	3,7
<b>SUMME TN</b>	<b>530,8</b>	<b>73,2</b>	<b>14%</b>	<b>221</b>	<b>419</b>	<b>2,9</b>
<b>GESAMT</b>	<b>956,7</b>	<b>287,4</b>	<b>30%</b>	<b>1.102</b>	<b>1.865</b>	<b>12,3</b>
EFRE/IBW	-	646,0	-	-	-	78
ESF	-	524,0	-	-	-	63

\*) EFRE-Mittel AT / Bevölkerung im österreichischen Teil des Programmgebiets 2007.  
Die in Klammer gesetzten Werte stellen die Ergebnisse ohne Wien dar

Quelle: BKA; Webseiten der Programme, Statistik Austria; Eigene Darstellung und Berechnung von Metis GmbH

## 1.2.2 Projektträger

Insgesamt wurden in der vergangenen Programmperiode 1.102 Projekte mit zumindest einem österreichischen Projektpartner umgesetzt. Die mit Abstand meisten Projekte (208) wurden im Programm AT-CZ abgewickelt. Die durchschnittliche Anzahl österreichischer Projektpartner pro Projekt, als Indikator für den Vernetzungsgrad, ist mit 2,4 im Programm SI-AT am höchsten, während diese im Programm IT-AT mit 1,3 am niedrigsten ausfällt. In den transnationalen Programmen liegen diese Zahlen zwischen 1,7 (SEE) und 2,3 (ASP).<sup>10</sup>

Die Ex-post Evaluierung des Programms SI-AT hat zusätzlich gezeigt, dass von den insgesamt 484 Projektpartnern (212 aus Österreich, 272 aus Slowenien) in 89 Projekten, 256 in nur einem Projekt involviert waren, während 86 in mehreren beteiligt waren, neun davon sogar in mehr als fünf Projekten.<sup>11</sup> Im ABH Programm war der Vernetzungsgrad der Beteiligten sehr hoch: Es nahmen durchschnittlich mehr als sechs internationale Partner pro Projekt teil.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Datenquelle: Monitoringdaten (zur Verfügung gestellt vom BKA); Eigene Berechnung Metis GmbH

<sup>11</sup> Ex-post Evaluierung des Programms SI-AT 2007-2013 (2015)

<sup>12</sup> ABH, Abschlussbericht Interreg IV Programm (2016)

### Box 1. Anregung zu vertiefender Auswertung hinsichtlich Projektträger und Programmreichweite

Zur Frage der Verteilung von Projektträgern, der Programmreichweite und der Bedeutung von „wiederkehrenden Projektpartnerschaften“ wäre eine vertiefende Auswertung notwendig, da mit Ausnahme der Ex-post Evaluierung SI-AT keine komprimierten Informationen vorliegen bzw. bekannt sind. Eine solche Auswertung ist anzuregen, verbunden mit einer netzwerkanalytischen Darstellung. Dies wäre vor allem im Hinblick auf die Frage inwieweit die ETZ-Programme offen für neue Projektträger sind, ob es ETZ-Knoten gibt und welche Veränderungsdynamik beobachtbar ist. Eine programmübergreifende Betrachtung wäre zweckmäßig.

Die Zusammensetzung der Projektträger (öffentliche, mit öffentlicher Beteiligung, private Institutionen) und ihre Anteile in den Kooperationsprogrammen unterscheiden sich deutlich. In den transnationalen Programmen sind Projektträger, die im Umfeld von öffentlichen Institutionen angelagert sind (etwa Bundesanstalten, Regionalmanagements, Museen oder Kammern)<sup>13</sup>, der am häufigsten involvierte Partnertyp. Beim Anteil der privaten Beteiligungen zeigt sich eine Bandbreite von 19% im CE und 14% im SEE-Programm bis hin zu nur 4% im ASP. Diese Unterschiede sind auf programmspezifische Zugangsbeschränkungen für Private zurückzuführen. Umgekehrt zeigt sich der Sachverhalt bei der Beteiligung der Bundesländer. Im ASP machen sie 22% der Projektpartner aus, im SEE und im CE-Programm nur 10% bzw. 11%.<sup>14</sup>

In grenzüberschreitenden Programmen (Daten wurden exemplarisch für AT-SK, BAY-AT ausgewertet) waren in der Periode 2007-2013 halböffentliche Projektpartner mit 40% bzw. 50% ebenfalls am häufigsten vertreten. Tertiäre Bildungseinrichtungen (Universitäten, Fachhochschulen, Forschungseinrichtungen, etc.) sind unter den Projektpartner ebenfalls sehr präsent. Etwa jeder vierte Projektträger ist ein privates Unternehmen, während die Länder- bzw. Gemeindeebene mit jeweils etwa 15% vertreten sind.

Gemein ist beiden Programmtypen, dass sich der Großteil der Projektpartner aus halböffentlichen Trägern zusammensetzt. Es treten außerdem vermehrt Behörden sowie größere Einrichtungen, Institutionen oder Interessensvertretungen als Lead-Partner und Projektpartner auf. Laut Aussage der Verwaltungsbehörde BAY-AT ist das eine Folge der Einführung des Lead-Partner-Prinzips und der damit einhergehenden deutlich gestiegenen Anforderungen an die Projektantragstellung, das Projektmanagement sowie die gesamte Projektabwicklung und -dokumentation. Nur mehr größeren Institutionen verfügen über die für die Antragstellung und Projektabwicklung erforderlichen zeitlichen und personellen Ressourcen und auch das entsprechende Know-how bzw. haben bereits einschlägige Erfahrungen gesammelt.<sup>15</sup>

Im Rahmen der interregionalen Netzwerkprogramme sind beim Interreg IV C Programm ebenfalls die „sonstigen Öffentlichen“ die häufigsten Projektpartner auf österreichischer Seite, dicht gefolgt von Einrichtungen auf Länderebene. Bei Urbact sind ausschließlich Gemeinden und Länder als Partner vertreten, während bei ESPON-Projekten „Sonstige Öffentliche“, Private und der Bund als Projektpartner beteiligt sind.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> In den ÖROK Statistiken als „sonstige öffentliche“ bezeichnet

<sup>14</sup> ÖROK, Präsentation transnAtional vernETZt, Zukunft ETZ 2014+ (11.3.2013)

<sup>15</sup> Jahresdurchführungsbericht 2014 des Programms BAY-AT

<sup>16</sup> ÖROK, Präsentation transnAtional vernETZt, Zukunft ETZ 2014+ (11.3.2013)

### 1.2.3 Thematische Schwerpunkte

Die Schwerpunkte der Programme unterscheiden sich deutlich voneinander. Wirtschaft und Beschäftigung, Energie und Umwelt sowie Tourismus und Kultur sind die wesentlichen Themen. Unterschiede lassen sich sowohl zwischen den grenzüberschreitenden und transnationalen Programmen, als auch innerhalb dieser Typen feststellen: Während Tourismus & Kultur, etwa die Entwicklung von Tourismusangeboten, in den grenzüberschreitenden Programmen eine deutlich größere Rolle spielt, hatten die transnationalen Programme einen stärkeren Fokus auf das Thema Energie & Umwelt.

Das Thema Verkehr wurde in der letzten Programmperiode in mehreren Programmen gefördert. In AT-SK war das beim Schienenverkehr der Fall, AT-CZ unterstützte 24 Projekte zu regionalen/lokalen Straßen mit insgesamt 21 Millionen Euro EFRE-Mittel. Central Europe legte den Fokus auf städtischen Nahverkehr und Multi-modal Transport (TEN-T) und auch im SEE-Programm gab es einen diesbezüglichen Schwerpunkt (siehe Grafik 2, wo die Themen nach Interventionskategorie gruppiert sind).

In einigen Programmen ist es 2007-2013 zu Abweichungen der im Finanzplan geschätzten Mittel gekommen. Im Programm BAY-AT wurden unter anderen in den Bereichen Infrastruktur, KMU-Förderung, IKT und touristische Dienstleistungen teilweise signifikant mehr EFRE-Mittel gebunden als ursprünglich budgetiert.

Überdotiert waren die EFRE-Mittel hingegen etwa in den Bereichen Natur- und Kulturerbe, Fahrradwege sowie Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zur Beschäftigung. Dies lässt sich hauptsächlich dadurch erklären, dass diese Themen (z. B. Erneuerbare Energien, Arbeitsmarkt, Wohnbauinfrastruktur, etc.) durch andere, meist sehr spezifische nationale oder EU-Förderprogramme bedient werden und keine Nachfrage dafür in den grenzüberschreitenden Programmen entstanden ist. Eine weitere Begründung besteht darin, dass einzelne Themen im bayerisch-österreichischen Grenzgebiet keine so große Rolle spielen wie ursprünglich angenommen bzw. wie in anderen Programmgebieten (etwa MigrantInnen-Förderung oder städtischer Nahverkehr).<sup>17</sup>

#### Box 2. ETZ-Programme spannen thematisch einen weiten Bogen

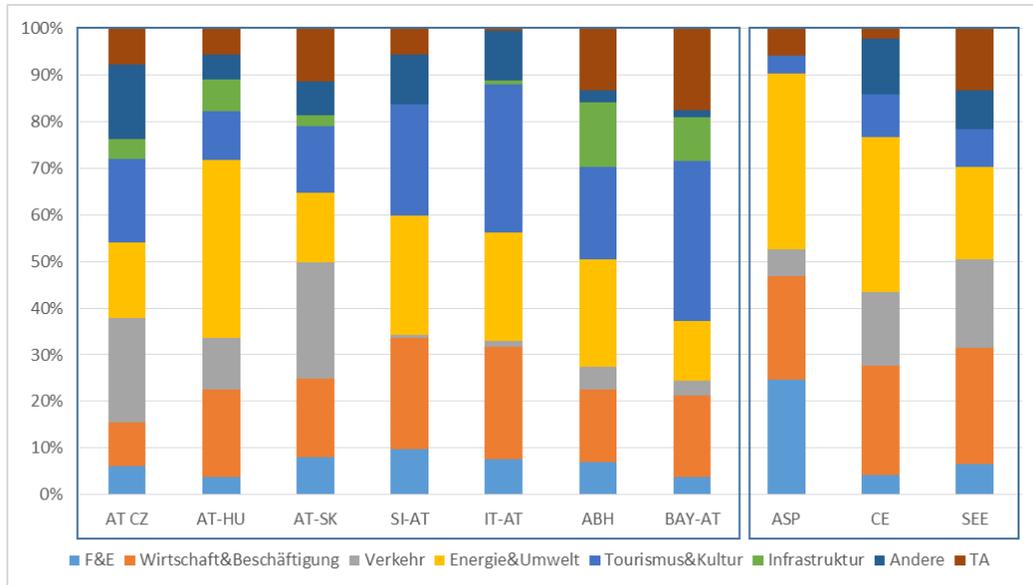
Die ETZ-Programme der Periode 2007-2013 spannen insgesamt einen weiten thematischen Bogen. Die Umsetzung zeigt eine Streuung von mehr als 40 verschiedenen thematischen EU-Codes. Der mit Abstand wichtigste Einzel-Code hat den Tourismus betroffen. Gegenüber den früheren INTERREG-Perioden haben Projekte im Bereich Forschung, Technologie und Innovation eine wachsende Bedeutung (z.B. AT-CZ), ebenso wie die Themen Bildung und Umwelt (Risikoprävention, Energie bzw. Klimawandel).<sup>18</sup> Der thematische Fokus fällt erstaunlicherweise auch innerhalb der Programme unterschiedlich aus. Ein bei etwa drei Viertel der Mittelbindung vorgenommener Vergleich hat gezeigt, dass Österreichs Regionen eine deutlich stärkere Gewichtung auf Themen wie Forschung, Technologie und Innovation, Informationstechnologien oder Humanressourcen legen als die Partnerregionen.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Jahresdurchführungsbericht 2014 des Programms BAY-AT

<sup>18</sup> ÖROK, Berichtes zur Umsetzung der Kohäsionspolitik in Österreich, STRAT.AT-Bericht 2012, Bearbeitung: convelop 2012

<sup>19</sup> Ebenda

Grafik 2. Prozentuelle Verteilung der ausgeschöpften EFRE-Mittelnach Themenbereichen, Programmperiode 2007-2013



Quelle: Monitoringdaten zur Verfügung gestellt vom BKA; Eigene Darstellung Metis GmbH

### 1.3 Erwartungen und Status quo in der gegenwärtigen Periode 2014-2020

In der aktuellen Programmperiode 2014-2020 beteiligt sich Österreich, ebenso wie in der Vorperiode, an sieben ETZ-Programmen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, drei transnationalen Programmen sowie vier EU-weiten interregionalen Netzwerkprogrammen. Verändert hat sich der Sitz der Verwaltungsbehörde des Programms AT-SK, der nun in der Slowakei anstatt in Österreich ist. Das transnationale Programm SEE wurde in das Danube Transnational Programme (DTP) und in den Adriatisch-Ionischen Programmraum (ohne österr. Beteiligung) geteilt, das Netzwerkprogramm Interreg IV C in Interreg Europe (IE) umbenannt.

Österreich stehen für das Ziel ETZ EU-Mittel von rund 257 Millionen Euro zur Verfügung<sup>20</sup>. Davon entfallen rund 86% auf die sieben grenzüberschreitenden und 14% auf die drei transnationalen Programme.<sup>21</sup> Die Österreich zur Verfügung stehenden EFRE-Mittel sind damit in etwa gleich hoch wie in der vergangenen Periode.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Gemäß Art. 4 der VO (EU) Nr. 1299/2013 teilt zunächst die EK jedem Mitgliedsstaat seinen Anteil für grenzüberschreitende und transnationale Programme mit. Die Mitgliedstaaten teilen in einem nächsten Schritt der EK die Aufteilung der Mittel auf die jeweiligen grenzübergreifenden und transnationalen Programme mit. Die Kommission erlässt auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten erteilten Informationen einen Durchführungsbeschluss mit der Liste aller Kooperationsprogramme und den Gesamtbetrag der Unterstützung für jedes Programm. Die Netzwerkprogramme wurden auf EU-Ebene dotiert.

<sup>21</sup> <http://www.oerok.gv.at/eu-kooperationen/etz-grenzueberschreitend.html> (24.2.2017)

<sup>22</sup> [http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/3.Reiter-Regionalpolitik/1.\\_EU-Kooperationspolitik/Tabelle\\_Strukturfondsmittel\\_2007-2013.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/3.Reiter-Regionalpolitik/1._EU-Kooperationspolitik/Tabelle_Strukturfondsmittel_2007-2013.pdf) (24.2.2017)

### 1.3.1 Programminhalte

Neu im Vergleich zur Vorperiode ist die Notwendigkeit einer thematischen Konzentration. Die Programme müssen 80% der zur Verfügung stehenden EFRE-Mittel vier der elf thematischen Ziele zuweisen.<sup>23</sup> Diese verpflichtende thematische Konzentration wird von den Programmbehörden unterschiedlich bewertet.

#### Box 3. Vor- und Nachteile der thematischen Konzentration in der Programmierung

**Programm SK-AT 2014-2020:** Die Thematische Konzentration wurde in der Programmierung als sehr einschränkend empfunden. Als pragmatische Lösung hat man – auf Anforderung der Kommission – eine ursprünglich intendierte Investitionspriorität (IP 10<sup>24</sup>) gestrichen und die vorgesehenen Inhalte teils in die thematisch relativ offene Investitionspriorität (IP 11a), teils in die IP 1b transferiert.

Periode 2007-2013: die Festlegung des finanziellen Rahmens auf Ebene der Aktivitätsfelder und die Untergliederung der Finanztöpfe auf Länderebene (Schattentabellen) führte zu eher artifizieller Einordnung einzelner Projekte.<sup>25</sup>

**Programm BAY-AT:** Im Gegensatz dazu wird im grenzüberschreitenden Kooperationsprogramm BAY-AT die thematische Konzentration als großer Vorteil gesehen, da dadurch das Instrument ETZ besser darzustellen und klarer sei, vor allem hinsichtlich der Kommunikation nach außen.<sup>26</sup>

Die Verteilung der finanziellen Mittel nach Thematischen Zielen (TZ) ist in der nachstehenden Abbildung dargestellt und macht deutlich, dass der Großteil der Programme seine Schwerpunkte auf die folgenden drei TZ legt:

- TZ 1 (Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation);
- TZ 6 (Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz);
- TZ 11 (Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und Interessenträgern und der effizienten öffentlichen Verwaltung).

Unterschiede lassen sich im Programm AT-HU erkennen, das als einziges Programm nicht das TZ 1 aufgenommen hat. Die EFRE-Mittel werden vermehrt TZ 3 (Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen) und TZ 7 (Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen) zugeordnet. In sämtlichen grenzüberschreitenden Programmen wurden etwa 15% der Mittel dem TZ 11 zugeordnet, während dieser Anteil in den transnationalen Programmen deutlich geringer ausfällt (ASP, DTP) oder nicht Teil des Programms ist (Central Europe).

Im Vergleich zur Programmperiode 2007-2013 ist die verstärkte Ausrichtung auf Forschung, Entwicklung (F&E) und Innovation – sowohl in den grenzüberschreitenden als auch in den transnationalen Programmen – die markanteste Veränderung. Unterschiede zwischen den grenzüberschreitenden und den transnationalen Programmen ergeben sich bei den Anteilen für Energie & Umwelt, die in den

<sup>23</sup> DVO (EU) Nr. 1299/2013, Absatz 6

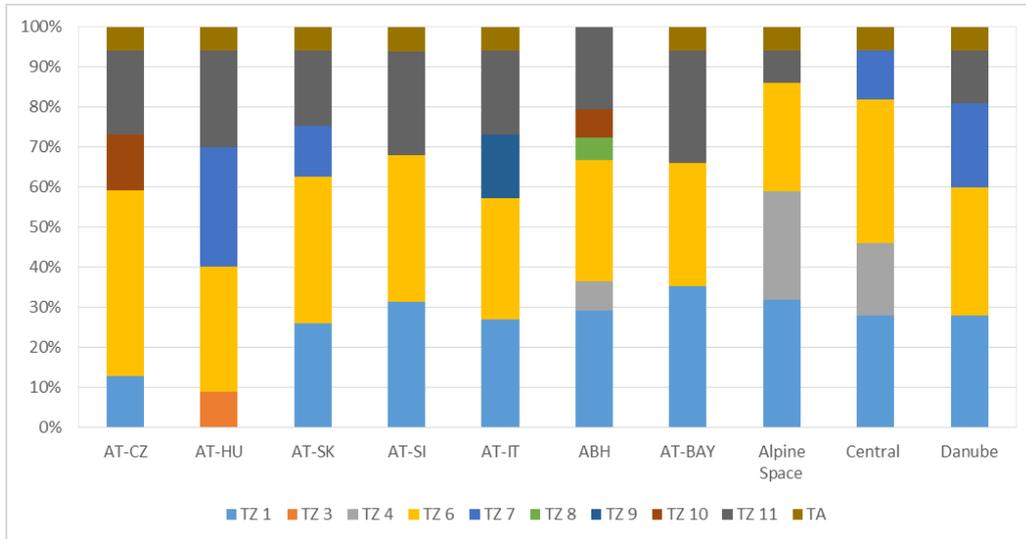
<sup>24</sup> Nummerierung gemäß Artikel 6 der Verordnung 1301/2013 (EFRE-Verordnung)

<sup>25</sup> Interview mit Bernhard Schausberger, Gemeinsames Sekretariat AT-SK

<sup>26</sup> Interview mit Markus Gneiß, Verwaltungsbehörde BAY-AT

transnationalen Kooperationen höher ausfallen, während der Bereich Tourismus in den grenzüberschreitenden Programmen prozentuell stärker vertreten ist.

Grafik 3. Geplante Verteilung der EFRE-Mittel der Programmperiode 2014-2020 nach TZ und Kooperationsprogramm



Quelle: BKA, Operationelle Programme; Eigene Darstellung Metis GmbH

Die geplante Verteilung der EFRE-Mittel des jeweiligen Programms zu den einzelnen Thematischen Zielen geht aus der Analyse der im Programmgebiet bestehenden Herausforderungen hervor. Diese sind in der folgenden Tabelle nach den wichtigsten Themengebieten zusammengefasst. Programmspezifika zu den einzelnen Themenkomplexen sind in der letzten Spalte sichtbar gemacht. Dabei spielen regionale Charakteristika, Erfahrungen aus der Vorperiode, sowie die über die Programmperioden gewachsene Kenntnis der potenziellen Projektträger und -partnerschaften eine entscheidende Rolle.

Tabelle 2. Wesentliche in den Programmen 2014-2020 genannte Herausforderungen nach Politikbereichen

Thematische Bereiche	Beispielhafte Herausforderungen	Einschätzung / Programmspezifika
Forschung, Technologie, Entwicklung, Innovation (FTEI) Innovationsförderung	Schaffung kritischer Massen und Kooperation in dispersen Strukturen Zugang zu FTEI in ländlichen und peripheren Regionen Höhere Mobilität von Forschern Einbindung von KMU in FTEI-Prozesse Spezialisierung, Entwicklung von Stärkefeldern	Weit akzentuierter als in der Vorperiode Insbesondere in CZ, HU, SI, SK starkes Interesse zur Position von AT aufzuschließen
Natur- und Umweltschutz	Verinselung von Biotopen Managementstrukturen in grenzüberschreitenden Naturschutzgebieten Naturschutz in alpinen Räume und deren Verdichtungsgebieten, und in - im Sinne des	Als Herausforderung In allen Programmen vertreten; als Spezifikum ist v.a. der alpine Charakter in vielen Programmgebieten zu

Thematische Bereiche	Beispielhafte Herausforderungen	Einschätzung / Programmspezifika
	Klimawandels - sensiblen Räumen, Bewältigung von Nutzungskonflikten Risikoprävention (v.a. Hochwasserschutz (HWS), Wasserwirtschaft Abfall- und Abwasserbehandlung (v.a. AT-CZ, CENTRAL) Luftverschmutzung in Städten, Revitalisierung von Industriebrachen und Militärgeländen, nachhaltige Städteplanung (CENTRAL)	nennen (AT-DE, ABH, SI-AT, IT-AT, ASP) Die Integration von HWS und Naturschutz ist praktisch in allen Programmen ein Thema
Tourismus	Inwertsetzung von Kulturgütern, Saisonalität, fehlende Strategien und Angebote im Tourismus, Erosion gewisser Angebote in Teilregionen	Ein klarer Schwerpunkt in allen Programmen
Institutionelle Kooperation	Schaffung und Stärkung institutionalisierter Kooperationsstrukturen, Zusammenarbeit der Verwaltungen auf allen Ebenen Kooperation in speziellen Bereichen wie Gesundheitswesen, Raumplanung Harmonisierung in Rechts-, Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen Bürgernähe und -beteiligung an grenzüberschreitender Zusammenarbeit	Ein klarer Schwerpunkt in allen Programmen mit Ausnahme von CENTRAL; Besonderheit in grenzüberschreitenden Zusammenarbeiten (GÜZ) im Vergleich zu transnationalen Programmen (TN) sind die in einigen Fällen geplanten KPFs
Arbeitsmarkt und Bildung	Arbeitsmarktpolitik, Migrationsströme, Sozialwesen Schulische Bildung und Sprachförderung, institutionalisierte Kooperation im Bildungsbereich Berufliche Aus- und Weiterbildung Soziale Integration (DANUBE)	In der Mehrzahl der Programme angesprochen (in GÜZ nicht in IT-AT und ABH, in TN nicht in CENTRAL)
Verkehr	Regionale Erreichbarkeit Verkehr in alpinen Räumen (sanfte Mobilität im Tourismus)	Als Herausforderung in allen Programmen mit Ausnahme von SI-AT angesprochen; Gewicht des Themas und Ausrichtung variiert aber stark
Energieeffizienz und Erneuerbare Energie	Energieeffizienz von Gebäuden und öffentlichen Infrastrukturen Energieeffiziente Planung in allen Bereichen (Gebäude, Verkehr, Stadtplanung, Netze)	Starkes Interesse vieler Nachbarländer an österreichischem Knowhow; Bereich mit vergleichsweise hohem wirtschaftlichen Potenzial

Quelle: Operationelle Programme 2014-2020, eigene Einschätzung

### 1.3.2 Aktuelle Entwicklungen in der Programmumsetzung

Bisher (Stand 01/2017) wurden in der aktuellen Programmperiode 2014-2020 etwa 297 Projekte bewilligt, davon 250 mit österreichischer Beteiligung (siehe Tabelle 3). Der Anteil an bereits gebundenen EFRE-Mitteln variiert sehr stark. In den Programmen BAY-AT und ABH wurden bereits mehr als die Hälfte der Mittel gebunden, in IT-AT, AT-HU

und SI-AT zwischen einem Viertel und mehr als einem Drittel, während AT-CZ mit 17% noch etwas hinterherhinkt.

Noch nicht angelaufen ist bisher (Stand 12/2016) das Programm SK-AT, in dem es aufgrund des Wechsels der Verwaltungsbehörde in die Slowakei bisher zu Verzögerungen kam, und noch keine Projekte genehmigt wurden. Der erste Call wurde im Dezember 2016 eröffnet.

Tabelle 3. EFRE-Mittel und bisherige Ausschöpfung, 2014-2020

Programm	Zur Verfügung stehende EFRE-Mittel (in Mio. €)	EFRE-Mittel vergeben (in Mio. €)	EFRE-Mittel vergeben (in Prozent)	Anzahl genehmigter Projekte*
AT-CZ	97,8	16,5	17%	23
AT-HU	78,8	23,7	30%	30
SK-AT	75,9	-	-	-
SI-AT	48,0	12,6	26%	16
IT-AT	82,2	30,0	37%	44
BAY-AT	54,5	33,4	61%	32
ABH	39,4	20,7	53%	17
<b>SUMME GÜZ</b>	<b>476,7</b>	<b>136,9</b>	<b>29%</b>	<b>162</b>
ASP	116,6	-**	-**	11 (10)
CE	246,6	70,5	29%	35 (23)
DTP	202,1	101,0	50%	54 (45)
<b>SUMME TN</b>	<b>565,3</b>	<b>171,5</b>	<b>30%</b>	<b>100 (78)</b>
Interreg Europe	359,0	175,4	50%	130 (12)
Urbact III	74,0	-**	-	35 (2)
ESPO 2020	-**	-	-	-**
Interact III	36,6	-**	-	-**
<b>SUMME NETZWERK</b>	<b>469,6</b>	<b>175,4</b>	<b>-</b>	<b>35</b>
<b>SUMME GESAMT</b>	<b>1.511,6</b>	<b>483,8</b>	<b>-</b>	<b>197</b>

\* Die Anzahl der Projekte mit österreichischer Beteiligung ist in Klammer gesetzt.

\*\* Keine Daten verfügbar

Quelle: BKA, Webseiten der Programme; Eigene Darstellung und Berechnung, Stand 01/2017

Im ersten Call der drei transnationalen Programme DTP, ASP und CE wurden insgesamt 29,2 Millionen Euro an Projektfördersummen an österreichische Projektpartner für insgesamt 78 Projekte genehmigt. Die Projektträger der einzelnen Programme und die geförderten Projektsummen unterscheiden sich zum Teil zwischen den Programmen, wie in der nachstehenden Tabelle dargestellt ist, folgen aber dem Trend der vergangenen Programmperiode.

Allen transnationalen Programmen gemein ist, dass „sonstige Öffentliche“ Einrichtungen die höchsten Fördersummen erhalten, da diese auch, wie bereits erläutert, am häufigsten als Projektpartner beteiligt sind. Als programmspezifisch kann, wie in der

vorigen Periode 2007-2013, die hohe Beteiligung von Landesregierungen im ASP und der hohe Anteil an privaten Projektträgern in CE und im DTP angesehen werden. Nach Investitionsprioritäten betrachtet, ist die Aufteilung im ASP sehr ausgeglichen (jeweils zwischen 0,9 Millionen und 1,1 Millionen Euro), während im CE-Programm die IPs 1b und 6c (je 2,3 Millionen Euro) und im DTP die IPs 7c (5,1 Millionen Euro) und 1b (4,3 Millionen Euro) im ersten Call anteilmäßig stärker vertreten sind.

Tabelle 4. **Zugewiesene EFRE-Mittel aus dem ersten Call an österreichische Projektpartner**

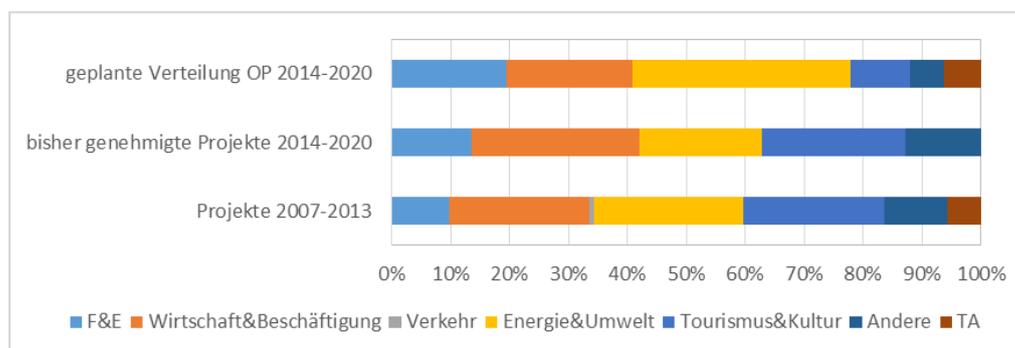
	ASP	CE	DTP
<b>Anzahl an Projekten mit österreichischen Partnern</b>	<b>10</b>	<b>23</b>	<b>45</b>
Bundesministerien	9%	4%	5%
Internationale Partner	3%	0%	2%
Landesregierung	27%	3%	5%
Private Unternehmen	6%	20%	23%
Sonstige öffentliche Einrichtungen	38%	46%	40%
Universitäten / Fachhochschulen	18%	15%	21%
Städte / Gemeinden	0%	12%	4%

Quelle: NCP im Auftrag des BKA; eigene Darstellung Metis GmbH

Die nachstehende Grafik stellt einen Vergleich zwischen der vorigen und der aktuellen Periode für das Programm SI-AT dar. Die aktuell bereits zugewiesenen EFRE-Mittel (Stand 01/2017) (13 bewilligte Projekte) werden nach Interventionsbereichen jenen der gesamten Periode 2007-2013 gegenübergestellt. Außerdem zeigt der oberste Balken die im OP geplante Gesamtmittelverteilung für 2014-2020.

Es zeigt sich dabei, dass sich die Verteilung von der geplanten prozentuellen Aufteilung zwar stark unterscheidet, dass aber doch, etwa im Bereich Energie & Umwelt, aktuelle noch Abweichungen zu erkennen sind. Die Unterschiede zur Vorperiode sind insbesondere im Bereich F&E und Wirtschaft & Beschäftigung zu erkennen

Grafik 4. **Vergleich der zugewiesenen Mittel und der bewilligten Projekte des Programms SI-AT, Stand 01/2017**



Quelle: Website des Programms, OP SI-AT 2014-2020; Eigene Berechnung und Darstellung

Im Rahmen der vier Netzwerkprogramme 2014-2020 ist Österreich bisher an zwei Urbact sowie zwölf IE-Projekten beteiligt (Stand 12/2016). Die zugewiesenen EFRE-Mittel für die 13 österreichischen Projektpartner der Interreg Europe Projekte betragen insgesamt drei Millionen Euro. Die Projektpartner setzen sich zur Hälfte aus „Sonstigen Öffentlichen“ Einrichtungen, drei Universitäten bzw. Forschungsinstituten, einem Bundesministerium sowie drei Partnern auf Landesebene zusammen. Inhaltlich sind sämtliche IE-Projekte mit österreichischer Beteiligung dem Interventionsbereich 96<sup>27</sup>, dem institutionellen Capacity Building, zugeordnet.

## 1.4 Der Mehrwert von ETZ

ETZ ist für Österreich wichtig: dies ergibt sich aus der Lage, aber zeigt sich letztlich auch in der intensiven und auch erfolgreichen Beteiligung Österreichs an den ETZ-Programmen. Die Frage ist nunmehr, welche Hinweise es gibt, dass aus der intensiven ETZ Beteiligung auch tatsächlich ein Mehrwert erzielt werden kann?

Der entscheidende Mehrwert eines Programmes im Rahmen von ETZ ist, dass im Ergebnis der Zusammenarbeit konkrete grenzüberschreitende bzw. transnationale Wirkungen entstehen. Im Rahmen von ETZ sollten dies Wirkungen sein, die durch vergleichbare Aktivitäten innerhalb der einzelnen nationalen Teilräume des Programmgebiets ohne ETZ nicht erreichbar gewesen wären. Dieser Mehrwert könnte beispielsweise aus Folgendem resultieren:

- Einerseits aus der Zusammenarbeit von Akteuren, die der Überwindung spezifischer, grenzüberschreitender Hemmnisse und Barrieren dienen – z.B. gemeinsame Planung und Organisation von grenzüberschreitenden Nahverkehr
- Andererseits kann Mehrwert auch durch die Verbesserung der Nutzung der Potenziale einzelner Grenzräume erzielt werden, - z.B. durch die Kooperation von Behörden und anderen relevanten Trägern zur besseren Herausbildung von grenzüberschreitenden Arbeits- oder Absatzmärkten

Grenzüberschreitende und transnationale Programme sind ein wesentlicher Faktor 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>28</sup> und damit Potentiale für die Entwicklung von grenzüberschreitende Lebens- und Wirtschaftsräume erschließen können. Potentiale erschließen heißt letztlich, Barrieren und Hemmnisse zu beseitigen, um negative Wirkungen von Grenzen zu mindern.

### 1.4.1 Die Dimensionen von Mehrwert

Das Konzept des „Mehrwerts“ (Value Added) ist seit längerem Gegenstand der Diskussion zur Europäischen Kohäsionspolitik. Es wird – meist als „Europäischer Mehrwert“ in Programmevaluationen abgefragt, und ist doch in der Logik der Wirkungsketten von Evaluation (Input → Output → Resultat → Wirkung) nicht genau zu verorten. 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. Wichtige Termini in der Diskussion wurden

<sup>27</sup> „Stärkung der institutionellen Kapazitäten öffentlicher Verwaltungen und öffentlicher Dienstleister im Zusammenhang mit der Umsetzung des EFRE oder Maßnahmen zur Unterstützung von ESF-Initiativen zur Stärkung institutioneller Kapazitäten“, (Quelle: DVO (EU) Nr. 184/2014 Anhang 1).

<sup>28</sup> Metis et al. (2016) Verminderung von rechtlichen und administrativen Hindernissen in EU-Grenzregionen (im Auftrag der DG REGIO)

---

beispielsweise in einer Studie des EPRC<sup>29</sup> im Jahr 2003 genannt. In diesem Papier werden folgende Begriffe geprägt:

- **Cohesion added value:** der tatsächliche wirtschaftliche Mehrwert der Kohäsionspolitik (im Sinne gesamt- und regionalwirtschaftlicher Effekte)
- **Political added value:** Sichtbarmachen von Europa, Beitrag zum Bewusstsein der europäischen Integration
- **Policy added value:** Beiträge zu mehr Transparenz und Kohärenz in der Regional- bzw. Kohäsionspolitik durch Programmansatz, Evaluierung etc.
- **Operational added value:** insbesondere das Partnerschaftsprinzip (im weiteren Sinn, d.h. die Einbeziehung verschiedener Interessensgruppen in Politikgestaltung und die zugehörigen Entscheidungen)
- **Learning added value:** Lernen und Innovationen in einem längerfristigen, stabilen (fach-politischen) Rahmen

Diese Begriffe machen deutlich, dass der Begriff Mehrwert sehr unterschiedlich ist, je nach dem Standpunkt des Betrachters oder dem Kontext, in dem er zu beurteilen ist: die Sicht europäischer Politik ist eine andere als jene nationaler bzw. regionaler Politik in den Mitgliedstaaten.

In ETZ-bezogener Fachliteratur wird zwischen folgenden Dimensionen des Mehrwerts grenzüberschreitender bzw. transnationaler Zusammenarbeit unterschieden<sup>30</sup> politischer, institutioneller, sozioökonomischer und soziokultureller Mehrwert.

Angesichts dieser Begriffe wird klar, dass im Rahmen von ETZ vor allem die Dimension des politischen Mehrwerts relevant ist. Weitere zentrale Punkte in ETZ – im Sinne einer Anstoßfinanzierung für längerfristige Kooperation - sind der institutionelle Mehrwert der Partnerschaften im Rahmen der Projekte.

Generell sind es Begrifflichkeiten, die auch auf ein anderes Problem hinweisen, dass insbesondere ETZ betrifft: es sind Effekte qualitativer Natur die dominieren – diese sind schwer messbar und dies ist auch eine Herausforderung mit der ETZ konfrontiert ist. Dies wird unter anderem auch im Dokument der EU-Ratspräsidentschaft Luxemburgs<sup>31</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>32</sup> – aber auch die von Interviewpartnern – genannten Ansatzpunkte zum Mehrwert von ETZ-Programmen zu fassen, aber auch die inhärenten Risiken zu nennen.

---

<sup>29</sup> John Bachtler et al. (2003) [European Policy Research Centre (EPRC)], The Added Value of the Structural Funds – A Regional Perspective,

<sup>30</sup> AGEF (2015) Mehrwert der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit  
ÖROK (2011) 15 Jahre INTERREG/ETZ in Österreich: Rückschau und Ausblick

<sup>31</sup> Luxembourgish Presidency of the EU Council (2015) Looking back on 25 years of Interreg and preparing the future of territorial cooperation

<sup>32</sup> AGEF (2015) Mehrwert der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit  
ÖROK (2011) 15 Jahre INTERREG/ETZ in Österreich: Rückschau und Ausblick

Tabelle 5. **Potenzielle Dimensionen des Mehrwerts von ETZ-Programmen**

Dimension des Mehrwerts	Potenzielle Dimensionen des Mehrwerts	Einschätzung zu potenziellen Risiken
<p>Politischer Mehrwert im Sinne der Kohäsionspolitik</p>	<p>Europäische Dimension:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integration und Schaffung eines europäischen Bewusstseins</li> <li>• Operationelle Beiträge zu sektoralen Europäischen Politiken (Verkehr (TEN-T), Energie (TEN-E), Wasser-, Abfallrahmenrichtlinie etc.)</li> <li>• Bürgernahe Ansätze Europa sichtbar zu machen</li> </ul> <p>Nationale Dimension:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beiträge zum Sichtbarmachen bzw. der Beseitigung von Hemmnissen aufgrund unterschiedlicher nationaler Regelungen in zahlreichen Bereichen</li> </ul> <p>Regionale Dimension:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Europa der Regionen</li> <li>• Politikgestaltung durch die Regionen</li> <li>• Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen lokalen und regionalen Akteuren</li> <li>• Learning added value</li> </ul>	<p>Aufbau von Spannungsfeldern zwischen europäischen und nationalen Interessen; populistische Ansätze in nationaler und regionaler Politik – damit wesentliche Hemmnisse für eine positive Wahrnehmung der fortschreitenden Integration</p>
<p>Institutioneller Mehrwert</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neue Partnerschaften und Entstehen von neuen Optionen in „Projekträumen“ – z.B. lokale und regionale Ebene oder multi-sektorale Partnerschaften</li> <li>• Institutioneller Kapazitätsaufbau und Erhöhung der Reichweite von Institutionen</li> <li>• Verfahrensinnovationen, -angleichung und Schaffung einheitlicher Standards</li> <li>• Raschere Verbreitung von Innovationen im breitesten Sinn; Testen von neuen Ansätzen im Rahmen von Pilotprojekten</li> </ul>	<p>Längerfristige Nutzung der Programme als Fördermöglichkeit von etablierten Institutionen bzw. Intermediären mit abnehmendem institutionellem Mehrwert (Stichwort „Rent-seeking“)</p>
<p>Sozio-ökonomischer Mehrwert<sup>33</sup></p>	<p>Beiträge zur Unterstützung von</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• grenzüberschreitender 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>	<p>Förderung von letztlich durch Partikularinteressen geprägten Projekten aufgrund fehlender gemeinsamer Wahrnehmung zum potenziellen Mehrwert von Projekten – Stichwort „Bargaining“ in den Entscheidungsgremien und inhärente Interessenskonflikte der Vertreter in den Gremien</p>

<sup>33</sup> AGE (2008) Grenzübergreifende Zusammenarbeit – europäische Priorität und politische Aufgabe der EU – auch nach 2013

Dimension des Mehrwerts	Potenzielle Dimensionen des Mehrwerts	Einschätzung zu potenziellen Risiken
Sozio-kultureller Mehrwert	<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 von Grenzregionen (grenzüberschreitende Sport-, Kulturveranstaltungen) führen zu Sichtbarmachung des Europäischen Gedanken</li> </ul>	Sichtbarkeit auf regionaler Ebene ist auch von politischen Entscheidungsträgern abhängig

Quelle: zitierte Fachliteratur, eigene Betrachtungen

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>34</sup> gegeben:

- 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.

#### 1.4.2 Die methodische Erfassung des Mehrwertes

Wie bereits eingangs erwähnt wurde, ist es insbesondere für ETZ Programme eine große Herausforderung, den Mehrwert nicht nur qualitativ, sondern auch quantitativ abzubilden. Eine Annäherung zur Darstellung des Mehrwerts im Nachhinein bieten die Informationen aus den Programmen. Dazu ist es notwendig, die Daten auf Projektebene zu analysieren sowie qualitativ mit Erfahrungen der Programm- und Projektverantwortlichen anzureichern. Die Messung von Mehrwert ist ohne Primärerhebung und umfassende Auswertung praktisch nicht möglich.

Im Folgenden werden kursorisch Beispiele für quantitative und qualitative Aspekte von Mehrwert hinsichtlich einzelner Programme dargestellt.

<sup>34</sup> Metis et al. (2016) Verminderung von rechtlichen und administrativen Hindernissen in EU-Grenzregionen (im Auftrag der DG REGIO)

### Quantitative Aspekte

Neben der Interpretation des Mehrwerts aus den Programmdateien, wurden in der Programmperiode 2007-2013 folgende Ansätze entwickelt, um über die Programmdateien hinweg den Mehrwert des jeweiligen Programms darzustellen:

Die Reichweite der Projekte wurde in der Ex-post Evaluierung des Programms SI-AT der Periode 2007-2013 analysiert. Im Rahmen dieser Bewertung wurden die Begünstigten gebeten, die geographische Reichweite der Wirkung des Projekts einzuschätzen. Etwa zwei Drittel der Befragten gaben das Programmgebiet als ihre Reichweite an. Ein weiteres Viertel der Befragten definierte die Reichweite als „regional“. Es war auch eine Themenabhängigkeit festzustellen. Im Programm SI-AT hatten Projekte mit einem Fokus auf Wirtschaftsentwicklung eine deutlich größere Reichweite als Projekte zu Infrastrukturentwicklung oder des öffentlichen Raumes.

Im Rahmen der Evaluierung wurden die Befragten ebenfalls gebeten, ihre Einschätzung zum Mehrwert des Projektes nach vordefinierten Kategorien zu geben. Drei Viertel der Befragten führte die erweiterten Netzwerke und den Wissenstransfer als entscheidenden Mehrwert an, während etwa die Hälfte die Bewusstseinsbildung und die Schaffung neuer Ideen und Lösungen als Mehrwert des Projekts angeführt hat.<sup>35</sup>

In einer weiteren Studie<sup>36</sup> im Zuge der Luxemburgischen EU-Ratspräsidentschaft wurde als quantifizierender Aspekt des sozioökonomischen Mehrwerts die Mobilisierung privater Mittel berechnet. Diese ist mit 3,8% in den grenzüberschreitenden Programmen am höchsten (TN: 1%; Netzwerkprogramme: 0,75%). Als quantitativer Aspekt des soziokulturellen Mehrwerts wird die hohe Zahl an mobilisierten Personen, auch aus der lokalen Bevölkerung, erwähnt, die in der Programmperiode 2000-2006 eine Million Personen aus 68.000 Organisationen umfasst hat.

Im Programm ABH hatten die Programmpartner mit dem sogenannten Nachhaltigkeits-Check ein handhabbares und transparentes Instrument zur Verfügung, mit dem bereits in der Planungsphase eines Projekts mögliche Auswirkungen auf relevante Bereiche ermittelt werden sollten. Ziel war zunächst die Bereitstellung einer zusätzlichen Entscheidungsgrundlage bei der Auswahl der am besten geeigneten Projekte. Weiters wurde die Ausrichtung möglicher Projekte auf eine nachhaltige Entwicklung der Region entsprechend den strategischen Zielen der Europäischen Union untersucht. 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>37</sup>

Die Einführung so eines Instruments bereits in der Programmierungsphase, und die Miteinbeziehung und Bewusstseinsbildung der Programmpartner und -akteure zur Erfassung des Mehrwerts auf Projektebene ist ein wesentlicher Faktor, um in der Nachbetrachtung eine Quantifizierung zu ermöglichen. In Kombination mit den vorgestellten Empfehlungen der Studie zu Hemmnissen in EU-Grenzregionen erscheint eine Quantifizierung des Mehrwerts eher möglich, als unter den aktuellen Rahmenbedingungen.

<sup>35</sup> Ex-post Evaluierung des Programms AT-SI, 2007-2013 (2016)

<sup>36</sup> Luxembourgish Presidency of the EU Council (2015) Looking back on 25 years of Interreg and preparing the future of territorial cooperation

<sup>37</sup> ABH, Abschlussbericht Interreg IV Programm (2016)

## Qualitative Aspekte

Neben den quantitativen Aspekten gibt es, wie bereits einleitend erwähnt wurde, eine Reihe qualitativer Aspekte zum Mehrwert von ETZ Programmen: So werden etwa im Jahresdurchführungsbericht des Programms BAY-AT die entstandenen Partnerschaften und die Kultur der grenzübergreifenden Zusammenarbeit, aufbauend auf gegenseitiges Vertrauen und Verständnis, als nachhaltiger Erfolg erwähnt.<sup>38</sup>

In der jüngst veröffentlichten Studie von Metis et al. im Auftrag der DG REGIO zu administrativen und rechtlichen Hindernissen in EU-Grenzregionen wurde auf die Bedeutung informeller grenzüberschreitender Kooperation hingewiesen. In solch einem informellen Gremium, sind die Kooperationen oft Sektor-orientiert und VertreterInnen treffen sich regelmäßig, um dem Auftreten von neuen Hindernissen vorzubeugen bzw. bereits bestehende Lösungsansätze zu begleiten. Das Potenzial wird in der Studie zwar als eingeschränkt beschrieben, allerdings haben solch informelle Gruppen aufgrund ihrer Flexibilität manchmal durchaus Vorteile gegenüber formelleren Gremien.

Zusätzlich zur Analyse der vorhandenen Fachliteratur sowie der Sichtung von Evaluierungen und Programmdokumenten, wurden mehrere Interviews mit ProgrammvertreterInnen geführt, um weitere (qualitative) Aspekte des Mehrwerts von ETZ-Programmen zu erfassen.

In diesen Gesprächen verweisen die Befragten vor allem auf die regionale Dimension: je besser die regionale Einbettung, umso größer sei der Mehrwert, den ein einzelnes Projekt für die Region schaffen kann, wie beispielsweise von der Verwaltungsbehörde BAY-AT im Gespräch unterstrichen wurde. Die Verknüpfung von Projekten mit raumentwicklungspolitischen Ansätzen vor Ort stellt sicher, dass an den jeweiligen Herausforderungen im Themenfeld angesetzt und zur Bewältigung dieser Herausforderungen in ihrer jeweiligen regionalen Ausprägung beigetragen wird. Dieser Aspekt ist besonders in grenzüberschreitenden Programmen bedeutsam. Diese können als wichtiges Instrument angesehen werden, um auf dieser kleinräumigen Ebene Impulse zu setzen (siehe auch Kapitel 2.1). Bei transnationalen Programmen

Die Verwaltungsbehörden betonen mehrfach, dass die grenzüberschreitende Förderung von Kooperationen oftmals als Initialzündung von längerfristigen, nachhaltigen Kooperationen gedient hat.

In den Interviews zeigt sich, dass Mehrwert sehr häufig über konkrete Projekte oder Projektbündel definiert wird. Dies zeigt sich insbesondere in den grenzüberschreitenden Programmen, wo es um konkrete Entwicklungsaufgaben und den Fortschritt, der durch Kooperation erzielt wird, geht. Die Dimension des Mehrwerts stellt sich auf transnationaler Ebene etwas anders: hier wurde thematisiert, dass Mehrwert auch durch Erneuerung von Themen und von Formen der Kooperation entstehen sollte. Mehrwert wird hier stärker als dynamisches Konzept verstanden, dass durch Innovation am Leben gehalten wird.

### Box 4. Mehrwert aus Sicht von Praktikern

Der Fokus auf den Sektor Tourismus in **BAY-AT 2007-13** ermöglichte es, lt. Markus Gneiß, Verwaltungsbehörde BAY-AT, gemeinsame Konzepte und Angebote in einer grenzüberschreitenden Tourismusregion, abgestimmt mit den regionalen Entwicklungskonzepten zu entwickeln. Gerade das Instrument INTERREG kann dabei entscheidende Impulse zur (institutionellen) Kooperation und Abstimmung liefern.

<sup>38</sup> Jahresdurchführungsbericht 2014 des Programms BAY-AT

Als weiteres Beispiel wurde im Interview mit Markus Gneiß der gemeinsam mit der tschechischen Nachbargemeinde Dolní Dvonište entwickelte Hochwasserschutz am Grenzfluss Malsch in Oberösterreich erwähnt. Auf südböhmischer Seite wurde das Gerinne auf einen Kilometer Länge ausgeweitet, um bei starkem Regen eine Ausweichmöglichkeit für die Wassermassen zu schaffen. Eine Lösung, die nur durch grenzüberschreitende Förderung bzw. Kooperation der betroffenen Gemeinden möglich wurde.

Laut Christian Salletmaier von der Verwaltungsbehörde des **Alpenraumprogramms**, ermöglicht das Programm Initialförderungen und somit Kooperationen in Bereichen, die sonst nicht zustande gekommen wären. Allerdings wird auch erwähnt, dass das Modell „Vernetzung“ nach der Vielzahl an Programmperioden weitergedacht werden müsse, in Bezug auf neue Inhalte oder andere Themenbereiche, die bisher ausgeklammert wurden, damit der Mehrwert auch in Zukunft signifikant bleibt.

Einen wesentlichen Entwicklungsschritt sehen die Befragten auf lokaler Ebene in den Ansätzen zu CLLD; der aus LEADER+ bekannte Ansatz wurde in den Verordnungen zur Periode 2014-2020 optional für alle ESIF-Programme vorgesehen: basierend auf einer gemeinsam erarbeiteten Strategie werden von lokalen Aktionsgruppen, d.h. Partnerschaften auf Gemeindeebene, Projekte entwickelt. Dieser Ansatz wurde etwa im Programm IT-AT mit 16% der Programm-Mittel dotiert.

Für das Programm SI-AT wurde von Armin Schabus, EU-Programmkoordinator des Landes Kärnten, neue Kooperationsformen als Mehrwert genannt und folgende Beispiele angeführt:

- Der Geopark Karawanken, in dem 14 Gemeinden kooperieren und der ohne eine grenzüberschreitende Förderung im Rahmen von INTERREG nicht zustande gekommen wäre.
- Weiters werden die Aktivitäten im Rahmen des Projekts EUfutuR laut Armin Schabus zur ersten inter-institutionellen Gemeindekooperation zwischen Österreich und Slowenien führen. Auch ein EVTZ soll etabliert werden.

Das Programm SK-AT sieht die Fußgänger- und Radwegbrücke über den Grenzfluss March/Morava zwischen Schloßhof und dem Stadtteil Devinská Nova Vés als Leitprojekt mit symbolischen Charakter – mit der neuerrichteten „Brücke der Freiheit“ auf dem Standort einer vormals existierenden Holzbrücke – wurden die Radwegnetze beider Länder verbunden und die Grundlage für neue Optionen im lokalen Tourismus geschaffen.

Das Burgenland ist hier außerdem eines jener Bundesländer, wo erneuerbare Energien einen besonderen Stellenwert haben – im Sinne eines politischen Rahmens wurden mit den Nachbarregionen in Ungarn und der Slowakei längerfristige Abkommen geschlossen: ein operativer Schritt ist der aktive Wissenstransfer zu erneuerbaren Energien seitens burgenländischer Institutionen in die Nachbarregionen.

### Einschätzung zu den Mehrwert-Dimensionen in Österreich

Zusammenfassend ist zu sehen, dass die immateriellen Effekte gewissermaßen die Essenz des Mehrwertes von ETZ sind. Der Mehrwert wird durch die durchgeführten Projekte erreicht, durch den Austausch von Wissen und Erfahrungen, den Aufbau von Partnerschaften und die Entwicklung von Vertrauen. Ein wichtiger Mehrwert in

institutioneller Hinsicht sind damit Kooperationen und Netzwerke, die durch Kooperationsprojekte entstanden sind.<sup>39</sup> Allerdings besteht gerade im ETZ die Tendenz, dass die „Community“ zu selbst-referenziellen Betrachtungen neigt: Kooperationen und Partnerschaften sind der Mehrwert. Eine solche Betrachtung verabsäumt es aber, darüber hinaus auf Lösungen für relevante Probleme zu blicken, auf eine Erhöhung der Lösungskompetenz und auf tatsächlich messbare Ergebnisse.

Derzeit gibt es keine systematische Erfassung dieses Mehrwertes, er muss daher in diesem Impulspapier auch sehr exemplarisch in der Behandlung bleiben. Im Folgenden wird versucht eine summarische Einschätzung zu den Mehrwert-Dimensionen für Österreich zu geben:

Tabelle 6. **Einschätzungen zu Mehrwert-Dimensionen von ETZ-Programmen auf Basis österreichischer Erfahrungen**

Dimension des Mehrwerts	Einschätzung für Ö	Ergebnisrelevante Dimensionen
<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 (vorhanden?)</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>Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen lokalen und regionalen Akteuren</li> <li>Learning added value</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>bilaterale Kooperationen, die durch Projektförderung ermöglicht</li> <li>Es gibt keine nationalen Instrumente für systematische grenzüberschreitende Kooperationen als Projektförderung</li> <li>Hinweise aus Interviews, Studien für gegenseitiges Lernen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wie schlägt sich dieses Wissen in tatsächlichen Handlungen, Adaptierungen nieder?</li> <li>Was folgt aus der Kooperation? Wer macht was anders? Gibt es neue Muster der Kooperation? Neue Sichtweisen?</li> <li>Regionale Problemlösung vs. Lösung von Kooperationsproblemen</li> <li>Erhöht sich die tatsächliche Kompetenz und Kapazität von regionalen Institutionen (und ihre Funktion zwischen Länder- und Gemeindeebene)</li> </ul>

<sup>39</sup> ÖROK (2011) 15 Jahre INTERREG/ETZ in Österreich, Rückschau und Ausblick

Dimension des Mehrwerts	Einschätzung für Ö	Ergebnisrelevante Dimensionen
<b>Institutioneller Mehrwert</b>		
<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 darauf, dass über ETZ neue Partnerschaften entstanden sind</li> <li>• Entstehung bzw. Vertiefung von Netzwerken / Partnerschaften</li> <li>• Ermöglichen von Pilotprojekten für Regionen sowie von Transfer</li> <li>• Lerneffekte und erhöhte Stabilität, auch die Entwicklung neuer Ansätze wird hervorgehoben</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>• Was folgt aus der Kooperation? Wer macht was anders? Gibt es neue Muster der Kooperation? Neue Sichtweisen? Neue Richtlinien? Neue Praktiken?</li> <li>• Regionale Problemlösung vs. Lösung von Kooperationsproblemen</li> <li>• Insgesamt jedoch sind die administrativen Rahmenbedingungen Innovationen nicht förderlich.</li> </ul>
<b>Sozio-ökonomischer Mehrwert<sup>40</sup></b>		
<p>Beiträge zur Unterstützung von</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• grenzüberschreitender 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>• Werden durch Projekte Bevölkerungsgruppen erreicht, die damit höhere Partizipationschancen am Erwerbsleben haben? Entstehen höhere Einkommensmöglichkeiten? Eine höhere Lebensqualität?</li> <li>• (Keine vorliegende empirische Befunde für Österreich)</li> </ul>
<b>Sozio-kultureller Mehrwert</b>		
<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 von Grenzregionen</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>• Wie setzt sich das in produktiven Handlungen um?</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>

<sup>40</sup> AGE (2008) Grenzübergreifende Zusammenarbeit – europäische Priorität und politische Aufgabe der EU – auch nach 2013

---

Quelle: zitierte Fachliteratur, eigene Einschätzung Metis GmbH/ convelop

Allerdings muss hier auch angeführt werden, dass der Mehrwert durch den „Minderwert“ steigender (formaler) Anforderungen z.T. konterkariert wird. Das kann in weiterer Folge zu einer gewissen zunehmenden „Programmüdigkeit“ führen. Das vereint in sich eine hohe Komplexität, Kontrolldichte und Unsicherheit, aber auch eine hohe Fluktuation in den Partnerländern, die am Ende des Tages bei den Akteuren Unsicherheit schafft. Dazu kommt, dass Partnerländer auch z.T. andere Ziele verfolgen, und unterschiedliche Konstellationen von Zielsetzungen auch zu einem Minderwert führen können.

Als eine Auswirkung der o.a. Kontrolldichte ist, dass diese Unsicherheit zu vermehrtem „Sicherheitsdenken“ führt. Es kommt zu einer Konzentration vor allem auf die Einhaltung und Kontrolle der Formalismen, Inhalte und Ziele drohen aus dem Fokus verloren zu gehen.

## **1.5 Schnittstellen zu anderen aus ESI-Fonds finanzierten Programmen**

Neben den bereits vorgestellten grenzüberschreitenden und transnationalen Programmen sowie den interregionalen Netzwerkprogrammen unter dem Ziel ETZ des EFRE gibt es im Rahmen der Kohäsions- und Strukturpolitik die vier ESI-Fonds (ESF, ELER, EFRE, EMFF) die auf nationaler Ebene abgewickelt werden. Nach dem Nationalen Strategischen Rahmenplan (NSR) in der Periode 2007-2013 stellt nunmehr die Partnerschaftsvereinbarung STRAT.AT 2020 die inhaltliche Nahtstelle dar, in der der Einsatz und das Zusammenspiel der ESI-Fonds in Abstimmung mit der Europäischen Kommission festgelegt ist.

Die administrativ-politisch verteilten Zuständigkeiten bringen erhebliche Herausforderungen für die Gestaltung der Schnittstellen zwischen den Fonds: Während für die Umsetzung der Mainstream-Programme vorwiegend die Fachministerien (ELER-BMLFUW, ESF-BMASK) sowie Fachdienststellen der Länder und die ihnen zugeordneten Agenturen verantwortlich sind (für EFRE häufig Wirtschaftsressorts), liegt die ETZ-Verantwortung stärker in der Zuständigkeit von Dienststellen der Raum- und Regionalentwicklung und/oder Europaangelegenheiten. Hinsichtlich der Schnittstellengestaltung bringt das einiges an Anforderungen mit sich.

Im Folgenden wird inhaltlich der Fokus auf die aktuelle Programmperiode gelegt, da hier eine Zuspitzung der Programme, sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich des Rechtsrahmens, auf die Anforderungen erfolgt.<sup>41</sup>

### **1.5.1 Investitionsprioritäten der ESIF-Programme**

Laut Artikel 8(5)(a) der ETZ-Verordnung<sup>42</sup> müssen ETZ-Programme in der Periode 2014-2020 definieren, wie sie die effektive Koordination mit anderen kohäsionspolitischen Instrumenten, aber auch anderen europäischen und nationalen Förderinstrumenten, sicherstellen. Auch sind Kooperationsprogramme in Ländern und Regionen, die an makroregionalen Strategien teilnehmen, explizit dazu angehalten zu beschreiben wie sie zu den MRS-Zielen beitragen.

Den Ausgangspunkt für die Koordination bilden die über den Gemeinsamen strategischen Rahmen (GSR) vorgesehenen Thematischen Ziele, die für die aktuelle Programmperiode bereits in Kapitel 1.2.2 dargestellt wurden. Man geht dabei von der

---

<sup>41</sup> Auf die Periode 2007-2013 wird hier nicht systematisch eingegangen, sie wird vielmehr dann aufgegriffen werden gute Beispiele identifizierbar sind.

<sup>42</sup> DVO (EU) Nr. 1299/2013

Grundlogik aus, dass die Themen der „Hauptprogramme“ durch die ETZ-Programme verstärkt und in ihrer räumlichen Dimension erweitert werden sollen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die gewählten Investitionsprioritäten in den Hauptprogrammen IWB/EFRE und ESF sowie den grenzüberschreitenden Programmen.

Tabelle 7. Investitionsprioritäten der Kooperationsprogramme in der Programmperiode 2014-2020

Ziele/IPs	IWB / EFRE <sup>43</sup>	IWB / ESF <sup>44</sup>	AB H	Bay -AT	IT-AT	AT-CZ	SK-AT	SI-AT	AT-HU
1a FTE-Infrastruktur	X		x	x	x	x			x
1b Innovation	X		x	x	x	x	x	x	x
3a Unternehmergeist	X								
3d; KMU	X								x
4b En-Effizienz./Ern. Energien (EE/EE))	X								
4c EE/EE in öffentlichen Infra.			x						
4e Strategien f. CO2-Einsparung	x (OÖ, NÖ, T)								
4f F&I für CO2-arme Wirtschaft	X								
6c Natur- u. Kulturerbe			x	x	x	x	x	x	x
6d Biodiversität			x	x		x	x		x
6e Städtisches Umfeld	x (OÖ)		x						
6f Umwelttechnologien						x		x	x
7b Anbindung an TEN-Infra.									x
7c Umweltfreundlicher Verkehr							x		x
8b Endogenes Potenzial	x (Stmk)								
8e Grenzübergr. Arbeitsmärkte			x						
8i Beschäftigung für Arbeitssuchende		X							
8iv Gleichstellung		X							
8v Anpassung Arbeitskräfte		X							
8vi Aktives und gesundes Altern		X							
9b Belebung benacht. Gebiete	x (W)								
9d CLLD	x (T)				x				
9i Aktive Inklusion		X							
10 LLL						x			

<sup>43</sup> Im IWB/EFRE sind fünf Investitionsprioritäten vorgesehen, die nur sehr selektiv in einzelnen Bundesländern zum Einsatz kommen z.B. 9d; CLLD in Tirol, 4e) Strategien zur Einsparung von CO2 in allen Gebietstypen (NÖ, KTN, OÖ, Wien), 6e) Städtisches Umfeld und Revitalisierung (Oberösterreich), 9d Sanierung und Belebung benachteiligter Gebiete (Wien).

<sup>44</sup> ESF und ELER weisen gegenüber EFRE eine unterschiedliche Nummerierungsform in den Verordnungen und Programmen zu den Schwerpunkten und Investitionsprioritäten auf.

Ziele/IPs	IWB / EFRE <sup>43</sup>	IWB / ESF <sup>44</sup>	AB H	Bay -AT	IT-AT	AT-CZ	SK-AT	SI-AT	AT-HU
10i Verhütung vorz. Schulabbruchs		X							
10iii Gleicher Zugang zu LLL		X							
11 Inst. Capacity			x	x	x	x	x	x	x

Quelle: Operationelle Programme 2014-2020, eigene Auswertung convelop

Ein weiterer nicht, zu vernachlässigender Aspekt hinsichtlich Schnittstellen, ist der ELER: der LEADER-Ansatz aus dem Landwirtschaftsfonds ist unter dem Stichwort Community-Led Local Development (CLLD) nun ein optionaler Bestandteil von ESIF-Programmen und wird auch tatsächlich in einem ETZ-Programme (IT-AT) umgesetzt. Außerdem gibt es im Rahmen der ELER-Schwerpunkte zu ländlicher Entwicklung (in Abgrenzung zur reinen betrieblichen Agrarförderung) viele potenzielle Berührungspunkte mit Schwerpunkten im Rahmen von ETZ-Programmen. Hier sind insbesondere die folgenden Themen zu nennen:

- Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Gebieten.
- Förderung von Organisation der Nahrungsmittelkette, einschließlich der Verarbeitung und Vermarktung von Agrarerzeugnissen, des Tierschutzes und des Risikomanagements in der Landwirtschaft.
- Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft.
- Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten

### 1.5.2 Inhaltliche Nahtstellen

Auf Programmebene zeigt sich bei den inhaltlichen Nahtstellen ein heterogenes Bild. Die Programme scheinen stärker darauf ausgerichtet zu sein, unterschiedliche Zielgruppen und Schwerpunkte anzusprechen, als sich innerhalb von Themen synergetisch zu ergänzen.

Verbindungen der grenzüberschreitenden Programme ergeben sich:

- zu IWB/EFRE im Bereich Innovation (in allen Programmen) und mit Beispielen einer guten strategischen Ergänzung;<sup>45</sup>
- zum ELER in den Bereichen Natur- und Kulturerbe und Biodiversität sowie im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung des ländlichen Raums (insb. Tourismus)
- darüber hinaus existieren Querverbindungen nur mehr in Ausnahmefällen z.B. CLLD (IT-AT und IWB/EFRE in Tirol) oder im Bereich Bildung & Ausbildung mit dem ESF (siehe SK-AT, ABH)

<sup>45</sup> Gleichwohl zeigen die Erfahrungen aus den Projektanträgen auch, dass hier zwar inhaltlich gute Projektanträge entstehen, in denen der Mehrwert aus der Kooperation sich jedoch nicht leicht erschließt. Ist mit ETZ nicht vielfach die Hoffnung auf eine „Ausweich-Finanzierungsquelle“ mit einer hohen Förderungstangente verbunden?

Kooperationen über die nationalen Grenzen hinweg sind im ESIF auch außerhalb von ETZ möglich. Allerdings wurde von österreichischer Seite von den Optionen für transnationale Projekte kaum Gebrauch gemacht. Für LEADER gab es - auch in der Vorperiode - die Option transnationaler Projekte – dies wurde allerdings selten in Anspruch genommen. Der Ansatz in der aktuellen Periode wurde neu konzipiert und hat sich auf den Schwerpunkt Kultur konzentriert. Sowohl in den ESF- als auch den EFRE-Programmen werden die Optionen nicht aufgegriffen. Von den beteiligten Stellen wird der Mehrwert in Relation zu den damit verbundenen Koordinations- und Abstimmungsaufwendungen nicht unbedingt erkannt, gleichzeitig besteht die Gefahr der „Verdoppelung von ETZ“.

### 1.5.3 Koordination in den Programmen und in der Programmumsetzung

In den Hauptprogrammen gibt es ein Bekenntnis zur Abstimmung, gemeinsame Programmstrategien werden nicht formuliert. Bezeichnend dafür ist die zwischen den Programmen abgestimmte Aussage: *„Die Koordinationsaktivitäten haben vor allem das Ziel sicherzustellen, dass die Förderaktivitäten zueinander im komplementären Verhältnis stehen und sich nicht überlagern“*. Während es im IWB/EFRE-Programm einen kurzen Abschnitt zur Koordination mit ETZ gibt, wird ETZ im ELER und ESF im entsprechenden Programmabschnitt nicht angesprochen. In Interviews wurde dabei deutlich, dass es zwischen grenzüberschreitenden und transnationalen Programmen teilweise zur Abstimmung regionaler Schwerpunkte kommt, und die Umsetzung oftmals bei den grenzüberschreitenden Programmen liegt. Allerdings wird im Sinne der Koordination der beiden ETZ-Programmschienen die fehlende Zuständigkeit, der „administrationsfreie Raum“ in dem sich transnationale Programme bewegen, als mögliches Hindernis genannt. Möglichkeiten zur Abstimmung bieten sich einerseits im Nationalen Komitee für transnationale und Netzwerkprogramme, in welchem alle Ministerien und Länder vertreten sind und andererseits im ÖROK UA Regionalwirtschaft, in welchem über die Umsetzung aller ESI Fonds berichtet wird.

In den grenzüberschreitenden ETZ-Programmen wird durch einen gemeinsamen akkordierten Text auf die Koordinationsmechanismen und insbesondere auf die bei der ÖROK eingerichtete Arbeitsgruppe Cross Border Cooperation (AG CBC) eingegangen. Dies wird häufig mit Ausführungen zu inhaltlichen Komplementaritäten ergänzt (z.B. ABH, BAY-AT, SK-AT, AT-CZ). Darüber hinaus gibt es eher spezifische Passagen:

- SK-AT thematisiert die Abstimmung zwischen ELER und ETZ als expliziten Aufgabenbereich dieser AG.
- AT-HU verweist auf Anforderungen in den Antragsformularen, ebenso IT-AT.
- ABH geht vergleichsweise intensiv auf die Koordination ein, bis hin zur Koordination in der Kapitalisierung der Projekte.

In Bezug auf die Umsetzung in der Praxis fußt der pragmatische Ansatz zur Koordination in grenzüberschreitenden ETZ-Programmen generell auf der Tatsache, dass wesentliche Ressorts auf Bundesebene und die relevanten Länder in den Begleitausschuss eingebunden sind. Somit ist die Koordination aber auch die Abgrenzung zu anderen Projektförderungen aus den ESIF sichergestellt. Darüber hinaus gibt es in Österreich gute Beispiele für Koordination in mehreren Bereichen:

- Durch die Zuständigkeit regionaler Koordinationsstellen für die Abwicklung von ESIF-Aktionen (z.B. Tirol, Kärnten, Salzburg, Vorarlberg) oder, wie in Kärnten durch spezifische INTERREG-Richtlinien. Auf Grundlage der inhaltlich-thematischen Zuständigkeiten in mehreren Programmen (IWB/EFRE, ETZ-GÜZ) können sich Strategien und Projekte ergänzen.

- Fachliche Abstimmung: Ein weiteres Koordinationsmodell liegt in der Einholung von fachlichen Stellungnahmen aus den zuständigen (Landes)Dienststellen. Damit wird grundsätzlich eine Abstimmung auf fachlicher Ebene angestrebt (z.B. Stmk, NÖ). Damit soll zumindest eine fachlich-thematische Einpassung unterstützt werden.
- Bottom-up Koordination über zentrale Projektträger: Ein dritter Mechanismus der Koordination ist zunehmend über Intermediäre Einrichtungen und ihre Funktion als Projektträger (insbesondere im transnationalen Bereich) zu erkennen. Regionalen Entwicklungsagenturen (z.B. ecoplus, ITG) sind wichtige Akteure für die Umsetzung von landesweiten Strategien und übernehmen aus dieser Rolle heraus eine „innerorganisationale Koordinationsfunktion“ (z.B. Finanzierung der Cluster in NÖ aus dem IWB/EFRE-Programm als Teil der NÖ Smart Specialisation und deren internationale Projekte für Lernen und Knowhow-Transfer; ähnlich Business Upper Austria).
- Darüber hinaus wird eine aktive Wahrnehmung von echten Schnittstellenfunktionen generell seitens der Verwaltungsbehörden 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.

Im Folgenden werden einige Beispiele für Koordination aus der Praxis vorgestellt:

#### Box 5. Praxisbeispiele für Koordination in der Umsetzung

**IT-AT:** Im Zuge der verstärkten Förderung eines „entrepreneurial ecosystems“ wurde in Kärnten eine regionale Agenda entwickelt und im Zuge von ETZ auf den Alpe-Adria-Raum ausgedehnt. Im IWB/EFRE-Programm werden dazu wesentliche „Pfeiler“ auf regionaler Ebene unterstützt. Gleichwohl muss hier festgehalten werden, dass ETZ in vielen Bereichen für den primär innerösterreichischen Entwicklungsprozess herangezogen wird. Ähnliche Beispiele zum Themenbereich „Innovation“ finden sich in den Programmen BAY-AT 2014-2020 und der Abstimmung mit IWB/EFRE-Maßnahmen in Salzburg / Tirol. Eine enge Verknüpfung ist in Tirol u.a. über den Pilotansatz des „CLLD“ zu finden: CLLD wird, wie bereits erwähnt, im Programm IT-AT, bei IWB/EFRE und über ELER/LEADER zur Umsetzung gebracht.

**SK-AT:** Im grenzüberschreitenden Programm SK-AT 2007-2013 gab es zunächst in der Praxis Schnittstellen zu ELER im Rahmen von Naturschutzprojekten. So wurden z.B. Optionen der Extensivierung der Landwirtschaft im Rahmen grenzüberschreitender Biokorridore untersucht. In anderen Fällen galt es zu prüfen, ob geplante Pilotmaßnahmen klare Unterscheidungsmerkmale zu Regelförderungen aus dem ELER aufwiesen. Ein weiteres Beispiel ist die Ablehnung eines im Prinzip förderwürdigen Projektes, da auch eine Förderung aus einem nationalen (Tourismus-)Förderprogramm des BMWfW beantragt wurde und der vorliegende Projektantrag damit aus Sicht der Programmverwaltung im Sinne des Ausschlusses einer Doppelfinanzierung und der Darstellung des Mehrwerts des ETZ-Projektes sehr kritisch gewesen wäre.

**Donauraumstrategie:** Das Projekt „DREAM“ (Danube River Research and Management) ist ein geplantes Projekt im Donauraum, das zwischen den Programmen koordiniert werden soll. Es ist ein Flaggschiffprojekt der Donauraumstrategie und soll gemeinsam grenzüberschreitend mit Nachbarländern realisiert werden. Teilprojekte sollen aus dem IWB/EFRE Programm (Responsible River Modelling Center RRM) sowie über ETZ-GÜZ Programme finanziert werden.

### 1.6 Informationsquellen, Daten und Indikatoren zu den Perioden 2007-2013 und 2014-2020 – Ein Überblick

Die Informationsquellen zu den ETZ-Programmen sind vielfältig und je nach Ebene (Programm, Projekt) sowie Zeitpunkt der Analyse in unterschiedlichen Quellen zu finden, wie in der folgenden Tabelle dargestellt ist.

Tabelle 8. Informationsquellen zu ETZ-Programmen

Informationsquelle	Ebene	Inhalt	Zeitpunkt
Jahresdurchführungsberichte	Programm /Projekt	sämtliche Informationen zur Programmumsetzung des vergangenen Jahres (Indikatoren, Ressourcennutzung, qualitative Informationen, Probleme, Veröffentlichungen, etc.)	Einmal jährlich
Evaluierungen und Studien	EU/ National/ Programm	Abhängig von Auftraggeber (EU/ National/ Programm). Enthalten Indikatoren, Analysen, qualitative Informationen, Schlussfolgerungen, Empfehlungen	Abhängig von Auftraggeber und EU-Verordnungen (Anforderungen sind von Periode zu Periode unterschiedlich)
Operationelle Programme	Programm	Sämtlich Inhalte der Programmperiode: Informationen über Programmgebiet, Strategie, Projektmanagement, thematische Abgrenzung, Prioritätsachsen, Indikatoren, Bewertungsplan. Ex-ante Evaluierung, etc.	Vor der Umsetzung
Monitoringsystem	Projekt	Aktuellste Daten zu Projekten; Indikatoren	Zu jedem Zeitpunkt abrufbar
Webseiten der Programme	Programm /Projekt	Vom Programm abhängig, welche Informationen auf der Webseite veröffentlicht werden; große Unterschiede	Häufigkeit der Aktualisierung von Programmbehörden abhängig; große Unterschiede

Quelle: Programmunterlagen, OPs, Webseiten und Metis GmbH

Evaluierungen sind als Informationsquelle der Programmperiode 2007-2013 nur punktuell verfügbar. Diese waren in der abgelaufenen Periode nur dann verpflichtend, wenn es während des Programmplanungszeitraums signifikante Abweichungen von den ursprünglichen Zielen gibt oder wenn Vorschläge für eine Programmüberarbeitung gemacht werden sollten.

Das flexible Angebot der Verordnungstexte und der Empfehlungscharakter führten dazu, dass die Programmbehörden die laufende Bewertungstätigkeit auf ein Minimum zurückfuhren. Teilweise unternahmen operative Umsetzungsträger (z.B. Wirtschaftsagentur Wien) Evaluierungen von einzelnen Maßnahmen. Diese

---

Evaluierungen folgten jedoch keinem systematischen Ansatz, wurden intern ausgeführt und nicht immer publiziert. Diese allgemein zu beobachtende Entwicklung in der Periode 2007-2013 gilt auch im speziellen für die ETZ-Programme.

Vor allem die ETZ-Programmbehörden waren in erster Linie mit administrativen Problemen im Verwaltungs- und Kontrollsystem beschäftigt. Beispielsweise führte von den Programmen AT-HU, AT-SK, AT-CZ, BAY-AT nur das AT-SK eine laufende Evaluierung mit Fokus auf Prozess und Durchführung (und weniger auf Ergebnisse) durch, deren Ergebnisse aber nicht veröffentlicht wurden. Außerdem publizierte die ÖROK ein Papier dazu, die jedoch keine Evaluierung darstellte. Innerhalb Österreichs wurde ETZ von einzelnen Regionen in Evaluierungen mit eingebunden z.B. im Rahmen der Halbzeitevaluierung der räumlich-orientierten Maßnahmen der EU-Programme (integrierte nachhaltige Raumentwicklung, LEADER und ETZ 2007-2013 in der Steiermark).<sup>46</sup>

Auf das Indikatorensystem der Periode 2014-2020 wird im Kapitel 3 „Ergebnisse, Wirkungen und Mehrwert – Indikatoren und deren Messung“ ausführlich eingegangen.

## **1.7 Schnittstellen zwischen makroregionalen Strategien und den EU-Kooperationsprogrammen**

Makroregionale Strategien werden v.a. über kontinuierliche Aktivitäten im Rahmen von Kommunikation, Vernetzung und Strukturaufbau wirksam. Grundvoraussetzung ist, dass eine hinreichende Anzahl von Akteuren und Entscheidungsträgern an deren Entwicklungs- und Umsetzungsprozess beteiligt sind. In weiterer Folge müssen Umsetzungsstrukturen und -mechanismen sowie Leitvorhaben definiert und etabliert werden. Das bedeutet, dass der Politikzyklus von der Definition der Strategie über den strukturellen Aufbau und die Arbeit in Richtung sichtbarer Ergebnisse geschlossen sein sollte. Dies stellt MRS vor besondere Herausforderungen: Einerseits gibt es eine hohe Zahl beteiligter Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen politischen Systemen und Verwaltungsstrukturen und andererseits existieren teils unterschiedliche thematische Interessenslagen hinsichtlich der Umsetzung der MRS und der Erwartungshaltung an dieselben.

Ein einfacher und pragmatischer, aber naturgemäß wenig strategiewirksamer Weg, ist das Labelling von Projekten im Nachhinein. Ein Weg der aktiven Strategieumsetzung wäre der Eingriff in Projektaufbau und Partnerstrukturen im Sinne der Strategie. Das führt zum Begriff „strategische Projektentwicklung“. Ein Schlüsselbegriff, der im Rahmen der ETZ-Programme von Akteuren auf Länderebene häufig gebraucht, und auch im Rahmen unserer Studie behandelt wird.

Generell sind künftig alle ETZ-Programme verpflichtet, über ihren Beitrag zu MRS zu berichten. MRS spielen im Bereich transnationaler Programme eine größere Rolle, als in Programmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

### **Grenzüberschreitende Programme**

Die Rolle der MRS wird von den Verwaltungsbehörden der grenzüberschreitenden Programme sehr unterschiedlich wahrgenommen. Während diese in BAY-AT zwar als wichtig angesehen wird, bei der praktischen Umsetzung hingegen laut Markus Gneiß weniger Beachtung findet, erfährt die MRS im Alpenraumprogramm sowie in IT-AT und

---

<sup>46</sup> Siehe ÖIR GmbH (2010/2011); Halbzeitevaluierung der Förderschienen Integrierte nachhaltige Raumentwicklung, LEADER und Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ) 2007-2013; Projektdauer: 2010-2011; beauftragt von: Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Abt. 16

AT-SI eine deutliche höhere Relevanz. Dabei wird etwa die Einbettung bzw. der Beitrag der Projekte zur MRS als Kriterium bei der Projektauswahl unterschiedlich gewichtet.

**Box 6. Rolle der Makroregionen in einem grenzübergreifenden Programm am Beispiel von AT-SK**

Im Programm SK-AT 2014-2020 war die Donaunraumstrategie in der Diskussion des aktuellen Programms nicht präsent. Das lag am Fehlen entsprechender Stakeholder im Programmierungsprozess. Die Darlegung der Synergien zwischen Programm und Strategie wurde als Expertenaufgabe angesehen und auch so durchgeführt; d.h. dass letztlich das Thema de-facto nicht Gegenstand der Programmierung war.

**Transnationale Programme**

Ganz im Gegensatz zu den grenzüberschreitenden Programmen, stellt im Alpenraumprogramm die EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP) einen wesentlichen Faktor in der aktuellen Programmperiode dar. Laut Christian Salletmaier von der Verwaltungsbehörde, ergaben sich daraus neue Herausforderungen, jedoch mehr strategischer und weniger inhaltlicher Natur. Es galt, „...eine neue Position zu finden und sich nicht als „Förderbank der EUSALP“ abwerten zu lassen. „Die EUSALP hat zu deutlich verstärkter politischer Sichtbarkeit des ASP beigetragen und damit die Politikbetroffenheit erhöht“, so Christian Salletmaier (VB Alpenraumprogramm) im Interview.

Grenzüberschreitende Kooperationsprogramme sind im Gegensatz zu MRS vor allem regional verankert, das „große Ganze“ im transnationalen Raum steht dabei weniger im Fokus – auch während des Projektselektionsprozesses.

**Box 7. Rolle der Makroregionen in einem transnationalen Programm am Beispiel des Donauraums<sup>47</sup>**

Das transnationale Programm für den **Donauraum** (Danube Transnational Programme – DTP) ist von besonderem Interesse für die EU-Strategie für den Donauraum (EUSDR), da aus dem Programm Mittel für die Finanzierung institutioneller Strukturen [Priority Area Coordinators (PACs) und Danube Strategy Point (DSP)] im Sinne der Strategieumsetzung bereitgestellt werden.

Aus Sicht der Verwaltungsbehörde und des Gemeinsamen Sekretariats ist die Entwicklung dieses Programmziels ein kontinuierlicher, wechselseitiger Lernprozess, der für die Programmverwaltung einen beträchtlichen, vorher nicht in diesem Ausmaß kalkulierten Zusatzaufwand bedeutet. Zwischenzeitlich sind insbesondere mit den PACs tragfähige Kommunikations- und Arbeitsstrukturen entstanden. Eine der explizit genannten Kommunikationsaktivitäten stellen die jährlichen Koordinationstreffen zwischen dem GS und dem National Contact Point (NCP) dar. Diese und andere Informationsmaßnahmen sollen die Relevanz und die Bedeutung der MRS für das DTP sichtbar machen sowie relevante potenzielle Zielgruppen ansprechen. Die Programmverwaltung leistete durch die Einordnung der PACs in die „Projektlogik“ einen Beitrag zu einer Standardisierung der Arbeit der PACs und damit möglicherweise einen Beitrag zu vergleichbareren Arbeitsansätzen der PACs.

<sup>47</sup> Vergleiche: Metis GmbH – Cooperation methods and tools applied by EU funding programmes to support implementation of the EU strategy for the Danube Region, Second interim report (im Auftrag von: INTERACT) (2016)

Weiters erfolgt die regelmäßige Berichterstattung der PACs nunmehr im Rahmen der PAC-Projekte im Programm.

Der Danube Strategy Point (DSP) soll den Umsetzungsprozess der MRS verbessern und die Europäische Kommission bei den Koordinierungsaufgaben unterstützen. Weiters soll er den Austausch zwischen den PACs und den Nationalen Koordinationsstellen fördern.

Die Gewichtung der Beantwortung der Frage zur Relevanz des Projekts für die EUSDR nimmt im Projektselektionsprozess eine prominente Rolle ein, in dem es dieselbe Gewichtung (5 Punkte) erfährt wie die anderen Bewertungskriterien. Allerdings wurde die Formulierung im Projektantrag vom Gemeinsamen Sekretariat nach dem ersten Call leicht abgeändert, um den spezifischen Mehrwert von den Projektwerbern noch konkreter ausformulieren zu lassen.<sup>48</sup>

Nationale Koordinatoren des EUSDR waren bereits in der Programmierungsphase des transnationalen Programmes involviert und sind auch im Begleitausschuss vertreten. Daraus entstand ein gemeinsam entwickeltes Dokument zur vermehrten Zusammenarbeit, das „DTP-EUSDR Cooperation Framework“, in dem die Details zur Rolle der Nationalen Koordinatoren im Begleitausschuss und den Nationalen Komitees festgelegt wurden. Im Rahmen des spezifischen Ziels 4.2 (Support to the governance and implementation of the EUSDR) des DTPs wird die EUSDR explizit gefördert.

In den Dokumenten des DTPs für Projektwerber wird sehr ausführlich auf die Rolle bzw. die Bedeutung des EUSDR eingegangen und der erforderliche Konnex eines Projekts zur EUSDR betont. In einem zusätzlichen Handbuch wird auf 15 Seiten auf die Ziele auf der Grundlage des EUSDR-Aktionsplans eingegangen. Im Projektantrag wird der Beschreibung der Relevanz des Projekts für die EUSDR mit bis zu 3,000 Zeichen vergleichsweise<sup>49</sup> viel Platz gegeben.<sup>50</sup>

Der Bedeutung der Rolle der EUSDR wird auch im den jährlichen Durchführungsberichten Rechnung getragen. Im Jänner 2017 erschienenen Projektumsetzungshandbuch ist eine Vorlage zur Beschreibung des Beitrags für die EUSDR enthalten.

## 1.8 Schlussfolgerungen

Wie einleitend festgehalten, ist Österreich ein „Grenzland“ mit einem im europäischen Vergleich hohen Anteil der Gesamtbevölkerung, die in Grenzregionen lebt: Etwa 44% (Stand: 2011) der österreichischen Bevölkerung leben unmittelbar in den Grenzregionen (<24km der Grenze), innerhalb von 60km sind es sogar 93%. Ein sehr hoher Wert, verglichen mit der gesamten Europäischen Union, in der etwa ein Drittel der Gesamtbevölkerung in Grenzregionen wohnt<sup>51</sup>. Dabei gilt es festzuhalten, dass Grenzregion nicht Grenzregion ist. Die unterschiedliche Topographie Österreichs und die historische, geopolitische Bedeutung des Eisernen Vorhangs, bedeuten für die österreichischen Grenzregionen sehr unterschiedliche Voraussetzungen, Hemmnisse,

<sup>48</sup> Ebenda.

<sup>49</sup> Der Beschreibung des transnationalen Ansatzes des Projekts hat die gleiche Zeichenbegrenzung.

<sup>50</sup> Metis GmbH – Cooperation methods and tools applied by EU funding programmes to support implementation of the EU strategy for the Danube Region, Second interim report (im Auftrag von: INTERACT) (2016)

<sup>51</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/reports/2015/cross-border-cooperation-in-the-eu](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2015/cross-border-cooperation-in-the-eu)

Bedarfe und Herausforderungen. Periphere Grenzräume (etwa zwischen Österreich und Tschechien) gibt es ebenso, wie den sich verdichtenden Raum Wien-Bratislava und alpine, dünner besiedelte Räume im Westen Österreichs.

Vor diesem Hintergrund sind Instrumente der Kooperationsförderung gut und wichtig. Auch hat Österreich sich immer intensiv an den ETZ-Programmen sowohl transnational als auch grenzüberschreitend beteiligt: 2017-2013 wurden 287 Millionen Euro an österreichische Projektträger ausgeschüttet, davon entfielen etwa drei Viertel (214 Millionen) auf die GÜZ-Programme. Damit wurden insgesamt 1.102 Projekte mit österreichischer Beteiligung (davon 881 in GÜZ) und 1.865 österreichischen Projektpartnern unterstützt. 2014-2020 wurden in drei transnationalen Programmen bereits 78 Projekte mit österreichischer Beteiligung genehmigt sowie 162 Projekte in GÜZ.

Die Programme haben sich über die Perioden hinweg gewandelt: Sie wurden konzentrierter und 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?

Die Themengebundenheit in ETZ-Programmen hat Vor- und Nachteile: unumstrittene, gemeinsame Entwicklungsziele sollten festgeschrieben werden. Ziele und Investitionsprioritäten sind hilfreich und notwendig. Demgegenüber ist es aber oftmals schlicht nicht möglich, hinsichtlich der Bedarfe und der Akteure im grenzüberschreitenden Kontext über 7 Jahre (oder sogar länger)<sup>52</sup> vor auszuplanen. Daraus resultiert die während der Programmierung vielfach implizite Forderung nach offenen, nicht themengebundenen Räumen ohne spezifische Auflagen<sup>53</sup> im Rahmen von ETZ. Projektträger brauchen außerdem Leitlinien, um Projekte zu entwickeln. Etablierte, erfahrene ETZ-Fördernehmer werden programmatische Festschreibungen eher als einschränkend empfinden. Sollen hingegen neue Akteure gewonnen werden, bedarf es thematischer Leitlinien und Erläuterungen, um Erwartungen an die Projektinhalte darzulegen. In der Praxis wurden und werden Ziele und Prioritäten immer sehr breit ausgelegt – d.h. der tatsächliche Einfluss der Interventionslogik auf die Projektinhalte ist begrenzt.

Sowohl öffentliche als auch sonstige öffentliche Institutionen<sup>54</sup> sind bei der Projektumsetzung als (Lead-)partner für die Umsetzung der Projekte ein wesentlicher Faktor. Öffentliche Institutionen bringen insbesondere die Kapazitäten mit, um die gestiegenen Anforderungen der Projektabwicklung zu bewältigen. Sonstige öffentliche Einrichtungen sind für die regionale Einbettung, ein wichtiger Faktor für die Schaffung von Mehrwert, besonders wichtig. Zunehmende Zuspitzung hat auch die Projektträgerschaften verändert: Das Leadpartnerprinzip führte zu einer verstärkten

<sup>52</sup> Dabei ist zu sehen, dass ja meist die Programmierung rund eineinhalb Jahre vor dem nominellen Beginn der Programmperiode gestartet wird – so wurde für die laufende Periode vielfach bereits am Beginn des Jahres 2013 mit der Programmierung begonnen.

<sup>53</sup> Vergleiche Investitionspriorität 11 in der Periode 2014-2020 – hier sind allerdings z.B. Investitionen und bauliche Maßnahmen nur eingeschränkt möglich.

<sup>54</sup> Sonstige öffentliche Einrichtungen umfassen z.B. Umweltbundesamt, Wirtschaftskammer, Regionalmanagements, Bundesanstalten, etc. (Quelle: ÖROK, Präsentation Nationales Komitee, Sitzung zur Diskussion der Evaluierungen Alpenraumprogramm 2. Call/2. Stufe sowie zur Reflexion der 1. Calls in den transnationalen und Netzwerkprogrammen (11.10.2016))

---

Zusammenarbeit in den Projekten und einer erhöhten Notwendigkeit, tatsächlich zu kooperieren.

In Bezug auf die Schnittstellen mit anderen ESI-Fonds zeigt sich, dass sich inhaltlich in Teilen Potenziale für Synergien zwischen den Programmen ergeben, insbesondere im Bereich F&E/Innovation (IWB/EFRE) und Kultur- und Naturerbe, Biodiversität sowie Ressourceneffizienz. Darüber hinaus 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 dominiert das allgemeine Bekenntnis zur Abstimmung, wobei insbesondere auf die AG CBC verwiesen wird. Nur in Ausnahmefällen wird etwas tiefergehend auf inhaltliche Elemente für die Koordination eingegangen. Es haben sich – abseits der übergeordneten Koordination über die ÖROK bzw. die Begleitausschüsse – interne 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). Dabei handelt es jedoch nicht um systematisch entwickelte „Strukturmodelle“. Sie entstehen vielmehr aus der politischen Realität gemeinsamer Programmzuständigkeiten. Das weitreichendste Koordinationsmodell ist hier sicherlich in Tirol zu finden, wo entsprechende politische Zuständigkeiten in einem Ressort und in einer Abteilung gebündelt werden. Darüber hinaus wird eine aktive Wahrnehmung von echten Schnittstellenfunktionen generell seitens der Verwaltungsbehörden 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.

Die ETZ-Projekte werden immer wieder mit der Hoffnung einer „Strukturfinanzierung“ und mit einer Ersatzfunktion für nationale Budgets verbunden. Gerade in der laufenden Periode 2014-2020 zeigt sich ein zunehmend hoher Andrang bei den Projekt Calls, was auf die hohe Kofinanzierungsrate und die Budgeteinsparungen in nationalen Bereichen zurückzuführen ist.

Bei der Berücksichtigung der MRS wurden markante Unterschiede zwischen den grenzüberschreitenden und den transnationalen Programmen sichtbar. MRS sind für die Verwaltungsbehörden des ASP oder des DTP bei der Projektselektion deutlich relevanter. Außerdem hat die MRS im Falle des Alpenraumprogramms zu deutlich mehr politischer Sichtbarkeit geführt, u.a. auch durch eine Neupositionierung im Rahmen der Entstehung der EUSALP.

Der Mehrwert von ETZ-Programmen hängt eng mit der Perspektive, aus der dieser betrachtet wird, zusammen. Die vorliegende Literatur, für die letzte Periode sporadisch vorliegende Evaluierungen und die Erhebungen im Projekt zeigen, dass die immateriellen Effekte gewissermaßen die Essenz des Mehrwertes von ETZ sind.

Der Mehrwert wird durch die Kooperationsprojekte erreicht, durch den Austausch von Wissen und Erfahrungen, den Aufbau von Partnerschaften und die Entwicklung von Vertrauen. Ein wichtiger Mehrwert in institutioneller Hinsicht sind Kooperationen und Netzwerke. Gleichzeitig gibt es derzeit keine systematische Erfassung dieses Mehrwertes. Die Gefahr besteht, dass die Diskussion des Mehrwertes in der

Beschreibung von Kooperation und Netzwerken verhaftet bleibt. Folgende Fragen sollten in dieser Hinsicht – weiterführend – gestellt werden:

- Wie schlagen sich der Wissensaufbau und die Netzwerke sowie das Sozialkapital in tatsächlichen Handlungen nieder? Was passiert über den Wissenseffekt hinaus?
- Setzen die Projekte tatsächlich bei den Kooperationspotenzialen oder beim Abbau von Kooperationshemmnissen an oder sind sie nicht vielfach regionale Entwicklungsprojekte, die in ähnlicher Form dies- und jenseits von Grenzen durchgeführt werden?
- Kann durch eine stärkere Ausrichtung hin zum Abbau von tatsächlichen Kooperationshemmnissen der Mehrwert erhöht werden?

Wichtig ist es, auf die Ergebnisse von Kooperationen zu blicken, auf Lösungen und Lösungsansätze, die dadurch gefunden wurden, auf eine Erhöhung der Lösungskompetenz und auf tatsächlich darstellbare und überprüfbare Ergebnisse.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die immateriellen Effekte gewissermaßen die Essenz des Mehrwertes von ETZ sind. Mehrwert zu erzielen, bedeutet jedoch auch, eine Vorstellung vom künftigen Bedarf nach Kooperationen zu entwickeln. Dieser Frage wird im Kapitel 2 nachgegangen.

Die Schaffung von Bewusstsein für die Definition des Mehrwerts ist auf allen Ebenen wichtig, um auch quantitative Aspekte erfassen zu können. Das bedeutet vor allem, die derzeit in Programmen vereinzelt existierenden und heterogenen Herangehensweisen vergleichbar und auf ETZ-Ebene quantifizierbar zu machen. Zudem ist die Frage zu stellen, wie weit die aktuell zur Anwendung kommenden Indikatoren und die Messmethoden auf den Mehrwert eingehen? Woran liegt es, dass wir wenig Systematisches über diese wichtigen Aspekte wissen? Diese und weitere Fragen werden im Kapitel 3 dieser Bestandsaufnahme behandelt.

## 2 Politikbetroffenheit und Bedarf nach Kooperationen

### Wesentliche Ergebnisse

- Politikbetroffenheit und Kooperationsbedarfe richten sich nach der Fragestellung, für welche Herausforderungen ETZ-Programme Lösungen finden sollen.
- Grenzüberschreitende und transnationale Programme agieren auf unterschiedlichen Ebenen und begegnen daher unterschiedlichen Herausforderungen. Grenzüberschreitende Programme können auf regionale Spezifika eingehen und die Regionen spielen eine stärkere Rolle. Transnationale Programme haben viele Interessenslagen, die Inhalte sind stärker Gegenstand von Expertenmeinungen bzw. Fachpolitiken.
- Die Themenpalette in den Programmen 2014-2020 ist breit und offen. Und die Themen sind keineswegs neu. Nur Forschung, technologische Entwicklung und Innovation spielen in der aktuellen Periode eine stärkere Rolle, Natur- und Umweltschutz oder institutionelle Zusammenarbeit waren schon davor stark vertreten.
- Die wesentlichen thematischen Herausforderungen sind unverändert, die definierten Punkte aus dem STRAT.AT 2020 sind nach wie vor gültig. Geändert haben sich in erster Linie externe Einflussfaktoren auf ETZ-Programme: eine Bevölkerungszunahme in Grenzregionen, die globale Finanzkrise oder politische Veränderungen in Nachbarländern.
- Die Politikgestaltung spielt eine wesentliche Rolle. Öffentliche Akteure und Intermediäre nehmen in ETZ-Programmen eine bestimmende Rolle ein. Die aktuelle thematische Auslegung ist breit, was als sinnvoll für neue Ansätze und hinsichtlich der Reaktion auf potenzielle zukünftige Herausforderungen zu sehen ist. Die grenzüberschreitende und transnationale Dimension sollte bei nationalen Strategien von Beginn an mitgedacht werden. Und nicht zuletzt wäre eine engere Kooperation zwischen Fachressorts und Programmakteuren gefragt.
- In einigen Themenbereichen wird ETZ immer Einschränkungen unterliegen. Rechtliche und administrative Hemmnisse bei der Kooperation zwischen Mitgliedsstaaten wirken insbesondere auf Themen im Arbeitsmarkt, der Bildung oder bei Wirtschaft und Handel. Einerseits weil diese Bereiche besonders sensibel sind und andererseits, weil in sensiblen Bereichen die wichtigen Institutionen nur schwer für eine Partnerschaft zu gewinnen sind. Neben rechtlichen und administrativen ist die Sprachbarriere ein wiederkehrendes Hemmnis.
- Geopolitische Fragestellungen spielen auf der europäischen Ebene, neben den vier Grundfreiheiten, eine Rolle. Besonders in den Schlüsselinfrastrukturen, wie etwa Energie und Verkehr. Diese haben Einfluss auf das kohäsionspolitische Ziel ETZ. Das Thematische Ziel 7 – Politikgestaltung im EFRE kann für ETZ im transnationalen Bereich als „Arbeitsauftrag“ verstanden werden.

Die mit Politikbetroffenheit und Bedarfen für Kooperation verbundenen Fragen stellen sehr grundlegende Wirkungsmechanismen in der Regionalentwicklung in den Vordergrund. Sie spiegeln sich auch in der Interventionslogik von Kooperationsprogrammen wider.

Mehrere Fragestellungen sind in diesem Themenbereich von Relevanz. Zum einen geht es um die Art und Ausprägung der Problemlagen, wie sie von den gegenwärtigen Kooperationsprogrammen dargestellt werden und zum anderen um die Kernfrage, für welche Problemlagen künftige ETZ-Programme Lösungen finden sollen.

Ziel in diesem Abschnitt ist es, Typen von Problemlagen zu bilden und einen Gesamtblick auf diese Muster und Unterschieden zwischen den Programmen zu werfen. Diese Herausforderungen werden nach den thematischen Prioritäten gruppiert, und – je nach Differenziertheit - noch weiter nach Kategorien zusammengefasst.

Weiters wird im Feld Politikbetroffenheit eine Einschätzung vorgenommen, welche der genannten Herausforderungen eine höhere oder eine geringere Lösungswahrscheinlichkeit durch Kooperation im Rahmen von ETZ-Projekten haben.

Auf dieser Grundlage werden Hypothesen über deren mögliche Veränderungen aufgestellt. Allerdings gehen wir davon aus, dass räumliche Entwicklungsmuster und Kooperationsbedarf nur allmählich Veränderungen unterliegen.

## **2.1 Die neuen Kooperationsprogramme – Herausforderungen und Bedarfe**

ETZ-Programme sind Programme für die Entwicklung von Regionen durch regionale Akteure. Teils gibt es allgemeine Entwicklungsthemen – z.B. Aufbau institutioneller Rahmen und Kooperationen (IP 11), teils gibt es klare Fragestellungen, die fast alle Regionen betreffen, aber mit jeweils stark regionsspezifischem Charakter (v.a. Verkehr und Mobilität).

### **Unterschiede zwischen grenzüberschreitenden und transnationalen Programmen**

Grenzüberschreitende und transnationale Programme setzen auf unterschiedlichen Ebenen an. Daher ist auch die Sicht auf Herausforderungen zwischen den beiden Programmtypen teilweise unterschiedlich. In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist es möglich, auf regionale Spezifika einzugehen – die Regionen haben eine stärkere Rolle im Programmierungs- und Entscheidungsprozess zu Projekten.

In transnationalen Programmen ist eher die gemeinsame transnationale Perzeption des Themas entscheidend. Aufgrund der Vielzahl der Interessenslagen – bedingt durch die Zahl der Mitgliedstaaten und Akteuren – beruhen Programme und Projekte tendenziell stärker auf Expertenwissen und -einschätzungen: so ist die Rolle von Experten und die Bedeutung von klaren Programmstrategien und –zielen sowie Projektauswahlkriterien im Programmierungsprozess größer als bei grenzüberschreitenden Programmen, Projektbewertungen werden großteils von den Gemeinsamen Sekretariaten und ExpertInnen vorgenommen, sodass auch die Entscheidungsfindung hier stärker über Expertenwissen gesteuert wird.

## Herausforderungen und Kooperationsbedarf in der Periode 2014-2020

ETZ Programme decken eine breite Palette von Kooperationsthemen ab, die vor allem die Zusammenarbeit von öffentlichen und halböffentlichen Akteuren umfassen. Die in den Programmen genannten Herausforderungen und Kooperationsbedarfe folgen naturgemäß den in der EFRE-Verordnung vorgegebenen Investitionsprioritäten. Die folgende Tabelle erläutert die grundlegende Sicht auf den Kooperationsbedarf, wie sie in den Operationellen Programmen dargestellt wird.

Tabelle 9. **Übersicht zu Herausforderungen und Programmsicht auf den Kooperationsbedarf in den Programmen zur Periode 2014-2020**

Bereich	Programmsicht auf den Kooperationsbedarf
FTEI	Klar erkennbarer, über praktisch alle Programme vergleichbarer grundlegender Zugang, da das Thema in fast allen Programmen <sup>55</sup> mit den Möglichkeiten im Rahmen der IP 1b angesprochen wird
Natur- und Umweltschutz	Ebenso klar erkennbarer grundlegender Zugang, da ausnahmslos in allen Programmen die IP 6c vorgesehen wurde. Diese IP ist die Grundlage für Strategien und Aktionen zu schützenswerten Gebieten Allerdings gibt es in mehreren Programmen thematische Erweiterungen: DANUBE: Erfüllung der EU-Standards in der Wasserwirtschaft (IP 6b) ABH, BAY-AT, AT-CZ, AT-HU, SK-AT, ASP und DTP: Grüne Infrastrukturen und Biotopverbund (IP 6d) CENTRAL: Verbesserung des städtischen Umfelds, Sanierung von Industriebrachen (IP 6e) SI-AT, AT-CZ, AT-HU: Erweiterung um innovative Technologien im Bereich Abfall- und Wasserwirtschaft (IP 6f)
Kulturgüter (Tourismus)	Klar erkennbarer, grundlegender Zugang zu Maßnahmen für die Inwertsetzung von materiellen und immateriellen Kulturgütern – alle Programme haben die IP 6c vorgesehen. Da facto bedeutet die Festlegung, dass Tourismusprojekte in Konkurrenz zu Naturschutzprojekten stehen.
Institutionelle Kooperation	Zu diesem Themenbereich werden in fast allen Programmen <sup>56</sup> indikativ sehr umfassender Bedarf bzw. Möglichkeiten der Kooperation genannt. Die Grundlage bildet das sehr weit gefasste Thematische Ziel (TZ) 11. Insbesondere im Rahmen der GÜZ wird auf die Bereiche Raumplanung, Rettungs-, Gesundheits- und Sozialwesen hingewiesen. Eine weitere Besonderheit einiger Programme ist der Kleinprojektfonds (KPF) für kleinmaßstäbliche, bürgernahe Projekte. Im Rahmen der TNZ sind insbesondere die im Programm DANUBE genannten Optionen teils spezifisch – v.a. die institutionelle Förderung zur Umsetzung der EUSDR, aber auch die Nennung von Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit.
Arbeitsmarkt und Bildung	Dieser Bereich ist in fünf Programmen der GÜZ angesprochen; in vier davon im Rahmen des TZ 11 <sup>57</sup> , einzig das Programm AT-CZ hat das TZ 10 vorgesehen. Im Rahmen der TNZ wird das Thema nur im Programm DANUBE explizit angesprochen, im Rahmen des Programms ASP als horizontaler Ansatz. Kapazitätsaufbau und Harmonisierung der Systeme werden als wesentliche Kooperationsfelder genannt. Darüber hinaus gibt es eine Reihe spezifischer

<sup>55</sup> Die einzige echte Ausnahme bildet das Programm AT-HU mit der Wahl der IP 3d – v.a. auf Drängen des Nachbarlandes; im Programm ABH wurde zusätzlich zu 1b auch 1a vorgesehen

<sup>56</sup> Einzig das Programm CENTRAL hat das TZ 11 nicht vorgesehen

<sup>57</sup> AT-BAY, SI-AT, AT-HU, SK-AT

Bereich	Programmsicht auf den Kooperationsbedarf
	Anforderungen, z.B. Qualifizierung älterer Arbeitsloser (z.B. SI-AT) oder die Sprachförderung im schulischen Bereich (z.B. SK-AT).
Verkehr	<p>In diesem Bereich sind hinsichtlich des Kooperationsbedarfes zwei unterschiedliche Ansätze vertreten.</p> <p>Verkehr im alpinen Bereich ist Thema für die Programme AT-BAY, IT-AT (Teil von TZ 11) und ABH (IP 6e) sowie ASP (Teil von 4e) – in keinem der Programme ist allerdings das eigentliche Ziel zu Verkehr, d.h. TZ 7 vorgesehen. In diesen Programmen ist neben der Verkehrsproblematik im alpinen Raum auch die sanfte Mobilität im Tourismus ein wesentlicher Anknüpfungspunkt für Kooperationen.</p> <p>Regionale Erreichbarkeit ist hingegen ein wesentliches Thema in folgenden Programmen: AT-HU (IP 7b und 7c), SK-AT (7c), CENTRAL (7b und 7c), DANUBE (7c). In all diesen Programmen wurde ein explizites Budget im Rahmen des TZ 7 vorgesehen.</p>
Energieeffizienz, Erneuerbare Energie	<p>Dies ist eines jener Themen, wo Österreich von vielen Nachbarländern als technologischer Vorreiter betrachtet wird. Wissenstransfer und Pilotansätze sind daher ein in vielen Programmen aufgenommener Kooperationsbereich.</p> <p>Explizite Budgets im Rahmen der IP 4c wurden in den Programmen ABH und CENTRAL vorgesehen – hier sind auch explizit Maßnahmen an Gebäuden vorgesehen. Sonst ist der Kooperationsbedarf eher allgemein gefasst. Bei den weiteren Programmen fällt die Heterogenität der thematischen Zuordnung auf: SI-AT und AT-HU in TZ 11, ABH und SK-AT in IP 1b, AT-CZ IP 6f.</p> <p>Ein Sonderfall ist hier das Programm DANUBE mit der Aufnahme der IP 7e ins Programm – d.h. der Befassung mit intelligenten Systemen zur Energieverteilung, -speicherung und -übertragung</p>

Quelle: Metis auf Basis der Operationellen Programme

Die detaillierte Tabelle zu den Herausforderungen und dem in den Programmen identifizierten Kooperationsbedarf ist im Anhang dieses Papiers beigefügt.

Das Thema Innovation nimmt in der aktuellen Programmperiode eine wesentlich stärkere Rolle ein, und erzeugt somit neue Kooperationsbedarfe und Herausforderungen in den Programmregionen. Der spezifische Charakter einer Region in grenzübergreifenden Kooperationen hat einen wesentlichen Einfluss auf die Themenstellungen im Programm. In den folgenden Boxen findet sich einerseits ein Beispiel für einen solchen spezifischen Regionscharakter sowie eine kurze Ausführung zum Thema Verkehr und wie dabei die thematischen Ziele einschränkend wirken können.

**Box 8. Spezifischer Regionscharakter – Beispiel aus dem Programm SK-AT 2014-2020**

Die Stadt Bratislava wächst über die Grenze und bedingt eine vergleichsweise rasche Transformation von kleinen Gemeinden auf der österreichischen Seite der Stadt- bzw. Staatsgrenze. Dies bedingt vielschichtige Fragestellungen für die Raumordnung und Raumplanung durch die Notwendigkeit, örtliche und überörtliche Basisinfrastrukturen auszuweiten oder neu zu schaffen. Diese wurden bereits in den vergangenen Programmperioden aufgegriffen, etwa im Projekt „BAUM - Bratislava Umland Management“ in der Periode 2007-2013 bzw. dem Vorgängerprojekt „KOBRA 2000“ in der Periode 2000-2006.

---

Box 9. **Festlegung in thematischen Zielen wirken einschränkend für ETZ – Beispiel Thema Verkehr**

Hier ergibt sich aufgrund der Festlegungen in den Thematischen Zielen in der EFRE-VO ein eher einschränkender Charakter für ETZ-Programme, der wiederum in letzter Konsequenz zu eher artifiziellen Einordnungen von Projekten führen wird. Grenzüberschreitende Straßenverbindungen ohne Relevanz für TEN-T-Verkehrskorridore sind eigentlich in der Periode 2014-2020 nicht zu einer Förderung aus dem EFRE vorgesehen. Derartige regionale Straßenverbindungen sind aber für viele Grenzregionen noch ein Thema – dies vor dem Hintergrund, dass Verkehrsinfrastruktur eine Grundvoraussetzung für das Zusammenwachsen der Regionen ist. Hier greift auch das Argument zu kurz, dass das eine nationale Angelegenheit sein sollte: die Programmpraxis zeigt, dass die Planung und Schaffung echter, grenzüberschreitender Infrastrukturen – egal in welchem Maßstab – zu den anspruchsvollsten Projekten zählen.

## **2.2 STRAT.AT 2020: Haben sich die Rahmenbedingungen und Herausforderungen für Kooperationsprogramme geändert?**

Der STRAT.AT reflektiert die thematischen Vorgaben und Leitlinien von EU 2020: das Thema Innovation steht im Kern dieser ‚Leitstrategie‘ für die Programmperiode 2014-2020. Der STRAT.AT greift – im Sinne der Rolle der ESIF als strukturverändernde Instrumente - langfristige, strukturelle Probleme auf. Damit war bzw. ist mit einer wesentlichen Änderung der im Dokument genannten Herausforderungen nicht zu rechnen. Im Gegenteil: eine zunehmende globalisierte Wirtschaft unter unsicheren Rahmenbedingungen – hier sei vor allem auf die zunehmend schwierige innen- und außenpolitische Situation der EU verwiesen – stellt an eine klein- und mittelständisch strukturierte Wirtschaft in einem Land mit sehr hohen Arbeitskosten unverändert hohe Anforderungen hinsichtlich Innovation.

Die Erarbeitung der analytischen Grundlagen des STRAT.AT 2020 erfolgte in den Jahren 2012/2013. Nunmehr, fünf Jahre danach, erfolgt an dieser Stelle eine kurze Einschätzung zur Relevanz dieser Herausforderungen aus heutiger Sicht bzw., ob wesentliche neue Faktoren dazugekommen sind, die für einzelne in den Programmen vertretene Themenfelder eine Neubewertung erforderlich machen würden.

Vorab ist festzustellen, dass der STRAT.AT vor allem mit Blick auf EU 2020 und die im Bereich der EFRE und ESF-Förderung in Österreich relevanten Themen erstellt wurde. Die übergeordneten Vorgaben im Sinne der thematischen Konzentration spielten dabei eine nicht unwesentliche Rolle.

Die folgende Tabelle fasst die wesentlichen – im STRAT.AT 2020 genannten – Herausforderungen zusammen und gibt eine Einschätzung aus heutiger Sicht wieder.

Tabelle 10. STRAT.AT - Wesentliche Herausforderungen und Einschätzung

Bereich	Beispielhafte im STRAT.AT genannte Herausforderungen	Einschätzung der Aktualität bzw. Gültigkeit 2017
Innovation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Humankapitalbasis in Bezug auf Ausbildung schwach</li> <li>• Ausgaben in F&amp;E konzentriert und schwache Gründungs- und Wachstumsdynamik innovativer Unternehmen</li> </ul>	<p>Die Herausforderungen in diesem Bereich sind unverändert gültig; es liegen keine wesentlichen neuen Strategien vor; Alle 10 ETZ-Programme (GÜZ und TN) greifen diesen Themenbereich auf; die Programme haben den wesentlichen Vorteil hinsichtlich FTEI thematisch offen zu sein; d.h. mittelfristige Anpassungen hinsichtlich Änderungen in der Positionierung von Stärkefeldern können berücksichtigt werden; ETZ-Programme können durch vertieften europäischen Verbund der FTEI-Einrichtungen interessante Beiträge liefern.</p>
Arbeitsmarkt und Bildung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergleichsweise geringer Beschäftigtenanteil im Bereich Wissenschaft und Technologie; insbesondere in technischen und naturwissenschaftlichen Bereichen</li> <li>• Geringe Arbeitsmarkt-beteiligung, vor allem von älteren Arbeitskräften, Frauen, Jugendlichen und Personen mit Migrationshintergrund</li> <li>• Steigende Zahl junger Menschen, die weder einen Arbeitsplatz haben, noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren</li> </ul>	<p>Die genannten Herausforderungen sind unverändert gültig; Klar ist, dass hier ETZ-Programme in einer besonderen Rolle auftreten: einzelne Aspekte werden in Projekten - z.B. zu Ausbildung und Mobilität von Forschern - vertreten sein. Insbesondere im Arbeitsmarktbereich ist aber grundlegend keine Vorreiterrolle von Projekten im Rahmen von ETZ zu erwarten.</p>
Senkung der CO <sub>2</sub> -Emissionen und Steigerung der Ressourceneffizienz	<p>Aktuelle Treibhausgas-Szenarien zeigen, dass die bisher gesetzten Maßnahmen nicht ausreichen, damit Österreich die langfristigen europäischen und internationalen Ziele erreicht.</p> <p>Nach wissenschaftlichem Konsens hierfür eine Verminderung der Treibhausgas-Emissionen bis 2050 um mindestens 80 % notwendig. Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es einer Transformation zu einem Energie- und Wirtschaftssystem mit einem weitgehenden Verzicht auf</p>	<p>Alle genannten Herausforderungen sind unverändert gültig; tendenziell wird diese Herausforderung bei verbesserter Konjunkturlage sogar noch größer.<sup>59</sup></p> <p>Im Umweltbericht 2016 wird festgehalten, dass national verbindliche Ziele zu Energieeffizienz und Anteil Erneuerbarer Energieträger bis 2030 im Sinne des Europäischen Energiefahrplanes 2050 fehlen.</p>

<sup>59</sup> Die entscheidenden Parameter des Energieverbrauchs sind Gebäudeheizung und -kühlung, Verkehr und Industrie – dies sind die großen Energieverbraucher innerhalb der EU. Dies bildet den Rahmen der langfristig damit verbundenen Herausforderungen ab: eine höhere Erneuerungs- und Investitionsrate im Gebäudebestand, eine schadstoffarme, nachhaltige Reindustrialisierung Europas und die Mobilitätswende, da der Kfz-Verkehr unverändert Steigerungsraten verzeichnet.

Bereich	Beispielhafte im STRAT.AT genannte Herausforderungen	Einschätzung der Aktualität bzw. Gültigkeit 2017
	fossile Energieträger bis Mitte dieses Jahrhunderts. In Österreich wird derzeit eine integrierte Energie- und Klimastrategie bis 2030 und 2050 entwickelt. <sup>58</sup>	Neben der Energiefrage ist vor allem die Mobilitätswende <sup>60</sup> ein entscheidender Punkt. Ein weiterer neuer Ansatzpunkt ist das 2015 auf Europäischer Ebene verabschiedete Kreislaufwirtschaftspaket. <sup>61</sup> Die wesentlichen genannten Themenbereiche sind in den ETZ zwar unterschiedlich sichtbar, aber doch gut verankert (vgl. auch den vorherigen Abschnitt zu B1). Auch hier ist festzuhalten, dass im Rahmen von ETZ kaum Pionierprojekte zu erwarten sind, da mit Ausnahme der Nachbarstaaten DE und CH hier tendenziell Österreich einen vergleichsweise hohen Entwicklungsstand aufweist.

Mit Bezug auf die große Bedeutung des Natur- und Umweltschutzes in den ETZ-Programmen ist darauf zu verweisen, dass es langfristige Herausforderungen durch Anpassungserfordernisse aufgrund von EU Rahmenrichtlinien im Wasser- und Abfallbereich gibt. So sind in Österreich vor allem die Erfordernisse der Wasserrahmenrichtlinie eine große Herausforderung mit langfristig hohem Investitionserfordernis.<sup>62</sup> In den Nachbarländern gilt dies vielfach für beide genannten Bereiche.

Ähnliches gilt für den vielfach in den Programmen genannten Bereich der Risikoprävention. Die EU-Hochwasserrichtlinie gibt die Rahmenbedingungen für das integrierte Hochwasserrisikomanagement vor. Entlang der Richtlinie ist in der letzten Dekade im Sinne eines integrativen Naturgefahrenmanagements viel umgesetzt worden. Handlungsbedarf besteht bei den Themen Freihalten von Überflutungsflächen, raumplanerische Maßnahmen, mobiler Hochwasserschutz/Objektschutz, Rutschungen und Hangbewegungen.

Die folgende Tabelle stellt eine tentative Einschätzung zur Sicht auf die Herausforderungen in den Programmen und Änderungen der Rahmenbedingungen in wesentlichen, von ETZ-Programmen und -projekten behandelten Themen dar.

<sup>58</sup> Vgl. UBA 2017, Umweltbericht 2016

<sup>60</sup> Ein jüngstes Strategiebeispiel ist der 2015 vom BMVIT erarbeitete Masterplan Gehen – Strategie zur Förderung des FußgängerInnen-Verkehrs in Österreich

<sup>61</sup> COM(2015) 614 final, Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft

<sup>62</sup> Für Grund- und Oberflächengewässer (Flüsse und Seen) soll bis zum Jahr 2027 der gute Zustand entsprechend den Vorgaben in der EU-Wasserrahmenrichtlinie erreicht werden.

Tabelle 11. **Einschätzung zu künftigen Entwicklungen in ETZ-relevanten Themenbereichen**

Bereich	Einschätzung zu Veränderungen in wesentlichen für ETZ-Programme relevanten Bereichen in den nächsten 5 bis 10 Jahren
FTEI	<p>Innovation und FTEI werden unverändert zentrale Themen mit signifikanten wirtschaftlichen Implikationen bleiben. Das findet einerseits aus Sicht einer kleinstrukturierten, von KMU geprägten Wirtschaft statt. Andererseits geschieht das aus Sicht von FTEI-Einrichtungen mit einem permanenten ‚Nachrüstungsbedarf‘, um auf aktuelle, in weit kürzeren Zeiträumen erfolgende technologische Entwicklungen zu reagieren (im Sinne der gegenwärtigen Position Österreichs als ‚Innovation Follower‘) bzw. Themenführerschaft in einzelnen Bereichen zu erlangen bzw. zu wahren.</p> <p>Die synergetische Zusammenarbeit von FTEI-Einrichtungen im Verbund ist eine wesentliche Option zur Steigerung von Effizienz und Effektivität.</p>
Natur- und Umweltschutz, Ressourcenmanagement	<p>Die Herausforderungen sind langfristig – schon allein um aktuelle rechtliche Vorgaben auf europäischer Ebene zu erfüllen (Stichwort Rahmenrichtlinien im Bereich Wasser, Ansätze zu Kreislaufwirtschaft) sind aus heutiger Sicht langfristige Programme notwendig. Gerade Wassermanagement ist und bleibt eine zentrale Herausforderung, die an Bedeutung gewinnen wird, da sauberes Wasser eine unersetzliche Ressource darstellt. Sinngemäß gilt dies aber für viele, von Verknappung betroffene Ressourcen im Sinne der Wahrung der Artenvielfalt und des Handlungsspielraums künftiger Generationen.</p> <p>Die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit grenzüberschreitender bis hin zu transnationalen Ansätzen für effektive Strategien und effiziente Umsetzung ist in diesen Bereichen in Fachkreisen unbestritten.</p>
Kulturgüter (Tourismus)	<p>Die Rolle des Schutzes und der Inwertsetzung von Kulturgütern und die Förderung von Tourismus sind Bereiche, deren künftige Bedeutung im Rahmen von ETZ differenzierter zu sehen ist. Die Diskussionen und der Ansatz zu den Fördermöglichkeiten im Rahmen des EFRE in der Periode 2014-20 weisen auf Tendenzen zu eingeschränkter Förderwürdigkeit aus europäischer Sicht hin. Die wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus für Österreich ist klar. Im Vergleich mit anderen hier genannten Bereichen ist aber die Notwendigkeit öffentlicher Förderungen für Zusammenarbeit im Tourismus zumindest diskussionswürdig.</p>
Institutionelle Kooperation	<p>Unter der Annahme einer fortschreitenden europäischen Integration und den damit einhergehenden Folgewirkungen in vielen Lebensbereichen, werden institutionelle Kooperationen zwischen Mitgliedstaaten für effiziente und effektive regulative (z.B. Raumordnung) und investive Politiken (insbesondere gemeinsame Infrastrukturen) immer bedeutsamer.</p> <p>Selbst wenn – wie derzeit zu erwarten – kaum weitere Aufgaben von den Mitgliedstaaten an die europäische Ebene delegiert werden (d.h. ein pessimistisches Szenario, in dem die Europäische Agenda auf heutigem Stand eingefroren wird), ist der Bedarf für Zusammenarbeit in vielen Bereichen sehr hoch. Gerade mit den Nachbarstaaten CZ, HU, SI und SK wurden in vielen Bereichen wie z.B. dem Gesundheitswesen oder der Raumordnung in grenzüberschreitenden funktionalen Regionen nur erste tentative Pilotprojekte gestartet oder sind in Vorbereitung. Bisher kann keineswegs von etablierter, institutioneller Zusammenarbeit gesprochen werden.</p>
Arbeitsmarkt und Bildung	<p>Arbeitsmarktpolitik wird längerfristig ein sensibles politisches Thema bleiben – rasche, unmittelbar greifende Änderungen in den Rahmenbedingungen auf Basis europäischer Vorstöße haben aus heutiger Sicht wenig Umsetzungswahrscheinlichkeit. Der tatsächlichen Kapazität und der potenziell politikgestaltenden Wirkung von ETZ-Projekten dürften damit enge Grenzen gesetzt sein.</p>

Bereich	Einschätzung zu Veränderungen in wesentlichen für ETZ-Programme relevanten Bereichen in den nächsten 5 bis 10 Jahren
	Bildungspolitik erfährt mit der fortschreitenden europäischen Integration einen Veränderungsdruck – Zusammenarbeit in diesem Bereich ist eine längerfristige Agenda mit vielen Dimensionen – neben der unmittelbaren arbeitsmarktpolitischen und wirtschaftlichen Bedeutung ist auch der mögliche und wünschenswerte Beitrag zu einer europäischen Identität zu nennen.
Verkehr	Die gemeinsame Planung und der Ausbau von Verkehrsinfrastrukturen mit grenzüberschreitender Bedeutung ist als langfristige Investitionspolitik zu sehen – dies gilt für die europäische Ebene wie auch für Österreich. Gemeinsame Politik- und nachfolgende Projektansätze haben lange Reifezeiten und bedürfen auch zunehmender Anstrengungen im Sinne der Akzeptanzschaffung. Das Themenfeld bleibt langfristig ein potenzielles Kernthema für ETZ.
Energieeffizienz, Erneuerbare Energie	Energie und Energieeffizienz bleiben vitale Fragen – sowohl aus europäischer Sicht aufgrund der geopolitischen Lage und der Rohstoffarmut als auch aus österreichischer Sicht. Dies hat eine langfristige ressourcenpolitische aber auch eine wirtschaftspolitische Dimension – letzteres aufgrund der wachsenden Bedeutung von sogenannten ‚Grünen Technologien‘ als Exportfaktor.

### Externe Einflüsse auf die Rahmenbedingungen

Seit 2014 ist weiters ein signifikanter Anstieg<sup>63</sup> der Bevölkerungszahlen in Grenzregionen festzustellen. Das liegt aber in erster Linie an den erhöhten Migrationsbewegungen durch die internationale Flüchtlingskrise der letzten Jahre. Es bleibt außerdem teilweise abzuwarten, inwiefern sich diese und weitere, bereits eingangs erwähnte, global relevante politische Veränderungen auf die Kooperationsprogramme auswirken (Brexit, Finanz- und Wirtschaftskrise etc.). Als eines der in der Programmpraxis merkbaren Beispiele sei die deutliche Auswirkung der Finanzkrise auf die öffentlichen Haushalte genannt. Die infolge der Finanzkrise eingeführten Spar- und Kürzungsmaßnahmen auf Bundes- und Länderebene betreffen auch nationale Förderungen in vielen Bereichen, wie z.B. im Forschungs- und Bildungsbereich. Damit werden ETZ-Förderprogramme mit einer letztlich sehr attraktiven Förderquote trotz des hohen administrativen Aufwandes für Universitäten und Fachhochschulen zunehmend interessant.

Einen weiteren, wesentlichen Punkt stellen die politischen Entwicklungen und ihre Bezugspunkte zur Europäischen Union als Integrationsprojekt in den Nachbarländern dar. Insbesondere in den vier Visegrad-Staaten haben sich die Bezugspunkte und die Wahrnehmung zu einem geeinten Europa gewandelt. Zuerst die Finanzkrise und in weiterer Folge die Flüchtlingskrise haben klare Grenzen aufgezeigt, inwieweit nationale Regierungen bereit sind, mit einer geeinten Strategie auf europäischer Ebene schwierigen Herausforderungen entgegenzutreten. Die Flüchtlingskrise erweist sich als längerfristige Herausforderung; als eines der künftigen Themen von ähnlicher Tragweite ist die Frage einer echten europäischen Sicherheitspolitik zu nennen.

Die ambivalente Haltung zum Thema Europa seitens vieler nationaler Regierungen schwächt tendenziell die politische Position und den übergeordneten Rahmen für ETZ als kohäsionspolitisches Ziel. Sie leistet außerdem einer pragmatischen Sicht auf diese Programme weiteren Vorschub. Dies ist letztlich bedeutsam – insbesondere mit Blick auf die aus europäischer Perspektive genannten Herausforderungen.

<sup>63</sup> Quelle: <http://www.oerok-atlas.at/#indicator/8>

### 2.3 Entwicklungshemmnisse auf nationaler und auf europäischer Ebene

Die europäische Perspektive auf Hemmnisse orientiert sich an den vier Grundfreiheiten der Europäischen Union, Dienstleistungs-, Kapital-, Personenverkehrs- und Warenverkehrsfreiheit. Neben den vier Grundfreiheiten im Sinne des Europäischen Binnenmarktes sind in einzelnen Bereichen auch geopolitische Überlegungen zu grenzüberschreitenden Hemmnissen bedeutsam – dies betrifft insbesondere Schlüsselinfrastrukturen aus EU-Sicht, allen voran Energie- und Verkehrsnetze (TEN-E und TEN-T). Insbesondere im Bereich transeuropäischer Energienetze ist das Zusammenspiel von großräumigen geopolitischen Überlegungen und der Notwendigkeit der Beseitigung grenzüberschreitender Engpässe offensichtlich. Damit ergeben sich teils Schnittpunkte zwischen europäischen Politiken und der grenzüberschreitenden bzw. transnationalen Zusammenarbeit.

Seitens der Europäischen Kommission wurden im Zuge des 25-jährigen Jubiläums von Interreg einige Schritte gesetzt. So wurde 2015 von der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung eine öffentliche Konsultation zur Beseitigung von Hindernissen in den Grenzregionen gestartet, sowie zwei umfassende Studien<sup>64</sup> zu Hindernissen und Bedarfen in der grenzüberschreitenden Kooperation in Auftrag gegeben. Im Zuge der ersten Studie wurden Hindernisse in den verschiedensten Bereichen identifiziert und katalogisiert. Die Studie nennt, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, 239 Beispiele: teils handelt es sich um spezifische regionale bzw. lokale Hindernisse, teils um – aus vielschichtigen Problemen resultierende – EU-weite Hindernisse.

Die Studie zeigt, dass zahlenmäßig rechtliche und administrative Hemmnisse klar überwiegen – diese sind ein quer durch alle Politikbereiche gehendes Problem. Weiters zeigt sich, dass nur in den allerseltensten Fällen die Ursachen für administrative oder rechtliche Problemstellungen auf Ebene der EU zu finden sind (siehe weiter unten). Die Einteilung der Bereiche im Rahmen der Studie erfolgte pragmatisch. Der bei weitem dominanteste Bereich „Arbeitsmarkt und Bildung“ ist naturgemäß mit anderen Bereichen verknüpft – insbesondere mit dem Bereich „Verkehr und Mobilität.“

Das zweite Papier zum Thema Bedarfe zeigt die wesentlichen Herausforderungen für die Bereiche sozio-ökonomische Ungleichheiten, physische Hindernisse, kulturelle Hindernisse und Hindernisse, die ihre Ursache in unterschiedlichen Organisationsstrukturen, Prozessen und Regeln haben. Die Potenziale liegen demnach in der regionalen Wettbewerbsfähigkeit, Marktintegration (inklusive Arbeitsmarkt, dem in der Grenzregion verfügbaren Humankapital, einer integrierten Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen und der gemeinsamen Nutzung von natürlichen Ressourcen. Diese Hindernisse und Potenziale decken viele Wirtschaftssektoren und Politikfelder ab, wo ETZ-Interventionen sinnvoll erscheinen.

In einer ersten Einschätzung weisen alle im Zuge der Studien genannten Bereiche eine hohe Relevanz für Österreich auf – das vor allem, da Österreich ein kleiner Mitgliedstaat mit exportorientierter Wirtschaft ist und der Ostteil an ehemalige Transformationsländer mit vier unterschiedlichen Sprachen grenzt, der Westteil an wirtschaftliche sehr starke deutsche Bundesländer bzw. die Schweiz. Damit sind die Verflechtungen im Wirtschafts- und Arbeitsmarktbereich sehr stark, jedoch mit sehr unterschiedlichen Voraussetzungen in den Nachbarländern. Hier ist anzumerken, dass im Rahmen der EU-weiten Umfrage

<sup>64</sup> Metis et al. – Easing legal and administrative obstacles in EU border regions (im Auftrag von: DG REGIO 2016) / T33 et al. - Collecting solid evidence to assess the needs to be addressed by Interreg crossborder cooperation programmes (im Auftrag von DG Regio 2016)

---

zu Hindernissen in den Grenzregionen neben rechtlich-administrativen Hemmnissen in der Häufigkeit der Nennung die Sprache an zweiter Stelle steht.

Klare Grenzen für die Reichweite und das Potenzial von Projekten im Rahmen von ETZ sind vor allem dort gegeben, wo Bereiche politisch sehr sensibel sind – insbesondere im Arbeitsmarktbereich bzw. dort, wo Regelungsbedarf auf EU-Ebene besteht bzw. eine wachsende Debatte zu Regelungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene besteht (z.B. im Bereich der Besteuerung). In diesen Bereichen ist teils EU-weiter Regelungsbedarf gegeben, vielfach ist es aber auch schwierig bzw. bisher kaum gelungen, die wesentlichen öffentlichen Stellen direkt in Projekte einzubeziehen, um Teillösungen oder -verbesserungen zu entwickeln und somit direkt die gesetzgebende Ebene einzubeziehen.

Bei diesen Betrachtungen ist auch festzuhalten, dass insbesondere die Programme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit implizit und teils explizit den regionalen bzw. lokalen Charakter der Projekte betonen. Projekte zu Hemmnissen die eine klare nationale bzw. eventuell sogar potenziell europäische Dimension aufweisen, sind für diese Programme kaum geeignet.

Die folgende Tabelle zeigt eine Übersicht zu den meistgenannten Hemmnissen im Rahmen der Studie, eine Ersteinschätzung zur Relevanz der Hemmnisse aus österreichischer Sicht und, inwieweit ETZ in Österreich ein geeignetes Instrument für neue Ansätze zu diesen Hemmnissen sein kann.

Tabelle 12. Übersicht zu den meistgenannten grenzüberschreitenden Hemmnissen sowie Einschätzung von deren Relevanz für Österreich bzw. für ETZ

Politikbereich	Art der Hemm- bzw. Hindernisse	Einschätzung inwieweit für Österreich bedeutsam	Einschätzung des Potenzials von ETZ in Österreich
Arbeitsmarkt und Bildung	<p>Bei weitem der Bereich mit den meisten genannten Hemmnissen</p> <p>Beispiele der Hemmnisse:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anerkennung von Qualifikationen</li> <li>• Probleme bei grenzüberschreitenden Lehren im Rahmen der dualen Ausbildung</li> <li>• Zugangsbeschränkungen und Quoten für Studierende aus dem Ausland</li> <li>• Zugang zu Sozialversicherungssystem</li> <li>• Hoher Aufwand für Arbeitnehmer und Verwaltung durch komplexe oder fehlende bilaterale Besteuerungsabkommen</li> <li>• Hemmnisse – speziell für KMU – um grenzüberschreitend tätig zu sein</li> </ul>	<p><b>Hohe Relevanz</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sehr relevant aufgrund der geographischen Lage – stark wachsende Arbeitsmarktverflechtungen mit CZ, HU, SK, SI. Traditionell starke Verflechtungen mit DE, CH und FL. Teils gibt es Problembranchen mit besonders hohen Anteilen an wenig geregelten Arbeitsverhältnissen (z.B. Bau, Tourismus, Pflegeberufe).</li> </ul> <p>Gleiches gilt sinngemäß bezüglich der Verflechtungen im Bereich der Bildung; generell starkes Interesse an Bildungsmöglichkeiten in Österreich aus den Nachbarländern</p>	<p><b>Eingeschränktes Potenzial</b></p> <p><u>Arbeitsmarkt:</u> Bisherige Studien im Bereich Arbeitsmarkt von Sozialpartnern (Wirtschaftskammern, Gewerkschaften) – teils von Partikularinteressen geprägt. Änderungen rechtlicher Rahmenbedingungen sind ein politisch hochsensibles Thema – tendenziell als konfliktbehaftete Materie nicht in „Projekträumen“ vertreten.</p> <p><u>Bildung:</u> Generell bedeutsamer Bereich, aber die Projekte zielen eher auf pilothafte neue Ansätze in der Bildung und in der GÜZ auf den Abbau der Sprachbarrieren und Kennenlernen; die Beseitigung bestehender Hemmnisse wurde bisher weniger bearbeitet.</p>
Forschung, Technologie & Innovation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unternehmensebene: für KMU, d.h. den überwiegenden Teil der Unternehmen mangelnde Kenntnis der FTI-Strukturen und Angebote in den Nachbarländern und generelle Hemmnisse als Unternehmen grenzüberschreitend tätig zu sein</li> <li>• Ebene der Forscher bzw. der FTI-Institutionen: generelle Hemmnisse der grenzüberschreitenden Arbeitsmärkte; teils ungünstige Rahmenbedingungen um „beste Köpfe“ zu rekrutieren (v.a. hinsichtlich der Karriereplanung); Zusammenarbeit in FTI</li> </ul>	<p><b>Hohe Relevanz</b></p> <p>Den höchsten Anteil an den Gesamtausgaben im Bereich von FTI in Österreich haben die Unternehmen (rd. 48%); dabei ist als Besonderheit der hohe Auslandsfinanzierungsanteil festzuhalten – dies verweist auf die Bedeutung tief gehender wirtschaftlicher Verflechtungen im Bereich von FTI; die innovativen Unternehmen sind entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs</p>	<p><b>Sichtbares Potenzial</b></p> <p>Generell großes Interesse von Universitäten an den Programmen; die Programmverwaltungen können allerdings den effektiven FTI-Gehalt der Projekte sowie das längerfristige Potential der Kooperation im Auswahlverfahren schwer abschätzen; direkte unternehmensnahe Forschung ist bisher eher die Ausnahme in ETZ (da hier aus Sicht der Programmverwaltungen auch das Beihilfenrecht als weitere Komplikation betrachtet wird).</p>

Politikbereich	Art der Hemm- bzw. Hindernisse	Einschätzung inwieweit für Österreich bedeutsam	Einschätzung des Potenzials von ETZ in Österreich
	beruht meist auf personellen Kontakten – institutionelle programmatische Zusammenarbeit nur teilweise vorhanden; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Restriktionen nationaler Forschungsförderung</li> </ul>		
Soziale Sicherheit, Gesundheitssysteme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zugang zu Sozial- und Gesundheitsversorgungssystemen</li> <li>• Probleme bei grenzüberschreitenden Patiententransporten</li> </ul>	<b>Hohe Relevanz</b> Sehr relevant aufgrund der Lage – speziell in der Osthälfte Österreichs sind Versorgung und Standards teils weit höher als in den Nachbarländern	<b>Sichtbares Potenzial</b> Thema das zunehmend aufgegriffen wurde und wird – teils auch vor dem Hintergrund der besseren Nutzung und Nutzbarkeit vorhandener Kapazitäten in kleineren Spitälern in Grenzregionen (z.B. Gmünd, Hainburg). Beispielhaftes Modellprojekt in der spanisch-französischen Grenzregion <sup>65</sup> .
Verkehr und Mobilität	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlende grenzüberschreitende Angebote im öffentlichen Verkehr, fehlender Umweltverbund – insbesondere in wachsenden, funktionalen Stadtregionen</li> <li>• Fehlende Lückenschlüsse in den „Kapillarnetzen“ von Straße und Schiene</li> <li>• Probleme in der Interoperabilität im Schienenverkehr (EU-weit)</li> <li>• Fehlende Standards in Straßenerhaltung und Winterdienst</li> <li>• Fehlendes Management zur Bewältigung wachsender Verkehrsströme – Beeinträchtigung der Lebensqualität</li> </ul>	<b>Hohe Relevanz</b> Teils gibt es grenzüberschreitende funktionale Regionen – z.B. Rheintal; oder fehlende Kapillarnetze im Sinne des Umweltverbundes (z.B. Wien-Bratislava) oder fehlende regionale oder lokale Verbindungen (z.B. an der Grenze zu Ungarn oder zur Slowakei) Grenzüberschreitender Kfz-Verkehr im alpinen Raum ist eine zunehmende Umweltbeeinträchtigung	<b>Hohes Potenzial</b> Ist ein Thema in TN und GÜZ – von der Planung größerer Infrastruktur bis zum Bau regionaler bzw. lokaler Verbindungen
Industrie und Handel	Hemmnisse für Handel an der EU Außengrenze	<b>Hohe Relevanz</b> Wichtigster Außenhandelspartner außerhalb der EU sind für Österreich	<b>Eingeschränktes Potenzial</b>

<sup>65</sup> Hospital de la Cerdanya – Errichtung wurde aus ETZ finanziert, das Spital in der Gebirgsregion wird von einem EVTZ betrieben

Politikbereich	Art der Hemm- bzw. Hindernisse	Einschätzung inwieweit für Österreich bedeutsam	Einschätzung des Potenzials von ETZ in Österreich
	<p>Hemmnisse für grenzüberschreitende Dienstleistungsangebote</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterschiedliche Lohnniveaus und Standards (Stichwort „Sozialdumping“)</li> <li>• Unterschiedliche gewerberechtliche Regelungen</li> </ul>	<p>die USA – hier sind EU-Abkommen (TTIP) und die künftige Außenpolitik der USA entscheidend.</p> <p>Grenzüberschreitend angebotene Dienstleistungen sind – lagebedingt - von hoher Relevanz für Österreich. Ein Bereich, in dem großer Regelungsbedarf gesehen wird (Stichwort „Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern“)</p>	<p>Ebenso wie im Arbeitsmarktbereich handelt es sich um ein politisch sehr sensibles Thema mit EU-weitem Regelungsbedarf</p>
Planung und öffentliche Dienstleistungen	<p>Sprachbarrieren und nationale Gesetzesrahmen und dementsprechende Aufgabendefinition; inkompatible Rechtsrahmen, die rasche Lösung erschweren</p>	<p><b>Hohe Relevanz</b></p> <p>Aufgrund der Lage und Größe sehr bedeutsam für Österreich; eng mit anderen Bereichen verflochten – z.B. Zugang zu Sozial- und Gesundheitswesen, Verkehrsentwicklung, Schutz und Ausweitung von Biokorridoren, Suburbanisierung über Staatsgrenzen hinweg (z.B. Bratislava, Rheintal)</p>	<p><b>Sichtbares Potenzial</b></p> <p>Als Querschnittsthema in den Programmen im Rahmen der Investitionspriorität überall verankert – v.a. Raumplanung, Rettungswesen, Krisenmanagement, Katastrophenmanagement; wachsende Zahl von Projekten</p>
Umwelt- und Naturschutz, Management von Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlendes gemeinsames Management für grenzüberschreitende Naturschutzgebiete;</li> <li>• Fehlende grenzüberschreitende wasserwirtschaftliche Rahmenpläne und Ansätze für den Gewässerschutz</li> <li>• Fehlende Schutz- und Managementstrategie für grenzüberschreitende Trinkwasservorkommen</li> </ul>	<p><b>Hohe Relevanz</b></p> <p>Sehr bedeutsam – einerseits aufgrund der alpinen Gebiete und der Auswirkungen des Klimawandels und des Tourismus; andererseits aufgrund der schützenswerten Gebiete entlang weiter Teile des ehemaligen Eisernen Vorhangs</p>	<p><b>Hohes Potenzial</b></p> <p>Vielfach und sehr erfolgreich bearbeitetes Thema in GÜZ und TN; teils Projektpartnerschaften von besonderem Interesse und viele Initiativen, um lokale Akzeptanz zu stärken</p>

Quelle: Metis et al. – Easing legal and administrative obstacles in EU border regions (im Auftrag von: DG REGIO) (2016), Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2016

---

## 2.4 Schlussfolgerungen

Eine Kernfrage hinsichtlich der Betroffenheit von Politik und der Kooperationsbedarfe ist, für welche Problemlagen künftige ETZ-Programme Lösungen finden sollen. Der Blick auf die in den laufenden Programmen abgedeckten Themenbereiche zeigt, dass es sich überwiegend um langfristig für Österreich bedeutsame Agenden handelt. Das meint insbesondere die Bereiche FTEI, Natur- und Umweltschutz, Ressourcenmanagement, Bildungspolitik, Verkehrs- und Energiepolitik und verstärkte institutionelle Kooperation im Sinne eines Querschnittszieles.

Grenzüberschreitende und transnationale Programme setzen dabei auf unterschiedlichen Ebenen an und daher ist auch die Sicht auf Herausforderungen zwischen den beiden Programmtypen teilweise unterschiedlich.

- In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist es möglich, auf regionale Spezifika einzugehen – die Regionen haben eine stärkere Rolle im Programmierungs- und Entscheidungsprozess zu Projekten. Der spezifische Charakter einer Region in grenzübergreifenden Kooperationen hat damit einen wesentlichen Einfluss auf die Themenstellungen im Programm
- In transnationalen Programmen ist eher die gemeinsame, transnationale Perzeption des Themas entscheidend. Aufgrund der Vielzahl der Interessenslagen – bedingt durch die Zahl der Mitgliedstaaten und Akteure – sind Programme und Projekte tendenziell stärker Gegenstand von Experteneinschätzungen

In der gegenwärtigen Programmgeneration 2014-2020 wurde die Sicht auf die Herausforderungen durch die Vorgaben aus den EU-Verordnungen zu Investitionsprioritäten und Thematischen Zielen geprägt. So gibt es relativ offene Themen, die gleichsam als Querschnitt in der Mehrheit der Programme gewählt wurden: zu nennen sind hier die Prioritäten 1b (Forschung, Innovation, Technologietransfer), 6c (Schutz des Natur- und Kulturerbes) und 11 (Institutionelle Zusammenarbeit). Für die Bereiche Verkehr, Arbeitsmarkt und Bildung ergibt sich ein differenzierteres Bild hinsichtlich der gewählten Investitionsprioritäten. Die Mehrheit der Themen ist keineswegs neu - einzig das Thema Innovation nimmt in der aktuellen Programmperiode eine wesentlich stärkere Rolle ein und weist auf neue Kooperationsbedarfe und Herausforderungen in den Programmregionen hin.

Aus der Analyse der abgelaufenen und der aktuell laufenden Programmperiode ergeben sich auch keine Hinweise auf thematisch neue Herausforderungen. Die Rahmenbedingungen ändern sich zwar global, unmittelbar wirken sie aber nicht auf den ETZ-Bereich. Der STRAT.AT reflektiert die Leitstrategie EU 2020 und ihren Fokus auf Innovation und damit verbundene langfristige Strukturprobleme und Herausforderungen. Die im STRAT.AT genannten Herausforderungen sind aus heutiger Sicht für Österreich unverändert gültig. Auch die derzeit vertiefte Diskussion zu Entwicklungshemmnissen auf europäischer Ebene zeichnet zwar ein detaillierteres Bild in vielen Bereichen, nichtsdestotrotz sind die wesentlichen Punkte, wo es Bedarfe gibt, im gegenwärtigen thematischen Rahmen der ETZ-Programme angesprochen und bleiben zumindest mittelfristig unverändert.

Differenziert zu sehen ist die Rolle der Programme bzw. Projekte im Forschungs- und Innovationsbereich aufgrund der unterschiedlichen Ausgangspositionen in den Nachbarländern. In einer groben Betrachtung ist – mit Ausnahme Deutschlands und der Schweiz – Österreich derzeit gegenüber vielen Nachbarländern in der Rolle eines

Vorreiters bzw. Technologiegebers. Das bedeutet, tendenziell können Projekte einen Beitrag leisten, das vorhandene Entwicklungsgefälle zu verringern bzw. den Export von Wissen bzw. technologieintensiven Gütern zu fördern. ETZ erfüllt in solchen Fällen in klassischem Sinne den normativen Anspruch der europäischen Kohäsionspolitik.

Diese Perspektive gilt jedoch nicht uneingeschränkt: auch in Tschechien, Ungarn, Slowenien und der Slowakei sind vielfach interessante Spezialisierungen im Bereich der Forschung vorhanden und damit auch Raum für synergetische und komplementäre Ansätze zu Forschung und Innovation im internationalen Verbund. Das Entstehen derartiger Projekte beruht aber meist auf Dingen wie persönlichen Bekanntschaften oder informellen Netzwerken und folgt keiner übergeordneten Strategie.

Wirft man einen Blick auf die Veränderung von Rahmenbedingungen sind in erster Linie externe Einflussfaktoren zu nennen, die auf ETZ-Programme wirken:

- Die Zunahme der Bevölkerung in vielen Grenzregionen – ein mittel- und längerfristig wirksamer Faktor bezüglich neuer Infrastruktur und ordnungspolitischen Herausforderungen
- Die Finanzkrise, die aufgrund der Verknappung nationaler Förderungen und Budgetansätze für Akteure in vielen Bereichen (z.B. Universitäten) die Attraktivität von ETZ-Programmen erhöht
- Die politischen Veränderungen in vielen Nachbarländern, insbesondere den Visegrad-Staaten, die von einer zunehmend ambivalenten Haltung gegenüber Europäischen Interessen und Politikgestaltung geprägt sind

Es ist besonders wichtig, einen Blick auf die hier bereits angerissene Politikgestaltung im Rahmen der besprochenen Themen zu werfen. Ein möglicher Ansatz ist die Wahrnehmung neuer Chancen durch eine neue Sicht auf die Kooperationsbedarfe in den bereits jetzt in den Programmen verankerte Themen. Eine Optimierung der Ansätze dürfte vor allem in den Bereichen möglich sein, die primär Gegenstand der Politikgestaltung durch öffentliche Akteure sind. In diesem Zusammenhang sind folgende Punkte bedeutsam:

- ETZ-Programme werden durch öffentliche Akteure und öffentlichkeitsnahe Intermediäre bestimmt
- Die Auslegung der Themen in ETZ-Programmen ist breit. Für die Entwicklung neuer Ansätze und die mögliche Reaktion auf potenzielle zukünftige Herausforderungen ist das sinnvoll und sollte unverändert bleiben
- Die nationalen Strategien und deren Entwicklung sollte die grenzüberschreitende und transnationale Dimension bereits im Ansatz berücksichtigen. Das könnte neue Impulse und Chancen für ETZ-Programme bedeuten, wo diese strategischen Ansätze in „Projekträumen“ getestet werden könnten
- wichtig dürfte vor allem eine realistische Perspektive auf die Schaffung kritischer, politikrelevanter Massen durch ETZ-Projekte sein – hier wäre künftig eine engere Zusammenarbeit zwischen den Fachressorts und den Programmakteuren gefordert.

Dennoch wird es immer Themenbereiche geben, wo die potenzielle Rolle von ETZ-Programmen Einschränkungen unterliegt. Studien auf europäischer Ebene mit Blick auf Entwicklungshemmnisse aufgrund fehlender oder ineffektiver Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten weisen etwa auf ein Überwiegen rechtlicher und administrativer Hindernisse in den Bereichen Arbeitsmarkt und Bildung aber auch in

---

wirtschafts- bzw. handelspolitisch bedeutsamen Bereichen hin. Im Rahmen von ETZ dafür Lösungen zu finden, wird eine weitgehend utopische Angelegenheit bleiben:

- einerseits, weil diese Bereiche politisch sehr sensibel sind (insbesondere die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt) und damit eine offene Zusammenarbeit in ETZ-Projekten oft nicht zustande kommt oder nur sehr eingeschränkten politischen Einfluss haben kann
- andererseits ist es in vielen sensiblen Bereichen besonders schwierig, die an einer künftigen Politikgestaltung beteiligten Institutionen zu einer Partnerschaft im Rahmen eines ETZ-Projektes zu motivieren – dies auch vor dem Hintergrund der politischen Entwicklungen in vielen Nachbarländern. Das meint die wieder vermehrt aufkeimende Betonung nationaler Interessen und einer ambivalenten Haltung zu europäischer Politikgestaltung. Damit fehlt oft der politische Rahmen und Wille, strategische Projektentwicklung im Rahmen von ETZ zu begleiten und zu fördern

Generell orientiert sich die europäische Perspektive auf Hemmnisse an den vier Grundfreiheiten der Europäischen Union: Dienstleistungs-, Kapital-, Personenverkehrs- und Warenverkehrsfreiheit. Aktuelle Studien auf europäischer Ebene (DG Regio im Rahmen von 25 Jahre Interreg) legen nahe, dass zahlenmäßig rechtliche und administrative Hemmnisse klar überwiegen – diese sind ein quer durch alle Politikbereiche gehendes Problem. In einer ersten Einschätzung weisen alle im Zuge der DG Regio-Studien genannten Bereiche eine hohe Relevanz für Österreich auf: vor allem, da Österreich ein kleiner Mitgliedstaat mit exportorientierter Wirtschaft ist und der Ostteil an ehemalige Transformationsländer mit vier unterschiedlichen Sprachen grenzt, der Westteil an wirtschaftlich sehr starke deutsche Bundesländer bzw. die Schweiz. Damit sind die Verflechtungen im Wirtschafts- und Arbeitsmarktbereich sehr stark, jedoch mit sehr unterschiedlichen Voraussetzungen in den Nachbarländern. Hier ist anzumerken, dass im Rahmen der EU-weiten Umfrage zu Hindernissen in den Grenzregionen neben rechtlich-administrativen Hemmnissen in der Häufigkeit der Nennung die Sprache an zweiter Stelle steht.

Neben den vier Grundfreiheiten im Sinne des Europäischen Binnenmarktes sind in einzelnen Bereichen auch geopolitische Überlegungen zu grenzüberschreitenden Hemmnissen bedeutsam – dies betrifft insbesondere Schlüsselinfrastrukturen aus EU-Sicht, allen voran Energie- und Verkehrsnetze (TEN-E und TEN-T). Diese europäischen Politikbereiche hatten maßgeblichen Einfluss auf das kohäsionspolitische Ziel ETZ. Insbesondere die Formulierung von einigen Investitionsprioritäten im Rahmen des EFRE (Thematisches Ziel 7. Politikgestaltung) kann in gewissem Sinn als ‚Arbeitsauftrag‘ für ETZ im transnationalen Bereich verstanden werden.

Auf europäischer Ebene werden weiters Verkehr sowie Natur- und Umweltschutz – als wesentliche Herausforderungen genannt. Diese haben bereits jetzt eine klare Bedeutung in den meisten ETZ-Programmen. Das war außerdem großteils bereits in den Vorgängerprogrammen der Interreg-Generationen III und IV der Fall. Teilerfolge und Pilotansätze sind für zwei weitere genannte Bereiche zu nennen: soziale Sicherheit und Gesundheitswesen sowie Planung und öffentliche Dienstleistungen – hier wurden in den grenzüberschreitenden Vorgängerprogrammen der vierten Generation erste Projekte umgesetzt, die nun teils weitergeführt werden.

### 3 Ergebnisse, Wirkungen und Mehrwert – Indikatoren und deren Messung

#### Wesentliche Ergebnisse

- Die Erfassung von Ergebnissen und Wirkungen sind eine generelle Herausforderung für die ESIF-Programme. Dies gilt noch viel stärker für die auf Zwischenstaatlichkeit und Kooperation ausgerichteten ETZ-Programme. Die Gefahr liegt in der Sammlung eines „Indikatoren-Walds“ mit viel Aufwand und wenig Aussagekraft und einem unreflektierten Überstülpen eines Bewertungskonzeptes auf ETZ, das für große Mainstream-Programme entwickelt wurde.
- Die Periode 2007-2013 war in der Indikatorik stark an einfachen Projektoutputs orientiert. Sie war hinsichtlich der Erfassung von Ergebnissen und des Mehrwertes von ETZ nicht befriedigend. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Indikatorik als auch einer praktisch nicht mehr stattfindenden Evaluierung auf Programmebene. Letztlich gibt es damit kaum etwas Konsistentes zu berichten.
- Nach einer hohen Stabilität des Messsystems seit Ende der 1990er-Jahre wurde für die Periode 2014-2020 eine Revision von Seiten der EK vorgenommen. Es liegt ein theoretisch robustes Konzept vor. Das neue Evaluierungssystem hat grundsätzliches Potenzial zu aussagekräftigen Ergebnissen zu führen, wenngleich seine Umsetzung eine große Herausforderung für die Programme darstellt.
- Die Sichtung der Indikatorik zeigte, dass diese in der Periode 2014-2020 wesentlich konsistenter und nachvollziehbarer geworden ist. Allerdings zeigt sich im Hinblick auf die Eignung der gewählten Indikatoren 2014-2020 auf die Erfassung und Darstellung eines spezifischen Mehrwertes aus den ETZ-Programmen aber eine unbefriedigende Situation. Nur wenige Indikatoren sind in der Lage, den Mehrwert von ETZ aufzugreifen. Hinzu kommt, dass durch die ETZ-Programme keine signifikante Beeinflussung dieser Ergebnisindikatoren zu erwarten ist. Damit bleibt letztlich die Gefahr, den Mehrwert aus den ETZ-Programmen wieder nicht darstellen zu können.
- Insgesamt ist der Informationsstand über die ETZ/Grensräume erstaunlicherweise gering (was sich in den Analysekapiteln der Programme widerspiegelt) und beschränkt sich oft auf allgemeine statistische Beschreibungen. Es gibt kaum Informationen über „Flow-Größen“, die auf die Beziehungen zwischen den Regionen abzielen. Es scheint eine Wechselwirkung zwischen Informationsstand zu den Kooperationsräumen und den Ergebnisindikatoren zu geben. Derzeit besteht diesbezüglich ein Gleichgewicht auf niedrigem Niveau. Ein geringer Info-Stand über die Regionen führt zu wenig ambitionierten Indikatoren.
- Es gibt Ansatzpunkte zur Erfassung des Mehrwertes von ETZ. Diese werden jedoch meist in Evaluierungen erprobt und sind nicht in die Indikatorik und das Monitoring von Programmen integriert. Hier gilt es anzusetzen und diese in Evaluierungen entwickelten Ansätze systematisch in den Programmen auf europäischer Ebene zu integrieren.

---

Der folgende Abschnitt ist der zentralen Frage der Messung von Ergebnissen und Wirkungen sowie der damit verbundenen Indikatoren und Kriterien gewidmet. Zentrale Fragestellungen sind die Erfassung von Ergebnissen auf Programmebene oder, wie man aggregierte Programmerfolge quantitativ darstellen kann.<sup>66</sup>

Einerseits liefern ETZ-Programme - im Gegensatz zu Mainstream-Programmen - kaum politisch verwertbare Erfolgskennzahlen. Andererseits müssen sich ETZ-Akteure mit dieser Frage befassen, da auch auf europäischer Ebene Erfolge der Kohäsionspolitik – und damit auch jene im Rahmen von ETZ - leicht verständlich und kommunizierbar gemacht werden müssen.

### Das Konzept der Periode 2007-2013

Im Arbeitspapier der Kommission über Indikatoren aus dem Jahre 1999 wurde der grundsätzliche Bezugsrahmen gelegt und die Terminologie festgelegt. Nach Ansicht der EK bestand 2007-2013 vor allem die Herausforderung in der Verbesserung einzelner Aspekte und deren besseren Vermittlung des Konzeptes, und nicht in einer völligen Überarbeitung.<sup>67</sup> Die Methodik der Programmperiode 2007-2013 weist daher gegenüber den Ende der 1990er-Jahre definierten Konzepten hohe Kontinuität auf.

#### Box 10. Leitlinien der Europäischen Kommission 2007-2013

In der Periode 2007-2013 wurden zwei Leitlinien von der EK herausgegeben:

- Im Arbeitsdokument 2 (Indikatoren für Begleitung und Bewertung), August 2006, wurden die Interventionslogik und die korrespondierenden Indikatorentypen sowie die fünf Evaluierungskriterien erläutert. Weiters wurden Hauptindikatoren für den EFRE und den Kohäsionsfonds definiert. Für ETZ wurden sehr einfache Hauptindikatoren auf Ebene der Outputs definiert (Anzahl der Vorhaben, Zahl der teilnehmenden Personen).
- Im Arbeitsdokument Nr. 5 (Bewertung während des Programmplanungszeitraumes), April 2007, wird der Übergang von der obligatorischen Halbzeitbewertung (2003) und deren Aktualisierung (2005) zur flexiblen laufenden Bewertung beschrieben. Es wurde von der EK bereits empfohlen einen Bewertungsplan auch für das ETZ-Ziel aufzustellen, zudem wurden Qualitätsstandards für die Evaluierung formuliert.

Die Terminologie der Indikatorik 2007-2013 ist wie folgt zu beschreiben:

- **Outputindikatoren** beziehen sich auf Tätigkeiten.
- **Ergebnisindikatoren** beziehen sich auf die direkten und unmittelbaren Effekte für direkt Begünstigte (= Projektträger) Sie liefern Informationen über Veränderungen bspw. im Verhalten, in der Leistungsfähigkeit der Projektträger bzw. jener Akteure, die die Leistungen in Anspruch nehmen.
- **Wirkungsindikatoren** beziehen sich auf die Auswirkungen des Programms über diese unmittelbaren Effekte hinaus. **Spezifische Auswirkungen** sind die Effekte, die sich erst nach einer gewissen Zeit einstellen, aber dennoch in direkter Beziehung zur Maßnahmen und den Projektträger stehen (z.B. neue Umsätze aufgrund eines neuen Produktes). Bei den **allgemeinen Auswirkungen** handelt

---

<sup>66</sup> Siehe dazu auch die weiterführenden Tabellen im Anhang 3 dieses Impulspapieres

<sup>67</sup> Siehe EK DG Regio, Arbeitsdokument 2 – Indikatoren für Begleitung und Bewertung, 2006

es sich um längerfristige Effekte, die einen größeren Teil der Bevölkerung betreffen.

Weiters wurde zwischen **Kontextindikatoren** (quantifizierte Angaben zur sozioökonomischen Lage und Umweltsituation) sowie **Programmindikatoren** unterschieden, mit Hilfe derer die Veränderung der sozioökonomischen Gegebenheiten bewertet werden.

### 3.1 Indikatorik in den Programmen 2007-2013

Die Indikatorik blieb damit gegenüber den Vorperioden weitgehend stabil. Eine Sichtung aller österreichischen Programme zeigt, dass

- sich die verwendeten Indikatoren weitgehend auf Projektoutputs bezogen haben, die prinzipiell dazu geeignet sind einen Überblick über die durch das Programm hervorgebrachte Projektstruktur zu geben, jedoch keine Bezüge zu Ergebnissen und zur Kooperation herstellen (z.B. number of tourism projects)
- in wenigen Fällen erkennbar ist, dass es sich um grenzüberschreitende Kooperationen handelt (z.B. number of initiatives aimed better cooperation and capacity building of employment services etc.)
- ein spezifischer Indikator eingeführt wurde, der über die Kooperationsintensität herangezogen werden kann (Kooperation nach vier verschiedenen Kriterien oder vier Projektphasen).<sup>68</sup>
- die Auswertung der Programme und deren Indikatorik insgesamt eine Fülle von Einzelindikatoren zeigt, die hinsichtlich ihrer Output, Ergebnis- und Wirkungsdimension keine klare nachvollziehbare Strukturierung aufweisen.

Die erreichten Ergebnisse der ETZ-Programme wurden überwiegend als Einzelprojektergebnisse (selektiv – und nicht repräsentativ – ausgewählte Momentaufnahmen in Broschüren) oder mittels einfach gehaltener Outputindikatoren beschrieben. Die erreichten Ergebnisse wie etwa 1.358.500 touristische Besucher im AT-SK-Programm waren schwer mit Programmeffekten in Übereinstimmung zu bringen und stellten teils eher Kontextindikatoren ohne direkten Programmbezug dar, teils waren die Ergebnisse Projekten geschuldet. In einem Fall wurden Fernsehbeiträge produziert; in einem weiteren Projekt wurden breit angelegte touristische Marketingmaßnahmen umgesetzt. Auf Basis dieser Grundlagen gelang es nicht – abgesehen von der selektiv präsentierten Projektebene – die durch die ETZ-Programme erzielten Veränderungen zu demonstrieren. Bewertung als laufende Aufgabe wurde nicht als integrierter Teil der Programmumsetzung gesehen.

<sup>68</sup> Eine im Rahmen des STRAT.AT-Berichtes 2012 vorgenommene Auswertung zeigte, dass annähernd 60% der Projekte vier Kooperationskriterien (gemeinsame Entwicklung, gemeinsame Durchführung, gemeinsames Personal, gemeinsame Finanzierung) erfüllten, wobei die Kooperationsintensität an den alten Binnengrenzen der EU ausgeprägter ist (ÖROK 2012).

Tabelle 13. Indikatoren in ausgewählten grenzüberschreitenden Programmen mit österreichischer Beteiligung in der Periode 2007-2013

	Priorität 1: Innovation, Wettbewerbsfähigkeit	Priorität 2: Nachhaltige Entwicklung
OP	Indikator	Indikator
BAY-AT	No. of projects to support clusters and networks	No. of projects for joint improvement of the environment
	No. of projects which focus on innovation and new markets	No. of cooperation projects between public bodies
	No. of projects to network SMEs and research bodies	No. of projects to improve accessibility
	No. of projects related to education and qualification	No. of projects related to renewables
	No. of projects related to tourism	No. of projects related to risk prevention
AT-HU	No. of projects related to leisure, tourism	No. of projects related to risk prevention
	No. of projects related to research and technology	No. of projects related to biosphere management
	No. of projects related to human resource management	No. of projects related to renewables and energy efficiency
	No. of permanent networks established	No. of permanent networks established
AT-SK	No. of organisations participating in RDTI	No. of transport studies
	No. of services for SMEs introduced	No. of transport investment projects
	No. of visitors of tourism destinations p.a.	No. of municipalities involved in cooperation for better regional governance
	No. of organisations benefiting from education & training	Total nature areas covered by common management initiatives (sq.m.)
	No. of person benefiting from improved health & social services	No. of activities improving the joint protection / management of the environment
AT-CZ	No. of projects related to clusters, networks	No. of projects improving the accessibility
	No. of projects with innovative, technology oriented approach	No. of projects related to joint protection of nature/environment
	No. of projects related to tourism	No. of projects related to risk prevention
	No. of projects related to education & qualification	No. of projects developing collaboration in public services
	No. of projects related to health and social integration	No. of people to people actions

Quelle: Metis GmbH, Andreas Resch, Jährliche Berichte zur Programmumsetzung 2012, selektive Auswahl von Indikatoren

### 3.2 Evaluierungen in der Periode 2007-2013

Während also in der Indikatorik grundsätzlich Stabilität vorherrschte wurden die Anforderungen von Seiten der Europäischen Kommission an die Bewertungstätigkeit (=Evaluierung) – im Vergleich zur Vorgängerperiode 2000-2006 – stark reduziert und das Bekenntnis zur „Verhältnismäßigkeit“ erneuert. Die in der Periode 2000-2006 noch

erforderliche Halbzeitbewertung und die Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurden (außer im ELER) abgeschafft.

Das flexible Angebot der Verordnungstexte und der Empfehlungscharakter führten dazu, dass die Programmbehörden die laufende Bewertungstätigkeit auf ein Minimum zurückführen. Teilweise unternahmen operative Umsetzungsträger Evaluierungen von einzelnen Maßnahmen. Diese Evaluierungen folgten jedoch keinem systematischen Ansatz, wurden intern durchgeführt und nicht immer publiziert. Diese allgemein zu beobachtende Entwicklung in der Periode 2007-2013 gilt auch im speziellen für die ETZ-Programme.

Vor allem die ETZ-Programmbehörden waren in erster Linie mit administrativen Problemen im Verwaltungs- und Kontrollsystem beschäftigt. Beispielsweise führte von den Programmen AT-HU, AT-SK, AT-CZ, AT-BAY nur das Programm AT-SK eine laufende Evaluierung mit Fokus auf Prozess und Durchführung (und weniger auf Ergebnisse) durch, deren Ergebnisse nicht veröffentlicht wurden. Außerdem fand im Rahmen der ÖROK eine Reflexion zu 15 Jahren INTERREG/ETZ statt, die jedoch keine Evaluierung darstellte.<sup>69</sup> Innerhalb Österreichs wurde ETZ von einzelnen Regionen in Evaluierungen mit eingebunden z.B. im Rahmen der Halbzeitevaluierung der räumlich-orientierten Maßnahmen der EU-Programme (Integrierte nachhaltige Raumentwicklung, LEADER und ETZ 2007-2013) in der Steiermark.<sup>70</sup>

### Die Periode 2007-2013 - Zusammenfassung

Die ETZ-Periode 2007-2013 war durch eine Fortschreibung des Indikatorensystems und einem offenen Evaluierungskonzept gekennzeichnet. In der Indikatorik war infolge des Lead-Partnerprinzips und der Einführung eines Indikators, der näherungsweise Kooperationsintensitäten signalisiert (nach vier Kriterien oder vier Phasen), eine Verbesserung erkennbar. Die meisten Indikatoren informierten jedoch eher über die Programm- und Projektstruktur als über Ergebnisse. Ein systematischer Zusammenhang in Richtung Ergebnisse im Hinblick auf die Projekte und die damit erzielten Veränderungen, geschweige denn über Hinweise für über die Projekte hinausgehende Wirkungen ist nicht ableitbar. In solchen Situationen müssen Evaluierungen – soweit sie überhaupt durchgeführt werden – in der Erfassung rudimentärer Daten zur Programmumsetzung hängen bleiben. Aufgrund des gleichzeitigen Rückgangs der Evaluierungen zeigt sich, dass sich auch nach zwei Perioden Kohäsionspolitik in Österreich das Evaluierungsverständnis keineswegs verfestigt hatte. Es kann letztlich über die ETZ-Periode 2007-2013 (Fokus: GÜZ) nichts Systematisches berichtet werden. Das gilt, wie die Arbeit in Projekten für DG Regio zeigten, durchaus – mit wenigen Ausnahmen – für Programme in der gesamten EU.

### 3.3 Die Rahmenbedingungen und das Messkonzept 2014-2020

Mit der Periode 2014-2020 hat die Ergebnisorientierung und somit das ganze Bewertungssystem wieder einen höheren Stellenwert bekommen, und wurde in ein neues Konzept gegossen. Mit ihr wird auf die immer wiederkehrende Kritik einer mangelnden Wirksamkeit bisheriger Programme reagiert und sie soll dazu führen, dass die Ergebnisse der neuen Strukturfonds-Programme klarer sichtbar sind und nachvollziehbar überprüft werden können.

<sup>69</sup> ÖROK (2011): 15 Jahre INTERREG / ETZ in Österreich: Rückschau und Ausblick - Schriftenreihe Nr. 183

<sup>70</sup> Siehe ÖIR GmbH (2010/2011); Halbzeitevaluierung der Förderschienen Integrierte nachhaltige Raumentwicklung, LEADER und Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ) 2007-2013; Projektdauer: 2010-2011; beauftragt von: Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Abt. 16

---

Nicht zuletzt aufgrund des dramatischen Rückganges der laufenden Evaluierungstätigkeit in der Periode 2007-2013 (außer bei ELER-Programmen) wurde 2014-2020 im EU-Rechtsrahmen ein generalüberholtes Bewertungssystem mit hohen Anforderungen vor allem an die Wirkungsevaluierung vorgegeben.

Die Bausteine des neuen Bewertungssystems sind folgende:

- Eine besser entwickelte Interventionslogik der Programme mit definierten programmspezifischen Ergebnissen je Investitionspriorität.
- Ein Satz europäischer Kernindikatoren u.a. für ETZ (Output und Ergebnisse), die durch programmspezifische Indikatoren ergänzt werden.
- Der verbindliche Bewertungsplan.
- Erweiterte jährliche Durchführungsberichte, die 2017 und 2019 vorzulegen sind sowie ein zusammenfassender Bericht zur Programmbegleitenden Evaluierung 2022. Diese Evaluierungsberichte sind nunmehr Teil der rechtlich verbindlichen Durchführungsberichte. Die EK hat nunmehr die rechtliche Handhabe die Qualität der Berichte zu beeinträchtigen und hat daher wesentlich mehr Einflussnahme auf die Qualität der Evaluierungen.
- Regelmäßige Berichterstattung über Begleitungs- und Bewertungsaktivitäten in den Durchführungsberichten.
- Unterstützung der Begleitungs- und Bewertungsbeauftragten durch den neu eingerichteten DG Regio Evaluation Helpdesk (anstatt des Expert Evaluation Networks).

Es gibt somit ein wesentlich mehr ins Detail gehendes System für die programmbegleitende Evaluierung („Bewertung während des Programmplanungszeitraums“ lt. VO (EU) Nr. 1303/2013) für Kooperationsprogramme bis 2022 (Lieferung des zusammenfassenden Berichts zur Programmbegleitenden Evaluierung).

Von Seiten der Europäischen Union besteht die verbindliche Vorgabe, Evaluierungen zur Verbesserung der Qualität der Umsetzung der Kooperationsprogramme sowie zur Bewertung ihrer Wirksamkeit, ihrer Effizienz und ihrer Auswirkungen vorzunehmen<sup>71</sup>. Konkret soll mindestens einmal während des Programmzeitraumes bewertet werden, wie die Unterstützung aus dem EFRE zu den Spezifischen Zielen des Programms beigetragen hat bzw. beiträgt<sup>72</sup>.

Für die programmbegleitende Evaluierung des Kooperationsprogramms war von der VB ein Evaluierungsplan in Abstimmung mit den Programmpartnern zu erstellen, der vom Begleitausschuss zu genehmigen war<sup>73</sup>. Der Evaluierungsplan bildet die Grundlage für die Programmbegleitende Evaluierung und steckt den thematischen, methodischen und zeitlichen Rahmen der Evaluierungstätigkeit ab.

Die Förderperiode 2014-2020 ist durch eine signifikante Erhöhung der Anforderungen an die Ergebnis- und Leistungsorientierung und damit eine stärkere Fokussierung auf die Interventionslogik gekennzeichnet<sup>74</sup>. Im Gegensatz zu früheren Evaluierungen, die sich zumeist auf Durchführungsevaluierungen beschränkten, rückt die Bewertung der

---

<sup>71</sup> Vgl. Art. 54 Abs. 1, Art. 56 Abs. 3, Allgemeine Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

<sup>72</sup> Vgl. Art. 56 Abs. 3 VO (EU) Nr. 1303/2013).

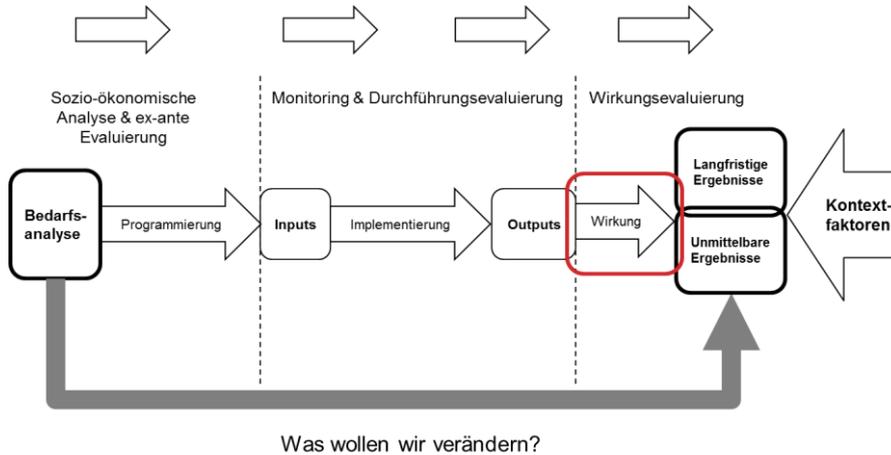
<sup>73</sup> Vgl. Art. 114 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1303/2013

<sup>74</sup> Siehe: Guidance Document on Monitoring and Evaluation (März 2014); Guidance Document on Evaluation Plans (Februar 2015).

Nettowirkung im Rahmen der Wirkungsevaluierung einer Intervention in den Vordergrund.

Die folgende Abbildung veranschaulicht den neuen Ansatz des EFRE im Bereich der Wirkungsevaluierung, die auf die Durchführungsevaluierung aufbaut.

Grafik 5. Interventionslogik - Definition der Wirkung eines Programmes



Quelle: Eigene Erstellung auf Basis von IDEA, Fabrizio Barca und Philip McCann

**Die Terminologie der Indikatorik 2014-2020 zeigt sich wie folgt:**

- In der neuen Terminologie beziehen sich die Outputs sowohl auf die Tätigkeiten als auch auf die direkt und unmittelbar durch die Projekte erzielten Effekte (bisherige Ergebnisindikatoren). Dazu werden gemeinsame und programmspezifische Outputindikatoren definiert. Die Ergebnisindikatoren aus früheren Perioden werden damit mit den Outputs zusammengezogen.
- Die Ergebnisindikatoren der aktuellen Periode wurden neu definiert und beschreiben die Entwicklung der durch ein Ziel adressierten Grundgesamtheit (z.B. innovierende Unternehmen).
- Wirkungen wiederum werden durch den Beitrag des Programms zur Veränderung der Ergebnisindikatoren berechnet.

Die (Netto)Wirkung kann lt. Leitlinien der EK durch ökonometrische/quantitative Methoden bewertet werden oder durch den qualitativen Nachweis der Plausibilität der Wirkungskette mittels des theoriebasierten Ansatzes. In beiden Fällen stellt die Interventionslogik des Programms den Kern der Evaluierung dar. Im Rahmen von Kooperationsprogrammen sind theoriebasierte Ansätze wesentlich geeigneter, um dem Charakter der Intervention zu entsprechen. Laut Evaluierungsplänen (soweit bekannt) soll die Wirkungsevaluierung für die Kooperationsprogramme vorrangig theoriebasiert vorgenommen werden.

Erfahrungsgemäß können quantifizierbare Indikatoren („Messgrößen“) nur sehr eingeschränkt komplexe Zielbündel abdecken, weil in der Praxis erhebliche Datendefizite bestehen und eigene Felderhebungen für Daten aufwändig sind. Als flexible Ergänzung zu Messgrößen bietet sich die Definition von Erfolgsbedingungen an. Hier ist zu beschreiben, welche Erfolgsbedingungen gegeben sein müssen, um bestimmte Ziele zu erreichen. Diese Art von Erfolgsbedingung wird in der „Theorie der

---

Veränderung“ verwendet. Erfolgsbedingungen erweitern das Feld der Bewertungsmaßstäbe daher beträchtlich und betreffen bspw. erforderliche Qualifikationen oder Rahmenregelungen, die geschaffen werden müssen. Ein hohes Ausmaß erfüllter Erfolgsbedingungen lässt auf ein hohes Ausmaß der Zielerreichung schließen.

Der theoriebasierte Ansatz ermöglicht insgesamt also Aussagen zur Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung durch die Programmintervention in Abgrenzung zu anderen Einflüssen. Diese Vorgehensweise erweitert die übliche „Meinungsbefragung“ von Projektakteuren um nachprüfbarere Elemente und liefert eine solidere Wirkungsbeurteilung. Die Überprüfung der Bedingungen und Voraussetzungen ist besonders dann hilfreich, wenn Wirkungen nicht direkt beobachtet werden können und trotzdem bewertet werden sollen.<sup>75</sup>

### **3.4 Abschätzung von Wirkungen: Ein ambitioniertes Konzept**

Eine wesentliche Anforderung der Programmperiode 2014-2020 ist die Quantifizierung der Ergebnisindikatoren und die Abschätzung des Wirkungsbeitrages.

Hier muss eine Methodik gefunden werden, welche die Quantifizierung der programmspezifischen Ergebnisindikatoren und die Abschätzung des Wirkungsbeitrages erlaubt. Das heißt, in welchem Ausmaß die beobachtbare Veränderung durch die Kooperationsprojekte bewirkt werden und nicht etwa durch andere Einflussfaktoren. Programmspezifische Ergebnisindikatoren stehen im Mittelpunkt des Evaluierungsinteresses. Sie bilden die Entwicklung in der Grundgesamtheit ab, bspw. die Anzahl der Übernachtungen im Programmgebiet.

Laut Vorgaben der Evaluierungseinheit der DG Regio müssen programmspezifische Ergebnisindikatoren über den Kreis der direkt Begünstigten hinausreichen und die relevante Grundgesamtheit in einem Politikfeld abbilden. Während bis zur Periode 2007-2013 die Ergebnisse weitgehend auf Projektebene erfasst und aggregiert wurden (bzw. in ETZ sich weitgehend auf einfache Outputs beschränkten), werden in der neuen Denklogik die Wirkungen auf Basis der Veränderung der Grundgesamtheit der Zielgruppe gemessen, die geförderte und nicht geförderte Projekte inkludiert.

Die Veränderung der Ergebnisindikatoren kann, muss aber nicht von Förderprojekten abhängen und wird durch die Kontextfaktoren beeinflusst. Daher sollte die Entwicklung der Ergebnisindikatoren unabhängig von den Förderprojekten beobachtet werden (eine Forderung der EK – DG Regio). Ergebnisindikatoren liefern Hinweise, wie die Realentwicklung in einem Referenzgebiet oder Handlungsfeld tatsächlich abläuft und sind daher von hohem Interesse für die Ausgestaltung der Entwicklungsmaßnahmen. Die Veränderung der Ergebnisindikatoren mittels einer standardisierten Methode erfassen zu können, ist daher eine fundamentale Aufgabe des Programms und der Evaluierung.

In einem ersten Schritt wird der Entwicklungsverlauf der Ergebnisindikatoren analysiert und in einem Bewertungsschritt – unabhängig von den dahinterliegenden Instrumenten – nach Zielkonformität beurteilt. Aufgabe der Evaluierung ist es dann, in einem zweiten Schritt, den Einfluss von Kooperationsprojekten auf die Veränderung des Ergebnisindikators festzustellen.

---

<sup>75</sup> INTERACT bietet neuerdings e-learning tools auf seiner Website und über andere Kanäle für die Evaluierung an, u.a. für die theory based impact evaluation.  
Quelle: <https://www.youtube.com/watch?v=QQN2H9qjcnY>

Wenn die Veränderung des Ergebnisindikators in die gewünschte Richtung geht, ist der positive Einfluss der Kooperationsprojekte nachzuweisen. Geht die Veränderung des Ergebnisindikators in eine nicht gewünschte Richtung, ist nachzuweisen, dass die Kooperationsprogramme einen dämpfenden Effekt auf die Negativentwicklung hatten.

Um den Einfluss von Entwicklungsmaßnahmen feststellen zu können wird oftmals auf plausible Zusammenhänge entlang der Wirkungskette zurückgegriffen. Bspw. in welchem Ausmaß notwendige Vorleistungen (Input, Output, realisierte Erfolgsbedingungen) einen Einfluss auf die Veränderung des Ergebnisindikators haben könnten. Die Beitragsanalyse ist methodisch ambitioniert, da verschiedene Einflussfaktoren isoliert werden müssen.

Es ist methodisch herausfordernd, kausale Zusammenhänge zwischen Veränderung der Zielindikatoren im Referenzgebiet oder im Handlungsfeld und den umgesetzten Projektbündeln herzustellen, etwa durch Nachzeichnen der Wirkungspfade einen ersten Einstieg in die Wirkungsmessung zu gewährleisten.

### 3.5 Indikatorik in den Programmen 2014-2020

Das neue Messkonzept stellt insbesondere für GÜZ neue Rahmenbedingungen & Herausforderungen dar. Der Fokus der Analyse der Indikatorik und Programme 07-13 sowie 14-20 wird daher in diesem ersten Schritt auf GÜZ gelegt. Für die weiterführenden Analysen unter Berücksichtigung der Transnationalen Programme sei auf Abschnitt 3.6. verwiesen.

Eine Auswertung der in den GÜZ-Programmen verwendeten Indikatoren zeigt eine sehr heterogene, nicht immer befriedigende Situation. Die Ambivalenz besteht vor allem hinsichtlich der Art und Reichweite der verwendeten Indikatoren für ETZ-Programme. Das Wesen von ETZ-Programmen liegt in einer verstärkten Zusammenarbeit. Es gibt gute Beispiele von Ergebnisindikatoren in den ETZ-GÜZ, die „Kooperation“ in den Mittelpunkt stellen und mit Surveys zur Datengenerierung arbeiten:

- Anteil der grenzüberschreitend aktiven Forscher an Forschungseinrichtungen im Programmgebiet (IT-AT, ABH)
- Anzahl der Unternehmen, die in grenzüberschreitenden Netzwerken und Innovationscluster teilnehmen (IT-AT)
- Ausmaß der Kooperation von Schlüsselakteuren im Programmgebiet zur Förderung höherer Bildung und Lebenslangem Lernen (Umfrage)
- Monatlicher Durchschnitt der Radfahrer und Fußgänger bei der Zählstelle (SK-AT)
- Reduzierung der wesentlichen Engpässe entlang des Alpen-Karpaten-Korridors, die den Wildtier-Korridor unterbrechen (SK-AT)
- Kapazität des öffentlichen Grenzverkehrs an einem durchschnittlichen Arbeitstag (Forschungsarbeit im Brawisimo-Projekt) (SK-AT)
- Ausmaß der Kooperation von Schlüsselakteuren im Programmgebiet zur Unterstützung einer stärkeren institutionellen Kapazität (Umfrage) (SK-AT)
- Steigerung der Kooperationsintensität unter den Akteuren (alle CBC-Programme) im Rahmen des Zieles 11.

---

Eine auf einen Mehrwert auf die Kooperation ausgerichteten Indikatorik beschränkt sich auf diese Beispiele. In vielen Bereichen wird jedoch auf Daten der offiziellen Statistik zurückgegriffen. Dabei werden Indikatoren definiert wie:

- Zahl der Personen im Bereich Forschung und Entwicklung im Programmgebiet (Bay-AT);
- Die Forschungsquote (SI-AT, AT-CZ) bzw. F&E-Aufwendungen im Wirtschaftssektor in % zum BIP (IT-AT, AT-CZ, ABH);
- Zahl der Ankünfte (IT-AT), Gästenächtigungen (SI-AT, AT-CZ) bzw. Nächtigungen in der Nebensaison bezogen auf die gesamten Nächtigungen (Bay-AT);
- CO<sub>2</sub>-Emissionen und Feinstaubmissionen im Programmgebiet (ABH);
- Zahl der exportierenden Unternehmen (SI-AT);

Diese verbreitet eingesetzten Indikatoren sind nicht auf einen Mehrwert aus der Kooperation orientiert, sondern signalisieren die Stärkung der Region z.B. hinsichtlich Forschung oder einen Abbau einer Problemlage in der Region (z.B. Reduktion von Emissionen) als Zielsetzung. Hierbei ist davon auszugehen, dass die Relation des Programmes zu den gewählten Indikatoren nicht in einer relevanten Größenordnung liegt, um eine signifikante Beeinflussung zu erreichen. Gleichzeitig zielen diese Indikatoren auf Struktur- und Entwicklungsdaten im ETZ-Raum ab, ohne jedoch auf Formen der Kooperation einzugehen.

#### Zwischenresümee 2014-2020

Es liegt ein generell fundiertes und robustes Bewertungssystem vor, das theoretisch gut konzipiert und inhaltlich anspruchsvoll ist. Die Kooperationsprogramme sind zwar in das allgemeine ESIF-Zielsystem eingebunden (früher Lissabon-Strategie, jetzt EU2020), das Set an EU-übergreifenden Kernindikatoren wurde jedoch reduziert. Gleichzeitig gibt es mehr Möglichkeiten, programmspezifische Ansätze und Indikatoren einsetzen, um den spezifischen Zielen und dem verfügbaren finanziellen Volumen besser zu entsprechen. Dieser Ansatz ermöglicht es den Programmbehörden, Wege abseits von Mainstream Monitoring und Evaluierung zu nehmen, d.h. die verstärkte Option, adäquate Ziele und Messgrößen zu formulieren. Derzeit ist jedoch nicht klar, ob die Programmbehörden diese neuen Möglichkeiten auch nutzen werden.

Grundsätzlich sind die Messmethodik und die Indikatorik der Programme in der Periode 2014-2020 wesentlich konsistenter und nachvollziehbarer geworden. Im Hinblick auf die Eignung der gewählten Indikatoren in den GÜZ-Programmen 2014-2020 auf die Erfassung und Darstellung eines spezifischen Mehrwertes aus den ETZ-Programmen zeigt sich jedoch eine unbefriedigende Situation. Deutlich mehr als die Hälfte der Ergebnis-Indikatoren beschreibt ein Entwicklungsziel für die Region (z.B. Stärkung der Forschung), wie dies auch über die Mainstreamprogramme erfolgt. Auf die Spezifität von Kooperationsprogrammen oder das Zusammenwachsen der Regionen wird jedoch nicht eingegangen. Nur wenige Indikatoren sind identifizierbar, die diesbezüglich Anhaltspunkte liefern und damit auch den Mehrwert von ETZ aufgreifen können. Hinzu kommt, dass durch die ETZ-Programme keine signifikante Beeinflussung dieser Ergebnisindikatoren zu erwarten ist. Damit bleibt letztlich die Gefahr, den Mehrwert aus den ETZ-Programmen wieder nicht darstellen zu können.

Einen wichtigen Ansatzpunkt bietet das in allen GÜZ-Programmen zur Anwendung kommende Thematische Ziel 11 im Hinblick auf die „Stärkung der Kapazitäten und

Zusammenarbeit von Institutionen und Akteuren“, mit meist survey-basierter Datenerfassung. Hierbei könnte tatsächlich eine auf den ETZ-Mehrwert ausgerichtete Datenbasis entstehen, wenn über entsprechende differenzierte Surveys Panelerhebungen vorgenommen werden, die auch über einen längeren Zeitraum durchgeführt werden.

### 3.6 Weitere Analysen im Kontext des Mehrwertes von ETZ durch Kooperationen

Tatsächlich lassen sich Studien finden, die sich an die Bewertung des Mehrwertes anlehnen. Diese sind jedoch weniger direkt aus der Indikatorik der Programme und den Monitoring-Indikatoren abgeleitet als in Evaluierungen in der Periode 2007-2013 erhoben und zusammengestellt:

Die Nachhaltigkeit von Projekteffekten bzw. deren Wirkungen, die über das Projektende hinausreichen, wurden in dem Programmraum Ostseeraum erstmals im Jahr 2014 systematisch untersucht (Rambøll Management Consulting, Analysis of Projects 2007-2013 and Contribution to EU 2020 and EUSBSR Strategies, Dezember 2014). Auch diese Studie fokussiert auf themenübergreifende Wirkungen. Sie differenziert nach Wirkungen innerhalb der Partnerstruktur (z. B. Formalisierung/Institutionalisierung von Netzwerken und Aktivitäten nach Projektende; Zunahme des strategischen Gewichts der Projektthemen innerhalb der Partnerschaft; praktische Anwendung bzw. Umsetzung von erarbeiteten Konzepten und Tools) und außerhalb der Partnerstruktur (praktische Anwendung bzw. Umsetzung von erarbeiteten Konzepten und Tools außerhalb der Partnerstruktur, Input für Änderung von Politiken und Verwaltungshandeln, Einfluss auf längerfristige Strategie von Organisationen außerhalb der Partnerschaft).

Ansätze zur Erfassung und Analyse von Wirkungen der transnationalen Kooperationen bieten auch die noch nicht fertiggestellte BBSR Studie „Untersuchung der Wirkungen der transnationalen Zusammenarbeit am Beispiel von INTERREG IVB Projekten“ (Rambøll Management Consulting GmbH).

Die ersten Zwischenergebnisse zeigen, dass die mit Abstand am häufigsten adressierte Wirkungsdimension die "Steigerung des Wissens und der Kompetenz von regionalen und nationalen Entscheidungsträgern" ist. Bei der großen Mehrheit der untersuchten Projekte berichten die beteiligten Akteure von einer im Zuge der Umsetzung deutlich verbesserten Kommunikation untereinander. Die Europa-Kompetenzen, d.h. die Fähigkeiten transnational zu arbeiten, haben sich erkennbar erhöht. Dies zeigt sich insbesondere an verbesserten Sprachkompetenzen, neuen Kontakten und einem besseren Verständnis für die kulturellen Besonderheiten der Nachbarn.

Neben diesen individuellen Kompetenzen verbesserten viele Projekte auch strukturell die transnationalen Beziehungen. Bei einer großen Anzahl an Projekten bildeten sich neue und über die Projektdauer hinaus bestehende Kooperationsbeziehungen zwischen Projektpartnern.

#### Ergebnisse der Ex-post Evaluierung der Programme 2007-2013

Weitere Evaluierungsergebnisse wurden im Rahmen der Ex-post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013<sup>76</sup> und im Synthese Bericht zu ETZ (Work

<sup>76</sup> ADE, Ex-post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, Work Package 11 – European territorial Cooperation (2016)

---

Package 1, Applica et al 2016) vorgelegt. Das Gesamtziel der Evaluierung war es, die Ergebnisse der Interreg-Programme zu bewerten.

Es konnte eine gute Übersicht über die Durchführung der ETZ-Programme gegeben werden. Finanzielle Angaben, die Anzahl der durchgeführten Projekte sowie die adressierten Themenbereiche konnten gut beschrieben werden.

Die Wirkungen und die Nachhaltigkeit der Programme werden dagegen eher qualitativ, breit und schwammig beschrieben, was mit der übergeordneten Perspektive auf eine große Anzahl von Programmen mit unterschiedlichem Entwicklungsständen zusammenhängt (manche Programme wurde in der vierten, manche erst in der ersten Generation umgesetzt).

Eines der wesentlichen Ergebnisse der Interreg-Programme war ihr Beitrag zu einer besseren Kooperation zwischen verschiedenen Akteuren (z.B. Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, kleine und mittlere Unternehmen, Umweltbehörden, etc.). Dies beinhaltete formelle und informelle Netzwerke, institutionalisierte Kollaborationen und ad-hoc-Verbindungen (z.B. Partnerschaften für Forschungsk Kooperationen sowie Austausch von Methoden).

Es hat allerdings nur ein geringfügiger Wissenstransfer bzw. ein schwacher Transfer von Praktiken, Politikinstrumenten oder Lerneffekten über den ersten Kreis der direkt in die Projekte involvierten Akteure hinweg stattgefunden. Die meisten Projekte wurden in dieser Hinsicht isoliert umgesetzt.

Wirkungen wurden vor allem auf lokaler Ebene identifiziert und hatten keine deutlichen Auswirkungen auf das grenzüberschreitende Gebiet als Ganzes (die funktionale Grenzregion). Hinsichtlich verbesserter Wettbewerbsfähigkeit und Integration auf regionaler Ebene zeigten die Programme wenig Ergebnisse.

Interreg ist zwar ein einzigartiges Instrument zur Unterstützung gemeinsamer grenzüberschreitender Initiativen, viele verbleiben allerdings auf der lokalen Ebene. Darüber hinaus bestand nur eine geringe Koordination zwischen Interreg und anderen ESIF-Programmen.

Insgesamt war die Spezifität der transnationalen Programme weniger klar. Die Art der Projekte war mit denjenigen vergleichbar, die im Rahmen der grenzübergreifenden Programme implementiert wurden, jedoch mit breiterer räumlicher Zielsetzung. Die Evaluierung hat nicht viele Beispiele für Projekte mit Fokus auf Aspekte strategischer Bedeutung für Kohäsion auf transnationaler Ebene vorgefunden.

In der Evaluierung wurden auch die Grenzen des Monitoringsystems und das Fehlen von Indikatoren hervorgehoben, die das zentrale Ziel der Programme zur Förderung der Zusammenarbeit bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung widerspiegeln. Es ist notwendig, dies zu korrigieren und Indikatoren zu entwickeln, die mit dem zu tun haben, was die Programme zu erreichen versuchen, was über den unmittelbaren Zweck der unterstützten Projekte hinausgeht.

### **Gute Ansatzpunkte: Erfassung des Mehrwertes in ETZ-Programmen**

Die Interventionslogik stand auch im Zentrum des Pilotprojektes von INTERACT (2013) „European Territorial Cooperation Programmes – Delivering and Capturing Change“. Interventionslogik meint hier, die Prozesse und Elemente der transnationalen Förderung nachzuvollziehen, die zu Veränderungen in den Regionen führen. Ansatz war, nicht die spezifischen Effekte von Projekten in einzelnen thematischen Bereichen abzubilden,

sondern übergreifend das zu erfassen, was die Projektakteure als wesentlichen Erfolg/ Effekt unmittelbar nach Abschluss des Projektes ansehen („achievement“). Der Erfolg/ Effekt kann von Projekt zu Projekt sehr unterschiedlich sein, deshalb werden nur themenübergreifend dessen strukturelle Merkmale (Typologie) erfasst. Diese sind in der folgenden Textbox kurz skizziert.

#### Box 11. Typologie von Erfolgen/ Effekten transnationaler Förderung

##### 1. Nutzer/ Zielgruppen des Erfolgs/ Effekts

- z.B. Bürgerinnen und Bürger, Privatsektor ...

##### 2. Art des Erfolgs/ Effekts

- Neues Wissen oder Analysen
- Neue Ansätze in der Arbeit
- Änderungen von Politiken, Verwaltungshandeln und öffentlicher Meinung
- Getätigte Investitionen oder geschaffene Infrastruktur
- Neue Produkte oder Dienstleistungen

##### 3. Themenbereich, in dem der Erfolg/ Effekt erreicht wurde

- Wirtschaftliche Entwicklung
- Umwelt
- Lebensqualität
- Erreichbarkeit

##### 4. Wert der Zusammenarbeit

- Status der Zusammenarbeit
- Nutzen der Kooperation
- Sensibilisierung
- Erweiterung von Netzwerken
- Vertrauensbildende Maßnahmen
- Wissenstransfer
- Entwicklung neuer Ideen und Lösungen
- Know-how Aufbau (capacity building)
- Vereinbarung zur Fortführung der Zusammenarbeit
- Kostenersparnis durch Zusammenarbeit
- Anderes

##### 5. Territoriale Reichweite des Erfolges/ Effekts

Quelle: Interact Point Viborg: The Typology System in ETC Programmes

Dieser Ansatz zur Erfassung von themenübergreifenden Effekten wurde in 21 Programmen zur Förderung der ETZ erprobt. Die Auswertung der entsprechenden Berichte bietet aufschlussreiche Informationen, etwa dass als Art des Effekts/ Erfolgs von der Mehrzahl der Projekte die Generierung neuen Wissens genannt wird und sich die Effekte territorial vor allem auf die Partner-Regionen erstrecken und somit über den

---

engeren Kreis der Partner hinausgehen<sup>77</sup>. Die skizzierten Ansätze zur Erfassung der Effekte der territorialen Zusammenarbeit stehen in engem Zusammenhang mit der stärkeren **Ziel- und Ergebnisförderung**, die ein zentrales Governance-Prinzip für die Planung und Umsetzung der Programme der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in der Förderperiode 2014-2020 darstellt.

### 3.7 Schlussfolgerungen

#### 2007-2013 – Unbefriedigende Situation

Die Erfassung von Ergebnissen und Wirkungen ist eine generelle Herausforderung für die Programme. Dies gilt noch viel stärker für die auf Zwischenstaatlichkeit und Kooperation ausgerichteten ETZ-Programme. Die Periode 2007-2013 war in der Indikatorik stark an einfachen Projektoutputs orientiert. Die Ergebnisse der Periode 2007-2013 hinsichtlich der Erfolgsmessung von ETZ sind letztlich unbefriedigend. Ein erster Schritt in Richtung Kooperationen wurde durch die Einführung eines Indikators über Zusammenarbeit nach vier Kriterien bzw. Phasen gemacht.

Für die ETZ-GÜZ-Programme gab es kaum Evaluierungen, die diese Defizite aufgreifen und beseitigen konnten. Letztlich gibt es – auch EU-weit – damit kaum etwas Konsistentes zu berichten. Die große Freiheit hinsichtlich Evaluierungen in der Periode 2007-2013 führte zur praktischen Nicht-Existenz von Evaluierungen und zeigte damit, dass sich ein entsprechendes Evaluationsverständnis noch nicht verfestigt hat. Experimente mit innovativeren Methoden wie netzwerkanalytischen Ansätzen wurden nicht mehr durchgeführt.

#### 2014-2020 – Ergebnisorientierung und Messung in ETZ – Ein Schritt vor und ein Schritt zurück zugleich

In der aktuell laufenden Programmperiode 2014-2020 wurde auf europäischer Ebene ein deutlicher konzeptioneller Entwicklungsschritt gemacht. Es kam wieder zur stärkeren Betonung der Ergebnisorientierung, Evaluierungen wurden (auch als Erfahrung der Periode 2007-2013) wieder verbindlich und ein neues Messkonzept kommt zur Anwendung. Das Konzept ist theoretisch fundiert und robust für Wirkungsevaluierungen.

Die Kooperationsprogramme sind in das allgemeine ESIF-Zielsystem eingebunden. Das Set an EU-übergreifenden Kernindikatoren wurde jedoch reduziert und es gibt gleichzeitig mehr Möglichkeit programmspezifische Ansätze und Indikatoren einsetzen, um den spezifischen Zielen und dem verfügbaren finanziellen Volumen besser zu entsprechen. Die Möglichkeit, stärker auch über theoriebasierte Ansätze zu arbeiten, schafft Raum für stärker lernorientierte Ansätze. Derzeit ist jedoch nicht klar, ob die Programmbehörden diese neuen Möglichkeiten auch nutzen werden.

Grundsätzlich sind die Messmethodik und die Indikatorik der Programme in der Periode 2014-2020 wesentlich konsistenter und nachvollziehbarer geworden. In den Programmen der GÜZ zeigt sich hinsichtlich der Indikatorik für die Bewertung ein ambivalentes Bild. Deutlich mehr als die Hälfte der gewählten Ergebnis-Indikatoren beschreibt ein Entwicklungsziel für die Region (z.B. Stärkung der Forschung) wie dies auch über die Mainstreamprogramme erfolgt, ohne auf die Spezifität von Kooperationsprogrammen oder das Zusammenwachsen der Regionen einzugehen. Nur in einigen Bereichen, insbesondere SK-AT ist hier zu erwähnen, werden über Surveys Ergebnisindikatoren erhoben, die stark auf Kooperationen und den Abbau von

---

<sup>77</sup> Vgl. Die Publikation: INTERACT Point Viborg, The Typology System in ETC Programmes, 2013.

Kooperationshemmnissen ausgerichtet sind. In vielen Teilen der Programme erfolgt ein Rückgriff auf statistische Größen, deren Granularität zu groß erscheint, um einen tatsächlichen Mehrwert der ETZ-Programme sichtbar machen zu können.

Insgesamt scheint es eine Wechselwirkung zwischen dem Informationsstand über die Kooperationsräume und über die Ergebnisindikatoren zu geben: Insgesamt ist das Know-how über die ETZ/Grenzüberschreitungen in ihrer Gesamtheit erstaunlich gering (was sich in den Analysekapiteln der Programme widerspiegelt) und beschränkt sich oft auf allgemeine statistische Beschreibungen. Es gibt kaum Informationen über „Flow-Größen“, die auf die Beziehungen zwischen den Regionen hinweisen würden. Diese Situation wirkt sich auf die Definition von Zielen und Ergebnisindikatoren aus, die dadurch häufig sehr allgemein bleiben. Gibt es hingegen vertiefte Informationen über das Programmgebiet, entstehen auch die Möglichkeiten für eine spezifischere Programmgestaltung und Wirkungsmessung (siehe SK-AT). Derzeit besteht diesbezüglich allerdings ein Gleichgewicht auf niedrigem Niveau. Ein geringer Informationsstand über die Regionen führt zu wenig ambitionierten Indikatoren. Eine etwas ernüchternde Bilanz nach 25 Jahren INTERREG/ETZ.

Es darf hier die Frage in den Raum gestellt werden – insbesondere angesichts der in diesem Papier ausgeführten Notwendigkeit eines politischen Commitments – ob nicht der geringe Informationsstand über die grenzüberschreitenden Regionen letztlich auch ein Ausdruck mangelnder politischer Priorität und Wahrnehmung sind?

Das Eigeninteresse der Programme an Evaluierung im Allgemeinen scheint sehr beschränkt zu sein, wie die minimalistischen Evaluierungsaktivitäten während der flexiblen Rahmenbedingungen der Periode 2007-2013 gezeigt haben. Das Eigeninteresse beschränkt sich zumeist auf die Demonstration der Ergebnisse von ausgewählten Projektbeispielen (nicht-repräsentative Momentaufnahmen). Eine Ursache dafür mag darin liegen, dass die Programmbehörden mit administrativen Belastungen überfrachtet sind, Freiräume für die inhaltliche Diskussion fehlen, und Evaluierungen nur bei rigiden Vorgaben der Verordnungen durchgeführt werden.

Die Programme sind gefordert, die Ergebnisorientierung in allen relevanten Instrumenten (z.B. elektronische Abwicklungssysteme, Antragsunterlagen, Fortschritts- und Endberichte) zu integrieren und entsprechendes Knowhow proaktiv zu fördern und zu schulen. Der Ansatz der Ergebnisorientierung ist noch nicht zur Gänze bei den Programmakteuren (Verwaltungsbehörde, Regionalkoordinatoren, Gemeinsames Sekretariat, Begleitausschuss, Lenkungsgruppen) und den Projektträgern/Begünstigten angekommen.<sup>78</sup>

Derzeit konnte noch kein breites Verständnis für die Ergebnisorientierung auf allen relevanten Akteursebenen entwickelt werden. Wenn jedoch auf der Ebene der Projekte nicht ergebnisorientiert gedacht wird und die Projektträger nicht mitspielen, ist dies auch auf der Programmebene kaum möglich.

Ein Schwachpunkt scheint außerdem die Sicherstellung von ausreichenden finanziellen Ressourcen für evaluierungsrelevante Aktivitäten in den Programmen zu sein. Nach Aussagen von Andreas Weiß standen beispielsweise kaum Mittel für die Erarbeitung des grundlegenden Bewertungsplanes zur Verfügung und es gab kein Arrangement mit dem Ex-Ante Evaluierungsteam, den Bewertungsplan bereits parallel zur Programmierung mit zu entwickeln.

<sup>78</sup> Interview mit Andreas Weiß von der Verwaltungsbehörde AT-CZ

### Worin liegen Verbesserungspotenziale?<sup>79</sup>

Es gibt derzeit viel an Information über die Regionen dies- und jenseits der Grenze. Diese werden dann zur Gesamtregion aggregiert. Aber es fehlt weitgehend an gezielten Informationen über die Grenzregionen und deren Verflechtungen. Folgende Verbesserungspotenziale werden gesehen. Diese werden nach dem hauptsächlichen Adressatenkreis gegliedert:

Den Ausgangspunkt zu diesen Überlegungen bilden die **Vorgaben der Europäischen Kommission**. Die Basis bildet dabei eine eigene ETZ-Interventionslogik. Die Ausrichtung an den thematischen Zielen ist grundsätzlich ambivalent (siehe „Abschnitt Dimension Mehrwert“). Sie schafft Orientierung und ermöglicht eine Konzentration. Gleichzeitig beinhalten sie derzeit aber keine „Kooperationsdimension“. Es bedarf daher einer ETZ-Interventionslogik, die sich am Mehrwert von ETZ ausrichtet und damit institutionellen Kooperationen, Lernen, Wissenstransfer, Abbau von Hemmnissen und Barrieren berücksichtigt. Einigt man sich auf diesen Zugang, kann auch über die adäquate Bewertungs-, Monitorings- und Indikatorensysteme nachgedacht werden. Es sollte in jedem Fall ausreichend Raum für Datengrundlagen und Monitoring über technische Hilfe geschaffen werden, ebenso wie für ein gezieltes Monitoring, wenn man ein gezielteres adressieren von Kooperationspotenzialen und -hemmnissen anstrebt.

Tabelle 14. **Ergebnisorientierung und Messung in ETZ: Verbesserungspotenziale nach Adressaten**

Adressat	Verbesserungspotenziale
Europäische Kommission	Die Themen Monitoring und Indikatorik sollten durch einen übergreifenden qualitativen Grenzregionssurvey (z.B. von Eurostat) ergänzt werden.
INTERACT, ESPON	Die Monitoring-Ansätze könnten um einen standardisierten Projektsurvey erweitert werden, der europäisch vereinheitlicht und auf den Mehrwert von ETZ ausgerichtet ist. Damit kann auch eine hinreichende Datenbasis und ein Vergleich zwischen den Programmregionen ermittelt werden.
Programm-Monitoring	Einen wichtigen Ansatzpunkt bietet das in allen GÜZ-Programmen zur Anwendung kommende Thematische Ziel 11 im Hinblick auf die „Stärkung der Kapazitäten und Zusammenarbeit von Institutionen und Akteuren“, mit meist survey-basierter Datenerfassung. Hierbei könnte tatsächlich ein auf den ETZ-Mehrwert ausgerichtete Datenbasis entstehen, wenn über entsprechend differenzierte Surveys Panelerhebungen vorgenommen werden, die auch über einen längeren Zeitraum durchgeführt werden. Ausgereifte und stabile Panelerhebungen über längere Zeiträume und ausreichender Grundgesamtheit in der Befragung um Veränderungen beobachten zu können
EK, Programme, nationale Koordinationsstellen	Die Evaluierungen wären zu nutzen, nicht nur um die Legitimationsfunktion zu erfüllen, sondern auch durch innovativere Designs und flexibleren Einsatz von Methoden verstärkt wieder eine Lernfunktion in den Mittelpunkt zu rücken. Vor diesem Hintergrund sind vor allem auch Metaevaluationen und programmübergreifende Evaluierungen als Ansatzpunkt herauszustreichen.

Quelle: Zusammenstellung convelop

<sup>79</sup> Siehe dazu auch Tabellen in Anhang 3

## Literaturverzeichnis

Operationelle Programme der ETZ Programme 2014-2020

Jahresdurchführungsberichte der ETZ Programme 2014

Webseiten der ETZ Programme

ABH (2016) Abschlussbericht Interreg IV Programm

AGEG (2008) Grenzübergreifende Zusammenarbeit – europäische Priorität und politische Aufgabe der EU – auch nach 2013

AGEG – Mehrwert der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (2015)

Bachtler et al. [European Policy Research Centre (EPRC)] (2003) The Added Value of the Structural Funds – A Regional Perspective

BMF (2016), Förderbericht 2015, Bericht der Bundesregierung gemäß § 47 Abs. 3 BHG 2013

COM(2015) 614 final, Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft

DG REGIO – Guidance Document on Monitoring and Evaluation (2014)

DG REGIO – Guidance Document on Evaluation Plans (2015)

DVO (EU) Nr. 1299/2013 (ETZ-Verordnung)

DVO (EU) Nr. 1303/2013 (EFRE-Verordnung)

DVO (EU) Nr. 184/2014 (Verordnung zu elektronischem Datenaustausch)

Envirodual Ltd, Logframe Ltd. (2015) Ex-post Evaluation of the Operational Programme of cross-border cooperation SI-AT 2007-2013

Europäische Kommission (2015) Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft [COM(2015) 614 final]

Hummelbrunner, R. et al: 15 Jahre INTERREG / ETZ in Österreich: Rückschau und Ausblick, im Auftrag der ÖROK (Juni 2011)

INTERACT Point Viborg – The Typology System in ETC Programmes (2013)

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

Metis GmbH – Cooperation methods and tools applied by EU funding programmes to support implementation of the EU strategy for the Danube Region (im Auftrag von: INTERACT) (2016)

Metis GmbH et al. (2016) Easing legal and administrative obstacles in EU border regions (im Auftrag von: DG REGIO) / T33 et al. - Collecting solid evidence to assess the needs to be addressed by Interreg crossborder cooperation programmes (im Auftrag von DG REGIO)

ÖIR GmbH – Halbzeitevaluierung der Förderschienen Integrierte nachhaltige Raumentwicklung, LEADER und Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ) 2007-

---

2013; Projektdauer: 2010-2011; (im Auftrag von: Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Abt. 16; (2011)

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

ÖROK (2012) Bericht zur Umsetzung der Kohäsionspolitik in Österreich, STRAT.AT-Bericht 2012, Bearbeitung: convelop

ÖROK (2013) Präsentation transnATional vernETZt, Zukunft ETZ 2014+

ÖROK (2014) STRAT.AT2020 Partnerschaftsvereinbarung Österreichs zur Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds 2014-2020 – Zahlen, Daten, Fakten

Polt W., Streicher J. et. Al. (2016), Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2016, im Auftrag von BMWFW und BMVIT, Wien.

Umweltbundesamt (2017) Umweltbericht 2016

UBA 2017, Umweltbericht 2016

Verordnung (EG) Nr. 1080/2006

Verordnung (EU) Nr. 1301/2013

#### **Sonstige Quellen:**

<http://www.oerok-atlas.at/>

<http://www.oerok.gv.at/eu-kooperationen/etz-grenzueberschreitend.html> (24.2.2017)

<http://www.oerok-atlas.at/#indicator/8>

[http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/3.Reiter-Regionalpolitik/1.\\_EU-Koehaesionspolitik/Tabelle\\_Strukturfondsmittel\\_2007-2013.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/3.Reiter-Regionalpolitik/1._EU-Koehaesionspolitik/Tabelle_Strukturfondsmittel_2007-2013.pdf) (24.2.2017)

Monitoringdaten des NCP

## Anhänge

### Anhang 1: Interviewpartner in Phase 1

Interviewpartner	Kooperationsprogramm / Region	Funktion
Andreas Weiß	AT-CZ	Verwaltungsbehörde
Bernhard Schausberger	SK-AT	Technisches Sekretariat
Armin Schabus	Kärnten	Abteilung 1, Landesamtsdirektion, EU-Koordinationsstelle
Christian Salletmaier	Alpenraumprogramm	Verwaltungsbehörde
Markus Gneiß	BAY-AT	Verwaltungsbehörde
Rudolf Schicker	Donauraumstrategie	PAC <sup>80</sup>

<sup>80</sup> Interview wird in das Thema D einfließen, das aus diesem Bericht ausgegliedert wurde

## Anhang 2: Übersicht zu Herausforderungen, Kooperationsbedarf, Thematische Zielen und Investitionsprioritäten in den 10 ETZ-Programmen

Bereich	<u>Herausforderungen</u> und in den Programmen genannter Kooperationsbedarf	ETZ-Programme und Thematische Ziele (TZ) / Investitionsprioritäten (IP) gemäß EFRE-VO
Kulturgüter, Tourismus (Wirtschaft-Tourismus)	<p><u>Inwertsetzung von Kulturgütern, neue Angebote im Tourismus, Erosion gewisser Angebote in Teilregionen</u>            Analysen, Strategien, Managementansätze und Nutzungskonzepte zur nachhaltigen Inwertsetzung, Destinationsmarketing und -management im Kulturtourismus, neue Angebote im Tourismus, Umweltverbund und lokale/regionale Angebot zu sanfter Mobilität im Tourismus, Kapazitätsaufbau in lokalen und regionalen Tourismusorganisationen, Aus- und Weiterbildung, Prozesse für Modellregionen zu integrierten Ansätzen</p> <p><u>TN:</u> Transnationale Zugänge zu alpiner Kultur (einschließlich immaterieller Kulturgüter), System zur Kennzeichnung alpiner Produkte</p>	<p><u>GÜZ:</u>            AT-DE (IP 6c)            IT-AT (IP 6c)            SI-AT (IP 6c)            ABH (IP 6c)            AT-CZ (6c)            AT-HU (6c)</p> <p><u>TN:</u>            ASP (IP 6c)            CENTRAL (IP 6c)            DANUBE (IP 6c)</p>
Natur- und Umweltschutz	<p><u>Naturschutz in alpinen Räume und deren Verdichtungsgebieten, und in - im Sinne des Klimawandels - sensiblen Räumen, Bewältigung von Nutzungskonflikten:</u>            Bodenschutz, Biotopverbund, Hochwasserschutz, Lösungsansätze zu Nutzungskonflikten</p> <p><u>Verwaltungs- und Managementstrukturen in grenzüberschreitenden Schutzgebieten, Verinselung von Biotopen</u>            Gemeinsames Management und Betreuung von Schutzgebieten, Bewusstseinsbildung, Lebensraum-, Boden-, Artenschutz, Moorschutz, Monitoring- und Informationssysteme, Zugänglichkeit, Besucherleitsysteme, Forschung und Ausbildung</p> <p>Ausbau grüner Infrastrukturen – Strategien für den Biotopverbund, Ausbau des Grüngürtels entlang des ehemaligen Eisernen Vorhangs</p> <p><u>Risikoprävention, Wasserwirtschaft (v.a. DTP)</u>            Hochwasserschutz (HWS), Schutz von Trinkwasser, Schutz grenzüberschreitender Grundwasserströme. Koordination von HWS und Naturschutz, einheitliche Methoden und Systeme zur Zustandsbewertung von Gewässern, Hochwasserprognostik, gemeinsame Projekte im Sinne der EU Wasserrahmenrichtlinie</p>	<p><u>GÜZ:</u>            AT-DE (IP 6c)            IT-AT (IP 6c)            SI-AT (IP 6c, 6f)            ABH (IP 6c, 6d)            AT-CZ (IP 6c, 6d, 6f)            AT-HU (6c, 6d, 6f)            SK-AT (IP 6c, 6d)</p> <p><u>TN:</u>            ASP (IP 6c, 6d) – 37 MEUR            CENTRAL (IP 6c, 6e) – 89 MEUR            DANUBE (IP 6b, 6c, 6d)</p>

Bereich	<u>Herausforderungen</u> und in den Programmen genannter Kooperationsbedarf	ETZ-Programme und Thematische Ziele (TZ) / Investitionsprioritäten (IP) gemäß EFRE-VO
	<p><u>Abfall- und Abwasserbehandlung (v.a. AT-CZ, CENTRAL)</u>                      Verbesserung der Systeme und Knowhow-Transfer  <u>Luftverschmutzung in Städten, Revitalisierung von Industriebrachen und Militärgeländen, nachhaltige Städteplanung (CENTRAL)</u>                      Umweltmanagement in funktionalen urbanen Regionen – Systeme im Sinne besserer Planung, Entscheidungsfindung und effektivem Management</p>	
Institutionelle Kooperation	<p><u>Schaffung und Stärkung institutionalisierter Kooperationsstrukturen, Zusammenarbeit der Verwaltungen auf allen Ebenen</u>                      Plattformen, Service- und Beratungsstellen, Zusammenarbeit auf lokaler Ebene, Stärkung bestehender Strukturen (Euregios, RMs), Stärkung partizipativer Planungsansätze, Stärkung strategischer Planungskapazitäten auf regionaler Ebene;  <u>TN:</u> Stadt-Land Kooperation, Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit; Strukturaufbau zur Umsetzung von MRS (DANBUE), institutioneller Kapazitätsaufbau, Ausbildung und Training sowie Verwaltungsinnovationen im Sinne transnationaler Politikumsetzung  <u>Kooperation in speziellen Bereichen</u>                      Dauerhafte Kooperation den Bereichen Rettungswesen, Raumplanung (u.a. Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung), Gesundheits- und Sozialwesen, Verfahren zur Konfliktlösung in Planung und Umsetzung überregional bedeutsamer Infrastrukturen, Hochwasserschutz  <u>Harmonisierungsbedarf in Rechts, Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen</u>                      Harmonisierung der Planungssysteme, Stärkung der Kooperation zwischen lokaler und regionaler Ebene  <u>Sichtbare bürgernahe Aktionen und Maßnahmen</u>                      Projekte zu mehr Interaktion zwischen Gemeinden und Bürgern, Einbindung der Bürger in GÜZ, kulturelle Zusammenarbeit</p>	<p><u>GÜZ:</u>                      AT-DE (TZ 11) + KPF                      IT-AT (TZ 11)                      SI-AT (TZ 11)                      ABH (TZ 11)                      AT-CZ (TZ 11) + KPF                      SK-AT (TZ 11)  <u>TN:</u>                      ASP (TZ 11)                      CENTRAL (N/A)                      DANUBE (TZ 11)</p>
Verkehr	<p><u>Verkehr in alpinen Gebieten</u>                      Technische und organisatorische Maßnahmen, Umweltverbund; umweltfreundliche Mobilität im Tourismus – Gemeindekooperationen, Interoperabilität grenzüberschreitender Verkehrssysteme</p>	<p><u>GÜZ:</u>                      AT-DE (in TZ 11)                      IT-AT (in TZ 11 &amp; CLLD)                      ABH (in IP 6e)  <u>TN:</u>                      ASP (Teil von IP 4e)</p>

Bereich	<u>Herausforderungen</u> und in den Programmen genannter Kooperationsbedarf	ETZ-Programme und Thematische Ziele (TZ) / Investitionsprioritäten (IP) gemäß EFRE-VO	
	<u>Regionale Erreichbarkeit</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>GÜZ</u>: Planung und Ausbau regionaler Verkehrsverbindungen, umweltfreundliche Verkehrssysteme, umweltfreundliche Verkehre im Tourismus, Interoperabilität</li> <li>• <u>TN</u>: Anbindung peripherer Regionen, multimodaler Verkehr, Stärkung der Kapazitäten in der Planung, Logistik</li> </ul>	<u>GÜZ</u> : (AT-CZ (Teil von TZ 11) AT-HU (IP 7b und 7c) SK-AT (IP 7c) <u>TN</u> : CENTRAL (7b, 7c, in 4e) DANUBE (7c)	
Forschung, Technologie, Entwicklung, Innovation (Wirtschaft - KMU)	<u>F&amp;E, Technologietransfer</u> Gemeinsame Nutzung von Kapazitäten und Infrastrukturen, Unterstützung von Technologietransfer, Förderung von grenzüberschreitenden Forschungsnetzwerken und –kooperationen und -kapazitäten, Aufbau kritischer Massen in kleinstrukturierten F&E-Bereichen, Förderung anwendungsorientierter Forschung, Verwertung der Forschungsergebnisse Aufschließen zu AT als <i>innovation follower</i> (betrifft vor allem die <i>moderate innovators</i> wie z.B. HU) Auch soziale Innovation (z.B. SK-AT und DANUBE)	<u>GÜZ</u> : AT-DE (1a und 1b) IT-AT (1a und 1b) SI-AT (IP 1b) ABH (IP 1a und 1b) AT-CZ (1a und 1b) AT-HU (3d) SK-AT (1b) <u>TN</u> : ASP (IP 1b) CENTRAL (IP 1b) DANUBE (IP 1b)	
Arbeitsmarkt und Bildung	<u>Innovationsförderung für KMU</u> Einbindung von KMU in Regionale Innovationssysteme (RIS), Zugang zu RIS-Infrastruktur und Intermediären (Technologie- und Gründerzentren, Entwicklungsagenturen) in ländlichen, weniger diversifizierten Regionen, Entwicklung von Stärkefeldern, Spezialisierung, Clusterformation, Förderung der Internationalisierung von KMU durch Innovation	<u>Arbeitsmarktpolitik, Migrationsströme, Sozialwesen</u> Kapazitätsaufbau in den Institutionen der Arbeitsmarktpolitik und der Bildung, Qualifizierungsmaßnahmen für ältere Arbeitslose, neue Berufsfelder für eine alternde Bevölkerung, Förderung grenzüberschreitender Mobilität am Arbeitsmarkt (IT-AT), Duale Ausbildung (SK-AT) TN: Maßnahmen im Sinne sozialer Integration <u>Schulische Bildung und Sprachförderung, institutionalisierte Kooperation im Bildungsbereich</u> Kapazitätsaufbau und neue Ansätze im Bildungssystem z.B. Sprachförderung, Abstimmung auf Arbeitsmarkterfordernisse <u>Berufliche Aus- und Weiterbildung</u>	<u>GÜZ</u> : AT-DE (in TZ 11) SI-AT (in TZ 11) AT-HU (in TZ 11) AT-CZ (IP 10) SK-AT (in TZ 11)  <u>TN</u> :

Bereich	<u>Herausforderungen</u> und in den Programmen genannter Kooperationsbedarf	ETZ-Programme und Thematische Ziele (TZ) / Investitionsprioritäten (IP) gemäß EFRE-VO
	Harmonisierung der Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung, Kapazitätsaufbau in den betreffenden Institutionen, LLL <u>Soziale Integration (DANUBE)</u> Zusammenarbeit und Partnerschaften im Sinne sozialer Integration benachteiligter Gruppen	ASP (als horizontaler Ansatz) DANUBE (in TZ 11)
Energieeffizienz und Erneuerbare Energien	<u>Energieeffizienz</u> Wissenstransfer und Pilotprojekte; Potenziale für FTEI in Energieeffizienz und Pilotbauten TN: Energiekonzepte und Energieplanung, Konzepte für CO <sub>2</sub> -armen Verkehr in funktionalen Stadtregionen, Nutzung erneuerbarer Energie für öffentliche Infrastrukturen, transnationale Integration von Energienetzen, Smart Grids, nachhaltige Energiesysteme	<u>GÜZ:</u> ABH (IP 4c) – 7,4% SI-AT (in TZ 11) ABH (in IP 1a und 1b) AT-HU (in TZ 11) AT-CZ (IP 6f) SK-AT (IP 1b) <u>TN:</u> ASP (IP 4e) CENTRAL (IP 4c, 4e) DANUBE (IP 7e)

### Anhang 3: Weiterführende Tabellen zu Indikatorik

Tabelle 15. Überblick zu Mehrwert-Dimensionen & Datenerfassung

Dimension des Mehrwerts	Datenquellen
<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> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Survey Grenzregionen – Eurobarometer</li> <li>• Thematische Codierung von Projekten</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>• Thematische Codierung von Projekten</li> </ul>
<b>Regionale Dimension:</b> <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>• Projektsurvey / - endberichte</li> </ul>
<b>Institutioneller Mehrwert</b> <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>• Projektsurvey / -endberichte</li> <li>• Stakeholdersurvey</li> </ul>
<b>Sozio-ökonomischer Mehrwert<sup>81</sup></b> Beiträge zur Unterstützung von <ul style="list-style-type: none"> <li>• grenzüberschreitender Arbeitsmarktintegration</li> <li>• Markterweiterung für KMU</li> <li>• Effizientere Infrastrukturen bzw. deren Nutzung durch größere Einzugsbereiche etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoring in Grenzregionen</li> <li>• Beiträge der Projekte zu den Dimensionen über Projektendberichte</li> </ul>
<b>Sozio-kultureller Mehrwert</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Neue Partnerschaften</li> <li>• Interkulturelles Verständnis</li> <li>• Aufbau von Sozialkapital etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoring in Grenzregionen</li> <li>• Beiträge der Projekte zu den Dimensionen über Projektendberichte</li> </ul>

Quelle: eigene Zusammenstellung

<sup>81</sup> AGEG; Grenzübergreifende Zusammenarbeit – europäische Priorität und politische Aufgabe der EU – auch nach 2013 (2008)

Tabelle 16. Ergebnisindikatoren aus grenzüberschreitenden ETZ-Programmen 2014-2020

Fokus Kooperation		
Programm	spezifisches Ziel	Ergebnisindikator (EI)
ABH	Steigerung des grenzüberschreitenden bürgerschaftlichen Engagements	Grad des gesteigerten grenzüberschreitenden Engagements der Bevölkerung (qualitativ) (Skala)
ABH	Erweiterung der grenzüberschreitenden Forschungskapazitäten im Programmgebiet	Anteil der grenzüberschreitend aktiven Wissenschaftler/innen (Teilnahme an grenzüberschreitenden Forschungsprojekten, Veröffentlichungen in internationalen Journalen, Teilnahme an intern. Kongressen etc.) an Universitäten und Hochschulen im Programmgebiet
ABH	Verbesserung der institutionellen Zusammenarbeit im Programmgebiet	Grad der Verbesserung der institutionellen Zusammenarbeit in der Grenzregion (qualitativ) (Skala)
Bayern - AT	Erhöhung der unternehmensbezogenen grenzüberschreitenden Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsaktivitäten durch Stärkung geeigneter Unterstützungsstrukturen	Grenzüberschreitende Cluster und sonstige Netzwerke
Bayern - AT	Stärkung von grenzübergreifenden Strukturen zur Unterstützung der regionalen Governance sowie eines Instrumentes zur Förderung grenzübergreifender Initiativen und Projekte unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft	Zahlenmäßige Verbreiterung der grenzübergreifenden Governance-Strukturen (Summe der in grenz-übergreifenden Projekten involvierten Akteure)
Bayern - AT	Aufbau und Intensivierung langfristiger und struktureller grenz-übergreifender Kooperationen zur stärkeren sozialen und ökonomischen Integration sowie zum Abbau von administrativen und legislativen Barrieren	Kooperationsintensität – gemessen am Anteil derjenigen, die grenz-überschreitende Kooperationen als zumindest überdurchschnittlich bewerten
AT-CZ	Extension of common supply of education and qualification activities in order to utilize human resources potential in cross-border region	Joint education activities and qualification supply
AT-CZ	Fostering cross-border cooperation of communities and institutions in joint regions	Share of weighings for category 4 (above average) and 5 (intensive) measuring the level of cooperation/ integration
AT-HU	Improving institutional cross-border cooperation in order to strengthen the integration	Level of cooperation quality in the border region (percent of highest rating, survey)
AT-HU	Strengthening intercultural capacities and labour mobility of the border population by supporting cross-border education initiatives and vocational training	Institutions involved in cross border education schemes

Fokus Kooperation		
Programm	spezifisches Ziel	Ergebnisindikator (EI)
IT-AT	Stärkung der Forschungs- und Innovationskapazitäten durch die grenzübergreifende Zusammenarbeit von Forschungseinrichtungen.	Anteil der grenzüberschreitend aktiven Forscher an Forschungseinrichtungen im Programmgebiet
IT-AT	Stärkung der grenzübergreifenden institutionellen Zusammenarbeit in den zentralen Bereichen des Programmgebietes	Verbesserung der institutionellen Zusammenarbeit im Programmgebiet (Grad der Zusammenarbeit - Stimmungsindex)
IT-AT	Förderung der Investitionen im Bereich F&I durch die Stärkung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen.	Anzahl der Unternehmen, die in grenzüberschreitenden Netzwerken und Innovationscluster teilnehmen
IT-AT	Förderung der Integration und der lokalen Eigenverantwortung im unmittelbaren Grenzgebiet durch integrierte grenzübergreifende Strategien gemäß dem CLLD-Ansatz	Beteiligung von Akteuren der Zivilgesellschaft an den grenzüberschreitenden Entwicklungsstrategien (CLLD)
SK-AT	Strengthen collaboration in the innovation system	Intensity of cooperation of key actors in the programme area in order to strengthen the regional innovation system (Scale 1 min, 7 max)
SK-AT	Improve higher education and lifelong learning to provide competent and skilled work force	Intensity of cooperation of key actors in the programme area in order to improve higher education and lifelong learning (Scale 1 min, 7 max)
SK-AT	Support environmentally-friendly transport solutions	Capacity in public crossborder transport on an average work day (total capacity in person)
SK-AT	Strengthen the institutional cooperation	Intensity of cooperation of key actors in the programme area in order to strengthen institutional capacities (Ordinal scale, min 1 - max 7)
SK-AT	Strengthen the cooperation between educational institutions	Intensity of cooperation of key actors in the programme area in order to strengthen the cooperation between educational institutions (Ordinal scale, min 1 - max 7)
SK-AT	Foster natural and cultural heritage valorisation	Monthly average of cyclists and pedestrians at the counting point "Freiheitsbrücke" (Morava/March)
SK-AT	Foster restoration and management of ecological corridors	Number of major bottlenecks along the Alpine-Carpathian Corridor which interrupt the wildlife corridor
SI-AT	Improving interactions among municipalities and citizens within the CB region	Level of cross-border cooperation among municipalities and citizens in the programme area (Scale)
SI-AT	Broadening the basis of innovating enterprises in the programme area.	Enterprises with innovation cooperation with cooperation partners from Europe
SI-AT	Improving cooperation in the fields of risk management, energy, health and social cohesion	Level of sustainable institutional cooperation in the field of energy and risk management or health and social cohesion in the programme area (Scale)

Quelle: Auswertung OP 2014-2020, convelop

Tabelle 17. Ergebnisindikatoren aus grenzüberschreitenden ETZ-Programmen 2014-2020

Ohne spezifischen Fokus auf Kooperation		
Programm	spezifisches Ziel	Ergebnisindikator (EI)
ABH	Verbesserung des Fachkräfteangebotes im Programmgebiet	Zahl der Fachkräfte (akademisch und beruflich Qualifizierte) im Programmgebiet
ABH	Steigerung der Forschungs- und Innovationsfähigkeit im Programmgebiet	Forschungs- und Entwicklungsausgaben von Unternehmen im Programmgebiet (in 1000 €)
ABH	Steigerung der Attraktivität des gemeinsamen Natur- und Kulturerbes	Zahl der Besucherinnen und Besucher des Natur- und kulturellen Erbes im Programmgebiet
ABH	Steigerung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien in der öffentlichen Infrastruktur, einschließlich öffentlicher Gebäude, und im Wohnungssektor	CO <sup>2</sup> -Emissionen im Programmgebiet (1000t CO <sub>2</sub> Äquiv.)
ABH	Erhalt bzw. Verbesserung der Biodiversität im Programmgebiet	Fläche der Habitats, die dem Erhalt und der Verbesserung der Biodiversität dienen (ha)
ABH	Verringerung der Luftverschmutzung, einschließlich der klimaschädlichen Luftverschmutzung	Feinstaubimmissionen im Programmgebiet (PM <sub>10</sub> ) (Mikrogramm je m <sup>3</sup> )
ABH	Effiziente und erfolgreiche Programmumsetzung	(nicht erforderlich)
Bayern - AT	Inwertsetzung des Natur- und Kulturerbes im Hinblick auf eine nachhaltige, grenzüberschreitende touristische Entwicklung	Anteil der Gästenächtigungen in der Nebensaison an den Gesamtnächtigungen eines Jahres
Bayern - AT	Auf- und Ausbau gemeinsamer, grenzüberschreitender Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationskapazitäten im Hochschulsektor und bei Kompetenzzentren	Personal im Bereich Forschung und Entwicklung
Bayern - AT	Verbesserung der Biodiversität durch grenzüberschreitende Managementstrukturen von Schutzgebieten, Biodiversitätspartnerschaften, Arten- und Bodenschutzprojekte	Erhöhung der Fläche der betreuten Europaschutzgebiete (km <sup>2</sup> )
Bayern - AT	Schutz des Lebensraums und der Biodiversität durch Auf-	Gewässerabschnitte mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko (km)

Ohne spezifischen Fokus auf Kooperation		
Programm	spezifisches Ziel	Ergebnisindikator (EI)
	und Ausbau der grünen Infrastruktur	
AT-CZ	Improved and extended research and innovation capacities	Research quota
AT-CZ	Valorising the region's cultural and natural heritage in a sustainable way	Overnight stays in the region (Million)
AT-CZ	Fostering the involvement of enterprises (primarily SMEs) in the innovation system	R&I expenditure in the business sector in % of GDP
AT-CZ	Increase of ecological stability and improvement of ecosystem services	Share of weighings for categories 4 and 5 measuring the quality of environment and ecosystem services
AT-CZ	Fostering the utilisation of eco-innovative potential of the region	Share of weighings for categories 4 and 5 measuring the level of eco-innovation
AT-CZ	Ensure the efficient and smooth implementation of the programme	
AT-HU	Improving the protection, promotion and development of natural and cultural heritage through common approaches to sustainable tourism	Overnight stays
AT-HU	Strengthening regional entrepreneurship, the performance of start-ups and the innovation capacities of SMEs with a focus on the development of (internationally) competitive products	Survival rate of enterprises after 3 years
AT-HU	Improving the management and protection of water bodies	Chemical and ecological condition of border water bodies classified as "good" and "very good"
AT-HU	Improving cross-border connectivity of regional centres to the TEN-T network	Average travel time (individual transport) to a node with TEN-T network connection (minutes)
AT-HU	Enhancing sustainable mobility on the local and regional level	Intermodal public transport nodes
AT-HU	Improving the ecological stability and resilience of landscape and ecosystems	Conservation degree A (of all habitat types in the Natura 2000 sites of the programme region)
IT-AT	Schutz und Inwertsetzung des Natur- und Kulturerbes	Anzahl der Ankünfte im Programmgebiet
IT-AT	Verbesserung der Innovationsbasis für	F&I Aufwendungen im Wirtschaftssektor in % zum BIP

Ohne spezifischen Fokus auf Kooperation		
Programm	spezifisches Ziel	Ergebnisindikator (EI)
	Unternehmen im Programmgebiet	
SI-AT	Strengthening R&I in technological and economic fields of strength through CB cooperation of relevant stakeholders.	R&D intensity
SI-AT	Achieving sustainable development of natural and cultural heritage	Overnight stays
SI-AT	Innovation in sustainable management and utilization of water resources	Length of the cross-border river bodies with unsatisfactory water quality status (km)
SI-AT	Increasing the level of internationalization of SMEs in the programme area.	Number of exporting companies.

Quelle: Auswertung OP 2014-2020, convelop

Tabelle 18. Indikatoren aus grenzüberschreitenden ETZ Programmen 2007-2013  
– Auszug

Allgemeine Indikatoren	Programme
Zahl der Projekte insgesamt	ABH, Bayern
Zahl der Projekte Priorität 1	ABH, Bayern
Zahl der Projekte Priorität 2	ABH
Zahl der Projekte Priorität 3	Bayern
Zahl der Projekte mit zwei Kooperationskriterien (42)	ABH, Bayern, CZ, HU, IT, SK, SI,
Zahl der Projekte mit drei Kooperationskriterien (43)	ABH, Bayern, CZ, HU, IT, SK, SI,
Zahl der Projekte mit vier Kooperationskriterien (44)	ABH, Bayern, CZ, HU, IT, SK, SI,
Zahl der durchgeführten Seminare, Veranstaltungen (Programmverwaltung)	ABH, Bayern
Zahl der Maßnahmen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit	ABH, Bayern
Kontextindikatoren	Programme
Brutto-Regionalprodukt (BRP) pro Einwohner in Kaufkraftparitäten (KKP)	Bayern, CZ, HU, SK
BRP pro Einwohner Veränderung in % gegenüber Ausgangsjahr 2006	Bayern, CZ, HU, SK
Arbeitslosenquote nach Geschlecht	Bayern, CZ, HU, SK
Erwerbsquoten nach Geschlecht	Bayern, CZ, HU, SK
Veränderung der Bevölkerung nach Geschlecht in % gegenüber Ausgangsjahr 2006	Bayern, CZ, HU, SK
Employment in technology and knowledge intensive sectors (share in % of total employment)	SK
Gross domestic expenditure on R&D in % of GDP	SK
Export-import value in EUR	SK
Foreign direct investment in EUR	SK
Fläche (km <sup>2</sup> )	IT
Ansässige Bevölkerung	IT
Schutzgebiete (km <sup>2</sup> )	IT
Grenzübergänge (Anzahl)	IT, SK

Tabelle 19. Gegenüberstellung Ergebnis- und Outputindikatoren AT-HU

AT-HU		
IP	Ergebnisindikator (EI)	Outputindikator (OI)
	“Result”	“Output”
allg	Number of projects per field of activity	Type of project (investment type, % of costs: investment/soft measure)
allg	Number of investment projects/soft measures	Type of achievement (network, tool/product, local action, people to people)
allg	Number of permanent networks established	Total number of project partners involved
allg	Number of tools and products adopted	Number of persons reached by project activities
allg	Number of local actions of strategic importance	Number of participants in cross border training/education (of which women/men)
allg	Number of people to people actions	Number of dissemination and publicity activities
allg	Number of projects focused on equal opportunities	Intensity of co-operation (respecting 2-4 of the following criteria: joint development, joint implementation, joint financing, joint staffing)
allg	Number of projects focused on environment	Frequency of co-operation and communication between the organisations and of partnership activities (shape and dimension)
allg	“Impact”	Type of impact on equal opportunities (neutral, promotional, focused on)
allg	Increased co-operation among institutions	Type of impact on environment (neutral, promotional, focused on)
allg	Increased institutional and personal exchange on the labour market	Number of projects related to transport infrastructure (incl. border crossings, new or reconstructed road, bike routes etc.)
allg	Increased number of people served and reached by public services and benefiting from emergency management	Number of projects focusing on renewable energy production
allg	Increased use of alternative solutions to transport means	Number of projects related to the reduction of greenhouse gas emissions
allg	Increased common social and cultural capital	
allg	Increased sustainable utilisation of natural resources	

Quelle: Auswertung OP 2014-2020, convelop

Tabelle 20. Gegenüberstellung Ergebnis- und Outputindikatoren SI-AT

SI-AT		
IP	Ergebnisindikator (EI)	Outputindikator (OI)
	<b>Zuordnung convelop (übergeordnet)</b>	<b>Zuordnung convelop (Activity fields)</b>
1	Improved competitiveness and internationalisation of industrial sector and SMEs	Number of projects under SME development
1		Number of investment projects in the tourism sector (e.g. information systems)
1		Number of soft-aid measures in tourism development
1		Number of RTD – projects
1		Number of projects (Activity field "Development of thematic fields of strengths")
2	Strengthening cooperation on regional and national level, in particular in aspects of sustainability	Number of projects ("Management of nature resources")
2		Number of environmental projects
2		Number of energy projects
2		Number of risk prevention projects
2		Number of projects in urban and regional development
2		Number of public transport projects
2		Number of cultural cooperation projects
2		Number of cooperation projects in the area of health
2		<b>(nicht spezif- "cooperation")</b>
allg		Number of projects respecting two of the following criteria: joint development, joint implementation, joint staffing, joint financing
allg		Number of projects respecting three of the following criteria: joint development, joint implementation, joint staffing, joint financing
allg		Number of projects respecting four of the following criteria: joint development, joint implementation, joint staffing, joint financing
allg		Number of projects developing joint use of infrastructure
allg		Number of projects developing collaboration in the field of public services
allg		Number of projects reducing isolation through improved access to transport, ICT networks and services

SI-AT		
IP	Ergebnisindikator (EI)	Outputindikator (OI)
allg		Number of projects encouraging and improving the joint protection and management of the environment
allg		Number of people participating in joint education or training activities (female)
allg		Projects involving SMEs
allg		Number of projects with bilingual products
TA		Number of projects (pilot actions, concepts, studies, evaluations)

Quelle: Auswertung OP 2014-2020, convelop

Tabelle 21. Gegenüberstellung Ergebnis- und Outputindikatoren BAY-AT

Bayern – AT		
IP	Ergebnisindikator (EI)	Outputindikator (OI)
1	Geförderte Stärkefelder, Cluster und sonstige Netzwerke	Zahl der Projekte zur Förderung von Stärkefeldern, Clustern und sonstigen Netzwerken
1	Kooperierende KMUS	Zahl der Projekte, welche die Vernetzung und Kooperation von Betrieben (KMU) und F&E Einrichtungen zum Ziel haben
1	Zahl der Veranstaltung zum Erfahrungsaustausch und Knowhow Transfer	Zahl der Projekte, die Strategie der Innovation und Markterschließung, integrierte Angebotsentwicklung verfolgen
1	Aktivitäten zur Vermarktung der Region	Zahl der Projekte, welche die gemeinsame Nutzung der Ressourcen und die Vermarktung der Region zum Inhalt haben
1	Studien, Analysen zur Untersuchung von Marktpotenzialen und ökonomischer Rahmenbedingungen	Zahl der Projekte, die zur Stärkung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes beitragen
1	Innovative Maßnahmen im Zusammenhang mit TZ und GZ	Zahl der Projekte, die zur Förderung der Informationsgesellschaft beitragen (eCommerce, ...)
1	Errichtete Informationssysteme (z.B. Datenbanken)	Zahl der Projekte im Bereich Bildung und Qualifikation
1	Erarbeitung von Konzepten (z.B. Tourismus)	Zahl der Projekte im Bereich Tourismus
1	Errichtete Tourismusinfrastruktur	
1	Durchgeführte Qualifizierungsaktivitäten	
2	Unterstützte grenzüberschreitend tätige Organisationen	Zahl der Projekte zur gemeinsamen Verbesserung der Umwelt und Umweltmanagement
2	Erarbeitete Grundlagenarbeiten (Leitbilder, Entwicklungsprogramme, Kartierung)	Zahl der Projekte zur Verbesserung der Nutzung der gemeinsamen Infrastruktur
2	Aufgebaute und weiterentwickelte Informations- und Monitoringsysteme	Zahl der Kooperationsprojekte im Bereich öffentlicher Einrichtungen
2	Umgesetzte / implementierte Naturschutzmaßnahmen	Zahl der Projekte, welche die Verbesserung der Erreichbarkeit fördern – Verkehr, IKT
2	Aktivitäten zur Sensibilisierung der Bevölkerung für ökologische Zusammenhänge	Zahl der Projekte, die zur Informationsgesellschaft beitragen (eCommerce, ...)
2	Aktivitäten im Bereich Naturgefahrenmanagement	Zahl der Projekte im Bereich erneuerbare Energie
2	Entwickelte Mobilitätskonzepte und Verkehrsinformations- und Verkehrsleitsystemen	Zahl der Projekte im Bereich Risikoprävention
2	Neue grenzüberschreitende Dienstleistungen und Angebote im Sozial- und Gesundheitsbereich	Zahl der Projekte im Bereich Gesundheit und Sozialwesen
2	Durchgeführte Studien, Analysen, Expertisen	

Bayern – AT		
IP	Ergebnisindikator (EI)	Outputindikator (OI)
allg	Neu aufgebaute Netzwerke	Zahl der Projekte, an denen KMU beteiligt sind
allg	Neue, nachhaltige grenzüberschreitende Kooperationsplattformen	Zahl der Projekte, die zu einem sozialen oder kulturellen Austausch beitragen
allg	Entwickelte und umgesetzte gemeinsame Standards bzw. Aktivitäten des gemeinsamen Informationsaustausches	Zahl der Projekte, die auf ökologische Nachhaltigkeit (Schutz der Umwelt, Energieeffizienz, Umweltmanagement) gerichtet sind
allg		Zahl der Projekte, die zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Region beitragen
allg		Zahl der Projekte, die einen Beitrag zur Entwicklung und Umsetzung gemeinsamer Standards / gegenseitigen Info-Austausch zum Ziel haben
TA	Zahl der TeilnehmerInnen an den durchgeführten Seminaren, Veranstaltungen	Zahl der Projekte zur Durchführung von (internen) Seminaren, Veranstaltungen
TA	Zahl der durchgeführten Informationsveranstaltungen	Zahl der Projekte im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit
TA	Zahl der offiziellen Webinformationen	Zahl der Projekte zur Verwaltung, Kontrolle und Bewertung (z.B. unterstützenden Studien, Expertisen, Schulungen, ...)
TA	Zahl der unterstützenden Studien, Expertisen	

Quelle: Auswertung OP 2014-2020, convelop