

Bericht über Entwicklungsaspekte der Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit in Österreich

Ruidisch, Roswitha; Ziener, Karen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ruidisch, R., & Ziener, K. (2011). Bericht über Entwicklungsaspekte der Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit in Österreich. *Europa Regional*, 17.2009(2), 84-94. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-47964-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Bericht über Entwicklungsaspekte der Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit in Österreich

ROSWITHA RUIDISCH, KAREN ZIENER

Zusammenfassung

Die Diskussion über Grenzen und Grenzräume ist geprägt von der Frage nach den Wirkungen von Grenzen. In der Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg hat Österreich zu seinen ostmitteleuropäischen Nachbarländern Tschechien, Slowakei, Ungarn und Slowenien verschiedene Durchlässigkeitsformen der Grenzen erfahren: von der weitgehenden Undurchlässigkeit der Grenze während des Kalten Krieges über eine allmähliche, partielle Öffnung in den 1970er Jahren bis hin zu einer völligen Öffnung seit dem Fall des Eisernen Vorhangs vor 20 Jahren.

Die INTERREG-Initiative hat im österreichisch-slowenischen Grenzraum seit Mitte der 1990er Jahre wichtige Entwicklungsimpulse gesetzt. Durch die finanzielle Unterstützung der EU konnten zahlreiche Vorhaben umgesetzt werden, die es ansonsten in diesem Umfang nicht gegeben hätte.

In einer Zeit verstärkter Projektarbeit in der Regionalentwicklung stellen zahlreiche INTERREG-Projekte Bausteine für eine integrierte Landschafts- und Regionalentwicklung im österreichisch-slowenischen Grenzraum dar. Hierzu gehören sowohl Lückenschlüsse in grenzüberschreitenden Rad- und Wanderwegenetzen als auch die Schaffung gemeinsamer Planungsgrundlagen durch die Harmonisierung von Daten im Natur- und Umweltschutz. Eine Reihe von Beispielen zeigt zudem, dass Projektthemen über mehrere Förderperioden weiterentwickelt und wiederholt die Finanzierungsmöglichkeiten von INTERREG genutzt werden. Der Verein Regionalentwicklung Südkärnten trug durch einige Projekte zur touristischen Entwicklung in der Grenzregion bei. Der Slowenische Wirtschaftsverband Kärnten widmete sich unter anderem dem Beitritt Sloweniens zum Schengen-Abkommen sowie den Herausforderungen und Chancen, die sich insbesondere im österreichisch-slowenischen Grenzraum daraus ergeben.

Das hohe Anspruchsniveau an die Projekte und Projektträger der aktuellen Förderperiode INTERREG IV/ETZ birgt neben den vielen Vorteilen allerdings auch die Gefahr, dass es „Neueinsteiger“ immer schwerer haben, eine INTERREG-Förderung zu erhalten und kleinere Organisationen mit dem Aufwand bei der Beantragung, Administration und Koordination vielfach überfordert sind. In Kärnten waren in der INTERREG-III-A-Förderperiode mehr als die Hälfte der Projektträger Institutionen des Landes Kärnten und landesweite Organisationen, die ihren Sitz in der Landeshauptstadt Klagenfurt haben (Kärntner Landesregierung 2009). Damit könnte nicht nur die Vielfalt der Projekte verloren gehen und könnten potenzielle Projektträger abgeschreckt werden, es wird vor allem schwieriger werden, INTERREG-Projekte in denjenigen Regionen zu etablieren, für die sie gedacht sind, nämlich in den ländlich peripheren Grenzregionen Österreichs und Sloweniens.

Nicht nur aus Sicht der Regionalentwicklung, sondern auch aus Sicht der Akteure und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist verstärkt nach den längerfristigen oder nachhaltigen Wirkungen von INTERREG-Projekten zu fragen. Diesen und ähnlichen Fragestellungen gehen aktuelle Forschungsarbeiten am Institut für Geographie und Regionalforschung der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt nach. Dabei wird der Blick nicht nur auf die Entwicklung in Kärnten, sondern auf den gesamten Grenzraum zwischen Kärnten und Slowenien gerichtet.

Österreich, grenzübergreifende Zusammenarbeit, INTERREG-Programme in Österreich, österreichisch-slowenischer Grenzraum, Kärnten, Regionalentwicklung, Grenzraumforschung

Abstract

Aspects of the Development of Promoting Cross-Border Cooperation in Austria

The discussion on borders and border areas is characterized by the question of border effects. Since the Second World War, Austria has gone through various levels of border permeability to its central and eastern European neighbours including the Czech Republic, the Slovak Republic, Hungary and Slovenia: This ranges from the Cold War when the border was essentially impermeable to a gradual partial opening in the 1970s and finally being completely opened after the Iron Curtain came down 20 years ago.

The INTERREG initiative has unleashed important developments in the Austrian-Slovenian border area since the mid-1990s because it was able to launch a whole series of projects with the financial support of the European Union that would otherwise not have taken place to such an extent.

As project work has gained importance in the field of regional planning, INTERREG projects can essentially contribute to integrated regional developments in the Austrian-Slovenian border area. These projects do not only include closing the gaps in the cross-border network of bicycle and hiking paths, but also e.g. creating a joint planning framework by harmonising data in natural conservation and environmental protection. A series of examples also indicates that certain project topics have been advanced over several funding periods so that they have repeatedly taken advantage of INTERREG's financing options. The South Carinthian Regional Development Association launched a whole series of projects to boost tourist transformation in the border region. The Slovenian Industrial Association of Carinthia put major efforts into getting Slovenia to accede to the Schengen Agreement and to face the challenges and opportunities arising from the Austrian-Slovenian border area.

Especially stakeholders of cross-border cooperations ask for long-term and sustainable effects of INTERREG projects. Current research work at the Department of Geography and Regional Research of the University of Klagenfurt is investigating these and similar issues focusing not only on the development in Carinthia, but also the entire border space between Carinthia and Slovenia. Although there are great benefits from the high standards which the projects and project sponsors of the current INTERREG IV/ETZ funding period have set, there is also dan-

ger of making it increasingly difficult for “newcomers” to get INTERREG funding. Beyond this, smaller organisations are often overwhelmed with the effort required for applications, administration and coordination. More than half of the project sponsors in Carinthia in the INTERREG III A funding period were institutions of the Austrian State of Carinthia and state organisations that have their headquarters in the state capital of Klagenfurt (Kärntner Landesregierung – Carinthian State Government 2009). This might not only cause the projects to lose their diversity and scare off potential project sponsors. Moreover it will become increasingly difficult to establish INTERREG projects in the regions they are intended for – namely the rural periphery border regions of Austria and Slovenia.

Austria, cross-border cooperation, INTERREG programmes in Austria, the Austrian/Slovenian border space and Carinthia, regional development, border research

Einleitung

Die Diskussion über Grenzen und Grenzräume ist geprägt von der Frage nach den Wirkungen von Grenzen. Dabei spielt die Durchlässigkeit der Grenze eine maßgebliche Rolle, welche direkt abhängig ist von den politisch-ökonomischen und gesellschaftlichen Systemen der aneinander grenzenden Staaten. Werden Grenzen als Schranke oder Barriere bezeichnet, wird ihre trennende Wirkung zwischen staatlichen Wirkungsbereichen sowie für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen zwischen Ländern betont. Eine zunehmende Durchlässigkeit und Offenheit erhöht die verbindende Funktion von Grenzen. Der Integrationsprozess der Europäischen Union (EU) in den letzten Jahrzehnten sowie insbesondere die revolutionären Umbrüche im mittleren und östlichen Europa und die in den Jahren 2004 und 2007 vollzogene Osterweiterung der EU zeigen, dass qualitative Veränderungen der Form und Funktion von Grenzen ständig stattfinden. Damit verändert sich auch die Rolle von Grenzräumen, denn diese Entwicklung bietet ihnen die Chance, ihre wirtschaftliche und politische Rolle neu zu definieren und durch grenzübergreifende Zusammenarbeit strukturelle Probleme und grenzbedingte Hemmfaktoren aufzulösen.

In der Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg hat Österreich zu seinen ostmitteleuropäischen Nachbarländern Tschechien, Slowakei, Ungarn und Slowenien verschiedene Durchlässigkeitsformen der Grenzen erfahren: von der weitgehenden Undurchlässigkeit der Grenze während des „kalten Krieges“ über eine allmähliche, partielle Öffnung in den 1970er Jahren bis hin zu einer völligen Öffnung seit dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ vor 20 Jahren. Ende 2007 fielen mit dem Beitritt zum Schengener Abkommen die Grenzkontrollen zwischen Österreich und dessen ostmitteleuropäischen Nachbarn vollkommen weg. Zwischenzeitlich lässt sich eine Anpassung an die Situ-

ation der offenen Grenze beobachten. Auf die anfängliche Euphorie Anfang der 1990er Jahre mit überdurchschnittlichen Wachstumsraten hinsichtlich der Aufnahme von Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen über die Grenze hinweg sowie des grenzüberschreitenden Einkaufstourismus von Privathaushalten folgte allerdings eine Phase der Ernüchterung, unter anderem bedingt durch strukturelle und konjunkturelle Wirtschafts- und Arbeitsmarktveränderungen. Seitdem wurde die Offenheit der Grenzen mehr und mehr zu einer alltäglichen Situation, was sich beispielsweise im Einkaufs- und Erholungsverhalten der Bevölkerung äußert.

Theorieansätze zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit

Durch den Wandel von Staatlichkeit im Kontext von Globalisierung und Europäisierung ist die Transformation territorialer Grenzen verstärkt in den Blick der Forschung geraten. Die Beschäftigung mit dem Forschungsfeld ‚Grenzübergreifende Zusammenarbeit‘ setzt mit zunehmender Kooperation an den Grenzen Europas in den 1970er Jahren ein. Aus raumwissenschaftlicher Sicht lassen sich *drei grundlegende Forschungsrichtungen* zur Grenzraumproblematik unterscheiden, nämlich die Internationale Grenzforschung, Forschungen zu Grenzräumen als regionalen Handlungsräumen und der Transnationale Regionalismus (Transnational Regionalism View).

Die *Internationale Grenzforschung* untersucht die Grenze als Gegenstand des Völkerrechts und der internationalen Politik. Forschungsgegenstand sind häufig nationalstaatliche Ansprüche, wobei Fragen nach Widersprüchen wie beispielsweise der völkerrechtlichen Legalität und Illegalität eine Rolle spielen. Grenzregionen werden primär als Verdichtungsräume internationaler Konflikte gesehen (SCHMITT-EGNER 2005, S. 41f.). Diese von ANDERSEN geprägte Herangehensweise wird auch als *bound-*

ary- oder frontier view bezeichnet. Die Politikfähigkeit von Grenzregionen wird grundsätzlich skeptisch eingeschätzt. Die Regionalakteure und deren internationales Engagement würden auf Grund ihrer fehlenden Kompetenzen lediglich zur Erosion von Staatlichkeit und nicht zur Lösung grundlegender Probleme beitragen. Trotz dieser fundamentalen Kritik an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit schätzt ANDERSEN deren Nutzen im Hinblick auf effiziente Problemlösungsfähigkeit durch kurze Kommunikationswege und regelmäßige face-to-face-Kontakte (ANDERSEN zit. nach HAACK 2010, S. 46f.).

Forschungen zu *Grenzräumen im Sinne regionaler Handlungsräume* untersuchen die Auswirkungen der Grenze auf den grenznahen Raum, wobei Interaktionen eine herausragende Rolle spielen. Der auch als *border area view* bezeichnete Ansatz unterscheidet eine dependente und eine interdependente Forschungsrichtung. RATTI, ein neuerer Vertreter des *dependenten Ansatzes*, basiert sein neo-liberales Modell auf der Grundannahme, dass sich die Regionen beiderseits der Grenze in Konkurrenz um ökonomische Standortvorteile befänden. Komparative Vorteile können für die Grenzregion durch die Grenzöffnung entstehen, da durch den ungehinderten Fluss von Transaktionsströmen der wirtschaftlichen Entwicklung Vor-schub geleistet werden kann. Allerdings ist die Sicht auf den Grenzraum in seinen rein funktionalistischen Zusammenhängen zu eng gefasst und eine Zusammenarbeit zwischen individuellen und kollektiven Akteuren ist nicht vorgesehen. Die *interdependente Betrachtungsweise* analysiert die Grenzregion dagegen als ganzheitlichen Interaktionsraum und zielt stärker auf grenzüberschreitende Interaktionsbewegungen zwischen benachbarten Grenzräumen ab. MARTINEZ entwickelte am Beispiel der Grenze zwischen den USA und Mexiko das vierstufige Modell der *borderland in-*

teraction. Er bezeichnet Grenzregionen, in welchen kein grenzüberschreitender Austausch stattfindet, als *alienated borderlands*. Die Grenze stellt hier eine nahezu unüberwindbare Barriere dar. *Coexistent borderlands* sind von einem gewissen Maß an Stabilität geprägt. Hier findet zwar ein spärlicher Austausch, jedoch kaum soziale und wirtschaftliche Entwicklung statt. Ein intensiverer Austausch kennzeichnet *interdependent borderlands*, wo die Grenze zwar kontrolliert wird, jedoch grenzüberschreitende Strukturverflechtungen vorhanden sind und einer Kooperation zum gegenseitigen Nutzen dienen. *Integrated borderlands* besitzen schließlich keine politischen, ökonomischen und sozialen Barrieren mehr, die Wirtschaftsräume sind weitgehend integriert. Es entwickelt sich sogar eine gewisse gemeinsame kulturelle Identität (KNIPPSCHILD u. LIEBE 2004, S. 21; MARTINEZ 1994, S. 4f.). Dieses Modell zeigt also die grundlegende Wandlungsdynamik und damit auch den Transformationsprozess von Grenzregionen auf. Als grundlegendes Ziel der europäischen Grenzraumförderung kann der integrierte Grenzraum angesehen werden. Obwohl das Stufenmodell dazu geeignet ist, eine Klassifizierung der Kooperationsbeziehungen vorzunehmen, gibt es andererseits auf Grund seiner deskriptiven Herangehensweise nur unzureichend Auskunft darüber, welche Faktoren Einfluss auf das wirtschaftliche und soziale Zusammenwachsen einer Region haben. Alle bisher beschriebenen Ansätze erklären keinerlei Motivstrukturen, Interessen oder Akteurskonstellationen kooperativen Verhaltens, noch geben sie Auskunft über den Transformationsprozess einer entfremdeten in eine integrierte Grenzregion.

Zur Erfassung grenzüberschreitender Vernetzungsprozesse dient unter anderem der Netzwerkansatz. Dieser berücksichtigt sowohl Kooperationsmotive als auch Regeln und Interaktionsprozesse in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. In diesem Zusammenhang dominiert derzeit der *regional-governance-Ansatz* die Diskussion. Diese Denkrichtung vereint unterschiedliche Aktionsmodi wie Wettbewerb, Kooperation und Hierarchie sowie Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Die bottom-up-Problemlösungsaktivitäten haben das politisch-administrative Verständnis von Steuerungsprozessen stark verändert. Nicht zuletzt führte dies auch zu einer

Erhöhung und Flexibilisierung von Gestaltungsspielräumen für die lokale und regionale Ebene (HAACK 2010, S. 54f.). CAPPELLINS *network concept* basiert auf der Annahme, dass Herausforderungen, die aus dem internationalen Wettbewerb um den europäischen Standort resultieren, besser und effektiver auf regionaler und lokaler Ebene zu bewältigen sind. So könne man schneller reagieren, es entstehen niedrigere Informationskosten, und durch das Vermeiden von Konflikten können Transaktions- und Kooperationskosten gesenkt werden. Grundsätzlich stellen Netzwerkansätze ein wesentliches Analyseinstrument für regionalspezifische Steuerungsprozesse dar, jedoch liefern auch sie keine Antwort auf grenzüberschreitende Integrationsstrategien (CAPPELLIN zit. nach HAACK 2010, S. 20, 52ff.).

Der von SCHMITT-EGNER konzipierte *Transnationale Regionalismus* integriert die zentralen Aussagen der bisherigen Forschungsansätze und fokussiert vor allem auf die Interaktionsbeziehungen in Grenzregionen. Motive, Interessen, Ziele, Mittel sowie Kooperations- und Netzwerkformen und deren Auswirkungen stehen im Untersuchungsfokus. Als transnational werden dabei grenzüberschreitende Beziehungen „[...] zwischen natürlichen und juristischen Personen ohne Zwischenschaltung des Nationalstaates [...]“ verstanden (SCHMITT-EGNER 2005, S. 50, 67). Der Staat spielt lediglich eine unterstützende Rolle. Eine transnationale Region stellt also einen grenzübergreifenden Handlungsraum dar, an dem mindestens zwei Nationalstaaten teilhaben. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird als „transnationale Interaktion zwischen benachbarten Regionen und ihren Akteuren zur Erhaltung, Steuerung und Entwicklung eines gemeinsamen Lebensraums“ verstanden (SCHMITT-EGNER zit. nach HAACK 2010, S. 58). Schließlich wird ein Stufenmodell entwickelt, welches die Schaffung einer integrierten, transnationalen Region zum Ziel hat.

Was die Forschung über die Grenzräume zwischen dem westlichen und östlichen Europa anbelangt, stellt MAIER (2008) fest, dass sich diese von anfänglich beschreibenden Darstellungen zunächst hin zu aktivitäts- und aktionsräumlichen Herangehensweisen verändert habe. Grenzüberschreitende Interaktionen und deren Motivation, etwa im Freizeit-, Versorgungs- oder Pendlerverhalten, sowie die wirtschaftliche Zusam-

menarbeit standen dabei im Mittelpunkt der Betrachtungen. Derzeit sei die Literatur von einer „pragmatischen Anwendungsorientierung“ geprägt, welche Fragen nachgeht, die sich vor dem Hintergrund zunehmender europäischer Integration auftun. Hierbei wird nicht nur die Zusammenarbeit auf politischer und administrativer Ebene betrachtet, auch Kooperationen zwischen Unternehmen und Organisationen und deren förderliche und hemmende Rahmenbedingungen finden eingehende Untersuchung. ZIENER und HÖSSL (2007) beschäftigten sich in diesem Kontext mit grenzüberschreitenden Wirtschaftskooperationen zwischen Kärnten, Slowenien und Friaul-Julisch-Venetien.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfuhr seit den 1990er Jahren seitens der Europäischen Union besondere Förderung durch die Gemeinschaftsinitiative INTERREG. Deren dezidierte Aufgabe ist es, die wirtschaftliche, soziale und territoriale Integration der Europäischen Union zu unterstützen. INTERREG hat sich über die Zeit als ein sehr dynamisches Instrument erwiesen, das an die jeweiligen Herausforderungen und Zielsetzungen der Regionalpolitik angepasst wurde. Allerdings überlagert sich diese top-down-Initiative der supranationalen Ebene mit dem Ruf der subnationalen Einheiten nach stärkerer Selbstverwaltung. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als problemorientierter bottom-up-Prozess vollzieht sich gewissermaßen komplementär zu den Einigungsbemühungen auf europäischer Ebene.

Von der Gemeinschaftsinitiative INTERREG zum Ziel der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit

Zur Angleichung der strukturellen Unterschiede in Grenzräumen und vor allem zur Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurde von der Europäischen Kommission 1990 die Gemeinschaftsinitiative INTERREG I eingerichtet. Dabei war die Initiative in der Tradition der Entstehung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zunächst zur wirtschaftlichen Entwicklung der Grenzregionen und zur damit zu erwartenden Verbesserung der wirtschaftlichen Integration des Gemeinschaftsgebietes ins Leben gerufen worden. Soziale und kulturelle Aspekte spielten zunächst keine Rolle. INTERREG sollte

als querschnittsorientiertes Instrument die grenzüberschreitende Zusammenarbeit direkt benachbarter Grenzregionen, vor allem an den Binnengrenzen, finanziell unterstützen (SCHÄFER 2003, S. 122). In der ersten Förderperiode 1990-1993 wurden besonders Maßnahmen der wirtschaftlichen Entwicklung wie z.B. Verkehr, ländliche Entwicklung, Bildung sowie Umweltprojekte kofinanziert. Neu waren die Ausarbeitung von Programmen, an denen Gebietskörperschaften beiderseits der Grenze beteiligt waren, und die Benennung einer gemeinsamen Institution sowie eines Begleitausschusses. Diese sollten die Verantwortung für Projekte beiderseits der Grenze sowie deren finanzielle Abwicklung übernehmen. Die gemeinsame, grenzüberschreitende Diskussion und Planung zukünftiger räumlicher Entwicklungen wurde in den Operationellen Programmen, den Grundlagendokumenten zur Umsetzung der gemeinsamen Ziele, fixiert.

Nachdem sich die große Bedeutung von INTERREG für den europäischen Integrationsprozess herausgestellt hatte, wurde INTERREG II im Förderzeitraum 1994-1999 als wichtigste Gemeinschaftsinitiative eingestuft. Die Förderperiode wurde entsprechend den Strukturfonds von vier auf sechs Jahre ausgedehnt. Die Hauptzielsetzungen von INTERREG blieben weitgehend unverändert, lediglich grenzüberschreitende Maßnahmen im Bereich der Verkehrs- und Energieversorgungsnetze (Transeuropäische Netze) wurden ergänzt. Erstmals wurden zwei Ausrichtungen festgelegt: Schwerpunkt A förderte die Zusammenarbeit an den Binnen- und Außengrenzen der EU, Schwerpunkt B unterstützte die Vervollständigung von Energienetzen. Im Jahr 1996 wurde ein weiterer Schwerpunkt C zur Förderung der transnationalen Zusammenarbeit eingeführt. Dieser zielte auf größere, zusammenhängende Gebiete (transnationale Kooperationsräume) und Fragen der Regional- und Raumplanung ab. 1994 wurde von den nationalen PHARE-Programmen die Ausrichtung PHARE CBC (Cross Border Cooperation) abgespalten. Durch PHARE CBC wurden ostmitteleuropäische Staaten, die einen Antrag auf Mitgliedschaft in der EU gestellt hatten, schon vor ihrem Beitritt in die europäische Grenzraumförderung einbezogen (SCHÄFER 2003, S. 170).

Der folgende Förderzeitraum 2000-2006 war insbesondere durch die Erweiterung der EU um zehn neue Mit-

gliedsländer, vor allem in Ostmitteleuropa, im Jahr 2004 gekennzeichnet. In Folge dessen wurden die INTERREG-PHARE-Programmkonstruktionen an den bisherigen Außengrenzen in ‚reine‘ INTERREG-III-A-Programme an Binnengrenzen umgewandelt. Die jetzt als INTERREG III bezeichnete Gemeinschaftsinitiative besaß abermals drei Ausrichtungen. Die grenzüberschreitende Ausrichtung A fokussierte auf die Zusammenarbeit benachbarter Grenzregionen und knüpfte damit direkt an INTERREG I und INTERREG II A an. INTERREG III A war mit 67 % der für INTERREG bereitgestellten Finanzmittel die bedeutendste Ausrichtung, da ihr eine hohe Integrationskraft, sowohl innerhalb der EU als auch im Hinblick auf die künftigen Mitglieder, zugemessen wurde. Von den 53 INTERREG-III-A-Programmen lagen 14 an den Grenzen der Bewerberländer für den EU-Beitritt (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2002, S. 8). Eine Neuerung von INTERREG III A war die Forderung einer gemeinsamen Strategie- und Programmentwicklung, die unter anderem eine Stärken-Schwächen-Analyse der Grenzregion umfasste. Das gemeinsame Management galt als essentielles Kriterium zur Genehmigung des Programms durch die Europäische Kommission, da die bisherigen Erfahrungen gezeigt hatten, dass die Umsetzung noch stark von der nationalen Ebene beeinflusst war. Ein gemeinsames Dokument, das Joint Programming Document (JPD), deckte INTERREG und PHARE CBC ab, auch wenn die Ausarbeitung, Genehmigung und Durchführung anhand von zwei unterschiedlichen Regelwerken erfolgte (ARBEITSGEMEINSCHAFT EUROPÄISCHER GRENZREGIONEN 2000, S. 37). Die transnationale Ausrichtung von INTERREG III B beinhaltete die großräumige Zusammenarbeit in den bereits in INTERREG II C eingeführten transnationalen Kooperationsräumen. Hier wurden vor allem investitionsvorbereitende Maßnahmen und investive Projekte gefördert, deren Mehrwert dem Teilraum als Ganzes zugute kommen sollte (KURNOL 2005, S. 703). Die Ausrichtung B erhielt 27 % des INTERREG-Budgets. Die neue interregionale Kooperation INTERREG III C unterstützte vor allem Netzwerke sowie den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Akteuren, die nicht unbedingt aus benachbarten Regionen stammen mussten. IN-

TERREG III C umfasste lediglich 6 % des Budgets.

Am Ende der Periode blieb das Fazit, dass durch die Zusammenarbeit über Grenzen hinweg eine größere Anzahl von neuen Ideen entstanden und getestet worden war, Erfahrungen ausgetauscht und Doppelarbeit vermieden werden konnten. Weiters erfuhren Informationen über erfolgreiche sowie erfolglose Projekte der grenzübergreifenden Regionalentwicklung über verschiedene Ebenen hinweg eine rasche Verbreitung. Der Austausch mit Praktikern aus anderen Ländern führte schließlich auch dazu, dass weiteres Wissen erworben und eigene Traditionen, Handlungsweisen und Regeln hinterfragt und verbessert werden konnten (KURNOL 2005, S. 704f.). Als regionalpolitische Reaktion auf die Wirtschaftskrise wurde die Frist, in der Mittel aus dem Förderzeitraum 2000-2006 aufgebraucht werden müssen, bis Juni 2009 verlängert, wodurch ein Überschneidungszeitraum der beiden Förderperioden von über zwei Jahren entstanden ist.

Für die aktuelle Strukturfondsperiode 2007-2013 hat die Europäische Kommission drei vorrangige Ziele festgelegt: Konvergenz, Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ). Das Ziel ETZ knüpft an die Erfahrungen von INTERREG an. Die Umsetzung dieses Ziels erfolgt wiederum auf drei räumlichen Ebenen, nämlich durch *grenzüberschreitende Zusammenarbeit*, *transnationale Zusammenarbeit* und *interregionale Zusammenarbeit*.¹ Da der Terminus INTERREG gut eingeführt war, wird das Programm im Interesse einer kontinuierlichen Öffentlichkeitsarbeit häufig als INTERREG IV mit den Ausrichtungen INTERREG IV A, B und C bezeichnet.

Eine Neuerung der Programmplanung ist die Ausrichtung der jeweiligen operationellen Programme an den entsprechenden nationalen strategischen Rahmenplänen. Finanziert wird das Ziel ETZ ausschließlich durch den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE). Das Ziel ETZ wird mittels des neu eingeführten Lead-Partner-Prinzips umgesetzt, welches eine intensivere Kooperation der Projektpartner bedingt. Bei Kooperationen mit neuen Mitglied-

¹ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006, Art. 7 (1)-(3)

Österreich

Programmgebiete Ziel Europäische Territoriale Zusammenarbeit

Gesamtkosten grenzübergreifender Zusammenarbeit 2000-2006 und 2007-2013

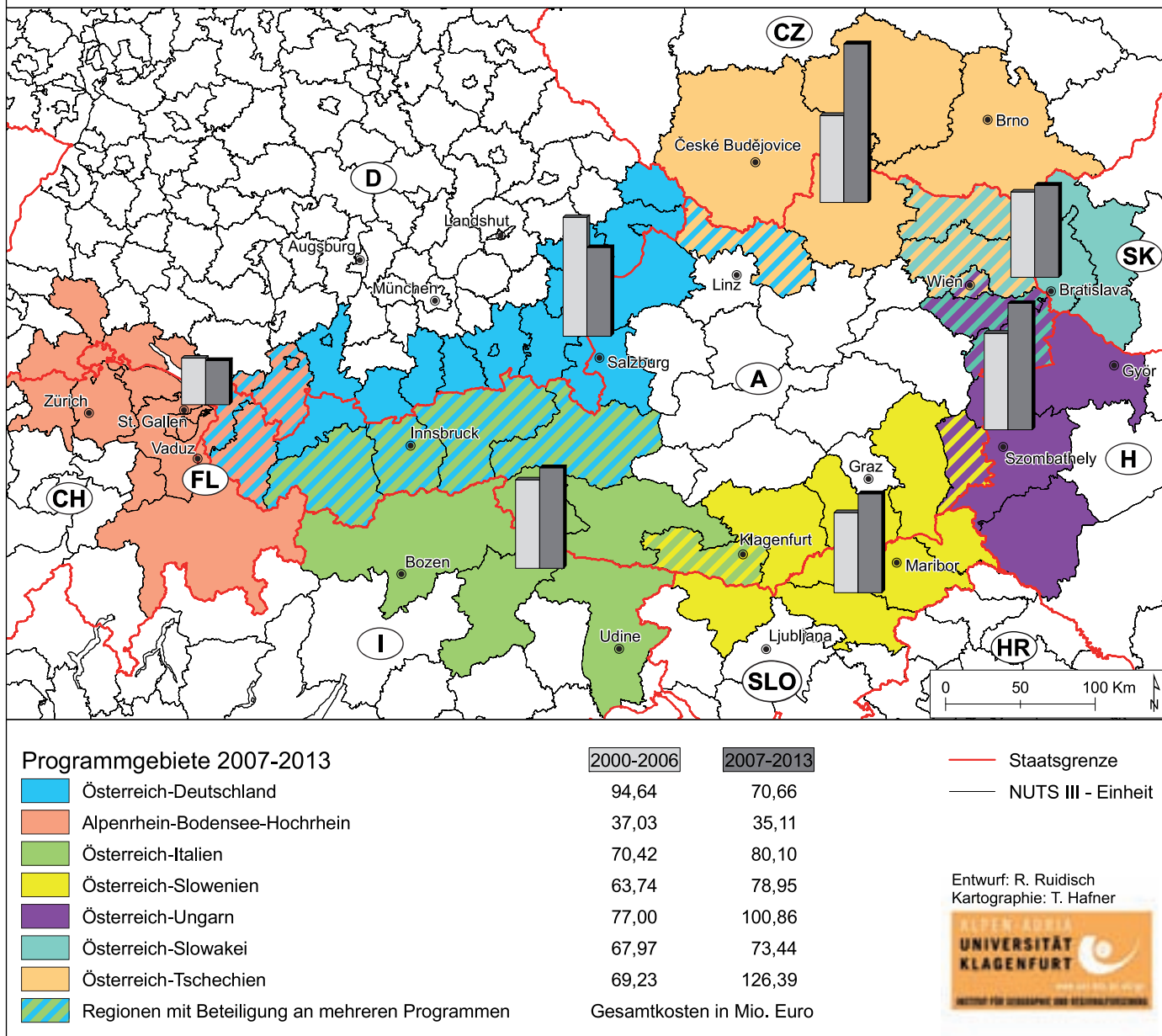


Abb.1: Programmgebiete der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen des Ziels Europäische Territoriale Zusammenarbeit und die Gesamtkosten in den Perioden 2000-2006 und 2007-2013

Quelle: Daten: EUROPÄISCHE KOMMISSION (2009): Regionalpolitik-Inforegio. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/index_de.cfm (Zugriff: 24.11.2009)

staaten ist eine Förderung von bis zu 85 % an EFRE-Mitteln für Ausgaben möglich, die Zusammenarbeit mit allen anderen Mitgliedstaaten kann mit bis zu 75 % unterstützt werden.

INTERREG gehört nach wie vor zu den wichtigsten Instrumenten der grenzüberschreitenden, strategischen Raumentwicklungspolitik. Die große Herausforderung bei der Umsetzung besteht in der Vielfalt von Aufgabenstellungen und Themen und einer ebenso großen Bandbreite an Aktivitäten, wel-

che von Netzbildungen über Konzepte und Studien bis hin zu konkreten Investitionen reichen können. Eine weitere Problematik für Projektentwickler und Programmverantwortliche, die sich im Zuge der Fortschreibung der Gemeinschaftsinitiative herausgestellt hat, ist die beständige Veränderung der Anforderungen, von Förderperiode zu Förderperiode, aber auch innerhalb einer Förderperiode. KURNOL (2005) bezeichnet diese Dynamik als ‚shifting goal posts‘.

INTERREG-Programme in Österreich

Nach dem Beitritt Österreichs 1995 zur EU konnte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten erstmals durch die INTERREG-Initiative gefördert werden. Neben den neuen EU-Binnengrenzen mit Deutschland und Italien wies Österreich zu diesem Zeitpunkt zwei Arten von EU-Außengrenzen auf: die Grenze zu den EFTA-Staaten Schweiz und Liechtenstein sowie die Außengrenzen zu den neuen

EU-Beitrittskandidaten Tschechien, Slowakei, Ungarn und Slowenien. In dieser ersten Förderperiode erhielt Österreich im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II 48 Mio. Euro (ÖROK 2009, S. 17).

In der INTERREG-III-Förderperiode 2000-2006 wurden insgesamt sieben INTERREG-III-A-Programme mit österreichischer Beteiligung umgesetzt, darunter vier Programme mit neuen EU-Mitgliedstaaten (vgl. Abb. 1). Österreich war damit besonders intensiv in den ‚Managing Transition Process‘ zur Umwandlung der INTERREG-III-A/PHARE-CBC-Programmkonstruktionen in vollständige INTERREG-III-A-Programme eingebunden (EUROPEAN COMMISSION 2001, S. 5; SCHAUSBERGER 2003, S. 32). Bis 2004 wurden von den benachbarten Ländern zwar partnerschaftliche Konzepte erstellt, aber gesonderte, wenngleich aufeinander abgestimmte Programme entwickelt. Investive Maßnahmen in Österreich wurden stärker durch die Ziel-1- und Ziel-2-Programme der Bundesländer gefördert. Ab 2004 galt es dann, die grenzüberschreitenden Klammern des Programms, das heißt eine Koordination der Förderstellen beiderseits der Grenze, das Gemeinsame Technische Sekretariat und eine gemeinsame Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zu schaffen. Im Rahmen von INTERREG III B gehörte Österreich mit allen neun Bundesländern den Kooperationsräumen Alpine Space² und CADSES³ an. Insgesamt erhielt Österreich von 2000-2006 201 Mio. Euro für die Gemeinschaftsinitiative INTERREG aus Europäischen Strukturfonds (ÖROK 2009, S. 17). In der Förderperiode 2007-2013 stehen Österreich für das Ziel ETZ 257 Mio. Euro zur Verfügung, von denen rund 87 % in die sieben Programme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit fließen und 13 % in die drei transnationalen Programme Alpine Space, Central Europe und South-East European Space.⁴ Der Förderbeitrag für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an Österreichs Grenzen ist in der aktuellen Förderperiode damit etwa so hoch wie in den beiden vorhergehenden Förderzeiträumen zusammen.

INTERREG im österreichisch-slowenischen Grenzraum mit Fokus Kärnten

Die engere Alpen-Adria-Region war in ihrer Geschichte immer wieder als Durchzugs- und Begegnungsraum zwischen dem mediterranen, dem Alpen- und dem Donauraum von einer regen Handelstätigkeit geprägt, aber auch nicht frei von Konflikten. Am Dreiländereck Kärnten, Slowenien und Friaul-Julisch-Venetien [Friuli-Venezia Giulia] treffen die drei großen europäischen Kulturen – die romanische, die slawische und die germanische – aufeinander. Die heutigen Nationalstaaten haben sich zum Teil erst nach dem Ende der Habsburgermonarchie herausgebildet. Dieser Prozess war mit Territorialansprüchen, Grenzstreitigkeiten und Konflikten um ethnische Minderheiten verbunden, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg fortsetzten. Auswirkungen dieser Auseinandersetzung sind auch im Verhältnis Kärnten-Slowenien bis heute spürbar. Dennoch bildete die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen dem Bundesland Kärnten, der jugoslawischen Teilrepublik Slowenien und der italienischen Region Friaul-Julisch-Venetien den Kern der 1978 gegründeten Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria.

Ausgelöst durch den Fall des Eisernen Vorhangs 1989 und die Unabhängigkeit der Republik Slowenien seit 1991 haben sich die Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Aktivitäten zwischen den Nachbarstaaten in nur 20 Jahren tiefgreifend verändert. Mit der Mitgliedschaft Sloweniens in der Europäischen Union 2004 wandelte sich die etwa 330 km lange österreichisch-slowenische Grenze von einer EU-Außen- zu einer EU-Binnengrenze. Grenzüberschreitende Projekte konnten fortan einheitlich durch die INTERREG-Initiative gefördert werden. Weitere Barrieren wurden durch die Einführung des Euro in Slowenien 2007 und den Beitritt zum Schengener Abkommen 2007/08 abgebaut.

Die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Grenzraum von Kärnten und Slowenien ist somit anders zu beurteilen als jene in einem gewachsenen Kooperationsraum wie beispielsweise zwischen Kärnten und Friaul-Julisch-Venetien. Obwohl die Grenze zu Jugoslawien durchlässiger war als an anderen Abschnitten des Eisernen Vorhangs, hat die jahrzehntelange Trennung Kontakte erschwert und

Vorurteile begünstigt. Es kann somit nicht verwundern, dass Kontakte erst geknüpft, Netzwerke erst aufgebaut und Kooperationen erst entwickelt werden mussten. Das betrifft alle Ebenen von der Landesebene über die regionale und lokale Ebene bis zu den einzelnen Akteuren. Dem trug auch das INTERREG-Programm Rechnung.

INTERREG II A/PHARE CBC Österreich-Slowenien

Das erste INTERREG-Programm der EU zur Unterstützung des österreichisch-slowenischen Grenzraums sollte Kärnten und der Steiermark einerseits zur Umsetzung von Aktionen zur Entwicklung des Grenzgebietes dienen. Andererseits sollten bilaterale Kooperationen auf regionaler und lokaler Ebene durch die Einrichtung von Kooperationsnetzwerken gefördert werden. Grundlegend sollte ein erstes gegenseitiges Kennenlernen der Partner sowie von deren Potenzialen und Zielen stattfinden (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2007, S. 40). Die Prioritäten des Programms waren technische Hilfe/Raumplanung, wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit, technische Infrastruktur, Humanressourcen sowie Umwelt/Naturraum/Energie. Bis 1999 erhielt der Kärntner Grenzraum zu Slowenien 97 Mio. ATS (ca. 7 Mio. Euro) an Projektfördermitteln im Rahmen von INTERREG II A. Der größte Teil der Fördermittel floss in Projekte zur Wirtschaftsentwicklung (44 % des Volumens) und in den Umwelt- und Naturschutzbereich (35 % des Volumens). Der restliche Betrag wurde in die so genannte ‚Technische Hilfe‘ investiert, womit vor allem administrative Tätigkeiten zur Programmumsetzung selbst bedacht wurden (KWF 1999, S. 17). Insgesamt wurden 87 Projekte umgesetzt, wobei die durchschnittliche Projektgröße bei 500.000 ATS (ca. 36.300 Euro) lag (KÄRNTNER LANDESREGIERUNG 2009, KWF 1999, S. 17).

In dieser Anfangsphase war das Interesse der Politik und der Bevölkerung in Kärnten zur Zusammenarbeit mit Slowenien noch sehr verhalten, so dass im Programmplanungsdokument für die nächste Förderperiode rückblickend resümiert wurde: *„In der Kärntner Politik und Verwaltung hat INTERREG teilweise eine geringe Akzeptanz; die geringe Dotation und die anspruchsvollen Kriterien sowie die viele Mühe, die in der komplizierten Abwicklung steckt, lassen*

² Alpenraum

³ Central, Adriatic, Danubian and South-East European Space

⁴ Für die Ausrichtung „interregionale Zusammenarbeit“ gibt es keine nationale Mittelzuteilung (ÖROK o.J.)

Hauptprioritäten und Maßnahmen des INTERREG-III-A/PHARE-CBC-Programms Österreich-Slowenien 2000-2006

P1 Wirtschaftliche Kooperation	P2 Humanressourcen und regionale Kooperation	P3 Nachhaltige räumliche Entwicklung
M1 Wirtschaftsentwicklung	M1 Entwicklung der Humanressourcen, Arbeitsmarkt	M1 Räumliche Entwicklung und Verkehr
M2 Tourismus	M2 Regionale Kooperationen	M2 Nachhaltige naturräumliche Entwicklung
M3 Ländliche Entwicklung	M3 Kooperation in Ausbildung und Kultur	M3 Umwelt und Energiemanagement

Tab. 1: Hauptprioritäten und Maßnahmen des Interreg-III-A/Phare-CBC-Programms Österreich-Slowenien 2000-2006
Quelle: eigene Darstellung, Klagenfurt 2009, Daten aus AMT DER STEIERMÄRKISCHEN LANDESREGIERUNG 2000, S. 95

und Evaluation des Programms (AMT DER STEIERMÄRKISCHEN LANDESREGIERUNG 2000, S. 95; EUROPEAN COMMISSION 2005, S. 82).

Die Förderungsvoraussetzungen für ein Projekt waren relativ unspezifisch formuliert: Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region, ein gewisser Innovationscharakter des Projektes für die Region, die Abstimmung des Projektes mit slowenischen Projektpartnern, die kooperative Trägerschaft und die Vernetzung mehrerer Wirtschaftsbereiche, die Wirtschaftlichkeit der Investition sowie die Mitfinanzierung durch das Land oder den Bund (WIRTSCHAFTSKAMMER STEIERMARK 2002). Entsprechend breit war daher die Palette der genehmigten Projekte. In Kärnten wurden insgesamt 106 INTERREG-III-A-Projekte mit Slowenien realisiert, 13 davon entfielen auf die Bereiche „Spezielle Förderung“ und „Technische Hilfe“. Die Gesamtkosten der Projekte von etwa 28 Mio. Euro verteilen sich relativ gleichmäßig auf die drei Hauptprioritäten. Die mit Abstand meisten Projekte (40 %) entfallen auf die Priorität 1 (vgl. Abb. 2). Einer der Schwerpunkte lag auf der ländlichen Entwicklung. Hier wurden beispielsweise Projekte zur Entwicklung und Vermarktung von Bio-Produkten, zur Erhaltung der Carnica-Biene und des Kärntner Brillenschafes, zur Förderung des Obst- und Weinbaus sowie zur grenzüberschreitenden Vermarktung von Urlaub am Bauernhof durchgeführt. Weiters bildete der Tourismus einen wichtigen Teilbereich der Priorität 1. Dazu wurden vor allem Projekte im Bereich des Ausbaues von Rad-, Wander- und Themenwegen und einer damit verbundenen Produktentwicklung sowie Projekte, die auf eine Verknüpfung von Geschichte, Kultur und Tourismus abzielten, gefördert. Bei der Wirtschaftsentwicklung wurde besonders auf die Schaffung von Kompetenzzentren und Netzwerken fokussiert. Die Projekte der Priorität 2 reichten von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen in verschiedenen Wirtschaftsbereichen über sozial orientierte Projekte bis hin zu Themen

„her zum Ziel 5b ausweichen, wo mit weniger Aufwand auch gute Förderungen zu lukrieren sind“ (KWF 1999, S. 17). Von den durchgeführten Projekten wurde etwa einem Drittel eine gute Qualität beigemessen, da sie mit slowenischem Partner durchgeführt wurden, spiegelbildliche Projekte darstellten oder grenzüberschreitende Auswirkungen zeigten (KWF 1999, S. 17). Wichtig war in dieser Periode vor allem, dass neue Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit initiiert wurden. Neben institutionellen Kooperationen von Kammern und Ämtern entstanden auch erste Kontakte auf lokaler Ebene. Im Vergleich zur heutigen Qualität von INTERREG-Projekten hatten die anfänglichen Projekte zumeist noch keinen wirklich grenzüberschreitenden Charakter.

INTERREG III A/PHARE CBC Österreich-Slowenien 2000-2006

In das INTERREG-III-A-Programm Österreich-Slowenien waren der Nordteil Sloweniens und die Bundesländer Kärnten und Steiermark einbezogen. Die auf NUTS-3-Ebene erfolgte Abgrenzung des Programmgebiets schloss in Österreich die Regionen Klagenfurt-Villach, Unterkärnten, West- und Südsteiermark sowie Oststeiermark ein. Auf slowenischer Seite wurden die Regionen Gorenjska regija, Savinjska regija, Koroška regija, Podravska regija und Pomurska regija sowie zusätzlich die Gemeinde Kamnik einbezogen. In den Regionen Graz und Oberkärnten konnten 20 % der Fördermittel eingesetzt werden (AMT DER STEIERMÄRKISCHEN LANDESREGIERUNG 2000). Das Gesamtfördergebiet erstreckte sich auf etwa 25.000 km². Das Gesamtprogrammvolume umfasste für die Steiermark rund 14,5 Mio. Euro und für Kärnten etwa 13 Mio. Euro (WIRTSCHAFTSKAMMER STEIERMARK 2002; KÄRNTNER LANDESREGIERUNG 2009).

Die grundlegenden strategischen Ziele der INTERREG-III-Förderperiode

waren neben den Vorbereitungen des EU-Beitritts Sloweniens auch das Schaffen von Vertrauen innerhalb von Projekten sowie der Aufbau von Partnerschaften. Im Rahmen der Vorbereitung auf den EU-Beitritt wurde in Kärnten im Jahr 2002 die Arbeitsgemeinschaft (ArGe) „Crossborder – Regionale Partnerschaft Karawanken“ gegründet. Die ArGe besteht aus den sieben Regionalmanagements der Grenzregion und letztendlich soll sie die gemeinsamen regionalen Entwicklungsinteressen des Grenzraums koordinieren. Als Koordinierungsstelle fungiert das Regionalmanagement der Carnica-Region Rosental. In der Steiermark wurde im Jahr 2001 ausgehend von der Initiative der steirischen Regionalmanagementstellen die Euregio Steiermark-Slowenien ins Leben gerufen. Eine ihrer Hauptaufgaben ist die grenzüberschreitende Koordination von Projekten im Rahmen des INTERREG-III-A-Programms.

Das Programmplanungsdokument Österreich-Slowenien sah drei Prioritäten mit entsprechenden Maßnahmen vor (vgl. Tab. 1). Die größten Herausforderungen, jedoch auch die größten Chancen der INTERREG-III-A/PHARE-CBC-Initiative im österreichisch-slowenischen Grenzraum wurden im Bereich der wirtschaftlichen Kooperation gesehen. Aufgrund der bestehenden Unterschiede in den Lebensbedingungen und des wirtschaftlichen Entwicklungsstands bildete die Verringerung der Ungleichheiten bei den Humanressourcen einen zweiten Schwerpunkt. Die dritte Priorität umfasste die nachhaltige räumliche Entwicklung, worunter sowohl Maßnahmen im Bereich Verkehr als auch im Bereich Umwelt und Energie fielen. Zeitweilig gab es nur für den österreichischen Teil des Grenzraumes eine Priorität 4 „Spezielle Förderungen für Regionen, die an Beitrittsländer grenzen“. Die Projekte der technischen Hilfe dienten wiederum der Abwicklung

Kärnten – Slowenien INTERREG-III-A-Projekte 2000-2006* nach Maßnahmen

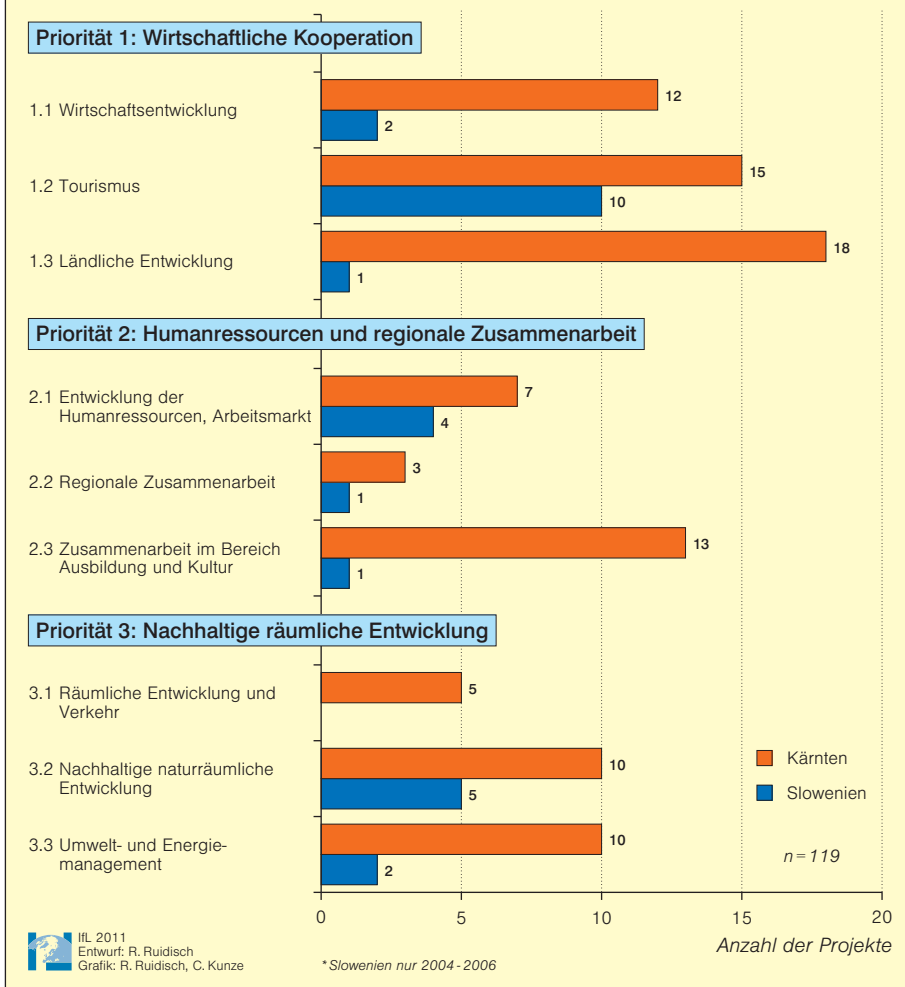


Abb. 2: Interreg-III-A-Projekte Kärnten-Slowenien 2000-2006 nach Maßnahmen
Quelle: KÄRNTNER LANDESREGIERUNG 2009 und REPUBLIKA SLOVENIJA 2008

wie Volkskultur, Tradition und Industriegeschichte. In die Maßnahme 2.2 waren außerdem die grenzüberschreitende institutionelle Zusammenarbeit im Rahmen des Regionalmanagements, das mit über 2,8 Mio. Euro Gesamtkosten größte INTERREG-III-A-Projekt in Kärnten, und der Kleinprojektfonds integriert. In der Priorität 3 lag der Schwerpunkt auf dem Naturschutz und einer nachhaltigen naturräumlichen Entwicklung. Projekte wurden hier zum Beispiel zum grenzübergreifenden Amphibien- oder Fledermausschutz, im Umwelt- und Energiemanagement sowie der räumlichen Entwicklung, zu der auch der Ausbau und die Vermarktung des Drau- und Lavanttalradweges gehören, durchgeführt (KÄRNTNER LANDESREGIERUNG 2009).

Ein Vergleich zwischen Kärntner und slowenischen Projekten ist schwierig, weil letztere von 2000-2003 über das PHARE-CBC-Programm abgewickelt

wurden und die Datenlage für diesen Zeitraum nicht einheitlich ist. Der in Abbildung 2 dargestellte Zeitraum war in Slowenien somit deutlich kürzer als in Kärnten. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass in der Abbildung nur jene 26 slowenischen Projekte dargestellt sind, an denen Kärntner Partner beteiligt waren. Die Hälfte dieser Projekte gehört zur Priorität 1 und umfasste vor allem Aktivitäten zum Ausbau des Fahrrad- und Kulturtourismus. Einen zweiten Schwerpunkt bildet die nachhaltige naturräumliche Entwicklung, darunter beispielsweise Projekte zum Amphibien- und Fledermausschutz oder zur nachhaltigen Entwicklung der Steiner Alpen [Kamniške Alpe]. Die Gesamtkosten der slowenischen INTERREG-III-A-Projekte mit Kärnten betragen rund 3,6 Mio. Euro. 54 % hiervon entfielen auf die Priorität 1 und 30 % auf die Priorität 3 (REPUBLIKA SLOVENIJA 2008, S. 10-117).

Zwischen den Kärntner und den slowenischen Partnern gab es zwar eine gemeinsame Beschlussfassung, aber wegen der getrennten Projekteinreichung in Österreich und Slowenien existierten unterschiedliche inhaltliche und terminliche Vorgaben sowie keine gemeinsame Finanzierung. SCHAUSBERGER (2003, S. 32) konstatierte bezüglich der INTERREG-III-A/PHARE-CBC-Programme generell, dass diese „[...] bis zu einem gewissen Grad nach wie vor durch eine deutliche Grenze getrennt“ waren. Mit der einseitigen Finanzierung war häufig auch eine einseitige Projektdurchführung verbunden, bei der die Projektpartner im jeweiligen Nachbarland lediglich über den Projektfortschritt informiert wurden. Da die für die Projektgenehmigung notwendigen grenzüberschreitenden Partnerschaften somit selten aktiv waren, wurde häufig von „stillen Partnern“ gesprochen. Grenzüberschreitende Kooperationen im Sinne von Zusammenarbeit über die Grenze hinweg waren dementsprechend auch in den ersten Jahren der INTERREG-III-A-Förderperiode noch vergleichsweise rar. Überträgt man die Annahmen von MARTINEZ auf die Entwicklung des österreichisch-slowenischen Grenzraums, so haben die INTERREG-Projekte bis 2004 noch weitgehend den Charakter von ‚co-existent projects‘, wenngleich im Programmdokument weiterreichende Anforderungen an die Qualität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit formuliert wurden. Die Ausrichtung der Projekte auf Entwicklungsimpulse in der INTERREG/PHARE-CBC-Region als Ganzes und eine Verbindung von Ressourcen, Partnern oder Zielgruppen von beiden Seiten der Grenze konzentrierte sich eindeutig auf ‚interdependent projects‘ (AMT DER STEIERMÄRKISCHEN LANDESREGIERUNG 2000, S. 116). Nach dem Beitritt Sloweniens zur EU vereinfachte sich die Fördersituation. Der gesamte Grenzraum von Kärnten und Slowenien wurde durch das INTERREG-Programm gefördert, so dass das Ziel einer gemeinsamen Projektdurchführung mit gemeinsamer Finanzierung forciert werden konnte. Die Prioritäten behielten ihre Gültigkeit. Die grundlegende Zielsetzung für die verbleibende Zeit der Förderperiode änderte sich aber dahingehend, dass nun ein verstärkter Know-how-Transfer der Partner im Vordergrund stand. Es entwickelten sich zwei neue Projektcharaktere, nämlich

Spiegelprojekte und Joint Projects. Unter Spiegelprojekten versteht man je ein Projekt zu beiden Seiten der Grenze mit gemeinsamer Finanzierung und Planung. Die Zusammenarbeit der Projektpartner beschränkt sich jedoch auf einen Erfahrungs- und Know-how-Austausch. Joint Projects dagegen umfassen neben einer gemeinsamen Planung und Finanzierung auch eine gemeinsame Umsetzung mit gemeinsamen Aktivitäten.

Europäische Territoriale Zusammenarbeit – grenzüberschreitende Zusammenarbeit Österreich/ Kärnten-Slowenien

In der Zeit 2007-2013 erhält das Land Kärnten aus den beiden Zielen „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ und „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ Fördermittel. Im Zusammenhang mit der ETZ ist Kärnten weiterhin Teil zweier operationeller Programme, nämlich Österreich-Italien und Österreich-Slowenien. Das operationelle Programm Österreich-Slowenien wurde im Dezember 2007 durch die Europäische Kommission genehmigt. Es umfasst insgesamt 67,1 Mio. Euro an Strukturfondsmitteln, was einer Förderung von 85 % der Gesamtkosten entspricht. Die Kofinanzierung von mindestens 15 % ist in dieser Periode ausschließlich durch öffentliche Mittel möglich, private Mittel können nicht mehr zum Einsatz kommen. Das Programmgebiet wurde im Vergleich zum INTERREG-III-A-Programm um einige NUTS-3-Regionen erweitert, wodurch sich das Gesamtfördergebiet auf 35.523 km² vergrößert hat. Das Südburgenland wurde in das Kernfördergebiet aufgenommen, und die Obersteiermark sowie die slowenische Region Osrednjeslovenska regija können nunmehr entsprechend der Flexibilitätsklausel höchstens 20 % der vom EFRE dem Programm zugewiesenen Mittel erhalten.⁵ Das Kernfördergebiet umfasst damit die österreichischen Regionen Klagenfurt-Villach, Unterkärnten, West- und Südsteiermark, Oststeiermark sowie Südburgenland und auf slowenischer Seite die Regionen Gorenjska regija, Koroška regija, Savinjska regija, Podravska regija und Pomurska regija.

Zu den wichtigsten Aufgaben in diesem Förderzeitraum gehört es, die Ent-

Österreich – Slowenien Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Förderperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013

	INTERREG-III-A AT-SL	ETZ Grenzüberschreitende Zusammenarbeit AT-SL
Finanzierung	33,4 Mio. Euro EU-Mittel 54,5 Mio. Euro öffentliche Beihilfen gesamt: 63,7 Mio. Euro	67,1 Mio. Euro EU-Mittel 11,8 Mio. Euro Nationaler öffentlicher Finanzierungsbeitrag gesamt: 78,9 Mio. Euro
Kofinanzierung	50% EU-Mittel 50% private oder nationale, öffentliche Beiträge	bis zu 85% EU-Mittel 15% nationale, öffentliche Beiträge
Kernfördergebiet	4 österreichische Regionen: Klagenfurt-Villach, Unterkärnten, West- und Südsteiermark sowie Oststeiermark 5 slowenische Regionen: Gorenjska r., Koroška r., Savinjska r., Podravska r. und Pomurska r.	5 österreichische Regionen: Klagenfurt-Villach, Unterkärnten, West- und Südsteiermark, Oststeiermark und Südburgenland 5 slowenische Regionen: Gorenjska r., Koroška r., Savinjska r., Podravska r. und Pomurska r.
Programmprioritäten	1 Wirtschaftliche Kooperation 2 Humanressourcen und regionale Kooperation 3 Nachhaltige räumliche Entwicklung	1 Wettbewerbsfähigkeit, Wissen und wirtschaftliche Zusammenarbeit 2 Nachhaltige und ausgewogene Entwicklung
Projektcharakter	bis 2004: einseitige Finanzierung (INTERREG bzw. PHARE CBC) und häufig einseitige Projektdurchführung ab 2004: Spiegelprojekte: Beidseitige Projekte mit gemeinsamer Finanzierung und gemeinsamer Planung, Erfahrungs- und Know-how-Austausch Joint Projects: Projekte mit gemeinsamer Finanzierung, gemeinsamer Planung und gemeinsamer Durchführung unter der Verantwortung eines Lead-Partners	Joint Projects: Projekte mit gemeinsamer Finanzierung, gemeinsamer Planung und gemeinsamer Durchführung unter der Verantwortung eines Lead-Partners

Tab. 2: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit Österreich-Slowenien in den Förderperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013

Quelle: eigene Darstellung, Klagenfurt 2009, Daten aus Europäische Kommission (2009), KÄRNTNER LANDESREGIERUNG 2009

wicklungschancen im österreichisch-slowenischen Grenzraum zu nutzen, die sich durch den EU-Beitritt ergeben haben, und Vorbereitungen für die Aufhebung der Übergangsbestimmungen auf dem Arbeitsmarkt zu treffen. Inhaltlich konzentriert sich das Programm nun auf zwei Prioritäten, nämlich Priorität 1: Wettbewerbsfähigkeit, Wissen und wirtschaftliche Zusammenarbeit (etwa 42,2 % des Gesamtetats) und Priorität 2: nachhaltige und ausgewogene Entwicklung (ca. 51,8 % des Gesamtetats). Ein geringerer Teil des Budgets (6 %) wird wiederum für technische Hilfe verwandt. Quer zu den beiden Prioritäten wurden horizontale Themen, Werkzeuge und Prinzipien festgelegt. Dazu gehören Humanressourcen, Vernetzung, Innovation, Informations- und Kommunikationstechnologie, Nachhaltigkeit und Chancengleichheit. Die relativ offene

Prioritätensetzung des Programms ermöglicht eine große Themenvielfalt bei den Projekteinreichungen und die Beteiligung verschiedenster Akteure und Akteursgruppen, allerdings ist eine gezielte Projektauswahl damit ungleich schwerer geworden.

Deutliche Weiterentwicklungen fanden im Bereich der Projektqualität und der Projektdurchführung statt. Anders als in den vorhergehenden Perioden werden nur noch Projekte, welche den Charakter von Joint Projects aufweisen, gefördert. Es sind vier Kriterien im Hinblick auf die Qualität der grenzüberschreitenden Kooperation vorgegeben: gemeinsame Ausarbeitung, gemeinsame Durchführung, gemeinsames Personal und gemeinsame Finanzierung. Mindestens zwei von ihnen sind zu erfüllen. So entsteht eine starke Partnerbindung, die zur Kooperation und Koordination

⁵ Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006, Art. 21 (1)

zwingt sowie ein relativ hohes Maß an Vertrauen erfordert (KÄRNTNER LANDESREGIERUNG 2009, KWF 2009).

Eine tiefgreifende Veränderung der Kooperationskultur stellt das Lead-Partner-Prinzip dar (Tab. 2). Unabhängig davon, wie viele Projektpartner aus beiden Ländern beteiligt sind, liegt die Projektverantwortung für das gesamte Vorhaben bei einem der Partner, dem Lead-Partner. Der Lead-Partner ist durch die Vertragsunterzeichnung sowohl für die Durchführung als auch für die finanzielle Abwicklung des gesamten Projektes verantwortlich. Damit verbunden sind zum einen höhere Anforderungen an den Lead-Partner und zum anderen eine intensivere Zusammenarbeit. Neu im Österreich-Slowenien-Programm ist außerdem, dass die Projekteinreichung nicht mehr kontinuierlich möglich ist, sondern per Call durchgeführt wird. Der gemeinsame Antrag wird beim Government Office for Local Self-Government and Regional Policy in Marburg [Maribor] eingereicht. Im Anschluss daran erfolgen die Begutachtung durch externe Experten und die Projektauswahl.

Fazit und Ausblick

Die INTERREG-Initiative hat im österreichisch-slowenischen Grenzraum seit Mitte der 1990er Jahre wichtige Entwicklungsimpulse gesetzt. Durch die finanzielle Unterstützung der EU konnten zahlreiche Vorhaben umgesetzt werden, die es ansonsten in diesem Umfang nicht gegeben hätte. In der ersten Förderperiode hatten die INTERREG-Projekte eine Eisbrecher-Funktion. In der Folgezeit sind die Programme in ihrer Schwerpunktsetzung kontinuierlich weiterentwickelt worden. Daraus resultierte eine qualitative und quantitative Entwicklung der Projekte.

Die Herausforderungen haben sich hin zu einer umfangreicheren Organisations- und Koordinierungsarbeit verschoben und es müssen zunehmend grenzüberschreitend Verantwortlichkeiten abgestimmt werden. Insbesondere in finanzieller Hinsicht sind die Zuweisung oder das Abgeben von Kompetenzen oftmals nicht unproblematisch. Die Präzisierung der Projektanforderungen und die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit tragen den Zielstellungen von INTERREG zunehmend besser Rechnung. In einer Zeit verstärkter Projektarbeit in der Regionalentwicklung stellen zahlreiche INTERREG-

Projekte Bausteine für eine integrierte Landschafts- und Regionalentwicklung im österreichisch-slowenischen Grenzraum dar. Hierzu gehören sowohl Lückenschlüsse in grenzüberschreitenden Rad- und Wanderwegenetzen als auch die Schaffung gemeinsamer Planungsgrundlagen durch die Harmonisierung von Daten im Natur- und Umweltschutz. Ohne die Möglichkeiten von INTERREG zu überschätzen, kann gesagt werden, dass die Vielzahl und Breite der Projekte positive Auswirkungen auf die Entwicklung im Grenzraum hat. Eine Reihe von Beispielen zeigt zudem, dass Projektthemen über mehrere Förderperioden weiterentwickelt und wiederholt die Finanzierungsmöglichkeiten von INTERREG genutzt werden. Die ArGe Naturschutz beispielsweise hat bereits mehrere Arten- und Biotopschutzprojekte durchgeführt und an entsprechenden Spiegelprojekten in Slowenien als Partner mitgewirkt. Der Verein Regionalentwicklung Südkärnten trug durch einige Projekte zur touristischen Entwicklung in der Grenzregion bei. Der Slowenische Wirtschaftsverband Kärnten widmete sich unter anderem dem Beitritt Sloweniens zum Schengen-Abkommen sowie den Herausforderungen und Chancen, die sich insbesondere im österreichisch-slowenischen Grenzraum daraus ergeben. Inwieweit erwachsen aber aus INTERREG-Projekten dauerhafte, grenzüberschreitende Kooperationen oder ist eine Kooperation bereits die Voraussetzung für INTERREG-Anträge? Was geschieht mit den Netzwerken, die im Rahmen von INTERREG-Projekten zwischen den Partnern entstehen und inwieweit konnten zeitlich begrenzte Projekte zum Aufbau grenzüberschreitender Netzwerke beitragen? Im Sinne des transnationalen Regionalismus konstituieren Projekte, Kooperationen und Netzwerke grenzübergreifende Handlungsräume, die zu einem integrierten Grenzraum führen (können).

Nicht nur aus Sicht der Regionalentwicklung, sondern auch aus Sicht der Akteure und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist verstärkt nach den längerfristigen oder nachhaltigen Wirkungen von INTERREG-Projekten zu fragen. Was bleibt nach Abschluss des Projektes? Sind aus den Impulsen, die das Projekt gegeben hat, Initialzündungen für weitere Entwicklungen entstanden? Welchen Nutzen haben Projektträger und Projektpartner aus der grenz-

überschreitenden Zusammenarbeit gezogen? Diesen und ähnliche Fragen gehen aktuelle Forschungsarbeiten am Institut für Geographie und Regionalforschung der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt nach. Dabei wird der Blick nicht nur auf die Entwicklung in Kärnten, sondern auf den gesamten Grenzraum zwischen Kärnten und Slowenien gerichtet.

Das hohe Anspruchsniveau an die Projekte und Projektträger der aktuellen Förderperiode INTERREG IV/ETZ birgt neben den vielen Vorteilen allerdings auch die Gefahr, dass es „Neueinsteiger“ immer schwerer haben, eine INTERREG-Förderung zu erhalten und kleinere Organisationen mit dem Aufwand bei der Beantragung, Administration und Koordination einfach überfordert sind. Dies hätte zumindest bei den Projektträgern einen Selektionsprozess zur Folge, nach dem nur noch wenige, zumeist größere, Institutionen und Organisationen, die mittlerweile ein umfangreiches Know-how bei der Umsetzung grenzüberschreitender Projekte erworben haben, von INTERREG profitieren können. In Kärnten waren in der INTERREG-III-A-Förderperiode mehr als die Hälfte der Projektträger Institutionen des Landes Kärnten und landesweite Organisationen, die ihren Sitz in der Landeshauptstadt Klagenfurt haben (KÄRNTNER LANDESREGIERUNG 2009). Damit könnte nicht nur die Vielfalt der Projekte verloren und könnten potenzielle Projektträger abgeschreckt werden, es wird vor allem schwieriger werden, INTERREG-Projekte in denjenigen Regionen zu etablieren, für die sie gedacht sind, nämlich in den ländlich peripheren Grenzregionen Österreichs und Sloweniens.

Quellen

AMT DER STEIERMÄRKISCHEN LANDESREGIERUNG (Hrsg.) (2000): Österreich-Slowenien INTERREG III A-PHASE CBC: Gemeinsames Programmplanungsdocument 2000-2006. Wien, Graz, Klagenfurt, Ljubljana, Maribor, Ravne n. K.. URL: <http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/beitrag/10206441/265384/> (Zugriff 10.12.2009).

ARBEITSGEMEINSCHAFT EUROPÄISCHER GRENZREGIONEN (Hrsg.) (2000): Praktisches Handbuch zur Grenzübergreifenden Zusammenarbeit. 3. Aufl. Gronau: Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen. URL: <http://www.aebr.net/publikationen/>

- publikationen.php?lc=de (Zugriff: 30.11.2009).
- EUROPEAN COMMISSION (Hrsg.) (2005): Austria-Slovenia. INTERREG III A Community Initiative Programme 2000-2006. URL: http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/3.Reiter-Regionalpolitik/3.EU-SF_in_OE_00-06/3.6_GIS/INTERREG_III_A/AT-SI/AT-SI_Programm.pdf (Zugriff: 2.12.2009).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.) (2002): Strukturpolitik und der europäische Raum. Zusammenarbeit ohne Grenzen. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.) (2007): Ziel 3-Europäische Territoriale Zusammenarbeit. Operationelles Programm. Grenzübergreifende Zusammenarbeit Slowenien-Österreich 2007-2013. URL: http://www.si-at.eu/program_de/category/operational_programme/ (Zugriff: 27.11.2009).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.) (2009): Regionalpolitik-Info regio. INTERREG III A Österreich-Slowenien. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details.cfm?gv_OBJ=5&gv_PAY=AT&gv_reg=ALL&gv_THE=10&gv_PGM=241&LAN=4&gv_PER=1&gv_defL=7, (Zugriff: 1.12.2009).
- HAACK, Y. (2010): Europäische Integration durch transnationale Strategien der Regionenbildung? Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im böhmisch-bayerischen Grenzgebiet. Passau: Philosophische Fakultät der Universität (Politikwissenschaft, Dissertation).
- KÄRNTNER LANDESREGIERUNG (3.12.2009): Expertengespräch mit Herrn Mag. Armin Schabus, Abteilung 20.
- KÄRNTNER WIRTSCHAFTSFÖRDERUNGSFONDS (KWF) (Hrsg.) (1999): Einheitliches Programmplanungsdokument Ziel 2 Kärnten 2000-2006. Klagenfurt: TRIGON Entwicklungsberatung. URL: http://www.kwf.at/eu_ziel3/ (Zugriff: 30.11.2009).
- KÄRNTNER WIRTSCHAFTSFÖRDERUNGSFONDS (KWF) (19.1.2009): Vortrag von Herrn Dr. Karl Hren an der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt.
- KNIPPSCHILD, R. u. J. LIEBE (2004): Umweltorientiertes Regionalmanagement in Grenzräumen. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR-Schriften 44).
- KURNOL, J. (2005): Strategische Raumentwicklung in Europa. Zwischen Wunsch und Wirklichkeit. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 11/12, S. 701-708.
- MAIER, J. (Hrsg.) (2008): Europas Grenzen aus aktueller Sicht. Bayreuth: Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung (Heft 266).
- MARTINEZ, O. (1994): The Dynamics of border interaction. New approaches of border analysis. In: BLAKE, G. (Hrsg.): World boundaries series I. London, S. 1-15.
- ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR RAUMPLANUNG (ÖIR) & MANAGEMENTDIENSTE GMBH (Hrsg.) (o.J.): INTERREG III A/PHARE CBC Leitfaden für Projektträger. URL: http://www.imburgenland.at/euservice/Images/Alle_Leitfaden_DE_tcm13-3252.pdf. (Zugriff: 18.11.2009).
- ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK) (Hrsg.) (2009): EU-Kohäsionspolitik in Österreich 1995-2007. Eine Bilanz. Materialienband. Wien: Schriftenreihe Nr. 180.
- ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK) (Hrsg.) (o.J.): EU-Regionalpolitik. EU-Strukturfonds in Österreich 2007-2013. URL: <http://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/eu-strukturfonds-in-oesterreich-2007-2013.html> (Zugriff: 30.11.2009).
- RATTI, R. (1993): Spatial and Economic Effects of Frontiers: Overview of Traditional and New Approaches and Theories of Border Area Development, in: RATTI, R. u. S. REICHMANN (Hrsg.): Theory and Practice of Transborder Co-operation. Basel et al., S. 23-53.
- REPUBLIKA SLOVENIJA (Hrsg.) (2008): Program pobude Skupnosti INTERREG III A. Slovenija-Avstrija 2000-2006. Zbornik sofinanciranih projektov 2004-2006. Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A. Österreich-Slowenien 2000-2006. Geförderte Projekte 2004-2006. Ljubljana: Medium d.o.o. URL: http://www.si-at.eu/program_de/category/operational_programme/ (Zugriff: 8.12.2009).
- SCHÄFER, N. (2003): Ansätze einer Europäischen Raumentwicklung durch Förderpolitik – das Beispiel INTERREG. Universität Augsburg-Universität Kaiserslautern: Schriften zur Raumordnung und Landesplanung (Band 14).
- SCHAUSBERGER, P. u. A. SCHWECHERL (2002): INTERREG IIIA takes off. In: Raum. 46, S. 34-35.
- SCHAUSBERGER, P. (2003): Managing Transition – von PHARE CBC zu INTERREG. In: Raum. 49, S. 32-33.
- SCHMITT-EGNER, P. (1998): „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ in Europa als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung und Strategie transnationaler Praxis. Anmerkungen zur Theorie, Empirie und Praxis des Transnationalen Regionalismus. In: BRUNN, G. u. P. SCHMITT-EGNER, (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Theorie – Empirie – Praxis. Baden-Baden, S. 27-77.
- SCHMITT-EGNER, P. (2005): Handbuch zur Europäischen Regionalismusforschung. Theoretisch-methodische Grundlagen, empirische Erscheinungsformen und strategische Optionen des Transnationalen Regionalismus im 21. Jahrhundert. (Regionalisierung in Europa, Band 4) Wiesbaden.
- VERORDNUNG (EG) Nr. 1080/2006 des Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999.
- VERORDNUNG (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.
- WIRTSCHAFTSKAMMER STEIERMARK (Hrsg.) (2002): EU-Gemeinschaftsinitiative Österreich-Slowenien. INTERREG IIIA-PHARE CBC 2000-2006. Förderungsinformation – ein Service Ihrer Interessenvertretung. URL: www.wkstmk.at/zfs/eu2000/gemein/interreg2000.pdf (Zugriff: 30.11.2009).
- ZIENER, K. u. P. HÖSSL, (2007): Grenzüberschreitende Wirtschaftskooperationen zwischen Kärnten, Slowenien und Friaul-Julisch Venetien. Reflexionen aus der Sicht von Kooperationspartnern. Klagenfurt.

Dipl.-Geogr. ROSWITHA RUIDISCH
Alpen-Adria-Universität Klagenfurt
Institut für Geographie und
Regionalforschung
Universitätsstraße 65-67
A-9020 Klagenfurt am Wörthersee
Österreich
roswitha.ruidisch@aau.at

Dr. habil. KAREN ZIENER
kziener@web.de