
Bewertung des Kooperationsprogramms Interreg V-A Italien-Österreich 2014-2020

Erster Bewertungsbericht zu den Auswirkungen

Zusammenfassung

Ziel des Berichts ist es nicht nur, die vom Programm forcierten Veränderung zu analysieren, sondern auch interessante Zwischenergebnisse zu liefern, durch welche in Zukunft die Performance des Programms optimiert werden kann.

Basierend auf den verfügbaren Daten betont die Bewertung der Auswirkungen die folgenden Punkte, die auch bei der Auswahl der Projekte des dritten Aufrufs nützlich sein können.

- **Die Gesamtheit der genehmigten Projekte scheint angemessen, um auf die im Kooperationsprogramm definierten territorialen Herausforderungen zu reagieren und die erwarteten Auswirkungen zu generieren.** Jedoch konzentrieren sich die Projekte stärker auf gewisse Themen als auf andere (siehe die Empfehlungen in den folgenden Kapiteln zu jedem der spezifischen Ziele). Zum Beispiel konzentrieren sich zahlreiche Projekte in SZ 4 auf die Nutzung des wirtschaftlichen Potenzials der Grenzregionen, während nur wenige primär zur Verbesserung von Naturräumen beitragen. Obwohl dies der Interventionslogik nicht widerspricht, gilt es zu beachten, dass einer der Outputindikatoren explizit die „Verbesserung von Natur- und Kulturstätten“ misst.
- **Die Auswirkungen der Projekte gehen über die spezifischen Ziele hinaus.** Die Analyse der Projektantragsformulare zeigt das Potenzial des Programms, über jedes spezifische Ziel hinaus zu wirken. Insbesondere tragen Projekte innerhalb des SZ1, 2 und 3 nicht nur zu den Veränderungen innerhalb des eigenen spezifischen Ziels bei, sondern beeinflussen auch die Erreichung der anderen spezifischen Ziele der Prioritätsachse 1.
- **Die Bewertung zeigt, dass sich CLLD als ein sehr erfolgreiches Instrument erwiesen hat,** welches die Koordinierung der grenzüberschreitenden Akteure mit möglichen langfristigen Auswirkungen, gegenseitigem Vertrauen und kontinuierlicher Zusammenarbeit erleichtert.

Schlussfolgerungen und Ergebnisse

Basierend auf den verfügbaren Daten, zeigt die Bewertung der Auswirkungen, dass

- das Programm dabei ist, auf die im Kooperationsprogramm definierten territorialen Herausforderungen korrekt zu reagieren und dadurch die in der Strategie beschriebenen erwarteten Auswirkungen zu erzielen.
- das Programm voraussichtlich die gewünschten Auswirkungen haben wird.

Zu einem Zeitpunkt da sich das Programm noch in der Umsetzung befindet, stellt die Bewertung der Auswirkungen eine erste Analyse dar, die auf die Lücken des Programms hinweisen soll. Verglichen mit der Bewertung der Effizienz und Wirksamkeit, geht die Bewertung der Auswirkungen auch über die Interventionslogik hinaus und prüft, wie das Programm in der konkreten Umsetzung bisher auf strategische Herausforderungen reagiert hat.

Zum jetzigen Zeitpunkt können die folgenden Aspekte beobachtet werden.

- In allen Prioritätsachsen haben Projekte fast immer die beschriebenen Entwicklungsbedürfnisse aufgegriffen. Jedoch wäre es in den zukünftigen Auswahlphasen sinnvoll, einen Ausgleich zu schaffen und den Fokus auf jene Themen zu legen, die bisher weniger stark gefördert wurden. Zum Beispiel konzentrieren sich zahlreiche Projekte in SZ 4 auf die Nutzung des wirtschaftlichen Potenzials der Grenzregionen, während nur wenige primär zur Verbesserung von Naturräumen beitragen. Obwohl dies der Interventionslogik nicht widerspricht, gilt es zu beachten, dass einer der Outputindikatoren explizit die „Verbesserung von Natur- und Kulturstätten“ misst. Die Analyse der Projektanträge zeigt, dass die erwarteten Projektauswirkungen vermutlich über die expliziten Prioritäten jedes spezifischen Ziels hinausgehen.
- Als Reaktion auf den lokalen Entwicklungsbedarf im unmittelbaren Grenzgebiet hat das Programm europaweit als erstes ETZ-Programm das CLLD-Instrument eingeführt. Die Bewertung zeigt, dass sich dieses Instrument als sehr erfolgreich erwiesen hat, da alle Fallstudien-Interviews bestätigen, dass die langfristige Koordination, der Aufbau von gegenseitigem Vertrauen und die kontinuierliche Zusammenarbeit sehr positive Auswirkungen auf die Region haben.
- Es erscheint für künftige Bewertungsberichte relevant, zu prüfen, in welchem Ausmaß die Projekte aus Prioritätsachse 1 dazu beitragen, Ideen und Netzwerke in einem größeren bzw. komplexeren Kontext zu verbreiten und weiterzuentwickeln.
- Einige Projekte scheinen erste Schritte zu neuen Forschungsaktivitäten, neuen Ergebnissen und zukünftigen Anwendungen zu unternehmen (z.B. im Programm Horizon 2020). Obwohl es zu früh ist, um endgültige Ergebnisse für jedes SZ zu liefern, scheinen die primären (erwarteten und potentiellen) Auswirkungen bereits klar. Diese erwarteten und potentiellen Auswirkungen können dazu beitragen, die Projektergebnisse in den abschließenden Projektberichten darzulegen und/oder die abschließende Bewertung der Wirkungsanalyse zu unterstützen, die nach Abschluss der Projekte durchgeführt wird.

Erster Bewertungsbericht zu Effizienz und Wirksamkeit

Die Bewertung der Effizienz und Wirksamkeit des Programms umfasst die folgenden Bewertungsbereiche:

- Physische, finanzielle und prozedurale Umsetzung;
- Indikatoren;
- Kosten und Aufwand;
- Bereichsübergreifende Grundsätze;
- Strategie des Programms;
- Kommunikationsstrategie;
- Governance des Programms und Unterstützung der Begünstigten.

Der methodische Ansatz basiert auf: Online-Fragebogen, Interviews mit der Verwaltungsbehörde, dem Gemeinsamen Sekretariat und Regionalen Koordinierungsstellen, Fallstudien mit Begünstigten, Erhebung und Verarbeitung administrativer und ergänzender Daten, Dokumentenanalyse.

Umsetzung des Programms

Die Analyse der Wirksamkeit der Umsetzung der spezifischen Ziele basiert auf der Prüfung der Outputindikatoren und ihrer Fähigkeit, ihre gesetzten Zielwerte zu erreichen. Die Outputindikatoren des Leistungsrahmens in den spezifischen Zielen 1, 2 und 3 der Achse 1 und dem spezifischen Ziel 4 der Achse 2 konnten durch genehmigte Projekte bereits ihre Zielwerte erreichen. In Achse 3 (spezifisches Ziel 5) und Achse 4 (spezifisches Ziel 6) wurden einige Zielwerte der Outputindikatoren des Leistungsrahmens noch nicht erreicht, auch nicht unter Berücksichtigung der erwarteten Werte der im Jahr 2017 genehmigten Projekte.

Ergebnisindikatoren

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Ergebnisindikatoren als geeignet gelten. Es gibt jedoch einige kritische Punkte. Erstens könnte der Indikator RI4 „Anzahl der Ankünfte im Programmgebiet“ eine Veränderung (Steigerung der Touristenanzahl) messen, die jedoch möglicherweise in Konflikt mit dem spezifischen Ziel 4 „Schutz und Inwertsetzung des Natur- und Kulturerbes“ steht. Die Bewertungsaktivitäten sehen vor, für RI4 eine Prüfung der „Kombination“ zwischen Nachhaltigkeit und touristischer Attraktivität vorzunehmen. Zweitens scheint die Methode, die für die Messung von RI1 und RI5 in den nächsten Jahren vorgeschlagen wird, mit jener, die für die Messung des Ausgangswertes gewählt wurde, nicht übereinzustimmen. Es wird empfohlen, die Repräsentativität der Begünstigten für das gesamte Programmgebiet zu prüfen¹. Schließlich wird nahegelegt, für RI1, RI2, RI5 und RI6 eine weitere Frage im Fragebogen der Ergebnisindikatoren hinzuzufügen, die es ermöglicht,

¹ Auf Grundlage interner Analysen und der Inputs der Bewerter von t33 wurde in der Sitzung vom 11.12.2018 (Vorbesprechung zur Befragung der Fokusgruppe am Folgetag) beschlossen, zusätzliche Fragen für RI1, 2, 5 und 6 aufzunehmen: Der Pool der Befragten für RI1, 2 und 5 wurde um Teilnehmer der Basiserhebung (Projektpartner Interreg IV 2007-2013) sowie durch die RK mitgeteilte relevante Akteure erweitert. So konnte der Einfluss externer Faktoren sowie langfristige Effekte herausgefiltert und die Repräsentativität erhöht werden. Für RI6 wurde eine zusätzliche Frage inseriert, um die Art der zivilgesellschaftlichen Akteure, die an der CLLD-Strategie beteiligt sind, zu präzisieren (z.B: Universitäten und Forschungszentren, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände usw.)

eine Bewertung des Programmbeitrags (und externer Faktoren) zur Veränderung (oder nicht) der Ergebnisindikatoren durchzuführen.

Kosten und Aufwand

Das Programm setzt drei wesentliche Vereinfachungsmaßnahmen um: die Einführung eines interaktiven Monitoringsystems (Cohemon), die Möglichkeit der Anwendung von Pauschalkosten ab dem ersten Aufruf und die Verwendung der von Interact vorbereiteten Harmonised Implementation Tools. Diese sollen zu einer vereinfachten Verwaltung des Programms und zu einer Harmonisierung der Vorgehensweisen für die Präsentation von Projekten und deren Berichterstattung führen.

Die Verwendung von Cohemon wurde anfänglich von einigen Begünstigten und Projektantragstellern kritisch betrachtet. Es hat jedoch auch zu einigen Vereinfachungen (automatisierte Verfahren) geführt.

Die Verwendung von Pauschalkosten wurde durch gesetzliche Rahmenbedingungen begrenzt. Daher wurden sie lediglich in Projekten der Achse 2 effektiv nutzbar, da in diesen Personalkosten in der Höhe von durchschnittlich 20% anfallen. Dies wird durch die wichtigsten diesbezüglichen Studien der Europäischen Kommission bestätigt.

Was die Erstellung des Projektantrags betrifft, scheinen die schwierigsten Teile die Definition und Messung von Outputs, Ergebnissen zu sein. Die Mehrheit der befragten Begünstigten würde die Einführung eines Formulars für die Projektantragstellung in englischer Sprache befürworten. Dieses könnte, wie bereits in anderen Programmen, zu Vereinfachungen, insbesondere in Hinblick auf die Ziele von Forschung und Entwicklung und auf den Technologietransfer zwischen Hochschulen und Unternehmen führen. Diese Option erscheint jedoch insbesondere für die Förderung von Kooperationen und lokalen Initiativen (SZ 6) weniger geeignet, da es für sie vermutlich schwierig oder „einschränkend“ wirkt, eine gemeinsame Sprache der Zusammenarbeit im Vorhinein zu bestimmen.

Im Allgemeinen zeigten die befragten Begünstigten ein hohes Maß an Zufriedenheit, da 73% der Ansicht sind, dass die Vorteile an der Teilnahme höher sind als die Kosten, und dass sie auch in zukünftigen Aufrufen Projektanträge einreichen würden. Außerdem variiert die Zufriedenheit der Begünstigten zwischen jenen des ersten und zweiten Aufrufs und der verschiedenen Arten von Begünstigten.

Horizontale Grundsätze

Die strategischen Auswahlkriterien der Projekte betreffen auch die horizontalen Prinzipien der Gleichstellung von Männern und Frauen, der Nichtdiskriminierung und der nachhaltigen Entwicklung. Darüber hinaus wurde das Programm vorläufig der strategischen Umweltprüfung unterzogen. Fast alle Projekte tragen direkt oder indirekt zur Gleichstellung zwischen Männern und Frauen und Nichtdiskriminierung bei. Der Anteil der eingereichten Projekte, die ganz oder teilweise das horizontale Prinzip „Nachhaltige Entwicklung“ berücksichtigen, liegt im ersten Aufruf bei 40% und im zweiten Aufruf bei 55%. Dieser Prozentsatz steigt im Rahmen der genehmigten Projekte auf 64% bzw. 59% an, was dessen Relevanz in der Auswahlphase der Projekte bestätigt.

Zukünftige Kooperationsthemen

Diese Bewertung findet während des dritten Aufrufs statt, der erst im Januar 2019 geschlossen wird. Nach diesem dritten Aufruf werden keine weiteren erwartet. Laut der durchgeführten Umfragen werden alle spezifischen Ziele, insbesondere in den Achsen 1, 2 und 3, als besonders relevant angesehen. Darüber hinaus bekunden die Begünstigten großes Interesse daran, auch im Kontext von Lösungen und Strategien zum Klimawandel zusammenzuarbeiten.

Beitrag zur Europa 2020 Strategie

Das Programm trägt, wie es der Rechtsrahmen vorschreibt, durch seine Thematischen Ziele, Investitionsprioritäten, Prioritätsachsen und spezifischen Ziele zur Umsetzung der Prioritäten der Europa 2020 Strategie bei. Der Beitrag kann als positiv betrachtet werden, auch wenn er, angesichts der beschränkten Größe des Programms und des Einflusses externer Faktoren, begrenzt ist.

Beitrag zur EUSALP Strategie

Die EUSALP Strategie ist eine vom Europäischen Rat angenommene makroregionale Strategie, die einen integrierten Rahmen für die gemeinsame Bewältigung der Herausforderungen im Alpenraum ohne zusätzliche Unterstützung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds vorsieht.

Das Programm trägt dazu bei, einigen der Herausforderungen der Entwicklung des Alpenraums mit einem für die territoriale Zusammenarbeit typischen Ansatz zu begegnen: Klimawandel, Energieproblematiken, die Situation als Transitregion sowie typische Komplexitäten und territoriale Differenzierungen grenzüberschreitender Gebiete. Das Programm definiert die Auswahlkriterien so, dass Projekte, die umgesetzt werden, die oben genannten Herausforderungen bewältigen.

Kommunikationsstrategie

Das Programm hat eine Vielzahl von Kommunikationsinitiativen aktiviert und sich verschiedener Instrumente zur Informationsverbreitung bedient. 82% der Begünstigten sind mit der Website zufrieden. Sie ist zweisprachig (Italienisch und Deutsch) und enthält, wie im strategischen Dokument angegeben, auch einige Hauptabschnitte in englischer Sprache.

Governance des Programms

Die Rollenverteilung zwischen den Programmbehörden wird als klar, die Zusammenarbeit als fruchtbar, und die Verwaltungskapazitäten als bisher ausreichend angesehen. Dies trotz der neuen Herausforderungen, die sich aus den Bestimmungen zu Auftragsvergabe, staatlichen Beihilfen und Verwaltungskontrollen ergeben sowie erhöhter oder zumindest unveränderter Arbeitsbelastung bei der Unterstützung der Projektantragsteller und der Projektbewertung.

Unterstützung der Begünstigten

Die Analyse erlaubt es, ein positives Urteil über das Projekthandbuch, über Informationsveranstaltungen und die Unterstützung der Regionalen Koordinierungsstellen und das Gemeinsame Sekretariat zu fällen. Darüber hinaus ist die Arbeitsbelastung der Antragsteller geringer als in anderen Kooperationsprogrammen.

Erster Umweltmonitoringbericht

Das Programm interveniert in einem Kontext, in dem der spezifische Druck auf wichtige Umweltbereiche wie Klimawandel, Biodiversität und Landnutzung zunimmt. Seit Beginn der Programmplanung wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um Umweltbelange in das Kooperationsprogramm zu integrieren.

Folgende sind besonders zu beachten:

- Die Identifizierung eines Sets an Indikatoren, die den ursprünglichen SUP- (=Strategische Umweltprüfung) Plan ergänzen (im Umweltbewertungsplan UBP enthalten), und durch die die wichtigsten Umweltauswirkungen für das Programmgebiet besser ausgewertet werden können;
- Die Anwendung spezifischer Umweltkriterien in der Projektauswahl, welche im Einklang mit den Umweltzielen des Programms stehen;
- Die positive Auswirkung einiger Projekte auf die Umwelt, auch wenn ihre Messung anhand der im UBP vorgeschlagenen Umweltindikatoren noch unvollständig ist;
- Die Anwesenheit eines Vertreters der Umweltbehörden im Begleitausschuss sowohl auf italienischer als auch auf österreichischer Seite, der sich an den Auswahlverfahren für die Projekte sowie an den im Ausschuss getroffenen Entscheidungen bezüglich der Integration diverser Umweltaspekte in die Durchführung des Programms beteiligt.

Empfehlungen für die Milderung negativer Auswirkungen

Eine erste Analyse hat zeigt, dass für bestimmte Aspekte des Umweltmonitorings tiefergehende Analysen notwendig sind.

Hervorzuheben sind die folgenden:

- Die Notwendigkeit von **Richtlinien oder Handbüchern** für die Berechnung der Indikatoren für das Umweltmonitoring, besonders für den Indikator bezüglich der CO₂-Einsparung, dessen Berechnung vom Interventionssektor (z.B. Tourismus, Transport, Stadtentwicklung) und den angewandten Methoden abhängt. Andernfalls gefährdet man die Erlangung vergleichbarer Ergebnisse;
- In Bezug auf den Outputindikator CO₂ „Fläche der Habitate, die für Zwecke eines besseren Erhaltungszustands unterstützt werden“ wurden einige Probleme im Zusammenhang mit der realisierten Unterstützung verzeichnet, welche oft für die Gesamtheit der Projekte anstelle der tatsächlich durchgeführten Aktivitäten berechnet wurde. In einigen Fällen wurde die gesamte unterstützte Fläche (z.B. Naturgebiet, Park) angegeben, da der tatsächlich – räumlich begrenzte – Eingriff keine genaue geographische Eingrenzung zuließ.
- Die Notwendigkeit, die von den **aktuellen Monitoring-Indikatoren bereitgestellten Informationen zu vervollständigen**, damit diese weitere Details zu den Auswirkungen der Projekte auf territorialer Ebene liefern können; In diesem Zusammenhang ist CO₂ (Fläche Habitate) eher ein Kontextindikator des Projekts (d.h. er zeigt an, wo er wirkt) als ein Indikator zum Beitrag des Projekts zur biologischen Vielfalt.

- Die Notwendigkeit, die **Auswirkungen von Projekten im Zusammenhang mit nachhaltigem Tourismus** (in der Planungs- und Monitoringphase) zu **vertiefen**. Tourismus kann in der Tat auch nachteilige Auswirkungen haben (mehr Abfall, erhöhter Verbrauch von Naturraum, Störung der Biodiversität und Zunahme von Naturrisiken), wenn er schlecht geplant oder übermäßig entwickelt ist. Der Schutz des natürlichen und kulturellen Erbes (SZ 4 und Prioritätsachse 2) kann tatsächlich auch negativ mit dem Zustrom von Touristen in die von den Interventionen betroffenen Gebieten korrelieren.
- Das Vorhaben, **Informationen zu den Umweltauswirkungen des Programms an die Öffentlichkeit zu bringen**, etwa bei besonderen Veranstaltungen oder in Verbindung mit Kommunikationsveranstaltungen des Programms. Darüber hinaus könnten einige Informationsunterlagen - beispielsweise Aktualisierungen des Umweltmonitoringplans - auf der Programmwebsite publiziert werden.
- Die Notwendigkeit, eine **Reflexion zu den Projektauswahlkriterien** als Vorbereitung für die nächste Programmperiode 2021-2027 einzuleiten. Diese soll Elemente, die sich auf die Programmindikatoren beziehen, einschließen, sodass eine eindeutige und zweckdienliche Definition und Quantifizierung von Indikatoren entstehen kann. Diese könnte dann zu einem entscheidenden Faktor bei der Projektgenehmigung werden.