



Institut für Öffentliche Dienstleistungen
und Tourismus

Universität St.Gallen



**Bericht zur
Halbzeitbewertung
INTERREG III A
Alpenrhein-Bodensee-
Hochrhein**

Heiko Behrendt, Thiemo Eser,
Roland Scherer, Klaus-Dieter
Schnell, Simone Strauf

St. Gallen, Oktober 2003

Inhalt

Kurzzusammenfassung.....	2
1 Ausgangslage und Ziele.....	3
2 Methode	4
3 Programm und Kohärenz.....	8
3.1 Auswertung früherer Evaluationen	8
3.2 Gültigkeit der SWOT-Analyse	11
3.3 Kohärenz von Programmzielen, Strategien und Massnahmen	16
3.4 Eignung der Indikatoren und der Quantifizierung der Ziele	24
4 Programmumsetzung.....	33
4.1 Umsetzung auf Schwerpunkt- und Massnahmenebene	33
4.2 Umsetzung auf der Projektebene.....	37
4.3 Bewertung des erzielten Outputs	38
4.4 Wirkungen und Wirksamkeit in der Zusammenarbeit.....	41
5 Beurteilung der Durchführung des Programms	44
5.1 Entstehung des Programms.....	44
5.2 Die Abwicklungsprozesse aus der Kundensicht	45
5.3 Die Abwicklungsprozesse aus der Innensicht.....	50
5.4 Projektauswahlverfahren	53
5.5 Richtigkeit und Qualität der Daten	53
5.6 Massnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit.....	54
6 Wirkungsanalyse.....	56
6.1 Einschätzung hinsichtlich der programmspezifischen Querschnittsziele	56
6.2 Einschätzung des Programms hinsichtlich horizontalen Grundsätze der EU: Umwelt und Nachhaltigkeit sowie Gender Mainstreaming	58
6.3 Reflexion über den gemeinschaftlichen Mehrwert	63
7 Folgerungen und Empfehlungen	66
7.1 Zusammenfassende Bewertung	66
7.2 Empfehlungen.....	69
Anhang	74
A. Literatur- und Quellenverzeichnis.....	74
B. Abbildungsverzeichnis.....	75
C. Befragung der Projektträger, Juli 2003 - Fragebogen.....	76
D. Übersichtstabelle zur Entwicklungspfadanalyse.....	80
E. Übersicht über die Änderung relevanter Rahmenbedingungen	81

Kurzzusammenfassung

Das Programm entwickelt die Logik früherer INTERREG-Programme fort und schafft durch ein neues Organisationsmodell wesentliche Verbesserungen für die Projektträger (1 Antrag, 1 Sekretariat). Die Abwicklung des Programms verläuft routiniert und effizient. Im Vergleich mit anderen INTERREG-Regionen wird das Programm zu einem sehr hohen Grad gemeinsam koordiniert, was als beispielhaft in Europa gelten kann. Auf der Basis einer umfassenden Regionalanalyse wurden untereinander kohärente Ziele, Strategien und Massnahmen formuliert. Das Monitoringsystem wurde von den österreichischen Programmen übernommen. Vorteil ist eine Vergleichbarkeit der Daten und die Robustheit der Technik. Nachteil sind der grosse Umfang an Indikatoren und die eingeschränkte Brauchbarkeit für die regionsspezifischen Indikatoren.

Angesichts des späten Starts verläuft die Umsetzung des Programms zufrieden stellend. Etwa die Hälfte der Massnahmen ist schon zu 50 oder mehr Prozent ausgeschöpft. In einigen Bereichen sind noch Anstrengungen nötig, z.B. bei der Unterstützung von KMU im Strukturwandel, im Bereich Gesundheit und Soziales sowie bei Kultur und Sport. Sehr positiv ist die Nachfrage bei umweltverbessernden Massnahmen. Die horizontalen Prioritäten der EU sind gut ins Programm integriert: Umwelt und Nachhaltigkeit wird vor allem über die Massnahmen „Umwelt und Natur“ sowie „Vernetzung und Bewusstseinsbildung“ gefördert. Die Chancengleichheit hat keine eigene Massnahme und muss auch als Querschnittspolitik in anderen Projekten noch besser integriert werden.

Empfohlen werden seitens der Evaluatoren für das laufende Programm

- Eine proaktive Projektentwicklung in wenig nachgefragten Massnahmen sowie eine eventuelle Umschichtung der Finanzmittel innerhalb der Priorität 1 „Wirtschaftliche Entwicklung“,
- Eine Erhöhung der Transparenz im Antragsverfahren (Formulare, Antrags-FAQ, Excel-Finanztabellen),
- Vereinfachungen im Verfahren zur Finanzabrechnung,
- Eine stärkere Integration der horizontalen Priorität Chancengleichheit in die Projektberatung,
- Die Fortschreibung der Entwicklungspfadanalyse in der Schlussevaluation

sowie für zukünftige Programme

- Ein Überdenken der Grösse des Programmgebietes,
- Ausgewogene Quoten für die EFRE-Mittel aus den Ländern,
- Eine Verschmelzung von Programmplanungsdokument und der Ergänzung zur Programmplanung,
- Eine klare und trennscharfe sprachliche Formulierung der Ziele, Strategien und Massnahmen,
- Weitere Vereinheitlichung der Abwicklungsstrukturen zwischen EU-Partnern und der Schweiz zum Vorteil für die Förderungsempfänger,
- Die Messung der Programmwirkungen über ein Set von Kernindikatoren plus einer projektbezogenen Erfolgskontrolle auf Basis von Nachhaltigkeitskriterien.

1 Ausgangslage und Ziele

Das Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen wurde von der Verwaltungsbehörde INTERREG III A Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein mit der Halbzeitbewertung des Programms beauftragt. Die Bearbeitung erfolgte in Kooperation mit dem Taurus-Institut der Universität Trier.

Das Ziel der Halbzeitbewertung ist die Analyse und Bewertung der ersten Ergebnisse der INTERREG-Förderung in der Region Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein und die Formulierung von (möglichen) Änderungszielen. Damit soll sichergestellt werden, dass die geplanten Interventionsziele erreicht werden. Seitens der EU-Kommission¹ werden für die Halbzeitbewertung folgende Zielvorgaben gemacht:

- Prüfen, ob die Schwerpunkte, Prioritäten und Ziele kohärent und weiterhin relevant sind, inwieweit Fortschritte bei der Verwirklichung dieser Ziele gemacht wurden und inwieweit diese Ziele tatsächlich verwirklicht werden können
- Beurteilen, inwiefern die Quantifizierung der Ziele insbesondere die Begleitung und die Bewertung erleichtert hat
- Prüfen der Eignung der gemeinsamen Durchführungs- und Begleitmodalitäten.

Neben diesen Zielen werden im Arbeitspapier der EU-Kommission (vgl. Fussnote 1) bereits die konkreten Arbeitsinhalte genannt, die in der Halbzeitbewertung bearbeitet werden sollen:

- Auswertung früherer Bewertungsergebnisse
- Überprüfung der weiteren Gültigkeit der Analyse der Stärken, Schwächen und Möglichkeiten
- Überprüfung der weiterhin gegebenen Relevanz und Kohärenz der Strategie
- Quantifizierung der Ziele, Outputs, Ergebnisse und Auswirkungen
- Analyse der bisherigen Wirksamkeit und Effizienz, erwartete sozioökonomische Auswirkungen sowie auf dieser Grundlage Bewertung der Strategie und Mittelaufteilung.

Datengrundlage ist das Programm- und Projektmonitoring für das INTERREG-Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein.

¹ Siehe Arbeitspapier Nr. 8a „Die Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen- INTERREG III A“ vom 28.6.2000, Europäische Kommission, GD Regio.

2 Methode

Um die Vergleichbarkeit mit den Evaluationen anderer Programme sicherzustellen, orientiert sich die Evaluationsmethode im Wesentlichen am Arbeitspapier No 8a: „Die Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen – INTERREG III“ der Europäischen Kommission vom 21.5.2002. Auf ihm baut die Gliederung auf.

Das Verständnis von Evaluation

Zentral für unser Evaluationsverständnis ist der Soll-Ist-Vergleich im Sinne eines konstruktiven Controllings. Voraussetzung dafür sind Zielwerte für die zu erreichenden Programmziele und ein Monitoringsystem, das eindeutige Aussagen zur Zielerreichung erlaubt. Um klare Aussagen zur Programmleistung zu erhalten, ist zu prüfen, inwieweit Indikatoren und Monitoringsystem den Anforderungen entsprechen. Sehr wichtig ist es, die Erfolgsgrundlagen zu untersuchen: sind Lerneffekte im Vergleich zu vorhergehenden Programmen erkennbar? Ist das Programm in sich logisch aufgebaut? Haben sich die regionalen Voraussetzungen für das Förderprogramm seit dem Start verändert?

Ziel des Controllings ist es, Abweichungen vom Soll-Pfad zu erkennen, ob der Pfad verändert werden muss bzw. ob das Programm auf diesem Pfad „unterwegs“ ist. Entsprechende Empfehlungen sollen sicherstellen, dass der Pfad überprüft und gegangen wird und dass Entscheidungsgrundlagen bereitstehen. In diesem Sinn geht es darum, dass der Kreis in Abbildung 1 geschlossen werden kann.

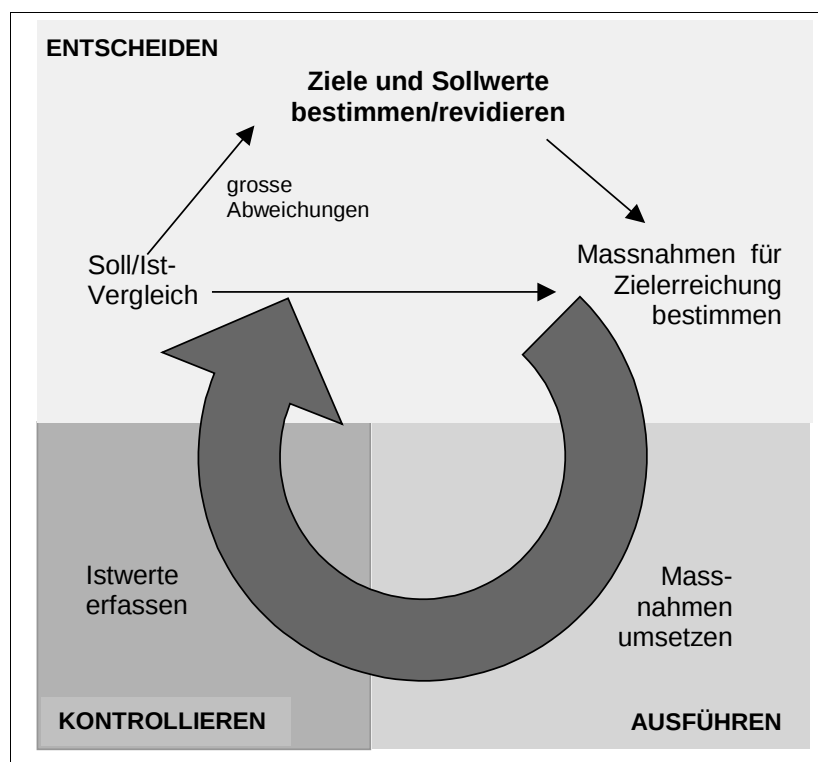


Abbildung 1 Rolle einer Evaluation in der Logik der Programmumsetzung

Die Halbzeitevaluation ist in unserem Verständnis eine umfassende Wirkungsanalyse eines Projekts oder eines Prozesses, welche über den enger gefassten Vergleich von Soll-/Ist-Werten hinausgeht. Selbstverständlich wird dabei der Erfolg eines Projektes an seiner ursprünglichen Zielsetzung gemessen; es wird jedoch versucht, auch jene Wirkungen eines Projekts zu erfassen, welche bei Projektstart noch nicht im Blickfeld der Betrachtung

gen lagen. Im Unterschied zum Controlling weist eine Evaluation eine weniger unmittelbare Rückkopplung zu den einzelnen Projektaktivitäten aus.

Bei der vorliegenden Halbzeitbewertung handelt es sich um eine Zwischenform zwischen einer eigentlichen Evaluationsstudie und einem Programmcontrolling. Im Vordergrund der Halbzeitbewertung stehen dabei insbesondere „Lerneffekte“, für alle an der Programmdurchführung beteiligten Akteure im Hinblick auf Verbesserungen der Effizienz und Wirksamkeit der aktuellen INTERREG-Förderung im Grenzraum Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein.

Aufbau der Untersuchung

Entsprechend den der oben genannten Zielvorgaben wurde die Halbzeitbewertung modular aufgebaut. Ausgehend von den konkreten Arbeitsinhalten, die von der EU vorgeben und mit dem Auftraggeber abgesprochen wurde, wurden die Arbeiten zur Halbzeitbewertung in folgende sechs Module aufgeteilt:

- Modul 1: Prüfung der weiterhin gegebenen Relevanz und Kohärenz der Programmstrategie
- Modul 2: Erfassung des Umsetzungsstandes (Quantifizierte Ziele, Darstellung des Output und der Ergebnisse)
- Modul 3: Wirksamkeitsbewertung und erwartete sozioökonomische Auswirkungen
- Modul 4: Überprüfung der EU-Querschnittsziele Umwelt und Nachhaltigkeit, Gender Mainstreaming und gemeinschaftlicher Mehrwert
- Modul 5: Qualitätsprüfung der Durchführungs- und Begleitmodalitäten
- Modul 6: Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Vorgehensschritte im Einzelnen

Modul 1 Relevanz und Kohärenz

Um Lerneffekte festzustellen, wurden die Ergebnisse und Empfehlungen der Zwischenevaluationen des Vorgängerprogramms sowie der Zwischen- und die Schlussevaluationen der Beteiligung der Schweiz an INTERREG II ausgewertet. Anhand eigener Einschätzungen und den Informationen aus Interviews mit Programmverantwortlichen konnte festgehalten werden, inwieweit und wie auf die Empfehlungen reagiert wurde. Ebenfalls mit Hilfe eigener Einschätzungen und Interviews wurde im Anschluss die weitere Gültigkeit der Analyse der Stärken, Schwächen und Möglichkeiten überprüft. Die Aussagen früherer Evaluationen und die Aktualisierung des SWOT-Profiles wurden unter den beiden Fragen: Ist die strategische Ausrichtung des Programms noch in Ordnung? und wo sind eventuell Anpassungen nötig? in einem Workshop mit Programmverantwortlichen und einigen Mitgliedern des Begleitausschusses diskutiert (Bregenz 18.6.2003).

Die Überprüfung der Programmkohärenz erfolgte durch die tabellarische Gegenüberstellung und Zuordnung der Massnahmen und Strategien zu den Programm- und Massnahmezielen. Ziel war es, festzustellen, inwieweit Ziele, Strategien und Massnahmen als logisch auseinander abgeleitet erscheinen. Daran anschliessend konnte die Eignung der Indikatoren und die Quantifizierung der Ziele und der Zielerreichung beurteilt werden. Die Ergebnisse wurden wiederum im Rahmen des Workshops vom 18.6.2003 diskutiert.

Modul 2 Umsetzungsstand

Anhand einer Auswertung des Monitoring (Stand 1.9.2003) wurde der Umsetzungsstand festgestellt und die Bewertung der Zielerreichung anhand der im Programmplanungsdokument (PGI) festgelegten Zielwerte vorgenommen. An einem Workshop (Konstanz

14.8.2003) wurde der Umsetzungsstand, die finanzielle Abwicklung des Programms sowie die Nachfrage in den einzelnen Massnahmen mit Mitgliedern des Lenkungsausschusses sowie einer Auswahl von Projektträgern diskutiert.

Modul 3 Wirksamkeitsbewertung

Im Rahmen der Analyse der bisherigen Wirksamkeit wurde mit Hilfe des Instrumentes der Entwicklungspfadanalyse eine Abschätzung der Wirkungen des Programms in Bezug auf seine beiden Querschnittsziele „Nachhaltige Regionalentwicklung“ und „Vertiefung der Kooperation“ versucht. Die Entwicklungspfadanalyse eignet sich besonders zur Evaluation von Programmen in denen zwei unterschiedliche Zieldimensionen in verschiedenem Mischungsverhältnis zusammenwirken. Im Falle von INTERREG Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein sind dies die Ziele „nachhaltige Regionalentwicklung“ sowie die „Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“. Die Projekte wurden zunächst nach ihrer Kooperationstiefe sortiert und einem von vier „Entwicklungspfaden“ zugeordnet. Ein Projekt trägt demnach entweder zur Bereitstellung von Informationen, zur Verbesserung der Voraussetzungen der Kooperation, zur Netzwerkbildung oder zur Schaffung dauerhafter gemeinsamer Kooperationsstrukturen bei. Wenn es zu mehreren Entwicklungspfaden beiträgt, wird es demjenigen mit der höchsten Kooperationstiefe zugewiesen. Zudem kann jedes Projekt auch seinem Beitrag zu einer der drei Nachhaltigkeitsdimensionen eingeordnet werden. Trägt ein Projekt zu mehreren Dimensionen bei, kann eine prozentuale Aufteilung vorgenommen werden. Damit daraus eine Abschätzung der Gesamtwirkungen innerhalb einer Priorität entstehen kann, wird als Gewichtungsfaktor der monetäre Mitteleinsatz eingesetzt. D.h. für jedes Projekt wird die Gesamtprojektsumme den entsprechenden Entwicklungspfaden zugewiesen und gegebenenfalls zwischen den betreffenden Dimensionen der Nachhaltigkeit aufgeteilt. Mit diesem Vorgehen wird angenommen, dass jeder eingesetzte Euro auch eine gleichstarke Wirkung erzielt. Obwohl dies in der Realität niemals genauso zu erwarten ist, ist es damit möglich, eine annäherungsweise Einschätzung der Wirkung des Programms hinsichtlich Nachhaltigkeit vorzunehmen (vgl. Kapitel 6.1 und Tabelle in Anhang D). Die Ergebnisse der Entwicklungspfadanalyse wurden gemeinsam mit den getroffenen Abschätzungen zum bisherigen gemeinschaftlichen Mehrwert am Workshop vom 14.8.2003 mit den Programmverantwortlichen diskutiert.

Modul 4 Überprüfung der EU-Querschnittsziele Nachhaltigkeit, Chancengleichheit, gemeinschaftlicher Mehrwert

Ein weiterer Punkt der Evaluation war die Beurteilung, in welchem Ausmass die horizontalen Prioritäten der EU, „Umwelt und Nachhaltigkeit“ sowie „Chancengleichheit“, im Programm umgesetzt wurden. Auch hier wurden Auswertungen des Monitoring sowie Interviews mit Schlüsselpersonen durchgeführt. Schliesslich erfolgte die Einschätzung des gemeinschaftlichen Mehrwerts überwiegend auf der Grundlage logischer Schlüsse und dem Gesamteindruck der Evaluatoren zum untersuchten Programm.

Modul 5 Qualität der Durchführungs- und Begleitmodalitäten

Die Prozesse der Programmabwicklung wurden sowohl aus der Kundensicht (Projekte) als auch aus der Innensicht (Programmverwaltung) analysiert. Zur Bewertung der Abwicklung aus Kundensicht wurde eine schriftliche Befragung der Koordinatoren von 60 Projekten durchgeführt, die zum Juli 2003 bereits vom Lenkungsausschuss genehmigt waren oder kurz vor der Genehmigung standen. Der Fragebogen ist im Anhang Da einige Koordinatoren für zwei bis drei Projekte zuständig sind, wurden insgesamt 48 Projektkoordinatoren angeschrieben. Davon kamen 40 Antworten zurück, die insgesamt 52 Projekte abdecken. Der Fragebogen (s. Anlage in Kap. C) wurde deskriptiv-statistisch ausgewertet. Die Ergebnisse wurden am Workshop vom 14.8.2003 vorgestellt.

Die Abwicklungsprozesse aus der Innensicht wurden anhand von Interviews mit der Programmleitung, mit den Mitarbeitern des gemeinsamen Sekretariats und mit einzelnen Netzwerkstellen. Als Interviewleitfaden dienten Prozessskizzen der Programmentstehung und der Projektabwicklung.

Modul 6 Folgerungen und Empfehlungen

Die Ergebnisse und Empfehlungen wurden an den Workshops zur Kohärenz, zu Abwicklungsprozessen und Umsetzungsstand mit den Mitgliedern der Lenkungsgruppe sowie abschliessend an einer Sitzung mit dem erweiterten Lenkungsausschusses am (23.10.2003 in Freiburg) diskutiert.

3 Programm und Kohärenz

3.1 Auswertung früherer Evaluationen

Für das Programmgebiet Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein wurden zwei frühere Evaluationen ausgewertet:

- Zwischenbewertung des INTERREG II A-Programms Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein in der Strukturfondsperiode 1994-1999
- Ex-ante Evaluierung des aktuellen INTERREG III A-Programms Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein.

Des Weiteren wurden die Ergebnisse der Zwischen- und Schlussevaluation der Beteiligung der Schweiz an INTERREG II ausgewertet. Diese Evaluationen beziehen sich auf die Beteiligung der Schweiz an den fünf INTERREG II-Regionen Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein, Oberrhein Mitte-Süd, Rhône-Alpes-Suisse, Franche Comté-Suisse und Italia-Svizzera. Sie befassen sich daher aus der rein schweizerischen Perspektive mit dem INTERREG-Programm, etwa wie die Bundesmittel auf die fünf Programmregionen verteilt oder die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen staatspolitischen Ebenen geregelt werden könnte. Relevante Empfehlungen geben die beiden Evaluationen beispielsweise im Bereich Öffentlichkeitsarbeit oder Abwicklung aus Sicht der Kunden (Projekte).

Zudem konnte ein vorläufiger Prüfbericht des Europäischen Rechnungshofes zum aktuellen Programm nebst der hierzu ergangenen Stellungnahme der Verwaltungsbehörde verwendet werden. Der Prüfbericht hat zwar nicht den Charakter einer Evaluation und basiert ausschliesslich auf einem zweitägigen Prüfbesuch beim Programmsekretariat, enthält aber systematische Aussagen zu verschiedenen Fragen der vorliegenden Zwischenevaluation, namentlich der Übereinstimmung mit den EU-Politiken, der Programmabwicklung sowie den Begleitungs- und Bewertungsprozessen.

Die relevanten Empfehlungen der genannten Evaluationen werden im Folgenden kurz zusammengefasst. Von Bedeutung sind Aussagen zu:

- Programmstrategie
- Programmdesign
- Ausrichtung und Wirkung der Programme
- Indikatoren-Erfassung für die Wirkungskontrolle
- Umwelt und Chancengleichheit.

3.1.1 Programmstrategie

Der Bericht zur Zwischenevaluation INTERREG II A Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein stellt im Wesentlichen den Stand der Abwicklung des Programms zum Zeitpunkt der Zwischenevaluation dar. Der Bericht stellt grundsätzlich fest, das Programm weise keinen Anpassungsbedarf auf (S. 29). Die Zwischenevaluation äussert auch Kritik: es wird festgehalten, dass der Begleitende Ausschuss in der Restlaufzeit von INTERREG II sein Augenmerk verstärkt auf das Regionalbewusstsein der Menschen lenken will („kleine Aussenpolitik“) (S. 13). Ebenso soll ein Schwergewicht auf der Verbesserung der Durchführungs- und Begleitmodalitäten liegen (S. 31). Darauf ist in INTERREG III reagiert worden: sowohl die Bewusstseinsbildung als auch die Vorgabe von transparenten und effizienten Ablaufstrukturen lassen sich als prägende Merkmale des neuen Programms erkennen.

Die Zwischenevaluation INTERREG II geht an verschiedenen Stellen auf das Grundverständnis des Programms ein: die Region hat sich für eine projektorientierte Mittelvergabe entschieden. Wenn ein Projekt in die Gesamtstrategie passt, soll es gefördert werden – unabhängig von seinem Thema. Damit setzt das operationelle Programm lediglich einen weiten Rahmen und dient nur eingeschränkt als Instrument der aktiven Steuerung. In diesem Licht werden auch Mittelverschiebungen zwischen Programmlinien betrachtet (Zwischenevaluierung S. 29) (vgl. auch CEAT/SIASR 1998, S. 43). Die Anlehnung an das Bodenseeleitbild als gemeinsame Identifikationsklammer in der Region ist ein weiterer Grund für die inhaltliche Breite des Programms.

Zur Ex-ante Evaluation des aktuellen Programms INTERREG III A Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein liegen verschiedene Dokumente vor, aus denen die Entwicklung der Programmstrategie recht deutlich hervorgeht (SSWP 2001, Protokolle der Workshops vom 24.2.2000 in Lindau, vom 24.3.2000 in Ravensburg und vom 15.5.2000 in Ittingen). Zu den Grundlagen der Programmstrategie ergibt sich daraus folgendes Bild:

Im Verlauf der Programmierung wurden zunächst die beiden Querschnittsziele „Förderung einer nachhaltigen Entwicklung im Programmgebiet“ und „Aufbau und Stärkung von Netzwerken“ sowie fünf „Strategien“ des Programms festgelegt (Workshop vom 24.2.2000). Zur Formulierung des Programms wurden davon ausgehend zunächst fünf inhaltliche Prioritäten (plus Programmabwicklung) gesetzt:

- Wirtschaftliche Entwicklung
- Sozio-kulturelle Entwicklung
- Raum und Umwelt
- Technische Infrastruktur
- Netzwerkentwicklung.

Später wurden in einer Abänderung des Programmentwurfs die „Technische Infrastruktur“ der Priorität „Raum und Umwelt“ und die „Netzwerkentwicklung“ der Priorität „Sozio-kulturelle Entwicklung“ zugeordnet. Entsprechend ihrer Mittelausstattung sind diese beiden Themen tatsächlich eher als Massnahme denn als Priorität eingestuft. Insofern kann diese Verschiebung als eine gewünschte Zuspitzung des Programms begrüßt werden. Die thematische Breite des Förderspektrums blieb durch die Verschiebungen unverändert.

Im Verlauf der Ex-ante Evaluation ist zwischen den Programmpartnern diskutiert worden, inwiefern der Einbezug weiterer Interessengruppen, insbesondere der von der EK geforderten Wirtschafts- und Sozialpartner, gestärkt werden kann. Man hat insofern auf die Kritik reagiert, dass nun im Begleitausschuss nicht nur die Wirtschafts- und Sozialpartner, sondern auch je eine Vertreterin der Umweltverbände und der Gleichstellungsbeauftragten aus dem Programmgebiet Mitglied sind. Im Lenkungsausschuss ist jedoch keine solche Teilnahme vorgesehen. Hier wurde das Ziel höher gewichtet, ein möglichst schlankes, operativ tätiges Gremium zu bilden. Allerdings sind – ausgehend von einem ersten Treffen im Jahr 2002 – jährliche Zusammenkünfte mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern vereinbart worden. Zuletzt waren die entsprechenden Vertreter im Rahmen der Zwischenevaluation zum Workshop vom 18. Juni 2003 in Bregenz eingeladen. Zudem wurde für das Projektauswahlverfahren eine informelle Konsultation der Fachverwaltungsstellen und gegebenenfalls von Verbänden und organisierten Interessen vorgesehen, die von den Netzwerkstellen in ihren Regionen wahrgenommen wird. Bei der Erstellung der Programmstrategie haben Verbände, die Regionalplanung und Fachexperten in Workshops und in der Anhörung ausführlich mitwirken können.

3.1.2 Programmdesign

Die Zwischenevaluation INTERREG II stellt fest, dass die Initiierung von Projekten in einigen Bereichen (Gesundheit und Soziales, Bildung, Telekommunikation, Raumordnung und Zusammenarbeit von Unternehmen) verbessert werden könnte. Die Autoren der Zwischenevaluation INTERREG II gehen dennoch davon aus, dass das Programm seine Wirkung in den einzelnen Prioritäten erzielt habe, bzw. noch erzielen könnte.

In der Zwischenevaluation INTERREG II wurde klar festgestellt, dass die Mittelverwaltung mit Förderzusagen und Auszahlungsformalitäten viel zu umständlich gehandhabt wurde. Im neuen Programm wurde darauf reagiert, indem es nur noch eine kassen- und buchführende Stelle gibt. Die Abwicklungsstrukturen wurden auf Vorschlag der Ex-ante Evaluatoren aus Sicht der Kunden, sprich der Projektträger, neu gestaltet.

Für die Förderperiode 1994-1999 stellen alle früheren Evaluationen ein Informationsdefizit der Öffentlichkeit über das Programm und seine Funktionsweise fest. Diesbezüglich ist eine klare Verbesserung der Ausgangslage erkennbar, da nunmehr das Programmplanungsdokument (PGI) einen Plan zur Öffentlichkeitsarbeit enthält und auch die Auswahlkriterien für INTERREG-Projekte wesentlich transparenter sind als zuvor. An der Verbesserung der Information der Öffentlichkeit haben insbesondere die Internet-Auftritte (Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein: www.interreg.org; Schweiz: www.interreg.ch), die INTERREG-Tagungen, die Pressemitteilungen sowie die Verbreitung eines Faltblatts (Auflage 15'000 Stück) massgeblichen Anteil.

3.1.3 Indikatoren-Erfassung für die Wirkungskontrolle

Da die Begleitungs- und Bewertungssysteme in INTERREG III gänzlich neu gefasst wurden, gehen die Evaluationen der vergangenen Programmperiode nicht darauf ein. Auch der Bericht zur Ex-ante Evaluation befasst sich nur am Rande mit den qualifizierten Zielen, nicht jedoch mit den Wirkungsindikatoren. Laut Bericht war das PGI im Sommer 2001 Gegenstand der Ex-ante Evaluation. Die Begleitindikatoren wurden aber erst danach im Zusammenhang mit der Ergänzung zur Programmplanung aufgestellt. Das langwierige Genehmigungsverfahren mit der Abfolge von PGI und EZP hat somit dazu beigetragen, dass das Programm nicht aus einem Guss vorab bewertet werden konnte.

Der Prüfbericht des Europäischen Rechnungshofs stellt fest, dass die Durchgängigkeit des Bewertungssystems erschwert sei. Insbesondere seien die Bezüge zwischen den Wirkungsindikatoren von Massnahmen- und Schwerpunktebene sowie die Aggregation für das Gesamtprogramm nur schwer möglich. Der Prüfbericht empfiehlt eine Verbesserung der Ziele und Indikatoren sowohl auf der Ebene des Gesamtprogramms, als auch auf Ebene der Prioritäten und Massnahmen.

3.1.4 Fazit

Im INTERREG III Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein sind die Kritikpunkte und Empfehlungen aus vorangegangenen Evaluation weitgehend berücksichtigt worden. Dies gilt vor allem für die Verbesserung der Abwicklungsstrukturen und die gewünschte Vertiefung der ausgeprägten grenzüberschreitenden Kooperation. Die teilweise kritisierte Breite des Förderspektrums wurde als klare Absicht der Programmverantwortlichen erkennbar und ist ausreichend aus der speziellen Situation der grenzüberschreitenden Kooperation in der Programmregion begründet. Weiterhin wurden im Gegensatz zu den früheren Programmen die Wirtschafts- und Sozialpartner, NGOs und andere Interessengruppen an der Programmgestaltung und -abwicklung beteiligt.

3.2 Gültigkeit der SWOT-Analyse

Vor Programmstart wurde ein ausführliches Datenraster über die Situation der Regionalentwicklung in allen Teilräumen der Programmregion erstellt. Auf dieser Basis wurden die Kontextindikatoren definiert, mit Hilfe die Programmleitung die wichtigen Entwicklungen im Programmgebiet beobachten kann. Diese Kontextindikatoren wurden zuletzt im jährlichen Durchführungsbericht 2002 fortgeschrieben. Betrachtet wurden Daten zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum Arbeitsmarkt sowie die bilateralen Verträge der EU mit der Schweiz (Details siehe Anhang E, S. 81). Generell zeigen die Kontextindikatoren keine Veränderungen der Ausgangslage an, die eine Veränderungen des Programms erforderlich machen würden. Die Kontextindikatoren widerspiegeln die allgemein angespannte Lage der öffentlichen, v.a. der kommunalen Haushalte im Programmgebiet. Dadurch steigt die Motivation der öffentlichen Hand zur Beteiligung am Programm, um Synergieeffekte zu erzielen.

Die Gültigkeit der SWOT-Analyse wurde zunächst aufgrund der allgemeinen Kenntnis der Evaluatoren vom Programmgebiet begutachtet und später gemeinsam mit Programmverantwortlichen und regionalen Experten² auf der Basis kritischer Fragen zu jedem Aspekt diskutiert und überprüft. Im Folgenden werden alle Einschätzungen von Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren aufgeführt, die sich nach Auffassung der Evaluatoren, der Programmverantwortlichen oder der regionalen Experten gegenüber dem PGI verändert haben. Alle anderen Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren haben unverändert Gültigkeit. Die folgende Darstellung orientiert sich an der Gliederung der SWOT-Analyse im PGI.

3.2.1 Das Programmgebiet im Überblick

Stärken	Einschätzung
Intensive Netzwerke über die Grenzen hinweg	Hat sich weiter verstärkt. Zum Beispiel durch INTERREG III-Projekt „Entwicklungskonzept Alpenrhein“
Lange Tradition in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit	Verstärkte Institutionalisierung feststellbar (Beispiel IBK-Geschäftsstelle)

Schwächen	Einschätzung
Geringe Beteiligung privater Akteure und der Wirtschaft	Hat sich verbessert. Auch im wirtschaftlichen Bereich haben sich die Verflechtungen verstärkt (z.B. Ausbau der Flugverbindungen von Altenrhein in deutsche Zentren).
Geringe Beteiligung der Gemeindeebene	Die Gemeinden mehr in INTERREG als generell an der generellen Zusammenarbeit beteiligt. INTERREG-Projekte der Gemeinden sind z.B. Gemeinden Mobil, Wirtschafts- und Standortentwicklung, Naturkundepfad, etc.). Engagierter sind die kommunal verfassten deutschen Landkreise, die stark in INTERREG und der Bodensee Agenda 21 vertreten sind.

² Evaluations-Workshop 1 vom 18.6.2003 in Bregenz sowie Telefonate zu den Themen Kooperation Wirtschaftsraum (Hubert Scherzinger, IHK Bodensee-Oberschwaben, 23.6.2003) und Bildungsraum (Peter Wieser, Fachhochschule Ostschweiz, 7.7.2003).

Chancen und Gefahren	Einschätzung
Unterschiedliche Einbindung in internationale Gemeinschaften (z.B. EU-Aussengrenze) kann sich negativ auf Integration auswirken	Hat sich bislang nicht als Gefahr herausgestellt. Die bilateralen Verträge EU-CH wirken integrierend.
Unterschiedliche politische Systeme können gemeinsame Aktionen erschweren, aber auch für besondere Handlungsspielräume sorgen	Hat sich bislang eher als Chance entwickelt
Erweiterte Gebietskulisse bringt sowohl 'frischen Wind' als auch neue Abstimmungserfordernisse in die Kooperation	Erfahrung mit INTERREG III zeigt: Integration der neuen Gebiete braucht Zeit. Bleibt damit eine Chance.

3.2.2 Raumstruktur

Stärken	Einschätzung
Positive Beispiele für grenzüberschreitende Fachplanungen	Die Liste liesse sich heute ergänzen, z.B. durch die Projekte Abstimmung Wanderwegkonzepte, Entwicklungskonzept Alpenrhein

Schwächen	Einschätzung
Weitgehendes Fehlen einer grenzüberschreitenden Entwicklungsplanung	Trotz positiver Ansätze (z.B. Hochrhein) existieren weiterhin Lücken in der grenzüberschreitenden Entwicklungsplanung
Fehlen von grundsätzlichen Strukturdaten	Situation hat sich durch INTERREG II-Projekte in Teilen verbessert (Geoinfosystem/D-A-CH, Verkehrsdaten/BodanRail).
Enormer Siedlungsdruck entlang der Siedlungsachsen mit extremem Flächenverbrauch	Bleibt ein wesentlicher Faktor. „Flächenmanagement“ wird derzeit von der IBK/Bodensee Agenda 21 thematisiert und auch am Hochrhein und Alpenrhein in INTERREG-Projekten aufgegriffen.
Fortgesetztes Wachstum der Agglomerationen in ihr Umland hinaus und fortgesetzte Schwächung ländlicher und abgelegener Regionen.	Hat sich durch teilweisen Abbau des Service Public verstärkt

Chancen und Gefahren	Einschätzung
Das Bewusstsein um die Position in Europa kann die gemeinsame Entwicklung positiv beeinflussen	Ein eigentliches Regionalbewusstsein der Gesamtregion besteht nicht. Den Bekenntnissen der Integrationspolitik widersprechen die Abstimmungsergebnisse in der Ostschweiz (EU, UNO). Dennoch beteiligt sich die Schweiz an der Vereinigung der Regionen in Europa (VRE), dem Ausschuss der Regionen (AdR) und dem Verfassungskonvent
Attraktivität der Region als Lebensstandort führt zu einer weiteren Überalterung der Gesellschaft	Es lässt sich ein Anstieg des Zuzugs jüngerer Menschen und Familien feststellen. Überalterung muss keine Gefahr sein, sondern kann als auch Chance gesehen werden
Die Erhaltung des attraktiven Lebens- und Wirtschaftsraums mit seinen wertvollen Landschaften kann nur durch eine übergeordnete Koordination der Raumentwicklung erreicht werden.	Nicht als Chance formuliert. Schwerpunkt liegt hier auf den Chancen, die durch eine übergeordnete Koordination der Raumentwicklung entstehen. Ansätze in diese Richtung greift das INTERREG-Projekt BAULA

	(Landwirtschaftliches Bauen) auf.
Fehlende Abstimmung beim Standortmanagement führt zu innerregionalem Wettbewerb	Der Trend hat sich verstärkt, vor allem im Hinblick auf den Arbeitsmarkt (Beispiel Rheintal)

3.2.3 Wirtschaftsraum

Schwächen	Einschätzung
Zur Zeit noch eingeschränkte Freizügigkeit der Arbeitskräfte über die Grenzen hinweg	Hat sich durch die bilateralen Abkommen CH-EU entspannt
Nur vereinzelte wirtschaftliche Verflechtungen von Unternehmen über die Grenzen	Verflechtungen haben sich teils zurückgebildet (CH-Unternehmen stossen Tochterfirmen ab), teils verstärkt (D-Unternehmen gründen verstärkt Töchter in CH aus steuerlichen Gründen). Die Entwicklungen dürften aber nichts mit dem INTERREG-Programm zu tun haben.
Nur bescheidene Ansätze des Standortmanagements und -marketings für die Grenzregion	Verbesserung durch Gründungen der Bodensee-Standortmarketing GmbH (2002) und der Wirtschaftsregion Dreiländereck-Hochrhein (2000), INTERREG III-Projekte: Bludenz-Lindenberg, VoRaN
Probleme bei der Rekrutierung von qualifizierten Fachkräften	Nach einer leichten Entspannung der Lage 2001/2002 ist das Thema heute wieder aktuell
Im Tourismus kein grenzüberschreitender Austausch im Arbeitsmarkt und in der Aus- und Weiterbildung	Durch verschiedene Projekte könnte sich eine Verbesserung einstellen (z.B. INTERREG II-Projekt Lernende Region, EURES-Grenzpartnerschaft Bodensee). INTERREG III-Projekt: Xchange
Geringe grenzüberschreitende Kooperation bestehender Einrichtungen (Wenige positive Ansätze)	Hat sich verbessert (Verbände, Wirtschaftsämter)

Chancen und Gefahren	Einschätzung
Schaffung eines integrierten Arbeitsmarktes über die Grenzen hinweg	Nach Abschluss der bilateralen Verträge und Einrichtung der EURES-Grenzpartnerschaft eindeutig eine Chance
Gemeinsame Vermarktung: Qualität, Vielfalt, Natur- und Kulturlandschaft	Seit 1999 wurden etliche Vernetzungstreffen abgehalten und Projekte gestartet (z.B. im Bereich der AG Hegau)

3.2.4 Umwelt und Natur

Stärken	Einschätzung
Beginnende Zusammenarbeit/Projekte im Umweltschutz	Hat sich weiter verstärkt und etabliert

Schwächen	Einschätzung
Schadstoffbelastungen aus Industrie, Gewerbe, Landwirtschaft, Haushalt und Verkehr wirken beeinträchtigend auf das Ökosystem Bodensee	Bleibt eine Daueraufgabe
Fehlende oder begrenzte Abstimmung bei Regionalvermarktungsprojekten	Aufgrund etlicher Projekte v.a. am Untersee und am östlichen Bodensee hat sich diese Schwäche abgemildert

3.2.5 Verkehr und Kommunikation

Schwächen	Einschätzung
Keine verlässlichen Datengrundlagen im grenzüberschreitenden Verkehr	Im Bahnfernverkehr Verbesserung der Datengrundlage durch INTERREG II-Projekt BodanRail
Wenig Zusammenarbeit im Betrieb und Marketing im Verkehrsbereich	Wesentliche Verbesserung durch Euregio-Tageskarte
Bislang keine regionale Strombörse	Frage, was der Vorteil einer Strombörse wäre → Schwäche kann gestrichen werden

Chancen und Gefahren	Einschätzung
Liberalisierung des Strommarktes lässt eine positive Entwicklung erwarten	Aussage unklar. Ausserdem hat Region wenig Einfluss → Schwäche kann gestrichen werden

3.2.6 Bildungs- und Wissenschaftsraum

Schwächen	Einschätzung
Fehlen einer Übersicht über das Bildungsangebot für das gesamte Programmgebiet	Eine Weiterbildungsplattform existiert inzwischen (www.weiterbildung-bodensee.net ; Weiterbildungsbroschüre IDT-HSG). Ebenso verschafft die Internationale Bodenseehochschule einen Überblick über grenzüberschreitende Studienmöglichkeiten
Versorgungsprobleme in der Peripherie	Von einer Schwäche kann nicht mehr gesprochen werden. Inzwischen gibt es sehr starke dezentrale Angebote. In der Schweiz vor allem von Privaten (z.B: Migros, Zentralstelle berufliche Schulen), in Vorarlberg und Deutschland von öffentlichen und halbprivaten Anbietern (VHS, Uni, FH, Arbeiterkammern, Wifi, Bifo).
Wenig Weiterbildungsangebote in der Peripherie	
Unterschiedliche Eingangsvoraussetzungen für die Hochschulen	Hat sich wesentlich entspannt. Da CH-Berufsmaturiät von FH in Deutschland nicht anerkannt wird, plant IBH einen Vorbereitungskurs auf die Eingangsprüfung. Im Gegenzug darf die FH Ostschweiz Praxiserfahrung von Studierenden aus Deutschland voraussetzen. Zwischen Österreich und der Schweiz ist Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung aller Abschlüsse in Vorbereitung.

Chancen und Gefahren	Einschätzung
Verschiedene Zuständigkeiten und Kompetenzen erschweren die Integration im Bildungssektor und lassen die Region gegenüber anderen europäischen Regionen zurückfallen	Verschiedene Bildungssysteme ja, aber fällt die Region wirklich gegenüber anderen Regionen zurück?

3.2.7 Kultur- und Sportraum

Stärken	Einschätzung
Bestehende Grossveranstaltungen	Diese werden tendenziell immer stärker national ausgerichtet (Bodenseefestival).
Gute Kooperationen bei Kulturangeboten	Zunehmend setzt sich wieder der Lokalpa-

	triotismus durch (z.B. Rückzug des INTERREG-Projekts „Kultur verbindet“ oder Ausstieg von Gemeinden aus dem bis anhin gemeinsam getragenen Bodenseefestival aufgrund mangelhafter politischer Unterstützung für die Grenzkooperationen)
--	---

Schwächen	Einschätzung
Teilregionale historische Identität in der Bevölkerung	Das Problem liegt im Fehlen einer grenzüberschreitenden Identität als Gesamtregion

3.2.8 Gesundheits- und Sozialraum

Schwächen	Einschätzung
Reglementierung erschwert Zusammenarbeit und effiziente Nutzung von Einrichtungen	Gemeinschaftseinrichtungen und Nutzungskonzeptionen etwa für medizinische Grossgeräte wurden in Angriff genommen.
Fehlende Kapazitäten bei NGOs für grenzüberschreitende Kooperation	In diesem Bereich ist der Nutzen, den eine Beteiligung an einer Kooperation bringt, manchmal nicht klar erkennbar. Diese Tendenzen werden insbesondere zur Gefahr für die Grenzkooperation, wenn der ist.
Die öffentlichen Institutionen besitzen wenig Bewusstsein für die grenzüberschreitende Kooperation	

3.2.9 Fazit

Grundsätzlich sind die Stärken des Programmgebiets erhalten geblieben. Etliche Stärken konnten sogar weiter ausgebaut werden. Zu einem Teil dieser Verbesserungen hat das INTERREG-Programm direkt beigetragen. Durch INTERREG-Projekte wurden beispielsweise die bestehenden Netzwerke über die Grenze intensiviert, ein Beitrag zur Institutionalisierung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit geleistet, die kommunale Ebene mehr beteiligt oder weitere Beispiele für erfolgreiche grenzüberschreitende Fachplanungen geschaffen. Ein Teil der erkannten Schwächen ist bereits abgebaut worden. Auch hier wird ein Beitrag des INTERREG-Programms zur Abmilderung dieser Schwächen festgestellt (z.B. Aus- und Weiterbildung, Bereitstellung von Grundlagendaten, gemeinsames Standortmarketing) (Workshop vom 18.6.2003). Vor allem in der Wirtschaft haben sich wie dargestellt Veränderungen der Schwächen ergeben, die nicht auf die Wirkungen des INTERREG-Programms zurückgeführt werden können und durch andere exogene Faktoren bestimmt wurden. Die Beseitigung der Schwächen dürfte in den meisten Fällen einen längeren Zeitraum beanspruchen. Dies gilt generell auch für die Gefahren. Hier haben sich einige der Befürchtungen, die im Zusammenhang mit der Nicht-Mitgliedschaft der Schweiz in der EU stehen, als nicht gerechtfertigt erwiesen. Insgesamt bleibt die Grundlage des Programms in Hinsicht auf Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren weiterhin erhalten. Die Veränderungen im Kleinen haben die Ausgangssituation nicht in einem Ausmass verändert, dass eine Änderung der Programmstrategie und der Schwerpunktsetzung angezeigt ist.

3.3 Kohärenz von Programmzielen, Strategien und Massnahmen

Von Seiten der EU-Kommission ist auch für die Halbzeitbewertung eine Überprüfung der Kohärenz der eingeschlagenen Strategie vorgeschrieben. Dabei soll einerseits die Kohärenz mit anderen EU-Gemeinschaftspolitiken und andererseits die programminterne Kohärenz überprüft werden. Die Kohärenzprüfung zielt auf das Entdecken von Zielkonflikten, die möglicherweise im Rahmen der Programmformulierung und –implementation entstanden sind, und die nicht bereits von der Ex-ante Evaluierung identifiziert wurden.

3.3.1 Kohärenz mit anderen Gemeinschaftspolitiken

Die Komplementarität von INTERREG wurde bereits in der Ex-ante Evaluation detailliert untersucht und festgestellt. Gegenstand waren die:

- Ziel 2-Strukturfondsförderung (inklusive Phasing-out)
- Ziel 3- Strukturfondsförderung
- Programm zur Förderung des ländlichen Raumes (EAGFL)
- Gemeinschaftsinitiativen LEADER+, EQUAL und LIFE
- Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)
- Natura 2000
- Europäische Forschungs- und Bildungsprogramme, insbesondere 5. Rahmenprogramm Forschung und technologische Entwicklung.

Komplementär zu anderen Programmen verhält sich das INTERREG-Programm hinsichtlich seines räumlichen Zuschnitts und Anspruchs. Das heisst, dass grundsätzlich Projekte gefördert werden können, die thematisch auch in anderen Programmen Platz hätten. Der Unterschied liegt in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit innerhalb der Themen. INTERREG-Projekte sind daher im Ganzen über andere Programme kaum förderbar, weil deren Gebietskulisse überschritten würde.

Abstimmung mit anderen INTERREG-Programmen

Ebenfalls komplementär verhält sich das INTERREG III A-Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein zu den anderen drei INTERREG III A-Programmen, die räumlich direkt an das Programmgebiet anschliessen (Oberrhein Mitte-Süd, Bayern-Österreich, Schweiz-Italien) sowie zum INTERREG III B-Programm Alpenraum. Mit den Programmen Bayern-Österreich und Alpenraum sowie Oberrhein bestehen personelle Verflechtungen über Personen, die jeweils im anderen Programm im Lenkungsausschuss bzw. in Koordinationsgruppen vertreten sind. In Einzelfällen findet bei allen Programmen eine direkte Abstimmung zwischen den jeweiligen Programmverantwortlichen Stellen statt. Die Netzwerkstellen im Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein wissen so jeweils, welche Projekte aus ihrem Einzugsgebiet in den anderen Programmen gefördert werden.

Einige Projekte des Programms Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein betreffen gleichzeitig auch die Programme Bayern-Österreich oder Oberrhein Mitte-Süd. Die Projektträger müssen in diesen Fällen in jedem Programm einen Antrag stellen (Splitting-Projekte). Im bisherigen Verlauf hat sich diese Vorgehensweise prinzipiell bewährt. Ein gewisses Problem ist, dass zwischen Vorarlberg und Bayern einige grosse Kooperationsprojekte stattfinden, aber Bayern relativ wenig EFRE-Mittel im Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein hat (gut 0,5 Mio. im Gegensatz zu Vorarlberg € 6,8 Mio. und Baden-Württemberg € 10,1 Mio.). Damit muss ein relatives Ungleichgewicht in den Mittelquoten festgestellt werden. Durch diese Schieflage sind die entsprechenden Projekte gezwun-

gen, zwei Programmanträge zu stellen, um die Österreichischen Mittel aus dem Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein und die Bayrischen aus dem Programm Bayern-Österreich abzurufen. Durch eine entsprechende Ausgewogenheit der Quoten könnte diese Unannehmlichkeit für die Projektträger künftig vermieden werden.

3.3.2 Programminterne Kohärenz

Die Europäische Union will mit der Gemeinschaftsinitiative INTERREG dafür sorgen, dass nationale Grenzen kein Hindernis für eine ausgewogene Entwicklung und Integration des europäischen Raums sind. Vorrangig verfolgt die EU mit INTERREG III A drei Ziele:

- | | |
|-------------------------|---|
| Entwicklungsziel | Die Förderung einer integrierten Regionalentwicklung zwischen Grenzregionen, einschliesslich der EU-Aussengrenze. |
| Integrationsziel | Einen Beitrag zur harmonischen territorialen Integration in der EU. |
| Kohäsionsziel | Eine Verbesserung des Entwicklungspotenzials für rückständige und in Umstellung befindliche EU-Regionen durch grenzüberschreitende transnationale bzw. interregionale Zusammenarbeit zur Verbesserung der Regionalentwicklungs- und Kohäsionspolitik bzw. damit zusammenhängender Methoden. |

Als Wege zu diesen Zielen werden im Programmgebiet Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein fünf Strategien verfolgt:

- Die Entwicklung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes und Sicherung der Erwerbsmöglichkeiten in allen Teilregionen
- Die Erhaltung des attraktiven Lebens- und Wirtschaftsraums mit seinen wertvollen Landschaften und Verbesserung der ökologischen Gesamtsituation
- Die Erhöhung der Lebensqualität und der Entwicklungschance der Menschen in der Region
- Der Ausbau und die Entwicklung einer leistungsfähigen Infrastruktur im Gesamttraum
- Die Verstärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Vor dem Hintergrund der Situation im Programmgebiet Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein orientiert sich das INTERREG III A-Programm an zwei Querschnittszielen:

- Die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung im Programmgebiet Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein
- Der Aufbau und die Intensivierung von grenzüberschreitenden Netzwerken in den verschiedensten Sektoren.

Alle geförderten Projekte sollen einen Beitrag zu mindestens einem dieser beiden Ziele leisten.

Die Umsetzung dieser übergeordneten Programmziele soll durch drei inhaltliche Prioritäten³ erfolgen:

- Wirtschaftliche Entwicklung
- Umwelt- und Raumentwicklung
- Soziokulturelle Entwicklung

Entsprechend dem übergeordneten Ziel der nachhaltigen Entwicklung des Programmgebietes decken diese Prioritäten alle Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung ab. Für diese Prioritäten wurden jeweils Ziele und Strategien sowie erwartete Wirkungen festgelegt. Für jede Priorität wurden die Ziele und Strategien in sog. Massnahmen weiter konkretisiert. Für jede dieser Massnahmen wurden operative Ziele abgeleitet und es wurden die erwarteten Wirkungen als Vorstufe zur Operationalisierung beschrieben. Unter der Überschrift „Mögliche Handlungsfelder“ wurden exemplarisch mögliche Projekte auf der operativen Ebene aufgezeigt.

Abbildung 2 zeigt die gewählte Programmstruktur mit seinen verschiedenen Beschreibungsebenen bezogen auf die verschiedenen Zielebenen. Dabei wird zwischen den folgenden Zielebenen unterschieden:

- **Visionsebene:** Diese Ziele sind mit dem Polarstern vergleichbar, der nicht das Ziel einer Reise ist, aber die Richtung angibt, wohin die Reise geht.
- **Normative Ziele:** Dies sind die generellen Ziele des Programms. Sie stellen ein motivierendes und gleichzeitig selbstbindendes Leitsystem dar, an dem sich alle Aktivitäten orientieren und koordinieren.
- **Strategische Ziele:** Diese konkretisieren die übergeordneten Ziele und dienen der Zuweisung von Ressourcen für einzelne Bereiche
- **Operative Ziele:** Diese werden zur Unterstützung der Strategien und damit zur Erreichung der übergeordneten Ziele entwickelt. Sie zeigen auf, durch welche konkreten Massnahmen die Strategien umgesetzt werden sollen.

Vision	• Die Förderung einer integrierten Regionalentwicklung zwischen Grenzregionen, einschliesslich der EU-Aussengrenze. • Einen Beitrag zur harmonischen territorialen Integration in der EU
Normative Ziele	• Die Entwicklung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes und Sicherung der Erwerbsmöglichkeiten in allen Teilregionen • Die Erhaltung des attraktiven Lebens- und Wirtschaftsraums mit seinen wertvollen Landschaften und Verbesserung der ökologischen Gesamtsituation • Die Erhöhung der Lebensqualität und der Entwicklungschance der Menschen in der Region • Der Ausbau und die Entwicklung einer leistungsfähigen Infrastruktur im Gesamt- raum • Die Verstärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. • Die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung im Programmgebiet Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein • Der Aufbau und die Intensivierung von grenzüberschreitenden Netzwerken in den verschiedensten Sektoren.

3 Die Priorität 4 „Programmabwicklung“ ist keine inhaltliche Priorität und damit nicht Gegenstand der Kohärenzprüfung.

Strategische Ziele	Priorität 1: Wirtschaftliche Entwicklung • Förderung der Anpassungs- und Innovationsfähigkeit von klein- und mittelständischen Unternehmen in verschiedenen Wirtschaftsbranchen • Förderung von Unternehmenskooperationen und der Bildung von grenzüberschreitenden Wirtschaftsklustern • Förderung eines abgestimmten Standort- sowie eines Destinationsmanagements, welches die Strategien und Instrumente der einzelnen Teilräume zusammenführt • Förderung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes unter der besonderen Berücksichtigung der Chancengleichheit von Männern und Frauen • Förderung von impulsgebenden Projekten mit hohem Ausbreitungsgrad Priorität 2: Umwelt- und Raumentwicklung • Erhaltung des attraktiven Lebens- und Wirtschaftsraums mit seinen wertvollen Landschaften und Verbesserung der ökologischen Gesamtsituation • Entwicklung gemeinsamer Ziele, Strategien und Grundlagen der Raumordnungs- und Umweltpolitik • Verbesserung der grenzüberschreitenden technischen Infrastrukturen und Harmonisierung der Planung und Förderung der gemeinsamen Nutzung der Infrastrukturnetze zur Erhöhung der regionalen Wertschöpfung • Infrastrukturnetze für Verkehr, Ver- und Entsorgung, Telekommunikation und Energie Priorität 3: Soziokulturelle Entwicklung • Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Bürgern, Vereinen und Verbänden, Institutionen sowie Verwaltungen zur Förderung des Innovationstransfers • Harmonisierung der Angebotsstrukturen und Abschlüsse im Bildungsbereich • Stärkung der Eigeninitiative und der Vielfalt der Träger im soziokulturellen Bereich in allen Teilen der Programmregion • Förderung des Technologietransfers zwischen Hochschulen und Unternehmen Förderung der Beteiligung von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und bei INTERREG III
Operative Ziele	Ziele der Massnahmen. Im Einzelnen s. folgende Seiten.

Abbildung 2 Zielhierarchie INTERREG III A-Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein

Wie aus dieser Abbildung deutlich wird, ist das Programm breit angelegt. Diese Breite und die fehlende Fokussierung wurde von der Europäischen Kommission (EK GD-Regio 2001, S. 2) und im Prüfbericht des Europäischen Rechnungshofes (2003, S. 9) kritisiert.

Gründe für diese breite Ausrichtung sind unter anderem die inhaltliche Ausrichtung am Bodenseeleitbild und der Wille, die bestehende grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen jeweils beispielhaft zu vertiefen. Auch die Ex-ante Evaluatoren stellen fest: die Fokussierung des Programms liegt eher in der Auswahl der Projekte aufgrund ihres Charakters, als in einer thematischen Bündelung.⁴ Die Programmverantwortlichen haben diese Ausrichtung bewusst herbeigeführt, um die Anbindung an die vielfältigen Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (vor allem auf Ebene Fachverwaltungen) zu gewährleisten und zu vertiefen. Dem hätte eine thematische Fokussierung des Förderkanons widersprochen.

Statt der thematischen Fokussierung lässt sich in dem INTERREG III A-Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein eine Fokussierung auf die Förderung von impulsgeben-

⁴ IDT-HSG / SSWP (1999): Thesen zum OP, S. 1

den Projekten mit hohem Ausbreitungsgrad feststellen. Dieses Ziel der Fokussierung wird von allen an der Projektauswahl beteiligten Stellen geteilt (vgl. Workshop vom 18. Juni 2003 in Bregenz). Von Seiten der Evaluatoren wird festgestellt, dass es sich weitgehend um ein implizites Ziel der Programmverantwortlichen handelt, das in den beiden Programmdokumenten nicht explizit formuliert ist. Es fehlen eindeutige und transparente Kriterien, mit deren Hilfe eine entsprechende Bewertung von solchen Projekten mit Beispielcharakter vorgenommen werden kann.

Für die Untersuchung der inhaltlichen Kohärenz ist weiterhin zu prüfen, inwieweit die Ziele und Strategien der Prioritäten mit den Zielen und Strategien auf der höheren Ebene kohärent sind. Dazu werden im Folgenden die Ziele und Strategien der einzelnen Prioritäten (linke Spalte) den Zielen und Strategien der jeweiligen Massnahmen (rechte Spalte) gegenübergestellt. Dabei kommt es vor, dass Zielen der Prioritäten keine entsprechende Massnahme gegenübersteht und anders herum.

Priorität 1 „Wirtschaftliche Entwicklung“	Massnahme 1.1 „Standortmanagement“
Förderung der Anpassungs- und Innovationsfähigkeit von klein- und mittelständischen Unternehmen in verschiedenen Wirtschaftsbranchen	Schaffung von 'Innovationszonen' und Plattformen zwischen den nationalen Wirtschaftssystemen und Märkten
Förderung von Unternehmenskooperationen und der Bildung von grenzüberschreitenden Wirtschaftsklustern	Förderung der Vernetzung und der Kooperation von kleinen und mittleren Unternehmen über die Grenzen hinweg
Förderung eines abgestimmten Standort- sowie eines Destinationsmanagements, welches die Strategien und Instrumente der einzelnen Teilräume zusammenführt	Entwicklung gemeinsamer Initiativen des Standortmanagements zur Positionierung als Region in Europa
Förderung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes unter der besonderen Berücksichtigung der Chancengleichheit von Männern und Frauen	Unterstützung regionaler Beschäftigungsbündnisse zur flexiblen und reaktionsschnellen Behebung von Beschäftigungsproblemen
Förderung von impulsgebenden Projekten mit hohem Ausbreitungsgrad	

Priorität 1 „Wirtschaftliche Entwicklung“	Massnahme 1.2 „Förderung von KMU“
Förderung der Anpassungs- und Innovationsfähigkeit von klein- und mittelständischen Unternehmen in verschiedenen Wirtschaftsbranchen	Förderung der Anpassungs- und Innovationsfähigkeit von klein- und mittelständischen Unternehmen Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen im Technologietransfer über die Grenzen hinweg
	Förderung der Existenzgründung von Unternehmen
	Förderung des betrieblichen Umweltschutzes und des Umweltmanagements in KMU

Priorität 1 „Wirtschaftliche Entwicklung“	Massnahme 1.3 „Dienstleistungen und Tourismus“
Förderung der Anpassungs- und Innovationsfähigkeit von klein- und mittelständischen Unternehmen in verschiedenen Wirtschaftsbranchen	Vernetzung bestehender Initiativen und Projekte im Bereich Telekommunikation und Informatik zum Zwecke des Wissens- und Innovationstransfers
Förderung von Unternehmenskooperationen und der Bildung von grenzüberschreitenden Wirtschaftsklustern	Verstärkung der Zusammenarbeit und des grenzüberschreitenden Innovationstransfers im Bereich öffentlicher und privater Dienstleistungen
Förderung eines abgestimmten Standort- sowie eines Destinationsmanagements, welches die Strategien und Instrumente der einzelnen Teilräume zusammenführt	Förderung eines grenzüberschreitenden Destinationsmanagements in Bezug auf die Entwicklung marktfähiger Produkte und die Entwicklung des überregionalen Marketings unter Berücksichtigung teilregionaler Besonderheiten
Förderung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes unter Berücksichtigung der Chancengleichheit von Männern	

und Frauen	
	Bessere Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den Behörden über die Grenze hinweg, insbesondere bei gemeinsamen Problemen
	Förderung von Angeboten umweltfreundlicher Mobilität

Priorität 1 „Wirtschaftliche Entwicklung“	Massnahme 1.4 „Land- und Waldwirtschaft“
Förderung der Anpassungs- und Innovationsfähigkeit von klein- und mittelständischen Unternehmen in verschiedenen Wirtschaftsbranchen	Begleitung und Unterstützung von bäuerlichen Betrieben sowie von Kleinunternehmen in den nachgelagerten Branchen im internationalen Strukturwandel der Land- und Waldwirtschaft
Förderung von Unternehmenskooperationen und der Bildung von grenzüberschreitenden Wirtschaftsklustern	Förderung von Produktionsnetzwerken für höherwertige Güter in der Land- und Forstwirtschaft
	Förderung der Vermarktung und der grenzüberschreitenden Distributionswege für regionale Produkte
	Aufbau und Verstärkung von Kooperationen zwischen Landwirtschaft, Naturschutz, Tourismus und Handel zum Erhalt der traditionellen Kulturlandschaften

Priorität 2 „Raum- und Umweltentwicklung“	Massnahme 2.1 „Integrierter Umwelt- und Naturschutz“
Erhaltung des attraktiven Lebens- und Wirtschaftsraums mit seinen wertvollen Landschaften und Verbesserung der ökologischen Gesamtsituation	Erhaltung der wertvollen Natur- und Kulturlandschaften und ihrer Artenvielfalt Sensibilisierung für die ökologische Gesamtsituation in der Öffentlichkeit, in den Schulen sowie im Rahmen der grenzüberschreitenden Gremien Aufbau und Weiterentwicklung grenzüberschreitender Netzwerke für einen integrierten Umwelt- und Naturschutz Förderung einer umweltverträglichen Gestaltung von Freizeit, Sport und Erholung
Verbesserung der grenzüberschreitenden technischen Infrastrukturen und Harmonisierung der Planung und Förderung der gemeinsamen Nutzung der Infrastrukturnetze zur Erhöhung der regionalen Wertschöpfung	

Priorität 2 „Raum- und Umweltentwicklung“	Massnahme 2.2 „Nachhaltige Raumordnung, Siedlungs- und Freiraumentwicklung“
Entwicklung gemeinsamer Ziele, Strategien und Grundlagen der Raumordnungs- und Umweltpolitik	Förderung der gemeinsamen Zielformulierung und Erarbeitung gemeinsamer Konzeptionen der Raumentwicklung der Länder, Kantone, Regionen und Gemeinden Schaffung gemeinsamer Planungsgrundlagen und Raumbeobachtungsinstrumente im Hinblick auf eine nachhaltige Raum- und Umweltentwicklung Initiierung gemeinsam getragener Leitprojekte zur häuslicher Bodennutzung und zur Harmonisierung der Standards bei der Freiraumplanung

Priorität 2 „Raum- und Umweltentwicklung“	Massnahme 2.3 „Grenzüberschreitende technische Infrastrukturnetze“
Erhaltung des attraktiven Lebens- und Wirtschaftsraums mit seinen wertvollen Landschaften und Verbesserung	Nutzung komparativer Vorteile durch die gemeinsame Nutzung bestehender Anlagen, etwa in den Bereichen

serung der ökologischen Gesamtsituation	Energie, Wasser, Abwasser, Wertstoffe und Abfallbeseitigung
Verbesserung der grenzüberschreitenden technischen Infrastrukturen und Harmonisierung der Planung und Förderung der gemeinsamen Nutzung der Infrastrukturnetze zur Erhöhung der regionalen Wertschöpfung	Aufbau und Weiterentwicklung leistungsfähiger Datenverbindungen und regionaler Netzknoten in Abstimmung mit den bestehenden Netzen, Telekommunikations- und Informatikeinrichtungen
Infrastrukturnetze für Verkehr, Ver- und Entsorgung, Telekommunikation und Energie	Verbesserung der Verkehrsanbindung des Programmgebietes an die grossräumigen Strassen- und Bahnverbindungen im Personen- und Güterverkehr Ausbau und Optimierung der grenzüberschreitenden Infrastrukturnetze für Verkehr, Telekommunikation, Energie, Ver- und Entsorgung im Hinblick auf ihren Beitrag zu einer nachhaltigen Raumentwicklung Verbesserung des Rad- und Wanderwegenetzes

Priorität 2 „Raum- und Umweltentwicklung“	Massnahme 3.1 „Bildung, Forschung, Entwicklung“
Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Bürgern, Vereinen und Verbänden, Institutionen sowie Verwaltungen zur Förderung des Innovationstransfers	Intensivierung der Zusammenarbeit im Bildungsbereich auf allen Ebenen
Harmonisierung der Angebotsstrukturen und Abschlüsse im Bildungsbereich	Intensivierung der Zusammenarbeit im Bildungsbereich auf allen Ebenen Schaffung gemeinsamer Ausbildungsabschlüsse und Vereinheitlichung der unterschiedlichen Zugangsvoraussetzungen zu den Universitäten und Fachhochschulen als Voraussetzung für eine enge Zusammenarbeit
Förderung des Technologietransfers zwischen Hochschulen und Unternehmen	Vertiefung der Kooperationen zwischen den Hochschulen sowie zwischen Forschung, Technologietransferstellen und Unternehmen sowie der Aufbau entsprechender grenzüberschreitender Strukturen

Priorität 3 „Sozio-kulturelle Entwicklung“	Massnahme 3.2 „Gesundheit und Soziales“
Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Bürgern, Vereinen und Verbänden, Institutionen sowie Verwaltungen zur Förderung des Innovationstransfers	Aufbau von Strukturen zum Erfahrungsaustausch und zum gemeinsamen Lernen sowie Förderung des Prinzips der 'Hilfe zur Selbsthilfe' Schaffung von Grundlagen für die Vereinheitlichung des rechtlichen Rahmens im Gesundheits- und Sozialwesen als Voraussetzung einer gemeinsamen Entwicklung Gemeinsame Planung und Nutzung bestehender Einrichtungen des Gesundheitswesens, um Synergieeffekte zu erzielen
Harmonisierung der Angebotsstrukturen und Abschlüsse im Bildungsbereich	
Stärkung der Eigeninitiative und der Vielfalt der Träger im soziokulturellen Bereich in der Programmregion	
Förderung der Beteiligung von gesell. und wirtschaftlichen Akteuren bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und bei INTERREG III	

Priorität 3 „Sozio-kulturelle Entwicklung“	Massnahme 3.3 „Kultur und Sport“
Stärkung der Eigeninitiative und der Vielfalt der Träger im soziokulturellen Bereich in allen Teilen der Programmregion	Förderung und Institutionalisierung der Austauschaktivitäten bestehender Vereine und Verbände Erhalt und Förderung der Vielzahl der kleinen und grossen kulturellen Angebote zur Verbesserung des

	regionalen Zusammenlebens Entwicklung einer gemeinsamen Entwicklungsperspektive im Bereich 'Kultur und Sport' und deren Abstimmung mit anderen gesellschaftlichen Bereichen Förderung von gemeinsamen Kultur- und Sportveranstaltungen mit dauerhafter Wirkung (keine Einzelveranstaltungen) Förderung der Zusammenarbeit von Kultur und Tourismus Grenzüberschreitende Vernetzung von Kulturschaffenden und Kulturträgern sowie von Verbänden und Vereinen
--	---

Priorität 3 „Sozio-kulturelle Entwicklung“	Massnahme 3.4 „Vernetzung und Bewusstseinsentwicklung“
Förderung der Beteiligung von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und bei INTERREG III	Erhöhung des bürgerschaftlichen Engagements in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – insbesondere durch die Nutzung und gegebenenfalls räumliche Erweiterung der Bodensee Agenda 21
	Verbesserung der Kooperation zwischen den drei Regionsteilen Alpenrhein, Bodensee und Hochrhein
	Förderung von grenzüberschreitenden Institutionen und Initiativen als Voraussetzung für eine gemeinsame Identität
	Erhöhung der Transparenz im grenzübergreifenden Verwaltungshandeln

Diese Aufstellung der Ziele zeigt nochmals die Breite des Programms und der bewusste Verzicht auf eine thematische Fokussierung. Gleichzeitig zeigen sich eine Reihe von Defiziten bezüglich der Kohärenz des Zielsystems zwischen den strategischen und den operativen Zielen: Teilweise bestehen strategische Ziele, ohne dass dazu entsprechende operative Ziele formuliert wurden. Es existieren auch operative Ziele, die sich nur schwer einem strategischen Ziel zuordnen lassen.

Die Entstehung dieser Inkohärenzen liegt vor allem im Ablauf der Programmentwicklung und Programmbewilligung begründet. So wurden im Zuge des Anhörungs- und Beteiligungsverfahrens neue operative Zielsetzungen in das Programm aufgenommen ohne dabei die entsprechenden strategischen Ziele anzupassen. Gleichzeitig wurden im Rahmen des Bewilligungsverfahrens und in den Verhandlungen der mit der EU-Kommission mehrmals der Zielkatalog verändert und angepasst, ohne dass entsprechend eine laufende Kohärenzprüfung vorgenommen wurde.

Fazit programminterne Kohärenz

Insgesamt ist die Kohärenz des Programms gewährleistet. Ziele, Strategien und Massnahmen sind fast immer systematisch auseinander abgeleitet. Eine Programmänderung ist nach Ansicht der Evaluatoren nicht notwendig. Aufgrund der derzeitigen Ausstattung des Programms stellt sich die Frage, ob es möglich ist, alle Ziele in einem so grossen Programmgebiet erreichen zu können. In der gegebenen Situation muss die Wirkung bezüglich einzelner Ziele auf regionaler Ebene kaum feststellbar bleiben.

Wie bereits ausgeführt, wird eine thematische Fokussierung von den Programmverantwortlichen als nicht sinnvoll angesehen. Stattdessen wird eine Strategie der Fokussierung auf „Vorbildprojekte“ gefahren. Diese Art von Fokussierung erscheint den Evaluatoren aufgrund der Grösse des Programmgebietes, der hohen wirtschaftlichen Leistungsfähig-

keit des Gebietes sowie der relativ geringen Finanzausstattung des Programms als sinnvoll. Eine derartige Fokussierung setzt voraus, dass sie von den programmverantwortlichen Stellen explizit als Strategie formuliert wird und entsprechende Kriterien für die Auswahl derartiger Projekte formuliert werden. Eine Änderung des PGI oder der EzP erscheint uns hierzu nicht notwendig.

3.4 Eignung der Indikatoren und der Quantifizierung der Ziele

Indikatoren dienen der Messung der Zielerreichung auf verschiedenen Stufen. Mit ihnen werden die Ziele operationalisiert. Im folgenden wird eine Bewertung der Eignung der Indikatoren auf den verschiedenen Ebenen (Programm-, Priorität- und Massnahmenebene) sowie eine Bewertung der in dem Programm aufgeführten quantifizierten Ziele vorgenommen.

3.4.1 Programm- und Prioritätenziele

Für das INTERREG III A-Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein wurden **Zielindikatoren** festgelegt. Der Grossteil dieser Indikatoren wird über das Monitoring erhoben und dient zum Beispiel der Erstellung von jährlichen Durchführungsberichten. Im Folgenden werden die Indikatoren zu den Programmzielen sowie zur den Ziele der verschiedenen Prioritäten getrennt bewertet.

Gesamtprogramm

Ziele	Quantitative Zielindikatoren	Qualitative Zielindikatoren
Drei Programmziele • Förderung einer integrierten Regionalentwicklung zwischen Grenzregionen (Entwicklungsziel). • Leisten eines Beitrags zur harmonischen territorialen Integration in der EU (Integrationsziel). • Verbesserung des Entwicklungspotenzials für rückständige und in Umstellung befindliche Regionen durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Kohäsionsziel). Zwei Querschnittziele • Förderung einer nachhaltigen Entwicklung im Programmgebiet • Aufbau und Intensivierung von grenzüberschreitenden Netzwerken.	150 geförderte Projekte 80 durch INTERREG geförderte Kooperationen 30 geförderte Studien und Planungsgrundlagen Gesamtanzahl der Besucher- und Teilnehmer der geförderten Veranstaltungen 15 unterstützte Netzwerke 10 Aktionen zur Öffentlichkeitsarbeit für eine integrierte Regionalentwicklung 7 geförderte Infrastrukturverbesserungsprojekte	Breite und Zusammensetzung der Akteure, die in die Zusammenarbeit einbezogen sind Ausrichtung der geförderten Projekte im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung Qualität und Intensität der grenzübergreifenden Netzwerke Ausrichtung der geförderten Projekte im Hinblick auf die Gleichstellung von Männer und Frauen Ausrichtung der geförderten Projekte im Hinblick auf die Umwelt

Alle Programmziele und Querschnittziele werden durch quantitative und qualitative Zielindikatoren abgedeckt. Die qualitativen Indikatoren wie sie im Monitoringsystem erfasst werden, lassen weitgehend nur Ja-Nein-Bewertungen zu und weisen damit eine eingeschränkte Aussagekraft auf.

Priorität 1 - Wirtschaftliche Entwicklung

Ziele	Quantitative Zielindikatoren	Qualitative Zielindikatoren
Förderung der Anpassungs- und Innovationsfähigkeit von klein- und mittelständischen Unternehmen in verschiedenen Wirtschaftsbranchen Förderung von Unternehmenskooperationen und der Bildung von grenzüberschreitenden Wirtschaftsklustern Förderung eines abgestimmten Standort- sowie eines Destinationsmanagements, welches die Strategien und Instrumente der einzelnen Teilräume zusammenführt Förderung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes unter der besonderen Berücksichtigung der Chancengleichheit von Männern und Frauen Förderung von impulsgebenden Projekten mit hohem Ausbreitungsgrad	An mindestens 20 Prozent der Projekte sollen KMU beteiligt sein Mindestens 5 Projekte im Bereich gemeinsames Standortmarketing und Bildung von grenzüberschreitenden Wirtschaftsklustern Mindestens 5 Projekte im Bereich Strukturwandel in der Landwirtschaft und im Tourismus Mindestens 2 Projekte zur Förderung eines integrierten Arbeitsmarkts und der Gleichstellung Mindestens 2 Projekte im Bereich Hochschulkooperation und Technologietransfer	Erschliessung neuer Märkte Verbesserung der Umwelt- und Qualitätsstandards in einzelnen Wirtschaftsbereichen Zufriedenheit mit dem Beratungsangebot und mit grenzüberschreitenden Dienstleistungen Vielfalt der Themenpalette und der Beteiligten am grenzüberschreitenden Erfahrungsaustausch

Alle genannten Ziele zur wirtschaftlichen Entwicklung sind durch die Indikatoren abgedeckt und lassen sich überwiegend anhand der Projektbeschreibungen beurteilen. Quantitativ müssen die geförderten Projekte in einen der angestrebten Bereiche fallen. Die qualitativen Indikatoren wie sie im Monitoringsystem erfasst werden, lassen weitgehend nur Ja-Nein-Bewertungen zu und weisen damit eine eingeschränkte Aussagekraft auf. Eine tiefergehende Analyse zur Bewertung der Qualität der Projekte erscheint aber im Rahmen einer Schlussevaluation möglich, indem eine spezielle Abfrage bei den Projektträgern durchgeführt wird.

Priorität 2 - Umwelt- und Raumentwicklung

Ziele	Quantitative Zielindikatoren	Qualitative Zielindikatoren
Erhaltung des attraktiven Lebens- und Wirtschaftsraums mit seinen wertvollen Landschaften und Verbesserung der ökologischen Gesamtsituation Entwicklung gemeinsamer Ziele, Strategien und Grundlagen der Raumordnungs- und Umweltpolitik Verbesserung der grenzüberschreitenden technischen Infrastrukturen und Harmonisierung der Planung und Förderung der gemeinsamen Nutzung der Infrastrukturnetze zur Erhöhung der regionalen Wertschöpfung Infrastrukturnetze für Verkehr, Ver- und Entsorgung, Telekommunikation und Energie	Mindestens 5 gemeinsame Planungsgrundlagen, die umgesetzt wurden Mindestens 5 Studien zur gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen Mindestens 3 Studien, mit dem Ziel einer integrativen Verbesserung des Lebens- und Wirtschaftsraums sowie einer Verbesserung der ökologischen Gesamtsituation Erhöhung von Taktfrequenz und Beförderungszahlen im öffentlichen Grenzverkehr	Verbesserungen in den Umweltbereichen Klima, Wasser, Boden und Lebensraumqualität Vollständigkeit der gemeinsamen Planungsgrundlagen Akzeptanz und Verbreitung von Massnahmen zur Bewusstseinsbildung Verbesserung des Angebots und Lückenschluss bei der leitungsgebundenen Infrastruktur

Für das Ziel „Infrastrukturnetze für Verkehr, Ver- und Entsorgung, Telekommunikation und Energie“ ist kein Zielzustand definiert worden. Es dürfte hier die grenzüberschreitende Nutzung gemeinsamer Infrastrukturen gemeint sein. Diese wird mit den Zielindi-

katoren abgebildet. Alle anderen Ziele werden mit den Indikatoren ebenfalls ausreichend gemessen.

Dem Ziel der „Verbesserung der grenzüberschreitenden technischen Infrastrukturen...“ wurde ein weiteres Ziel, die „Erhöhung der regionalen Wertschöpfung“, aufgesetzt. Dieses wird von Indikatoren nicht gemessen und dürfte sich auch nur sehr schwer messen lassen. Der Verzicht auf einen Indikator an dieser Stelle ist dadurch gerechtfertigt.

Priorität 3 - Sozio-kulturelle Entwicklung

Ziele	Quantitative Zielindikatoren	Qualitative Zielindikatoren
Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Bürgern, Vereinen und Verbänden, Institutionen sowie Verwaltungen zur Förderung des Innovationstransfers	Mindestens 5 Veranstaltungen oder Festivals mit dauerhaften Wirkungen Mindestens 5 grenzüberschreitende Netzwerke oder Institutionen	Bekanntheitsgrad der Angebote in der Öffentlichkeit, Medienpräsenz Vielfalt der am Erfahrungsaustausch beteiligten Institutionen und Akteure
Harmonisierung der Angebotsstrukturen und Abschlüsse im Bildungsbereich	Mindestens 3 Projekte im Bereich Innovationstransfer	Grad der Institutionalisierung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit
Stärkung der Eigeninitiative und der Vielfalt der Träger im soziokulturellen Bereich in allen Teilen der Programmregion	Mindestens 3 Projekte zur Kooperation in der Aus- und Weiterbildung Mindestens 3 Projekte zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements	Bekanntheitsgrad des INTERREG III- Programms und der Projekte in der Region
Förderung des Technologietransfers zwischen Hochschulen und Unternehmen	Anzahl, Herkunft und Geschlecht der TeilnehmerInnen an grenzüberschreitenden Kursen und Veranstaltungen	
Förderung der Beteiligung von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und bei INTERREG		

Es kann festgestellt werden, dass zu allen Zielen geeignete Indikatoren definiert worden sind. Der Indikator „Anzahl, Herkunft und Geschlecht der TeilnehmerInnen an grenzüberschreitenden Kursen und Veranstaltungen“ enthält keinen Zielzustand, doch kann bei der Schlussevaluation anhand der erreichten Dimension bewertet werden, ob eine Zielerfüllung vorliegt oder nicht.

Priorität 4 - Programmabwicklung

Ziele	Qualitative Zielindikatoren
Verbesserung der beratenden Dienstleistungen für das Projektmanagement und die Projektabwicklung von der Antragsstellung bis zur Schlussabrechnung Unterstützung der Projektträger bei Massnahmen des Monitorings und der Evaluation als substantieller Bestandteil des Projektdesigns Kunden- und wirkungsorientierte Programmdurchführung Förderung der Öffentlichkeitsarbeit für das INTERREG III A- Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein	Zufriedenheit der Projektträger Kundenzufriedenheit der Programmverantwortlichen

Für die Überprüfung der Programmentwicklung sind ausschliesslich qualitative Indikatoren gewählt worden; angesichts der Ziele ist dies ausreichend, auch wenn hinsichtlich der Programmabwicklung auch quantitative Effizienzindikatoren möglich gewesen wären, z.B. die Dauer und Kosten der Genehmigungsverfahren.

Zusammenfassende Bewertung der Programm- und Prioritätenziele

Für die Indikatoren auf der Programm- und Prioritätenebene gelten zusammenfassend fünf positiv zu bewertende Eigenschaften. Die Indikatoren:

- sind leicht nachvollziehbar
- prüfen die Erreichung der Ziele
- sind realistisch in Bezug auf Erreichbarkeit und Möglichkeiten des Programms
- lassen sich bei Fehlen von definierten Zielzuständen nachträglich bewerten
- lassen sich fast ausschliesslich in ihrem Zielerreichungsgrad durch eine Auswertung der Projekte und eine Befragung der Projektträger beurteilen.

Gefunden wurde eine sehr pragmatische Indikatorendefinition, die ihren Aufgaben und der Programmdimension gerecht wird. Auf unrealistische Indikatoren, die der vermuteten Programmwirkung und -sichtbarkeit nicht gerecht werden, wurde verzichtet. Dadurch, wie auch durch realistische Annahmen über die Zielgrössen, ist gewährleistet, dass das Programm nicht überschätzt wird.

Die Zielwerte wurden anhand einer groben Schätzung gebildet. Auf den ersten Blick scheint nur ein relativ schwacher Zusammenhang der quantitativen und qualitativen Ziele sowie der Indikatoren auf Programm- und Massnahmen zu bestehen. Die Schätzungen auf beiden Ebenen haben aber unterschiedliche Grundlagen, die dies erklären könnten: Auf der Massnahmenebene wurden die Quantifizierungen anhand der bekannten Kooperationsstruktur und Erfahrungswerten in den jeweiligen Handlungsfeldern gemacht. Dadurch kommt es zum Beispiel zur Festlegung von Minimalwerten für die Anzahl Projekte in einer bestimmten Massnahme. Auf Programmebene wurde dagegen auf Erfahrungswerte zurückgegriffen, die über die einzelnen Massnahmenbereiche hinausgehen, z.B. die Anzahl der insgesamt zu fördernden Projekte. Dadurch entstehen Inkongruenzen, wenn die Quantifizierungen beider Ebenen übereinander gelegt werden. So werden für das Programm insgesamt 150 geförderte Projekte als Ziel angegeben, auf Ebene der Prioritäten sind es in der Summe aber nur 46, da ja ein Teil der Werte Minimalwerte sind. Es ist also festzustellen, dass sich beide Ebenen ergänzen müssen und nicht automatisch die Programmebene aus der Massnahmenebene aggregieren lässt.

Die qualitativen Indikatoren können in der Regel zwei Zustände annehmen (Ja/Nein), z.B. die Ausrichtung der Projekte am Ziel der nachhaltigen Entwicklung oder die Erschliessung neuer Märkte. Begriffe wie „Grad der ...“, „Vielfalt der ...“, oder „Verbesserung“ würden theoretisch auch Quantifizierungen erlauben. Dies wird insbesondere durch die Erfassbarkeit im Monitoringsystem begründet.

In der Ergänzung zur Programmplanung werden allgemein die Programmwirkungen beschrieben. Ebenso werden den Massnahmen Wirkungsindikatoren – ohne spezielle Zielgrössen – zugeordnet. Der Zielerreichungsgrad lässt sich damit tendenziell beschreiben. Die Programmwirkung kann allerdings, wie oben beschrieben, nicht ausschliesslich aus einer Aggregation der Projektwirkungen beschrieben werden.

3.4.2 Massnahmenziele

„Die Indikatoren zur Messung der Programmergebnisse auf Massnahmenebene wurden in der Ergänzung zur Programmplanung (EzP) festgelegt. Die Output- und Leistungs-

indikatoren sollen die Grundlage für die Feststellung und Bewertung der Ergebnisse des Programms sowie seiner Einflüsse auf die Zielgruppen bilden.“ Am Beispiel der Massnahme 1.2 „Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) im Strukturwandel“ soll im Folgenden exemplarisch gezeigt werden, inwieweit der Anspruch eingelöst werden kann, dass die Leistungs- und Outputindikatoren die Grundlage für die Feststellung und Bewertung der Ergebnisse des Programms sein sollen.

Als Ziele und Strategien dieser Massnahme werden genannt:

- Förderung der Anpassungs- und Innovationsfähigkeit von klein- und mittelständischen Unternehmen
- Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen im Technologietransfer über die Grenzen hinweg
- Förderung der Existenzgründung von Unternehmen
- Förderung des betrieblichen Umweltschutzes / Umweltmanagements in KMU.

Es wird zwischen quantifizierten und nicht quantifizierten Zielen unterschieden. Die quantifizierten Ziele werden im rechten Teil der Tabelle bewertet.

Ziele und Zielgrössen	Bewertung der Zielgrössen
Mindestens 2 neue gemeinsame Messepräsentation von KMU-Verbünden	Die KMU-Verbünde sollen sich zu gemeinsamen Präsentationen zusammenfinden. Zwei Verbünde scheint dabei eine realistische Erwartung zu sein, zumal zu Programmbeginn bereits eine entsprechende Skizze vorlag.
Mindestens 20% der Projekte in der Massnahme mit Beteiligung von KMU	Die direkte Beteiligung an einem INTERREG-Projekt ist für KMU aus verschiedenen Gründen nicht leicht zu realisieren (z.B. Kofinanzierungsproblematik). Daher scheinen 20% kein zu geringer Wert.
3 neue Projekte unter Trägerschaft von Hochschulen und Unternehmen aus unterschiedlichen Ländern	Hier dürfte der Technologietransfer angesprochen sein. Laut Ziel sollen dabei speziell KMU gefördert werden, also Teilnahme von KMU oder Transferprojekte, die für KMU nützlich sind. Drei Projekte scheinen dabei ebenfalls eine realistische Einschätzung.

Für die beiden Ziele „Förderung von Existenzgründungen“ und „Förderung des betrieblichen Umweltschutzes“ wurden keine quantitativen Zielgrössen festgelegt.

Wie im genannten Beispiel werden für jede Massnahme des Programms einige quantifizierte Ziele mit Zielwerten angegeben. Diese sind als geeignete Indikatoren mit Angaben zur Zielerreichung zu betrachten. Im folgenden werden nun exemplarisch für die Massnahme 1.2 die Indikatoren für Output und Leistung, für die Wirkungsmessung sowie für die Integration der Querschnittsziele hinsichtlich ihrer Quantifizierung und ihrer Aussagekraft bewertet.

Indikatoren für Output und Leistungen

In unserem Beispiel der Massnahme 1.2. werden folgende Outputindikatoren genannt:

Output-Indikatoren
Anzahl der Projekte, die materielle Unterstützung für KMU anbieten
Anzahl der Projekte, die innovative Umwelttechnologien fördern
Anzahl der Projekte, die Dienste für Betriebe und Unternehmen anbieten
Anzahl der Projekte, die der beruflichen Bildung dienen
Anzahl von Projekten im Bereich Innovation und Technologietransfer, Vernetzung von und Partnerschaften zwischen Unternehmen und/oder Forschungszentren
Anzahl der Projekte im Bereich Telekommunikation und Informationstechnologien

Zur Erfassung des Outputs wird die Zahl der Projekte mit einem bestimmten Merkmal als Indikator verwendet. Die Indikatoren decken die Merkmale der betreffenden Interventionsbereiche der EU-Strukturfonds ab. Sie tragen damit zu einer nach oben aggregierbaren Feststellung des Programmoutputs bei. Spezielle Zielwerte werden dabei nicht definiert. Die Festlegung solcher Output-Indikatoren zieht sich durch alle Massnahmen. Diese Form der Outputindikatoren wurde vor allem deshalb gewählt, weil sie dem Standard des Monitoringsystems in allen Programmen mit österreichischer Beteiligung entspricht. Eine Abweichung hätte der Verwaltungsbehörde zufolge eine Übernahme des österreichischen Monitoringsystems deutlich erschwert.

Indikatoren für die Wirkungsmessung

In der Ergänzung zur Programmplanung (EzP S. 85f.) wurden für die zwölf Massnahmen des Programms erwartete positive Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit formuliert, je Massnahme zwischen zwei und vier. Auf der Basis dieser erwarteten Wirkungen wurden in der EzP zu jeder Massnahme Wirkungsindikatoren zugeordnet. Dieses Vorgehen ist im Sinne einer erwünschten Aggregation von Projektwirkungen auf die Massnahmenwirkungen und den Beitrag zu den Programmzielen als sinnvoll zu erachten. Allerdings wurde die Formulierung der erwünschten Wirkungen nicht auf die spezielle Form eines Indikators angepasst. Ein Beispiel, wiederum aus der Massnahme 1.2, verdeutlicht das Problem: Ein Wirkungsindikator „Das betriebliche Management wird verbessert“ ist in dieser Form nur schwer messbar und müsste erst weiter operationalisiert werden.

Weitere Indikatoren

Getrennt von quantifizierten Zielen, Output- und Wirkungsindikatoren werden für alle Massnahmen weitere Indikatoren zur zielorientierten Begleitung und Bewertung festgelegt. Ein Teil der verschiedenen Kategorien von Indikatoren sind für alle Massnahmen des Programms gleichermassen gültig. Dies erscheint sinnvoll insbesondere bei den Indikatoren für die Querschnittsziele „Nachhaltigkeit“ (hier: „Umwelt“), „Gleichstellung“ und „Vertiefung der Kooperation“. Anhand dieser Ziele kann der Beitrag der Projekte einer Massnahme zu den genannten Querschnittszielen nachvollzogen werden. Des Weiteren wird zu jeder Massnahme ein Standortindikator zugeordnet. Dieser erlaubt eine Einordnung der Projekte in „städtisch“, „ländlich“ und „geografisch nicht begrenzt“. Dieser Indikator dient ebenfalls zur Kategorisierung der ausgewählten Projekte für das Strukturfondsmonitoring und hat keine besondere Bedeutung für die Wirkungsmessung des Programms Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein.

Zusammenfassende Bewertung der Massnahmenziele

Ein Teil der in den einzelnen Massnahmen aufgeführten Indikatoren dienen als Auswahlkriterien (Kooperationsindikatoren) oder als Wirkungsbeschreibung (Wirkungsindikatoren). Für die Messung des Outputs werden Indikatoren über die Anzahl der Projekte mit Beitrag zu den im Monitoring verfolgten Interventionsbereichen der EU-Strukturfonds formuliert.

Die Wirkungsindikatoren haben eine in der generellen Situation des Programmgebiets und begründete Schwäche ihrer Erklärungskraft bezüglich der Wirkungen des INTERREG-Programms. Sie sind eine Näherungslösung, für die im Zusammenhang mit der vorliegenden Zwischenevaluation eine Lösung zu finden ist. Teilweise muss die Bewertung der Zielerreichung der Massnahmen durch eine qualitative Interpretation ergänzt werden.

Mit den quantifizierten Zielen für jede Massnahme wird die Zielerreichung pro Massnahme messbar. Es ist allerdings nicht im wünschbaren Masse ein Zusammenhang der Ziele mit den verschiedenen Kategorien von Indikatoren zu erkennen. Hier muss ebenfalls eine Interpretation seitens der Evaluatoren und der Programmorgane vorgenommen werden.

Projektbezogene Erfolgskontrolle

„Die EU-Kommission verlangt, dass die einzelnen Projekte selbst eine Erfolgskontrolle durchführen. Die Erfolgskontrolle setzt voraus, dass die Projektpartner im Voraus festlegen, welche Produkte und Ergebnisse sie genau mit dem Projekt erreichen wollen“ (Antragsformular). Alle Projekte müssen demnach die „zählbaren Outputs“ und „direkten Ergebnisse“ nennen, die ihr Projekt erbringen soll. Als Beispiele werden etwa „Kilometer gebauter Radweg“ oder die „Verringerung von Fahrzeiten“ genannt. Mit diesen Angaben kann zusammen mit den ebenfalls abgefragten Meilensteinen im Rahmen der Schlussevaluation eine Erfolgskontrolle der Projekte vorgenommen werden.

Zu achten ist allerdings darauf, dass die Projekte die verlangten Angaben in der gewünschten Qualität und Trennschärfe abgeben. Aus der Befragung der Netzwerkstellen lässt sich entnehmen, dass hier gewisse Probleme bei den Projektkoordinatoren bestehen, die Kategorien „Output“ und „Ergebnisse“ sauber zu trennen. Hier sollte in der Beratung der Projektträger künftig mehr Wert auf die Klarheit gelegt werden, was die Projekte tatsächlich produzieren (output) und was sie mit diesen Produkten erreichen (Leistung). Diese Angaben werden – nach Aussagen der Programmverantwortlichen – primär intern für die Bewertung der Schlüssigkeit der Projektanträge verwendet und nicht zur Bewertung des Gesamtprogramms im Monitoringsystem verfolgt. Daher ist hier kein Handlungsbedarf zu einer nachträglichen Kontrolle der Anträge gegeben.

Die projektbezogene Erfolgskontrolle im Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein ist insofern positiv zu bewerten, da sie die AntragstellerIn zwingt, über die Messbarkeit des Erfolges ihrer Projekte nachzudenken. Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Programme bestehen hinsichtlich dessen, dass die Projekte auch darüber nachdenken, wann der Erfolg für sie messbar eintritt.

3.4.3 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung

Die an der Programmerstellung beteiligten Stellen waren bei der Definition der Indikatoren mit unterschiedlichen Anforderungen konfrontiert (formale Anforderungen der EU, pragmatische Anforderungen des Monitoring, logische Anforderungen der Ex-ante Eva-

lation). Trotz des daraus resultierenden erheblichen Aufwands der von den Programmverantwortlichen für die Indikatorenerstellung betrieben werden musste, ist das Indikatorensystem im Ergebnis nicht vollumfänglich für alle Aspekte der Bewertung geeignet: Bei den quantifizierten Zielen sind Zielwerte festgelegt worden, was die Messung der Zielerreichung erleichtert. Die Menge an definierten Indikatoren in den einzelnen Massnahmen scheint im Vergleich zu ihrem Nutzen überzogen. Insbesondere bei den Wirkungsindikatoren müsste eine weitere Vertiefung und Operationalisierung erfolgen, die zu einer praktikableren Messbarkeit der Indikatoren führt. Problematisch erscheint auch, die von Seiten der EU gewünschte Aggregation der Wirkungsindikatoren von der Projektüber die Massnahmen- und Prioritätenebene bis hin zur Programmebene.

Insgesamt widerspiegeln diese Probleme bei den Indikatoren, vor allem bei den Wirkungsindikatoren, das allgemeine Problem bei der Messung und Bewertung von regionalen Entwicklungsprogrammen. Diese Probleme beziehen sich vor allem auf zwei Bereiche:

1. Um sich in regionalpolitischen Förderprogrammen Optionen für unterschiedliche Förderungen offen zu halten, besteht allgemein die Tendenz zu einer breiten und weichen Formulierung der Programmziele. Dies hat wiederum zur Folge, dass die Ziele sich schwer operationalisieren lassen und kaum entsprechend aussagekräftige Indikatoren formuliert werden können: Weiche Ziele können nicht mit harten Indikatoren gemessen werden.
2. Eine Bewertung der direkten und indirekten Programmeffekte auf die wirtschaftliche Entwicklung einer Region kann oftmals nicht von der allgemeinen globalen Wirtschaftsentwicklung oder von anderen wirtschaftsrelevanten Entwicklungen in der Region getrennt vorgenommen werden. Das ökonomische „Umweltrauschen“ dieser programmexogenen Faktoren überlagert meist die programminduzierten direkten und indirekten Effekte.⁵ Je kleiner nun das Programmvolumen und je grösser das Programmgebiet, desto schwieriger wird es dann in der Praxis die direkten und indirekten Effekte des Programms nachzuzeichnen. Genau dieses Problem liegt im Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein vor: Hier ist die Eingriffstiefe des INTERREG-Programms in Bezug auf die Grösse des Gebietes und vor allem im Hinblick auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit viel zu gering, um makroökonomische Wirkungen, die kausal auf das Programm zurückgehen nachweisen zu können. So muss davon ausgegangen werden, dass andere programmexogene Faktoren, deutlich grössere Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung des Programmgebietes haben.⁶

Aufgrund dieser grundlegenden methodischen Probleme bei der Wirkungsmessung des INTERREG III-Programms erachten die Evaluatoren die Empfehlung des Europäischen Rechnungshofes, neue Indikatoren festzulegen, als für dieses konkrete Programm nicht zielführend: Auch von neu formulierten Wirkungsindikatoren sind bei dem derzeitigen Programm keine höhere Aussagekraft für eine Wirkungsmessung des Gesamtprogramms zu erwarten.

Nach Ansicht der Evaluatoren muss hier ein pragmatischer Weg gefunden werden, wie die direkten und indirekten Wirkungen des Gesamtprogramms sowie der einzelnen Prioritäten bewertet werden können. Dies kann u. E. nicht aus einer Aggregation der erreichten Zielwerte der einzelnen Projekte erfolgen.

⁵ Vgl. hierzu auch MEANS-Collection, Vol. 2: Selection and Use of Indicators for Monitoring and Evaluation, S. 24f., 1999

⁶ So machen nach verschiedenen Schätzungen die Schweizer Fluggesellschaft SWISS und der Flughafen Zürich derzeit täglich Verluste in der gleichen Grössenordnung, wie dem gesamten INTERREG III-Programm ABH jährlich an Fördermitteln zur Verfügung stehen.

Ein denkbarer Weg wäre, dass das Programm – ebenso wie andere Programme mit einer vergleichbar geringen Eingriffstiefe – für die Bewertung der gesamten Programmwirkungen nur noch so genannte Kernindikatoren (Key Performance Indicators) festlegt und für diese eine quantitative Bewertung vornimmt. Solche Kernindikatoren können zeitnahe, schnelle Information liefern und sind relativ einfach messbar. Die Entwicklung solcher Indikatoren erfordert am Beginn eines Programms einen höheren Aufwand, vermindert allerdings den Aufwand im Monitoring und erleichtert den Überblick sowie die Evaluation. Im Sinne einer Balanced-Scorecard könnten ausgehend von den Zielen und Strategien des INTERREG III A-Programms Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein vier Dimensionen mit wenigen Grössen gemessen werden:

1. **Finanzen:** Nachfrage nach Mitteln (Ausschöpfung), Nutzung der Mittel (Mittelabfluss)
2. **Kunden:** Wird das Programm von Schlüsselpersonen der Region als sinnvoll angesehen? Wird die Zielgruppe erreicht (Klientelanalyse)? Ist die Zielgruppe zufrieden?
3. **Prozesse:** Sind die Verfahren transparent und einfach? Ist die Projektauswahl transparent und objektiv?
4. **Potenzial:** Was haben die Beteiligten durch das Programm gelernt? Wieviele grenzüberschreitende Kooperationen sind aufgebaut worden? Hat die Wahrnehmung der Grenzen abgenommen?

Ergänzend zu dieser Programmbewertung muss eine klare projektbezogene Erfolgskontrolle durchgeführt werden. Dies erfordert bereits bei der Projektentwicklung, dass dort klare Ziele auch bezüglich der angestrebten direkten und indirekten Wirkungen formuliert und bereits dort die geeigneten Indikatoren für die Wirkungsmessung festgelegt werden. Wie bereits ausgeführt, verfügt das INTERREG III A-Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein über eine entsprechend konzipierte Erfolgskontrolle der einzelnen Projekte. Zwar bestehen dort, wie oben genannt, einige Mängel, doch können diese mit relativ geringem Aufwand (d.h. verbesserte Beratung bei der Antragstellung) behoben werden.

Aus dem Zusammenspiel zwischen dieser projektbezogenen Erfolgskontrolle sowie aus der Bewertung der gesamten Programmwirkungen kann damit nach Ansicht der Evaluatoren die Wirkung des Programms in einem dem Programm angemessenen Aufwand und mit einer sehr hohen Aussagekraft bewertet werden. Konkret bedeutet dies, dass für dieses relativ kleine INTERREG-Programm die Wirkungen zum einen auf der höchsten Ebene mit Kernindikatoren und zum anderen auf der untersten Ebene mit für die Projekte festgelegten Indikatoren im Sinne einer Projektevaluation gemessen werden. Für die Ebene der Prioritäten und Massnahmen könnten Indikatoren entfallen, denn wenn die Prioritäten und Massnahmen zu den Programmzielen kohärent sind, lassen sich die Wirkungen summarisch auf der Programmebene messen. Mit einer Zusammenfassung des Projektoutputs und der Projektwirkungen sowie einer Messung auf der Programmebene liesse sich ein Programm ausreichend genau evaluieren. Wichtig ist aber, dass in Zukunft operationalisierbare Zielgrössen festgelegt werden, weil sonst der Projekterfolg und damit auch der Pogrammerfolg nicht bestimmbar sind. Dieses Konzept der Wirkungsmessung kann auch für andere kleine INTERREG-Programme als Vorbild dienen.

4 Programmumsetzung

Zur Auswertung der Programmumsetzung wurden die Daten des Monitoringsystems herangezogen. Die Analysen sollen zeigen, ob die Mittelbeanspruchung der erwarteten Höhe und Verteilung entspricht und wo eventuell Anpassungen nötig werden. Deutlich wird darüber hinaus, inwieweit die Strategien umsetzbar erscheinen und ob hier an der Feinstellschraube gedreht werden muss. Zu klären ist, ob die Auszahlungen den Genehmigungen weit hinterherlaufen oder nicht. In einem solchen Fall wäre nach den Ursachen zu forschen. Ob die Mittelbeanspruchung im Vergleich zu der erwarteten Höhe und Verteilung im gesteckten Rahmen liegt und wo eventuell Anpassungen und Umschichtungen nötig sind, ist eine weitere Frage.

4.1 Umsetzung auf Schwerpunkt- und Massnahmenebene

Bis 1. September 2003 sind im gesamten Programm 57 Projekte vom Lenkungsausschuss genehmigt worden⁷, davon haben zu diesem Zeitpunkt 36 Projekte einen offiziellen Fördervertrag abgeschlossen. Auszahlungen von EFRE-Mitteln erfolgten bislang in zehn Projekten.

Vierzehn Projekte entfallen auf die Massnahme „Umwelt- und Naturschutz“, sechs auf „Standortmanagement“ und jeweils sechs auf die Massnahme „Dienstleistungen und Tourismus“ und „Standortmanagement“. In den drei Prioritäten des Programms gibt es keine Massnahme, in der nicht wenigstens ein Projekt bereits genehmigt ist (vgl. Abbildung 3). Die zur Programm-Halbzeit sehr geringe Zahl von Projekten mit einer offiziellen Fördergenehmigung bzw. ersten Auszahlungen wurde verursacht durch eine sehr lange Genehmigungsphase des Programms selbst. Es konnte erst sehr spät damit begonnen werden, Projekte zu genehmigen; die ersten offiziellen Fördergenehmigungen erfolgten erst Ende April 2002.

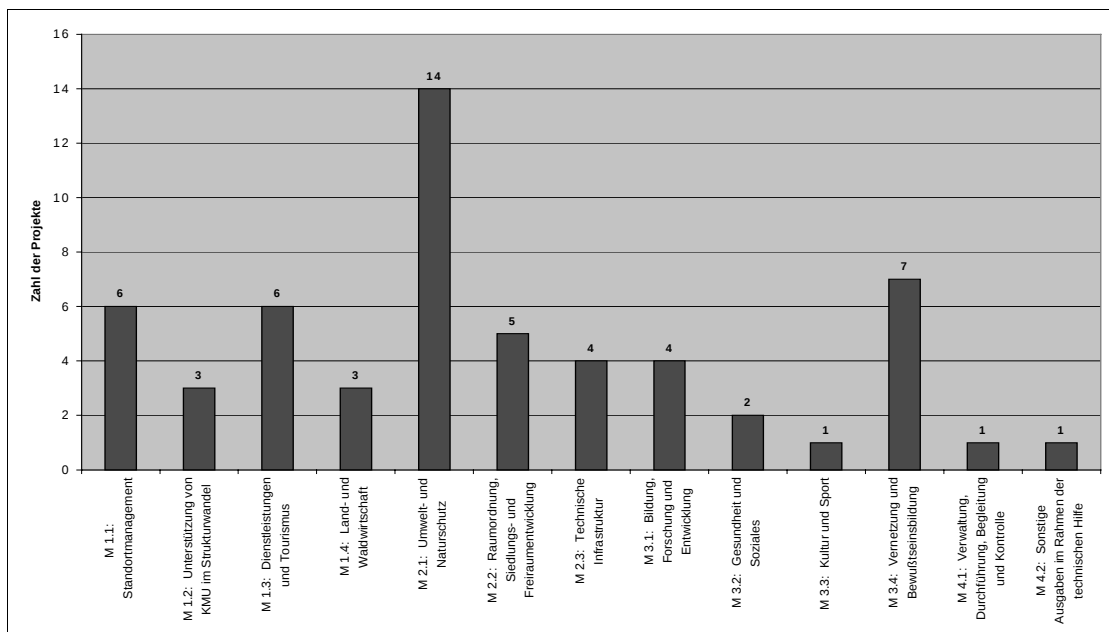


Abbildung 3 Zahl der vom Lenkungsausschuss genehmigten Projekte nach Massnahmen (Stand: 1.9.2003)

⁷ Nicht berücksichtigt wurde 1 Projekt in Massnahme 3.3, das zwar vom LA genehmigt, aber vor dem Stichtag 2.6.2003 wieder zurückgezogen wurde.

Die meisten EFRE-Mittel wurden mit 1,6 Millionen Euro bisher vom Lenkungsausschuss für Projekte im Umwelt- und Naturschutz genehmigt, gefolgt von den Massnahmen „Technische Infrastruktur“ (1,1 Mio Euro) und „Dienstleistungen und Tourismus“ (941'119 Euro). Ausserhalb der Programmabwicklung sind die Projekte in der Land- und Waldwirtschaft gemessen an den genehmigten EFRE-Mitteln am umfangreichsten (222'657 Euro). Es folgen die Massnahme „Dienstleistungen und Tourismus“ (181'579 Euro) und „Bildung und Forschung“ (140'612 Euro) (vgl. Abbildung 4).

In der Raumordnung und Siedlungsentwicklung, bei der Technischen Infrastruktur, im Bereich Gesundheit und Soziales sowie in Kultur und Sport scheint die Nachfrage am geringsten zu sein. Möglicherweise ist hier auch die grenzüberschreitende Vernetzung schwieriger, weil die nationalen Spezifika stärker durchschlagen und die Zusammenarbeit erschweren bzw. nicht sinnvoll erscheinen lassen. Im Bereich Gesundheit befinden sich zum Zeitpunkt August auch zwei grössere Projekte im Antragsverfahren. Dagegen ist der Umwelt- und Naturschutz in der Region Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein ein klassisches Thema, wo Verbesserungen oft nur grenzüberschreitend möglich sind.

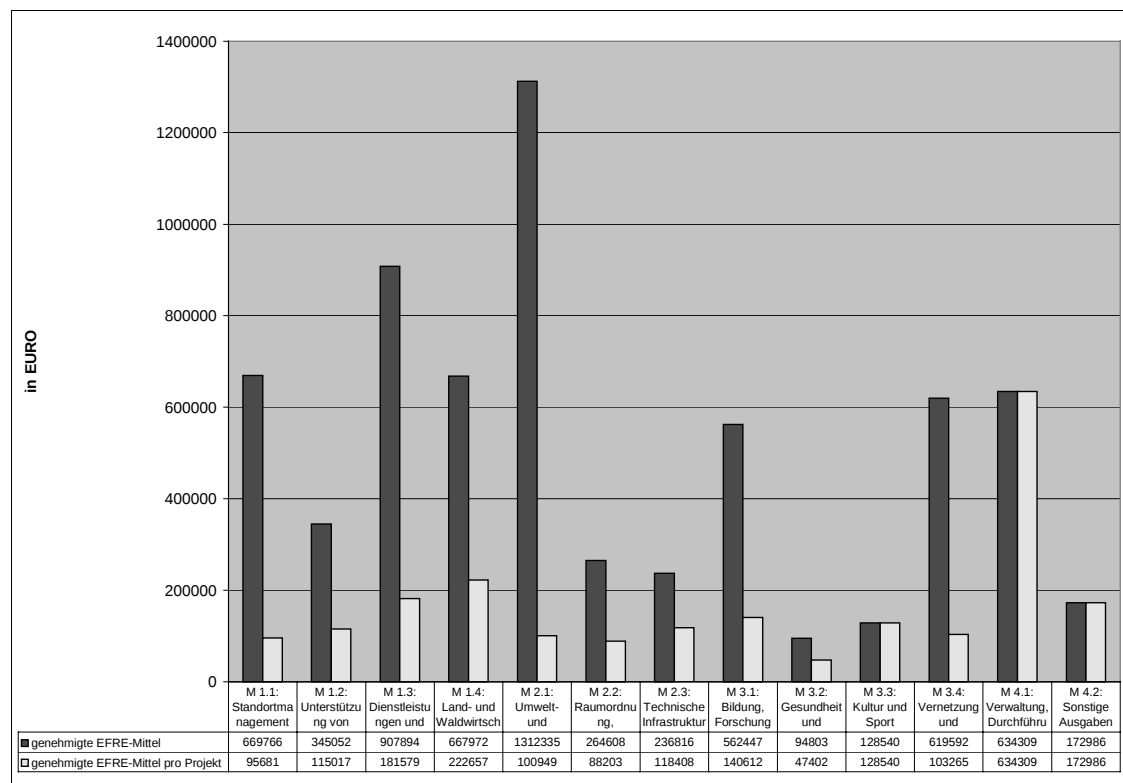


Abbildung 4 Vom Lenkungsausschuss genehmigte EFRE-Mittel nach Massnahme und Projekt (Stand 1.9.2003)

Auch die genehmigten Mittel nach Interventionsbereichen spiegeln bis zu einem gewissen Grad die Fähigkeit zur Grenzüberschreitung innerhalb bestimmter Themen. Die Förderung von Kooperationen, Vernetzungen bzw. allgemein gemeinsamer Dienste für KMU ist mit fast 1 Million Euro der bisher stärkste Interventionsbereich. Der Schutz, die Verbesserung und Wiederherrichtung natürlicher Lebensräume folgt an zweiter Stelle mit immerhin noch mehr als 835'000 Euro genehmigte Mittel. Auch hier gilt: in Umwelt und in natürlichen Lebensräumen sind die Staatsgrenzen am wenigsten spürbar und damit auch die Probleme in der Regel grenzüberschreitend. Vielleicht sind im Umwelt- und Naturschutz auch die Probleme am frühesten zutage getreten und daher sind die entsprechenden Organisationen, die sich damit befassen, erstens geübt in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und zweitens aufgrund grosser Erfahrung professionell in

ihrer Arbeit. Beides könnte dazu führen, dass sie in der Lage sind, schnell grenzüberschreitende Projekte zu definieren und zu beantragen (vgl. Abbildung 5).

Am unteren Ende der Tabelle finden sich wiederum eher Themen, in denen eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit aufgrund weniger Gemeinsamkeiten in Problemen und Strukturen schwierig ist bzw. in denen die Zusammenarbeit aus den gleichen Gründen ungeübt ist. In der sozialen Integration und in arbeitsmarktpolitischen Massnahmen beispielsweise erscheint eine Zusammenarbeit über die Grenzen grundsätzlich schwieriger, weil die Bedingungen sehr unterschiedlich sind und der Nutzen einer Zusammenarbeit zumindest auf den ersten Blick unklar ist (vgl. Abbildung 5).

Interventionsbereich	EFRE-Förderung in Euro
KMU - Gemeinsame Dienste für Unternehmen (Gründerzentren, UN-Parks, Messeeinrichtungen, Regionalmanagement, Standortkonzepte, kleinregionale Entwicklungskonzepte und regionale Entwicklungsstudien, Aktivierung des Unternehmer-Potenzials, UN-Kooperationen u. Netzwerke)	995'454
RAUMPLANUNG / SANIERUNG - Schutz, Verbesserung und Wiederherrichtung der natürlichen Lebensräume	835'784
IT-INFRASTRUKTUR - Dienste und Anwendungen für den Bürger (Gesundheit, Verwaltung, Bildung, etc.)	768'547
Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	552'100
TOURISMUS - einzelbetriebliche Softmassnahmen (Planung und Organisation eines touristischen Angebots, tourismusrelevante Aktivitäten in den Bereichen Sport, Kultur und Freizeit)	435'894
TOURISMUS - Gemeinsame Dienste für Unternehmen im Bereich Tourismus- und Freizeitwirtschaft - überbetriebliche Softmassnahmen (z.B. Werbekampagnen, Vernetzung, Konferenzen, Messen, tourismusrelevante kulturelle Aktivitäten)	427'714
FTE / INNOVATION – Forschungsprojekte, durchgeführt an Hochschulen und in Forschungsinstituten	373'500
Ausbau allgemeine und elementare berufliche Bildung (Einzelpersonen, Unternehmen)	294'301
UMWELTINFRASTRUKTUR - Abwasser, Abwasserbehandlung	131'235
RAUMPLANUNG / SANIERUNG - Erhalt und Aufwertung des kulturellen Erbes	128'540
Grundlegende Dienste für die ländliche Wirtschaft und die Landbevölkerung	115'872
UMWELTINFRASTRUKTUR - Hausmüll und Industrieabfälle	105'581
FTE / INNOVATION - Einzelbetriebliche FTE-Projekte (staatliche Beihilfen)	95'258
Soziale Integration	94'803
Arbeitsmarktpolitische Maßnahme	50'238
Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte, Unternehmergeist und Innovationsfähigkeit, Informations- und Kommunikationstechnologien (Einzelpersonen, Unternehmen)	37'292

Abbildung 5 **Genehmigter Mittelumfang der Interventionsbereiche (Stand 2.6.2003)**

Da in einem typischen INTERREG-Projekt mehrere Partner grenzüberschreitend kooperieren, sind sehr kleine Projekte die Ausnahme. 24 oder 46 Prozent der Projekte haben einen Umfang von mehr als 100'000 Euro EFRE-Mittel. Weniger als 25'000 Euro EFRE-Mittel haben nur sieben Projekte beantragt. Da bis zum Zeitpunkt der Zwischenevaluati-on bei fast allen Projekten ein Förderanteil von 50% angewendet wurde, sind die Projekte in ihrer Gesamtheit etwa doppelt so gross wie der EFRE-Anteil (vgl. Abbildung 6).

Umfang der EFRE-Förderung pro Projekt in Euro	Zahl der Projekte	in Prozent der Projekte
grösser 250'000	7	13%
100'000-250'000	17	33%
50'000-100'000	13	25%
25'000-50'000	8	15%
10'000-25'000	6	12%
5'000-10'000	1	2%
kleiner 5'000 ⁸	0	0%
	52	100.0

Abbildung 6 Projekte nach Höhe der EFRE-Förderung pro Projekt (Auswertung auf Projektenebene, Stand: 2.6.2003)

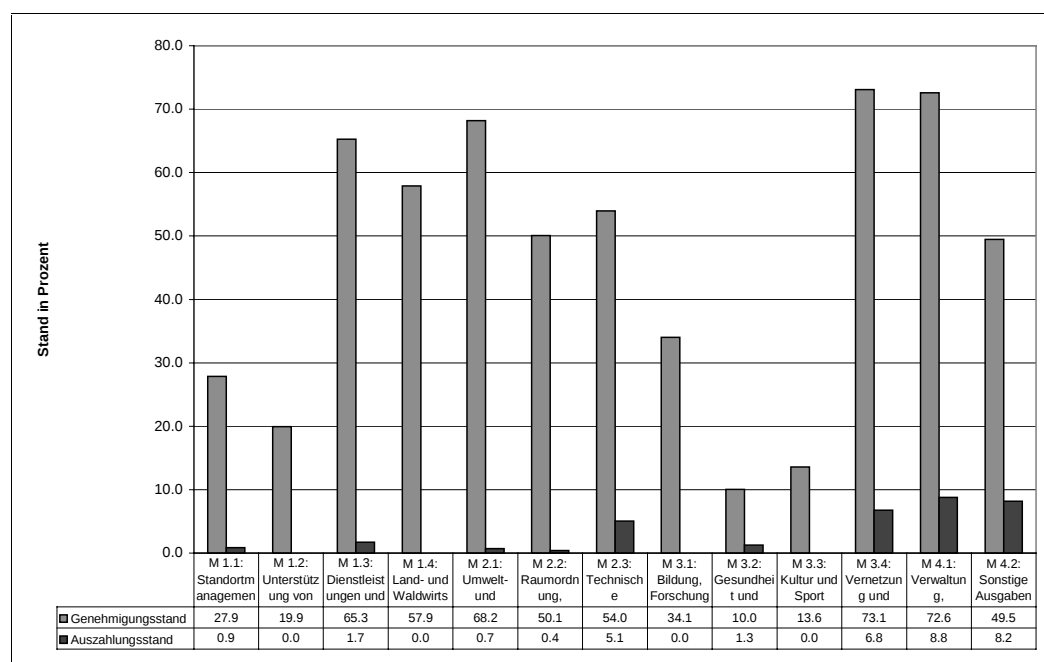


Abbildung 7 Genehmigungs- und Auszahlungsstand nach Massnahme (Stand: 1.9.2003; vom Lenkungsausschuss genehmigte Projekte)

Zur Halbzeit sind aufgrund der späten Programmgenehmigung erst in etwas mehr als der Hälfte der Massnahmen der geplanten EFRE-Mittel zu mehr als 50 Prozent vom Lenkungsausschuss genehmigt worden (Abbildung 7). Die Massnahme „Vernetzungs- und Bewusstseinsbildung“ erreicht den relativ höchsten Genehmigungsstand mit 73 Prozent. Die Massnahme „Gesundheit und Soziales“ erreichte zum 1. September 2003 erst einen Genehmigungsstand von 10 Prozent. Die Massnahmen „Kultur und Sport“ und „Unterstützung von KMU im Strukturwandel“ werden mit 13,6 bzw. 19,9 Prozent bislang ebenfalls nur schwach genutzt. Bei der Massnahme zur KMU-Förderung muss überlegt werden, ob es überhaupt möglich ist, die Mittel auszuschöpfen, oder ob die Widerstände für eine Teilnahme der KMU (Aufwand, Kofinanzierung) nicht zu gross sind. Hier wäre gegebenenfalls eine Umschichtung von Mitteln in eine andere Massnahme zu überlegen. Insgesamt scheint jedoch, trotz des späten Programmbeginns, eine Ausschöpfung der Mittel für die verschiedenen Massnahmen erreichbar.

⁸ Entsprechend der Vorschrift, dass keine Projekte unter € 5'000 genehmigt werden dürfen, tauchen in dieser Kategorie keine Projekte auf.

Wie bereits angedeutet ist der Auszahlungsstand bis zum 1. September 2003 gering: insgesamt wurden bis zu diesem Zeitpunkt nur 363'006 Euro oder 2,1 Prozent der EFRE-Mittel ausgezahlt.

Neben der sehr späten Programmgenehmigung und den nachfolgend ebenfalls späten Projektgenehmigungen kommt hinzu, dass die Art der Projekte, in der Regel Vernetzungen und Kooperationen, eher längerfristig angelegt sind, so dass die Auszahlungen aller genehmigten Projektmittel erst relativ spät erfolgen dürfte. Aufgrund dieser Programm Besonderheiten ist es schwer abzuschätzen, wie sich die Mittelausschöpfung in der nächsten Zeit insgesamt entwickelt.

Die n+2-Regel der EU soll hinsichtlich der Umsetzungsgeschwindigkeit Druck auf die Projekte ausüben, denn nach ihr verfallen Mittel, die zwei Jahre nach Plan noch nicht ausgezahlt sind. Das heisst, die für das Jahr 2001 budgetierten Mittel müssen bis Ende 2003 ausgegeben werden, ansonsten verfallen sie. Es ist nicht möglich, die Mittel in die folgenden Jahre zu verschieben. Bis Ende 2003 müssen noch 873'873 Euro abgerechnet und ausgezahlt werden (Stand 16.9.2003).

4.2 Umsetzung auf der Projektebene

Die Nachfrageseite des Programms, gemessen an der Zahl der genehmigten Projekte pro Monat, scheint zur Halbzeit konstant zu sein. Abbildung 8 zeigt die Zahl der Genehmigungen pro Monat seit Beginn des Programms. Sehr gut abzulesen ist die lange Verzögerung bis zur Programmgenehmigung und der damit erst sehr spät möglichen Genehmigung von Projekten. Die in den ersten Monaten recht hohe Zahl an Genehmigungen zeigt den Stau, den die späte Programmgenehmigung verursacht hat. Diese Verzögerung dürfte auch bei einigen der Antragssteller zu Schwierigkeiten in der Personal- und Finanzplanung geführt haben.

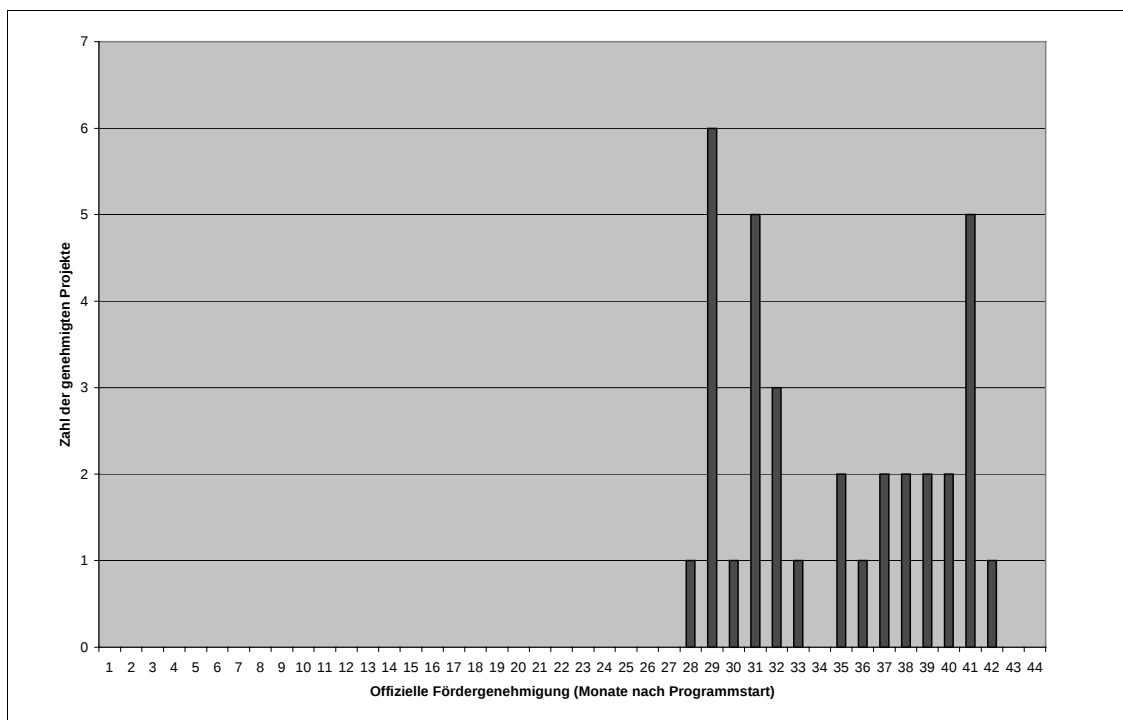


Abbildung 8 Zahl der Projekte mit offizieller Fördergenehmigung seit Programmstart (Stand 1.9.2003)

Entsprechend der späten Genehmigung haben über die Hälfte aller Projekte, die in der Umfrage geantwortet haben, 30 Prozent ihrer Projektdauer noch nicht überschritten und haben nach eigenen Angaben auch noch keine 30 Prozent ihrer Ergebnisse und Ziele erreicht. Fünf Projekte haben bisher das Ende der Projektdauer erreicht und haben nach eigenen Angaben ihre Ziele und Ergebnisse auch voll erreicht.

	Projektdauer		Ziele und Ergebnisse	
	Zahl	in %	Zahl	in %
10%	10	27,8	10	27,8
20%	4	11,1	5	13,9
30%	6	16,7	4	11,1
40%	1	2,8	3	8,3
50%	3	8,3	2	5,6
60%	2	5,6	1	2,8
70%	1	2,8	1	2,8
80%	1	2,8	1	2,8
90%	3	8,3	4	11,1
100%	5	13,9	5	13,9
	36	100,0	36	100,0

Abbildung 9 Stand der Projekte nach den Ergebnissen der Projektumfrage (N=36)

4.3 Bewertung des erzielten Outputs

Der zur Halbzeit erzielte Output lässt sich aufgrund des späten Programmstarts kaum beziffern oder bewerten. So lassen sich zu den Zielen des gesamten Programms nur sehr eingeschränkt Aussagen machen, ob das Programm auf dem richtigen Weg ist. Allenfalls erlaubt die Zusammensetzung der Projekte und Projektträger Hinweise, ob die angestrebte Klientel erreicht wurde. Im Folgenden wird versucht, die Programmleistung aus den Angaben der Projektträger zu ihren Projekten abzuleiten. Für ein Programm dieser Grösse ist die Gesamtleistung der Projekte aussagekräftiger als die Suche nach regional erkennbaren Wirkungen (siehe Punkt 3.4.3).

Gesamtprogramm

Die drei Programmziele:

- Förderung einer integrierten Regionalentwicklung zwischen Grenzregionen (Entwicklungsziel)
- Leisten eines Beitrags zur harmonischen territorialen Integration in der EU (Integrationsziel)
- Verbesserung des Entwicklungspotenzials für rückständige und in Umstellung befindliche Regionen durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Kohäsionsziel)

sowie die beiden Querschnittziele:

- Förderung einer nachhaltigen Entwicklung im Programmgebiet
- Aufbau und Intensivierung von grenzüberschreitenden Netzwerken

sind in der Ergänzung zur Programmplanung mit Hilfe von Zielindikatoren quantifiziert worden. Abbildung 10 führt noch einmal die Indikatoren und die festgelegten Zielwerte bis Programmende an (Zur Halbzeit dürfen also nur 50% der Zielwerte erwartet werden). Der Stand zum 1. September 2003 macht deutlich, wie wenig bisher aufgrund des späten

Starts geschehen konnte. Zur Halbzeit (die eigentlich keine ist) werden maximal 24 Prozent eines Indikators erreicht. Die Auswertung im Monitoringsystem weist aber auf eine eingeschränkte Integration der quantitativen Zielindikatoren in das Monitoringsystem hin, so dass die Angaben zur Zielerreichung nur beschränkt aussagefähig sind: beispielsweise können die Angaben, es gäbe nur eine durch INTERREG geförderte Kooperation (da ein INTERREG-Projekt Kooperation voraussetzt, ist die Bedeutung des Indikators ohnehin nicht klar) und nur einen Fall geförderter Studien- und Planungsgrundlagen, nicht stimmen. Für die Ex-Post-Evaluation des Programms sollte daher neben der Auswertung des Monitorings in jedem Fall eine Auswertung aller Projekte nach den festgelegten Indikatoren erfolgen.

Quantitative Zielindikatoren	Zielwert Program- mende	Stand 1.9.2003	Zielerrei- chung in %
Geförderte Projekte	150	36	24,0
durch INTERREG geförderte Kooperationen	80	1	1,3
geförderte Studien und Planungsgrundlagen	30	1	3,3
Gesamtanzahl der Besucher- und Teilnehmer der geförderten Veranstaltungen	kein Zielwert	keine Monitoringdaten	-
unterstützte Netzwerke	15	3	20,0
Aktionen zur Öffentlichkeitsarbeit für eine integrierte Regionalentwicklung	10	keine Monitoringdaten	-
geförderte Infrastrukturverbesserungsprojekte	7	1	14,3

Abbildung 10 Quantitative Zielerreichung Gesamtprogramm (Monitoring)

Qualitative Zielindikatoren	Zielerreichung
Breite und Zusammensetzung der Akteure, die in die Zusammenarbeit einbezogen sind	Nach der Zahl der Projekte sowie nach dem Anteil an den Projektkosten sind zu fast vier Fünftel staatliche und/oder kommunale Akteure beteiligt (vgl. Abbildung 12). Es ist somit zwar eine grosse Breite der Akteure beteiligt, aber das Gewicht staatlich/kommunaler Projekte ist recht gross.
Ausrichtung der geförderten Projekte im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung	Bisher erreicht; siehe Kapitel 6.2.1
Qualität und Intensität der grenzübergreifenden Netzwerke	für eine Bewertung noch zu früh
Ausrichtung der geförderten Projekte im Hinblick auf die Gleichstellung von Männer und Frauen	Noch schwach ausgeprägt; siehe Kapitel 6.2.2
Ausrichtung der geförderten Projekte im Hinblick auf die Umwelt	Bisher erreicht; siehe Kapitel 6.2.1

Abbildung 11 Qualitative Zielerreichung Gesamtprogramm

Da die Indikatoren zu den quantifizierten Zielen nicht im Monitoring verfolgt werden, wurde die Beurteilung der Zielerreichung auf der Prioritätenebene bereits zum jetzigen Zeitpunkt anhand einer Auswertung der Projektunterlagen vorgenommen. Die qualitativen Zielindikatoren wurden aus der Beschreibung der erwarteten Wirkungen der Prioritäten im Programm abgeleitet. Die quantifizierten Ziele entstammen der Programmergänzung.

Die Auswertung zeigt deutlich, dass die ursprünglich aufgestellten Zielwerte in beinahe allen Prioritäten deutlich überschritten sind. Dies deutet darauf, dass die quantifizierten Ziele sehr vorsichtig formuliert wurden.

Priorität 1 - Wirtschaftliche Entwicklung

Quantitative Zielindikatoren	Zielwert Program- mende	Stand 1.9.2003	Zielerrei- chung in %
Beteiligung von KMU an Projekten	Min. 20%	44%	-
Projekte im Bereich gemeinsames Standortmarketing und Bildung von grenzüberschreitenden Wirtschaftsklustern	5	7	140%
Projekte zu Strukturwandel, Landwirtschaft und Tourismus	5	6	120%
Projekte zur Förderung eines integrierten Arbeitsmarkts und der Gleichstellung	2	-	0%
Projekte im Bereich Hochschulkooperation und Technologietransfer	2	3	150%

Qualitative Zielindikatoren	Zielerreichung
Erschliessung neuer Märkte	Im Bereich Landwirtschaft und Tourismus erreicht
Verbesserung der Umwelt- und Qualitätsstandards in einzelnen Wirtschaftsbereichen	Exemplarisch in einzelnen Bereichen erreicht (z.B. Tourismus, Gemüse- und Obstanbau)
Zufriedenheit mit dem Beratungsangebot und mit grenzüberschreitenden Dienstleistungen	Keine Aussagen möglich
Vielfalt der Themenpalette und der Beteiligten am grenzüberschreitenden Erfahrungsaustausch	Exemplarisch in einzelnen Bereichen (z.B. durch EUREGIA) erreicht

Priorität 2 - Umwelt- und Raumentwicklung

Quantitative Zielindikatoren	Zielwert Program- mende	Stand 1.9.2003	Zielerrei- chung in %
Gemeinsame Planungsgrundlagen, die umgesetzt wurden	5	3	60%
Studien zur gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen	5	4	80%
Studien, mit dem Ziel einer integrativen Verbesserung des Lebens- und Wirtschaftsraums sowie einer Verbesserung der ökologischen Gesamtsituation	3	10	333%
Erhöhung von Taktfrequenz und Beförderungszahlen im öffentlichen Grenzverkehr	kein Zielwert	-	-

Qualitative Zielindikatoren	Zielerreichung
Verbesserungen in den Umweltbereichen Klima, Wasser, Boden und Lebensraumqualität	Keine direkt messbaren Verbesserungen erreicht, vorrangig Studien gefördert
Akzeptanz und Verbreitung von Massnahmen zur Bewusstseinsbildung	Wichtige Massnahmen vor allem im Bereich des Gewässerschutzes
Verbesserung des Angebots und Lückenschluss bei der leitungsgebundenen Infrastruktur	Bislang keine Projekte gefördert

Priorität 3 - Sozio-kulturelle Entwicklung

Quantitative Zielindikatoren	Zielwert Program- mende	Stand 1.9.2003	Zielerrei- chung in %
Veranstaltungen oder Festivals mit dauerhaften Wirkungen	5	-	0%
Grenzüberschreitende Netzwerke oder Institutionen	5	5	100%
Projekte im Bereich Innovationstransfer	3	-	0%
Projekte zur Kooperation in der Aus- und Weiterbildung	3	2	66%
Projekte zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements	3	5	166%
Anzahl, Herkunft und Geschlecht der TeilnehmerInnen an grenzüberschreitenden Kursen und Veranstaltungen	kein Zielwert		

Qualitative Zielindikatoren	Zielerreichung
Bekanntheitsgrad der Angebote in der Öffentlichkeit, Medienpräsenz	Bislang keine Projekte gefördert
Vielfalt der am Erfahrungsaustausch beteiligten Institutionen und Akteure	Hohe Teilnahmezahlen vor allem im Rahmen der Bodensee Agenda 21
Grad der Institutionalisierung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit	Deutlich feststellbare Verfestigung der Zusammenarbeit am Hochrhein und am Alpenrhein
Bekanntheitsgrad des INTERREG III Programms und der Projekte in der Region	Keine Aussagen möglich

4.4 Wirkungen und Wirksamkeit in der Zusammenarbeit

Es ist Ziel des INTERREG III A-Programms, neben der Förderung neuer grenzübergreifender Zusammenarbeit die breite, bestehende Zusammenarbeit zu vertiefen. Es sind daher auch fast alle laufenden Projekte über bestehende Netzwerke und grenzübergreifende Institutionen entstanden. Am Beginn eines Programms dürften diese Formen ohnehin überwiegen, denn vor allem bestehende Netzwerke sind mit der Komplexität eines grenzüberschreitenden Prozesses besser vertraut.

Bezüglich der Wirkungen und Wirksamkeit der Zusammenarbeit können allerdings nach dem späten Programmstart noch keine Ergebnisse vorliegen; die meisten Projekte sind erst in der Anfangsphase. Räumlich sind die meisten Projekte breit angelegt; in vielen sind Projektpartner in mehr als zwei Länder beteiligt. Abbildung 12 zeigt die Verteilung der Projekte nach Ländern (vom LA genehmigte Projekte im März 2003). Auffällig ist die hohe Beteiligung von Bayern und Liechtenstein mit ihren jeweils sehr kleinen Programmgebietsanteilen; sie sind in 20 bzw. 21 Projekten beteiligt. Im Gegensatz zu den Annahmen vor Programmbeginn gibt es doch etliche Projekte rein zwischen Vorarlberg und Bayern. Darin zeigt sich ein durchaus vorhandener Kohäsionsbedarf auch an den Innengrenzen der EU. Die Schweiz ist in fast allen Projekten beteiligt, was allerdings dazu geführt hat, dass der Finanzrahmen bereits überproportional ausgeschöpft ist. Diese wenig haushälterische Vergabep Praxis der Schweiz wird auch von mehreren der befragten Projektträger kritisiert.

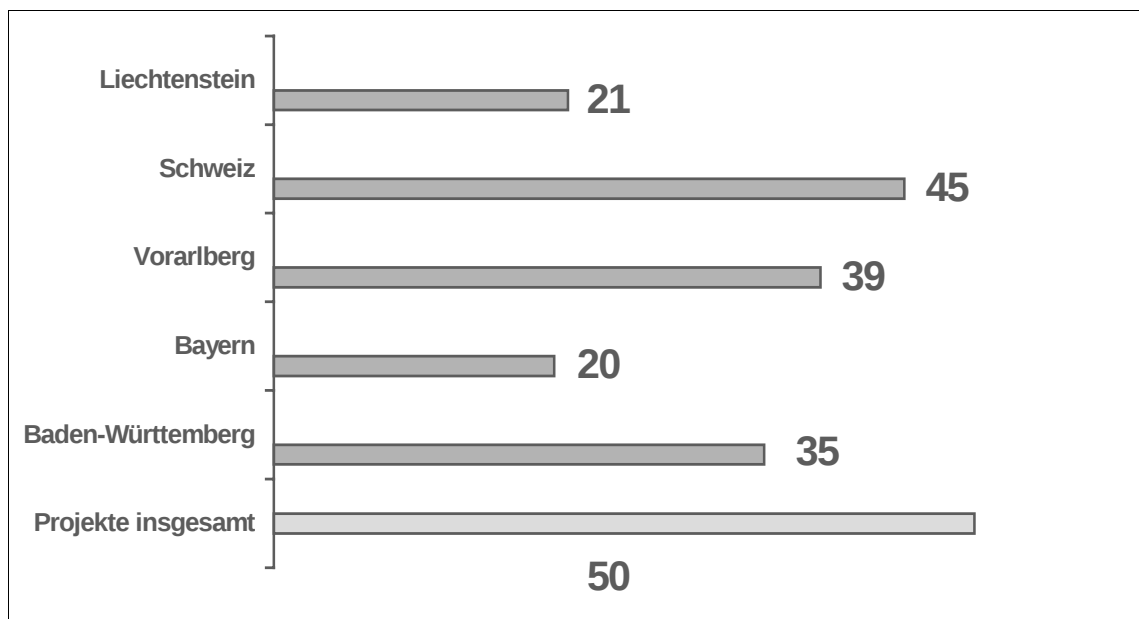


Abbildung 12 Zahl der Projekte nach Ländern (Stand Mai 2003)

Bei den Schweizer Partnern ist eine Konzentration auf die Bodenseeregion feststellbar. Von den 45 Partnern kommen die meisten aus den Kantonen St. Gallen (28), Thurgau (23) und Schaffhausen (21). Nur marginal sind die Kantone Glarus (1) und Aargau (4) vertreten. Insofern könnte sich die erweiterte Gebietskulisse doch als zu gross erwiesen haben.

Betrachtet man die Verteilung der Projekte nach der Art des Projektträgers, so fällt das starke Gewicht staatlicher und kommunaler Projekte auf; auf sie entfallen mehr als drei Viertel aller Projekte und Projektkosten. Die Wirtschaft, Nichtregierungsorganisationen und Verbände kommen zusammen auf nur 15,1 Prozent der Projekte und 17,7 Prozent der Projektkosten (vgl. Abbildung 13). Dies mag auch daran liegen, dass „klassische“ Themen der Kooperation in der Region, wie Umwelt- und Gewässerschutz, traditionell staatliche Träger haben.

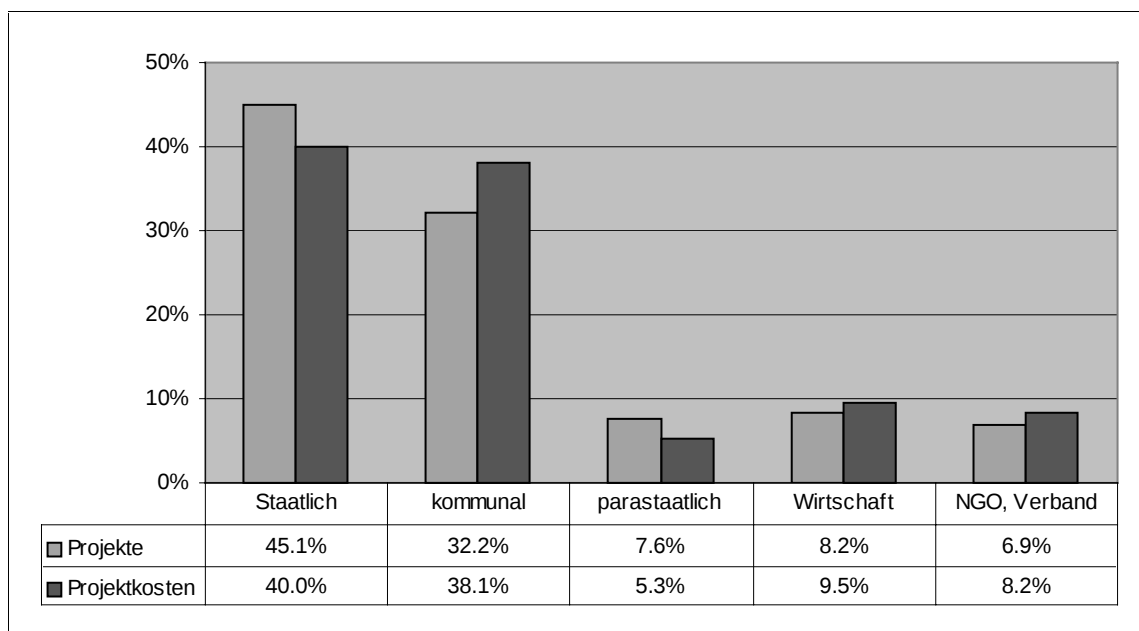


Abbildung 13 Projekte und Projektkosten nach Art des Projektträgers (Stand Juli 2003)

Fazit

Räumlich breite Beteiligung, aber Erschöpfung der Mittel auf Schweizer Seite ist kritisch für den weiteren Programmverlauf. Der Beschluss der Schweizer Programmverantwortlichen, die Schweizer Mittel „rationiert“, d.h. mit eingeschränkten Förderraten einzusetzen, wird vom Lenkungsausschuss laufend beobachtet werden müssen.

Auf institutioneller Seite ist ein starkes Gewicht öffentlicher Projekte (Staat, Land, Gemeinden) zu beobachten. Dies ist sicherlich dadurch bedingt, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Bodensee traditionell von öffentlichen Trägern geprägt ist. Möglicherweise ist dies auch Merkmal der andauernden Startphase des Programms, wo etablierte und öffentliche Institutionen wegen der Komplexität von grenzübergreifenden Projekten Startvorteile besitzen. Wenn das Ziel einer breiten Projektträgerschaft aufrecht erhalten wird, müsste in der zweiten Programmhälfte darauf geachtet werden, dass neue Institutionen angeregt werden und das Gewicht nicht-öffentlicher Institutionen zunimmt.

5 Beurteilung der Durchführung des Programms

Die Beurteilung der Programmmentstehung und der Durchführungsprozesse erfolgt anhand einer Überprüfung der Angemessenheit und Qualität der Verfahrensabläufe und Zuständigkeiten. Dazu wurde zunächst die Programmmentstehung untersucht (Kap. 5.1) und anschliessend die Abwicklungsprozesse aus den unterschiedlichen Blickwinkeln der Kunden (Kap. 5.2) und der Programmverwaltung (Kap. 5.3) betrachtet. Dazu wurden die Projektentstehung, das Antragsverfahren, die administrative Abwicklung der Projekte sowie die Finanzabrechnung angeschaut

5.1 Entstehung des Programms

Das Ausarbeiten der Ziele und Strategien für die laufende Programmperiode geschah in Workshops mit Programmverantwortlichen sowie weiteren regionalen Akteuren. Im Rahmen der Ex-ante Evaluation wurde ein Auftrag zur externen Begleitung dieser Arbeiten an die Universität St.Gallen vergeben. Diskutiert wurden veränderte Rahmenbedingungen (z.B. erweiterte Gebietskulisse, Ergebnisse der SWOT-Analyse, Empfehlungen früherer Evaluationen), die Neuorganisation der Programmverwaltung sowie die neuen methodischen Anforderungen der EU an die Programmierung.

Von den Programmverantwortlichen wird die lange Dauer des Entstehungsprozesses des Programms bemängelt. Die Gründe dafür liegen einerseits in den hohen Anforderungen seitens der EK, speziell in den Vorgaben für die Durchführung und Begleitung sowie in der Aufteilung von Programmplanung und separater Ergänzung. Andererseits liegen die Gründe auch in der Dauer des Konsultationsverfahrens bei der Kommission. Nach Aussagen des Gemeinsamen Sekretariats dauerte allein die Erstbefassung im Entwurfsstadium bei der EU etwa vier Monate. Insgesamt mussten drei Fassungen des PGI und zwei Fassungen der EzP eingereicht werden, um den Vorstellungen der Kommission gerecht zu werden – jeweils mit etwa 2-3 Monaten Bearbeitungszeit und anschliessenden Stellungnahmen, Treffen und Überarbeitungen. Trotz des aus dieser Dauer resultierenden späten Programmstarts wurden einige Projekte über den vorzeitigen Massnahmenbeginn vorbehaltlich des Programmstarts genehmigt, also ohne Fördergarantie.

Als Problem hat sich erwiesen, dass die regionale Diskussion um die Programmgestaltung inklusive einer breit angelegten und im PGI dokumentierten öffentlichen Anhörung geführt wurde, bevor eine informelle Konsultation mit den Dienststellen der EK in Brüssel stattfand (nach der Einreichung der zweiten Fassung vom April 2001). Im Wechselspiel der Programmerstellung zwischen Region und EU wurden dadurch unterschiedliche Grundhaltungen in der Förderstrategie nicht frühzeitig genug geklärt werden: während in der Region Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein die grenzüberschreitende Kooperation traditionell breit angelegt ist und in vielen Gesellschafts- und Politikbereichen zu Hause ist, fordert die Logik der EK eine Beschränkung auf wenige Massnahmen und eine starke inhaltliche Konzentration.

Im Zuge der Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation wurden einige Neuerungen eingeführt, namentlich die konsequente Umsetzung des Lead Partner-Prinzips. Mit der Einrichtung der Struktur aus Gemeinsamen Sekretariat und Netzwerkstellen wurde der gesamte Prozess so von der Antragstellung bis zur Auszahlung im Sinne eines Case Management organisiert. Nach aussen ist der Ansprechpartner eines Projektes in der Antragsphase die zuständige Netzwerkstelle und während der weiteren Abwicklung immer das Gemeinsame Sekretariat. Die Projektträger beurteilen die Betreuung „aus einer Hand“ insgesamt sehr positiv (vgl. Kap. 5.2). Die Verantwortlichkeiten innerhalb des Programms sind klar und transparent. Die Anforderungen der EU-Kommission wurden in vorbildlicher Art und Weise umgesetzt.

Die detaillierten Massnahmenbeschreibungen mit den Förderungsgegenständen, den Projektselektionskriterien, den rechtlichen Grundlagen und den Indikatoren wurden in der Ergänzung zur Programmplanung (EzP) festgehalten. Der Sinn der Zweiteilung von PGI und EzP ist jedoch nicht klar erkennbar. Wahrscheinlich wäre es für alle Beteiligten besser, würden beide Dokumente verschmolzen und als Ganzes genehmigt. Das könnte auch den Genehmigungsprozess deutlich beschleunigen.

Kern der Indikatorenbildung war die Diskussion leicht messbarer Indikatoren. Der Zeitaufwand der Messung war ein wichtiges Kriterium, die Indikatorenauswahl geschah daher pragmatisch und – wegen des gemeinsamen Monitoringsystems – in Abstimmung mit den Nachbarprogrammen in Österreich nach den Vorgaben aus Brüssel.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass die Programmstehung mühsam war und Verbesserungsmöglichkeiten vor allem im Konsultationsprozess zwischen Region und EK bestehen. Die eingeführten Neuerungen in der Organisation können von den Evaluatoren als durchweg positiv beurteilt werden.

5.2 Die Abwicklungsprozesse aus der Kundensicht

Die Beurteilung der Abwicklungsprozesse basiert auf der Auswertung der Befragung der Projektträger vom Juli 2003 sowie den Ergebnissen des Evaluationsworkshops vom 14.8.2003 in Konstanz. Zur Methode der Befragung siehe Kapitel 2, zum Inhalt des Fragebogens siehe Anhang S. 76.

5.2.1 Projektentstehung

Laut Umfrageergebnis waren 22 der befragten 40 Projektträger bereits früher an einem INTERREG-Programm beteiligt; 18 Projektträger sind demnach das erste Mal dabei. Zwölf der Projektträger haben über die Landesverwaltung bzw. die Gemeinden vom INTERREG-Programm erfahren, acht erfuhren davon über die INTERREG-Öffentlichkeitsarbeit und jeweils sechs haben sich aus der Presse das erste Mal informiert bzw. wurden von grenzüberschreitenden Gremien angesprochen. Persönliche Kontakte, die INTERREG-Stellen selbst sowie verschiedene andere Informationskanäle wurden in einem geringeren Ausmass genutzt. Insgesamt wurde das INTERREG-Programm zu etwa zwei Dritteln persönlich innerhalb regionaler Netzwerke bekannt gemacht, ein Drittel informierte sich über die Öffentlichkeitsarbeit oder die Presse (vgl. Abbildung 14).

Informationsquelle (Mehrfachnennungen; 40 Projektträger)	Zahl der Nennungen	in % der Pro- jektträger
Landesverwaltung, Gemeinde	12	30.0
Sonstige	9	22.5
INTERREG-Öffentlichkeitsarbeit	8	20.0
Grenzüberschreitende Gremien	6	15.0
Presse	6	15.0
Persönliche Kontakte	5	12.5
INTERREG-Stellen	4	10.0
	50	

Abbildung 14 **Wie erfahren Projektträger vom INTERREG-Programm?**

Wie stark und agil das bestehende grenzüberschreitende Netzwerk bereits ist, lässt sich an Suche und Wahl der Projektpartner erkennen. Fast alle fanden ihre Projektpartner in

bestehenden grenzüberschreitenden Institutionen (20 Projektträger) oder anderen bestehenden Netzwerken (z.B. Arbeitsgruppen, Erfahrungsgruppen); 14 Projektträger); 10 kannten sich aus früheren, gemeinsamen Projekten. Über die Projektbörse bzw. durch die Vermittlung von INTERREG-Stellen wurde kein einziger Partner gefunden. Acht fanden ihre Partner (auch) auf anderem Weg (berufliche Zusammenarbeit, Ansprache von Gemeinden oder Kantonen etc.).

Das Ziel der Stützung bestehender grenzüberschreitender Netzwerke, Initiativen und Strukturen durch INTERREG ist erreicht, betrachtet man die Projektentstehung. In 29 Fällen (72,5%) war das grenzüberschreitende Projekt bereits vorhanden und das INTERREG-Programm wurde als bestes Förderinstrument angesehen; sechs weitere Projekte wurden grenzüberschreitend erweitert (15,0%), um bei INTERREG förderfähig zu sein, nur in fünf Fällen kam der Impuls zur Projektidee durch das INTERREG-Projekt selbst (12,5%).

Zwei Fünftel der Projektträger holten für die Projektentwicklung externe Unterstützung (Projektentwickler, Experten für internationale Projekte, Antragspezialisten etc.), drei Fünftel gaben an, sie benötigten keine solche Hilfe.

Probleme in der Projektentwicklung ergaben sich vor allem auf der finanziellen Seite der Projekte (z.B. Beschaffung von Mitteln, Vorfinanzierung, Organisation von Eigenmittel und Sponsoren, einholen der Finanzierungszusagen der Partner), bei insgesamt 15 Projektträgern (37,5%). Den hohen administrativen Aufwand nannten acht Projektträger als Problem; der Ausfall und das Finden von Projektpartnern gestaltete sich für fünf Projektträger schwierig. 15 der befragten Projektträger nannten andere Probleme während der Programmentstehung, die sich unter anderem mit der internen Abstimmung zwischen den Projektpartnern oder mit rechtlichen Problemen befassen. Acht Projektträger gaben ausdrücklich an, keine Probleme in der Projektentwicklung gehabt zu haben.

Im Fragebogen wurden die Projektträger gebeten, Lob und Kritik am INTERREG-Programm zu formulieren. Die Auswertung ergab ein geteiltes Bild: 25 Projektträger erteilten dem Programm ausdrückliches Lob; 22 notierten klare Kritik, d.h. bei einigen ergab sich Lob und Kritik gleichzeitig.

- Lob: Gute bis sehr gute Noten für die Unterstützungstätigkeit der INTERREG-Stellen sowie für die Anstossfunktion von INTERREG III: offensichtlich haben einige das erste Mal (gute) Erfahrungen mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gemacht.
- Kritik bezieht sich auf den späten Programmbeginn und Kofinanzierungslücken, die Umsetzung (Mittel wurden auf der Schweizer Seite nicht haushälterisch eingesetzt) sowie auf das Verfahren: 40 Seiten-Antrag ohne Berechnungsmöglichkeit in den Tabellen sowie generell die Kompliziertheit des Antragsverfahren.

5.2.2 Bewertung der Verfahren

Aus den Antworten in Kapitel 5.1 lässt sich bereits erkennen, dass einige Projektträger mit dem Antragsverfahren keine grossen Probleme hatten, andere hingegen mit einigen Problemen zu kämpfen hatten, welche aber auch aus den Anforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit generell entstanden; d.h. die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist naturgemäss nicht einfach zu organisieren. Doch das INTERREG-Programm dient dazu, dies zu ändern. Wie sich bereits in den Antworten zeigte, existieren bereits eine Zahl solcher Organisationen, die bezüglich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bereits eine entsprechende Expertise aufgebaut haben.

Antragsverfahren bis zur Genehmigung durch den Lenkungsausschuss

Neben der bereits anspruchsvollen Organisation eines grenzüberschreitenden Projektes entstehen weitere Anforderungen aus dem INTERREG-Antragsverfahren selbst. Dies sollten die Projektträger im Fragebogen in Bezug auf verschiedene Aspekte anhand einer Skala von „1=sehr gut“ bis „5=mangelhaft“ bewerten. Das Ergebnis zeigt Abbildung 15.

Merkmal	Mittelwert	Zahl der Nennungen
Beratung während der Antragstellung	1.53	40
Verfügbarkeit der Information	2.13	39
Transparenz der Entscheidungen	2.26	38
Klarheit des Verfahrens	2.68	40
Aufwand	3.47	36

Abbildung 15 Bewertung des INTERREG-Antragsverfahren durch die Projektträger

Die Beratung während der Antragstellung wurde mit gut bis sehr gut bewertet; die Verfügbarkeit der Information sowie die Transparenz der Entscheidungen erhält gute Noten. Eher zur Bewertung befriedigend tendiert die Klarheit des Verfahrens. Die schlechteste Bewertung erhält der Aufwand der Antragstellung insgesamt. Ohne die gute Beratung und Information wäre es hier wahrscheinlich zu einer noch schlechteren Bewertung gekommen.

Neun oder 22,5 Prozent der Antragssteller hatten während der Antragseinreichung mehr als zehn mal Kontakt zur den beratenden INTERREG-Stelle, 21 mussten zwischen drei und zehn mal Kontakt aufnehmen (52,5%), weitere neun hatten einen bis drei Kontakte und ein Projektträger kam ohne Kontakt aus.

Die Dauer des Antragsverfahrens empfand kein Projektträger als sehr kurz, elf immerhin als kurz (27,5%) und 15 als „mittel“ (37,5%). Als lang oder sehr lang bewerteten acht bzw. sechs Projektträger das Antragsverfahren.

Am Schluss des Befragungsblockes wurden die Projektträger befragt, ob sie aufgrund ihrer Erfahrungen Verbesserungsvorschläge haben, wie über das Programm besser informiert werden kann. Auch hier kann ein geteiltes Fazit gezogen werden: weniger als die Hälfte zeigten sich in dieser Frage offen zufrieden und machten keine Vorschläge bzw. gaben an, sie seien ausreichend informiert gewesen (13 von 28 Nennungen; 46,4%), zwölf machten keine Angaben, 15 machten Verbesserungsvorschläge. Aus diesen besonders geeignet erscheinen:

- Berichterstattung über Projekte
- Info zum Programm an Multiplikatoren (z.B. Gemeinderäte)
- mehr Transparenz über die Mittelzusammensetzung (z.B. Anteil CH-Mittel) und welche Ausgaben anerkannt werden (z.B. ABM-Mittel wurden nicht anerkannt)
- grafisches Ablaufdiagramm zur Gesuchstellung mit Entscheidern und Zeit
- weniger und konzentriertere Infos
- Vorabentscheidung auf der Basis einer Skizze.

Projektabwicklung

Die INTERREG-Stellen werden in der Antragsphase aktiv von den meisten der Projektträger genutzt. Wie bewerten die Projektträger insgesamt die Zusammenarbeit mit den INTERREG-Stellen, also auch in der Projektabwicklung? Die mittleren Angaben zu dieser Frage zeigen getrennt nach Gemeinsamen Sekretariat und den regionalen Netzwerkstellen die Abbildung 16 und die Abbildung 17.

Gemeinsames Sekretariat	Mittelwert	Zahl der Nennungen
Gesamteindruck	1.59	39
Fachliche Qualifikation	1.65	37
Persönliche Qualifikation	1.50	36
Zeitliche Verfügbarkeit	1.61	38

Abbildung 16 Bewertung des Gemeinsamen Sekretariats durch die Projektträger
(1 = sehr gut; 5 = mangelhaft)

Netzwerkstelle der Region	Mittelwert	Zahl der Nennungen
Gesamteindruck	1.85	33
Fachliche Qualifikation	1.90	31
Persönliche Qualifikation	1.73	30
Zeitliche Verfügbarkeit	1.75	32

Abbildung 17 Bewertung der regionalen Netzwerkstellen durch die Projektträger
(1 = sehr gut; 5 = mangelhaft)

Auf die Frage nach allgemeinen positiven oder negativen Anmerkungen zu den Abwicklungsverfahren machten zehn Projektträger positive und 14 negative. Sieben weitere Projektträger gaben an, sie seien am Beginn des Projektes und hätten noch keine Erfahrung in der Projektabwicklung gemacht.

Auf der positiven Seite wurde wiederum vor allem die Betreuung durch die INTERREG-Stellen notiert. Auf der negativen Seite finden sich wiederum Probleme mit der Transparenz, z.B. bei den Abrechnungsmodalitäten oder den Gründen für die Genehmigung bzw. Ablehnung. Auch gebe es keine klare Abwicklungsstruktur; statt eines Leitfadens für das Vorgehen müsse alles einzeln erfragt werden, auch seien die Formulare zu umfangreich. Insgesamt, so ein Projektträger, begünstige der Aufwand institutionelle Träger. Angeregt wurde darüber hinaus, dass der Vertragspartner zukünftig der Zahlungsempfänger sein sollte.

Finanzabrechnung

Die Projektträger wurden im Fragebogen gebeten, die Finanzabrechnung zu bewerten. 24 Projektträger haben dies getan, weiteren 13 sind die Abrechnungsmodalitäten noch nicht bekannt, weil sie erst am Beginn ihres Projektes stehen. Die Klarheit des Verfahrens und die Formulare werden eher befriedigend als gut bewertet, die Anforderungen an die Finanzabrechnung erreichen nur eine Bewertung zwischen befriedigend und ausreichend (vgl. Abbildung 18).

Finanzabrechnung	Mittelwert	Zahl der Nennungen
Klarheit des Verfahrens	2.67	24
Formulare	2.71	24
Anforderungen (Voraussetzungen, Aufwand)	3.41	22

Abbildung 18 Bewertung der Verfahren zur Finanzabrechnung im INTERREG-Programm
(1 = sehr gut; 5 = mangelhaft)

Auch zum Thema Finanzabrechnung wurde im Fragebogen nach Verbesserungsvorschlägen gefragt. Zehn Projektträger haben keine Vorschläge, zwölf dagegen machen zum Teil recht ausführliche Vorschläge. Es gibt einige kritische Punkte für die Projektträger:

- die Dauer ist zu lang, bedingt durch programminterne Abläufe

- Projektträger sind zum Teil öffentliche Verwaltungen, in denen die Finanzabrechnung regelmässigen Rechts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen unterliegt. Zum Beispiel ist der Nachweis der tatsächlichen Personalkosten und Mittelabflüsse z.B. für Kommunen schwierig zu beziffern oder die Abgabe von Originalbelegen ist nicht möglich, weil sie zwingend in den kommunalen Akten zu führen sind.

Veränderungen gegenüber INTERREG II

Auf die Frage, was sich gegenüber dem INTERREG II-Programm verändert hat, antworteten 22 Projektträger und damit alle, die an INTERREG II beteiligt waren. Die Hälfte der Antwortenden gaben an, die Verfahren seien gegenüber INTERREG II klarer, nachvollziehbarer und damit besser geworden, wenn dadurch für einige auch aufwändiger. Für einen Teil der Befragten scheint der Aufwand für die Abwicklung generell ein Problem zu sein, sie sehen nur den Mehraufwand. Für private Träger, Vereine und Verbände sehr problematisch sei der Wegfall der Vorfinanzierung.

5.2.3 Erfolgsfaktoren aus Sicht der Projekte

Im Abschnitt „Sinn und Erfolg der Kooperation“ wurden die Projektträger der INTERREG-Projekte an Alpenrhein, Bodensee und Hochrhein nach dem konkreten Nutzen des grenzüberschreitenden Charakters sowie nach den Erfolgsfaktoren ihrer Projekte gefragt.

Auf die Frage nach dem konkreten Nutzen, den die Projekte daraus ziehen, dass sie im grenzüberschreitenden Netzwerk und nicht nur national tätig sind, gibt zunächst knapp ein Drittel der Befragten an, dass ihr Projekt nur im grenzüberschreitenden Kontext wirklich Sinn mache. Gründe dafür sind etwa, dass der Projektgegenstand mehrere Teilregionen betrifft oder das bestehende Akteursnetzwerk bereits ein grenzüberschreitendes ist (z.B. Tourismusorganisation, grenzüberschreitende Zweckverbände).

Die Antworten der Projektträger zum konkreten Nutzen der grenzüberschreitenden Tätigkeit lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen (siehe auch Kapitel 6.3):

- **Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken:** Hier wird der Hauptnutzen der Projekte darin gesehen, dass durch die Vernetzung von Akteuren und den Austausch von Erfahrungen Lernprozesse entstehen und gute Beispiele übertragen werden können. Dabei spielen die Klärung von unterschiedlichen Interessen und zwischenmenschliche Kontakte offenbar eine entscheidende Rolle. Durch sie erwarten sich die Projektträger das Einbringen neuer Perspektiven und von bisher nicht bedachten Handlungsalternativen.
- **Abgestimmte Entwicklung:** Kooperationen stossen eine Intensivierung des politischen Kooperationsprozesses an. Dadurch steigt die Möglichkeit, dass für ein bestimmtes Anliegen ein Abgleich nationaler Vorgehensweisen oder gar eine Harmonisierung von Vorschriften geschaffen werden kann.
- **Synergieeffekte:** Durch grenzüberschreitende Projekte lassen sich Poolen von Ressourcen wie Finanzmittel oder Wissen poolen. Einige Projekte können ihre Zielgruppen und Kundenkreise ausweiten.

Welches sind die „Erfolgsfaktoren“ für die INTERREG-Projekte aus Sicht der Projektträger? Hier wurden zwei unterschiedliche Blickwinkel angelegt. Die meisten Projektträger (18 von 31 Antworten) sehen eher allgemeine, längerfristige Erfolgsfaktoren für ihre Projekte. Dazu gehört etwa eine bessere Zusammenbeitskultur oder eine Vorbildfunktion für künftige Kooperationen. Mehrfach werden in diesem Zusammenhang konkrete, nach aussen wirkende Massnahmen sowie kleine Projekte als Erfolgsfaktor genannt. Etwa ein Drittel der Projektträger stellen explizit die Output-Seite der Projekte in den Mittelpunkt, d.h. der Erfolg misst sich für sie direkt im Erreichen konkreter Ergebnisse des

Projektes. Einige Projektträger gehen nach dem Motto „der Weg ist das Ziel“ davon aus, dass der hauptsächliche Erfolgsfaktor in einer konsens- und zielorientierten Zusammenarbeit im Projekt liege, d.h. dass die Projektpartner motiviert sind und dass eine gemeinsame Orientierung geschaffen wird.

5.3 Die Abwicklungsprozesse aus der Innensicht

Projektentstehung

Gemeinsames Sekretariat und Netzwerkstellen werden selbst nicht aktiv, in der Regel kommen die Projektträger mit ihren Ideen zu den Programmstellen. Die Tagung zur Bekanntmachung des Programms und Projektbörse in Konstanz hat grossen Anklang gefunden. Die Fortsetzung der Projektbörse auf Internet wurde jedoch kaum genutzt. Der Weg über Wettbewerbe oder Ausschreibungen von Projekten wurde nicht eingeschlagen. Bei mindestens drei Projekten hat das Gemeinsame Sekretariat Partner direkt vermittelt. In diesen Fällen wurde durch die Vermittlung neuer Netzwerkpartner im Prinzip auch ein Projekt ins Leben gerufen. Vernetzung geschah zum Teil über die Projektentstehung. Die Mitarbeiter des Gemeinsamen Sekretariats verfügen über den Überblick an Interessenten und haben so die Fähigkeit Partner zu vermitteln.

Antragsverfahren bis zur Genehmigung durch den Lenkungsausschuss

In der Entstehungsphase der Projekte geht es für die beteiligten INTERREG-Stellen vor allem um die Koordination der Zuständigkeiten im Antragsverfahren und um die Beratung der Projekte. Zu Programmbeginn kamen viele Anträge ohne vorherigen Kontakt zum Gemeinsamen Sekretariat zur Einreichung. Dies ist heute nicht mehr der Fall, es fanden später stets Kontakte zum Gemeinsamen Sekretariat und auch Besuche dessen Mitarbeiter bei Projekten statt. Der Aufwand für die Beratung pro Projekt wird mit minimal vier Stunden veranschlagt, was einen vergleichsweise geringen Wert darstellt.

Für die fachpolitische und INTERREG-Prüfung im Antragsverfahren bis zur Genehmigung durch den LA rechnet das Gemeinsame Sekretariat mit einer Dauer von mindestens sechs Wochen. Zwischen Genehmigung durch den LA und der offiziellen Fördergenehmigung vergehen in der Regel weitere zwei Monate.

Es gibt ein internes Prüfraster, das sämtliche Prozessschritte des Antragsverfahrens, der vertraglichen Regelung der Förderung, das Verfahren der Finanzabrechnung und Auszahlung sowie der Finanzkontrolle umfasst und das allen Programmstellen vorliegt (VB, GS, Netzwerkstellen, Zahlstelle, ERP-Fonds). Der Prüfpfad regelt insbesondere die Inhalte der einzelnen Prüfschritte sowie die Zuständigkeiten für jeden Schritt. So werden im Zuge der „INTERREG-Prüfung“, nebst den formalen Anforderungen wie Vollständigkeit, Übereinstimmung mit dem Fördergebiet, Vorliegen der nationalen Finanzausgaben, Übereinstimmung mit EU-Recht, auch die Prüfung des Beitrags der Projekte zu den EU-Querschnittpolitiken verlangt. Bisher musste noch kein Projekt aufgrund negativer Auswirkungen auf Umwelt oder Chancengleichheit abgelehnt werden.

Das Schema zum Antragsverfahren wird prinzipiell so umgesetzt, wie im Programmdokument beschrieben und grafisch dargestellt. Kleine Anpassungen aus zeitökonomischen Gründen: die INTERREG-Prüfung wird in den Grundzügen bereits durchgeführt, wenn das Gemeinsame Sekretariat von der zuständigen NWS die Projektunterlagen erhält. Grund: Zeitersparnis, falls das Projekt nicht förderfähig ist. In diesem Fall wird ein entsprechendes Projekt von der Netzwerkstelle frühzeitig „weg beraten“ bzw. auf ein anderes Förderprogramm verwiesen. Gründe für eine solche „Wegberatung“ waren etwa: es wurden einmalige Anlässe oder „gesponnene Ideen“ eingereicht oder das Projekt hatte keinen grenzüberschreitenden Charakter oder konnte keinen Beitrag zum gemeinschaftlichen Mehrwert nachweisen.

Nach Aussen wird zwischen der Arbeit des Gemeinsame Sekretariats und der Netzwerkstelle Baden-Württemberg kein Unterschied gemacht und auch von den Projektträgern kaum wahrgenommen.

Ein Problem ist nach den Erfahrungen des Gemeinsamen Sekretariats, dass die Projektträger den Finanzierungsmodus nur schwer erfassen. Die Projektträger haben Probleme, die Kofinanzierung zusammenzubringen. Sie denken oft auch nicht daran, ihre Eigenleistungen einzuplanen. Projekte haben teils mehr als 50% Förderung beantragt, oder in der CH 80% und EU 20%. Ebenso haben die Projekte Mühe, die anrechenbaren Kosten für nationale Kofinanzierungen zu durchschauen.

Die Handhabung von Projekten bei Gebietsüberschneidungen mit den Programmen Oberrhein Mitte-Süd und Bayern-Österreich funktioniert weitgehend reibungslos. Inzwischen ist die Netzwerkstelle Vorarlberg auch im Lenkungsausschuss des Bayern-Österreich-Programms vertreten. Ebenso hat ein Verantwortlicher aus dem Interreg IIIA-Programm „Oberrhein Mitte-Süd“ Sitz im Lenkungsausschuss des Interreg IIIA-Programms „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“. Mit dem Programm Schweiz-Italien gibt es bislang keine gemeinsamen Projekte, was schon allein wegen der Sprachbarriere nachvollziehbar ist. Der potenziell betroffene Kanton Graubünden regelt die Abgrenzung zwischen den beiden Programmen weitgehend autonom; allerdings ist der Vertreter des Kantons Graubünden im Programm Schweiz-Italien über den Ostschweizer Kantonalen Koordinierungsausschuss auch in das Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein eingebunden.

Finanzabrechnung

Im aktuellen Programm wurde ein neues Verfahren der Finanzabrechnung installiert, in dem der Projektträger, im Unterschied zu INTERREG II, nur noch eine Abrechnung machen muss. Dieses Verfahren umfasst folgende Schritte:

1. Prüfung der Abrechnungsunterlagen (gegebenenfalls Rückkopplung mit dem Projektkoordinator) und Erstellung eines Prüfprotokolls durch das Gemeinsame Sekretariat (GS).
2. Bei einer Beteiligung der Schweiz: Weiterleitung der Unterlagen (Protokoll im Original) per Post an die Netzwerkstelle (NWS) Ostschweiz. Dort Prüfung.
3. Rücksendung des durch den Leiter der NWS Ostschweiz gegengezeichneten Protokolls an das GS.
4. Eingabe der Abrechnungsdaten ins Monitoring und Ausdruck einer Auszahlungsanweisung beim GS. Dann Weiterleitung an die Verwaltungsbehörde (VB) zur Gegenzeichnung des Protokolls und Unterschrift der Auszahlungsanweisung. Rückgabe an GS.
5. Fax der Auszahlungsanweisung und Prüfungsunterlagen an die Zahlstelle (Vorarlberg), parallel Versendung der Unterlagen in Kopie auf dem Postweg.
6. Versendung einer Kopie des vollständig unterzeichneten Protokolls an die NWS Ostschweiz.
7. Plausibilitätsprüfung durch die Zahlstelle und Weiterleitung einer Zahlungsanweisung an die abwickelnde Stelle (ERP-Fonds, Wien) per Mail und Fax.
8. Veranlassung der Auszahlung und Mitteilung des Buchungsdatums durch ERP-Fonds per Fax an die VB. Nach Erhalt dieses Datums Eingabe der Daten ins Monitoring durch das GS.
9. Mitteilung an den Projektkoordinator über Zahlung, Rücksendung der Originalunterlagen.

Dieser Ablauf des Abrechnungsverfahrens zwischen Gemeinsamen Sekretariat, Zahlstelle, ERP-Fonds und Bank ist sehr komplex und dauert von Eingang Abrechnung des Projektträgers bis zur Auszahlung im Durchschnitt vier Wochen. Es bestehen hohe Anforderungen, teils durch Vorschriften beim ERP-Fonds. Z.B. werden digitale Infos aus dem Monitoringsystem nicht akzeptiert, sondern müssen zusätzlich ausgedruckt, unterschrieben und mit Post oder Fax nach Wien geschickt werden.

Generell erfordern die Finanzabrechnungen der Projekte viel Abstimmung und viele Rückfragen des Gemeinsamen Sekretariates bei den Projektkoordinatoren. Hier setzt sich fort, was sich bei den Finanztabelle im Antrag zeigte: Fast allen Projektträgern (auch erfahrenen) musste „unter die Arme gegriffen“ werden, d.h. das Gemeinsame Sekretariat hat einigen Beratungsaufwand, bis die Angaben der Projektkoordinatoren korrekt in den Abrechnungsformularen erfasst sind.

Für die Auszahlung der Schweizer Mittel wird seitens des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) ein spezielles Schweizer Konto verlangt. Unseres Wissens wird dies etwa am Oberrhein anders gehandhabt. Hier besteht eine Verbesserungsmöglichkeit, in dem die Schweiz Auszahlungen auch auf Konten in Deutschland und Österreich akzeptiert und die Projekte so auf den speziellen Koordinator in der Schweiz verzichten könnten.

N+2 Regel

Die n+2-Regel macht aus der Innensicht des Programms ebenfalls Probleme. Durch den späten Programmstart und die Schwierigkeit der Projektkoordinatoren rechtzeitige Abrechnungen abzugeben, läuft das Programm Gefahr, unter die n+2 Regel zu fallen. Will die Programmleitung gegensteuern, so ist sie möglicherweise dazu gezwungen, Projekte anzunehmen, die nicht allererste Priorität haben – die aber schnell durchgeführt und abgerechnet werden können. D.h. die Regel kann kontraproduktiv wirken. Derzeit sind jedoch keinerlei Tendenzen in diese Richtung erkennbar.

Stand der Projekte

Das Gemeinsame Sekretariat erfährt bisher über die Finanzabrechnungen und den Verwendungsnachweis vom aktuellen Stand der Projekte. Im weiteren Programmverlauf kommen mit den in den Förderverträgen Zwischenberichten sowie mit Vor-Ort-Besuchen und informellen Gesprächen weitere Controllingmechanismen dazu.

Nach Einschätzung der Programmverwaltung agieren die Projektträger bezüglich Veränderungen ihrer Ziele oder der Inhalte ihrer Projekte sehr vorsichtig. Im Zweifel fragen die Projektkoordinatoren lieber vorher beim Gemeinsamen Sekretariat nach (z.B. Projekt GeoRegio).

Im Monitoring wird nur erfasst, was für die Interventionsbereiche der EU von Bedeutung ist, eine Erfassung der projektbezogenen Erfolgskontrolle soll gewolltermassen nicht via Monitoring funktionieren.

Begleitung/Monitoringsystem

Aus Sicht der Programmverwaltung wurden die Indikatoren des Bewertungssystems vor allem den Anforderungen der Kommission und den Anforderungen des österreichischen Monitoring angepasst. Ein eigenes System mit Output-Ergebnis-Wirkungsindikatoren, das während der Ex-ante Evaluation analog der EU-Arbeitspapiere erstellt wurde, wurde im Verlauf der Verhandlungen mit dem Deskofficer der EK wieder aus dem Programmdokument herausgenommen. Die im Monitoring enthaltenen Indikatoren orientieren sich überwiegend an den Interventionsbereichen der Strukturfonds.

Die Beratung der Projektträger zu den im Punkt 10 des Antragsformulars abgefragten Wirkungsindikatoren erfolgt auf eine pragmatische Art: Die Projekte werden gebeten, sich Gedanken zu machen; im weiteren Verlauf des Antragsverfahrens wird aber kein

grosser Aufwand für Korrekturen oder Verbesserungen der hierzu gemachten Aussagen gemacht. Dies sei auch nicht im selben Umfang möglich, wie die Beratung etwa zum Finanzteil gemacht werde.

5.4 Projektauswahlverfahren

Im INTERREG III A-Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein erfolgt die Auswahl der Projekte durch mehrere Prüfschritte, wie in den Programmdokumenten beschrieben (EzP S. 68 ff., Programmdokument Abb. 11, 104).

Bevor ein Antrag eingereicht wird, bestehen wie im vorhergehenden Kapitel gezeigt zahlreiche Kontakte zwischen Projektträger und Programmstellen. Bevor ein Antrag eingereicht wird, finden bereits Vorprüfungen statt, was die Vollständigkeit der Unterlagen und die generelle Förderfähigkeit angeht. Es kommen Ausschlusskriterien zur Anwendung, die direkt aus den in der Programmergänzung aufgeführten Kriterien (EzP, S. 7 „Vorgaben für die Projektförderung“ und S. 68ff. „Prüfungs- und Auswahlkriterien“) abgeleitet sind. Auf diese Weise kommen Projekte, die zum Beispiel nur eine kurzfristige Wirkung entfalten oder deren Kosten als weitaus zu hoch erachtet werden, gar nicht zur Antragseinreichung. Bisher besteht kein Überblick über diese Beratungen von nicht förderfähigen Projekten. Die Evaluatoren haben der Verwaltungsbehörde bereits ein Raster für eine stichwortartige Erfassung dieser Beratungen durch jede Netzwerkstelle zukommen lassen.

Die wesentlichen Prüfschritte werden in der „fachpolitische Prüfung“ und in der „INTERREG-Prüfung“ durchgeführt. Die Verantwortlichkeiten dafür sind klar geregelt. Die Inhalte der Prüfung regelt ein vom Lenkungsausschuss festgelegter interner Prüfpfad, der allen Beteiligten vorliegt (s. Kap. 5.3).

Fazit: Die Projektauswahl wird insgesamt über klare Verfahren und gemeinsam abgestimmte Kriterien durchgeführt. Aus Kundensicht wird bemängelt, dass die Verfahren der Projektauswahl zwar intern klar und transparent sind, sich aber für die Öffentlichkeit schlechter nachvollziehen lassen. Hierzu ist anzumerken, dass die Programmdokumente Ablauf und Inhalt der Projektauswahl klar regeln. Zusätzliche und leicht verständliche Informationen zum Auswahlverfahren könnten gegebenenfalls in einem speziellen Leitfaden zum gesamten Antragsverfahren aufgenommen werden. Ob ein solcher notwendig ist, muss der Lenkungsausschuss entscheiden.

5.5 Richtigkeit und Qualität der Daten

Nach den Auswertungen des Umsetzungsstandes und der Zielerreichung kann zur Richtigkeit und Qualität der Daten im Rahmen der Programmdurchführung folgendes ausgesagt werden: mit dem bestehenden Monitoringsystem, das sich an das österreichische System anlehnt, besteht ein dezentral betreutes und zeitnah führbares Instrument zur Verfolgung der Programmumsetzung. Es sind jederzeit aktuelle Daten zur finanziellen Umsetzung des Programms abrufbar. Die Programmleitung hat diese Möglichkeiten auch für die Erstellung der Durchführungsberichte an die EU sowie zur laufenden Information des Begleitausschusses nutzen können. Die technische Lösung ist erprobt und sehr stabil. Die Daten sind so weit ersichtlich vollständig und werden zu festgelegten Zeitpunkten im Verlauf von Antragsverfahren und Abrechnungsprozeduren vom Gemeinsamen Sekretariat eingeben.

Durch die Kopplung mit dem österreichischen Strukturfonds-Monitoring wird ein äusserst umfangreiches Indikatorenset verwendet, das alle Interventionsbereiche abdeckt. Insofern sind jederzeit valide Abfragen zur Umsetzung des Programms und einzelner Mass-

nahmen nach Interventionsbereichen möglich. Allerdings konnten zur Halbzeitevaluation nur die vorprogrammierten Auswertungen in MS-Access verwendet werden, Querauswertungen konnten nicht vorgenommen werden. Im Monitoringsystem werden bisher einige sehr programmspezifische Elemente wie die Zielindikatoren und die Indikatoren zur projektbezogenen Erfolgskontrolle nicht erfasst, weil der Aufwand zur Anpassung des Systems und zur Eingabe der Daten zu gross wäre. Dies ist zwar für die laufende Arbeit der Programmstellen nicht notwendig, erschwert aber die Aufgabe der Zwischen- und Schlussevaluation.

5.6 Massnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit

Im Programmdokument wurde ein spezieller Massnahmenplan zur Öffentlichkeitsarbeit für den Start des Programms aufgestellt. Die geplanten Massnahmen wurden mit Zielerreichungskriterien versehen und können so leicht nachvollzogen werden. Bis zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung wurden die Massnahmen zielgemäss umgesetzt. Die definierten Zielgruppen wurden auf unterschiedliche Art und Weise angesprochen

Das **Informationsfaltblatt** wurde im ersten Quartal 2002 in über 10'500 Exemplaren an alle Gemeinden, an Behörden sowie an Multiplikatoren und private Organisationen im gesamten Programmgebiet verschickt.

Im **Pressedienst** wurden insgesamt sechs Berichte über das Programm veröffentlicht. Gegenstand waren die Sitzungen des Begleitausschusses, die verschiedenen Informationsveranstaltungen oder Berichte über neu vom Lenkungsausschuss beschlossene Projekte. Des Weiteren wurden zu speziellen Anlässen Pressemitteilungen oder Medieninformationen durchgeführt (z.B. gemeinsame Medienkonferenz zu neuen INTERREG-Projekten im Landkreis Konstanz mit Beteiligung der Partner aus der Schweiz und aus Österreich). Weitere Pressemitteilungen wurden durch die Netzwerkstellen über die jeweiligen regionale Pressestellen herausgegeben.

Die Programmleitung hat eine zentrale **Informationstagung** zum INTERREG IIIa-Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein in Konstanz durchgeführt, an der 225 Personen aus dem gesamten Programmgebiet teilgenommen haben und die breiten Anklang in der regionalen Presse und den regionalen Radio- und TV-Stationen gefunden hat. Die Bewertung der Veranstaltung fiel überwiegend gut bis sehr gut aus (vgl. Durchführungsbericht 2002).

Zielgruppenspezifische Seminaren haben in verschiedenen Teilregionen stattgefunden, um potentielle Projektträger direkt anzusprechen und um potentielle Multiplikatoren für das Programm zu erreichen.

Mittels Präsentationen wurde das INTERREG-Programm an den folgenden Veranstaltungen verschiedenen Zielgruppen und Multiplikatoren vorgestellt:

- Fachkongress „Europa der Regionen“ im Landesgewerbeamt Baden-Württemberg in Karlsruhe am 20. und 21.06.2002
- Orientierung von sieben Departementen der St. Galler Staatsverwaltung am 26.9.2002 in St. Gallen
- Orientierung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung, von Bundesdienststellen, Wirtschaftskammer und Arbeiterkammer am 11.7.2002 in Bregenz
- Koordinatorentreffen im Bundeskanzleramt am 05.12.2002 in Wien.

Die Internetseite wurde bei weitem mehr besucht, als vorausgesehen. Die Zahl der Besuche pro Quartal lag mit bis zu 41'000 um das zehnfache über dem Zielwert. Die Zahl der downloads von Antragsformularen lag mit über 800 ebenfalls weit über dem Plan.

Damit wurden die Zielwerte bei allen Massnahmen zur Publizität des Programms erreicht und teils weit übertroffen.

Trotz dieser überdurchschnittlichen Zielerreichung scheinen die Mittel für die Kommunikationsarbeit auszureichen. Die Mittelausschöpfung für das Jahr 2002 lag bei etwa 96%.

Ein Vorschlag zur weiteren Berichterstattung kommt aus dem Evaluationsworkshop vom 14.8.2003: die bislang auf Bekanntmachen des Programms abgestimmte Berichterstattung sollte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit für die Menschen noch greifbarer machen. Aus diesem Grund empfehlen die Evaluatoren, künftig ein Schwergewicht auf gut aufgemachte Berichte über vorbildhafte Projekte zu legen. Durch eine solche motivierende Berichterstattung kann in der breiteren Öffentlichkeit ein besseres Verständnis von den Anliegen des INTERREG-Programms erreicht werden.

6 Wirkungsanalyse

6.1 Einschätzung hinsichtlich der programmspezifischen Querschnittsziele

Zur Überprüfung der Wirkungen des Programms in Bezug auf die beiden Querschnittsziele des INTERREG III A-Programms Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein, die „Nachhaltige Entwicklung der Region“ sowie die „Intensivierung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit“ wird das Instrument der Entwicklungspfadanalyse eingesetzt. Im Zusammenhang mit INTERREG-Evaluationen handelt sich dabei um ein relativ neues Instrument, das zuletzt im Zuge der Ex-ante- und Zwischenevaluation einiger INTERREG III A-Programme eingesetzt wurde.⁹ Diese Methode wurde – unter Mitarbeit des Taurus-Instituts der Universität Trier – entwickelt, um Umweltwirkungen der Strukturfondsinterventionen zu erfassen. Sie eignet sich im Besonderen für Programme, in denen zwei unterschiedliche Zieldimensionen in verschiedenem Mischungsverhältnis zusammenwirken, wie im Falle von INTERREG Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein die „nachhaltige Regionalentwicklung“ sowie die „Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“.

Das Schaffen „grenzübergreifender wirtschaftlicher und sozialer Pole“, wie das Ziel von INTERREG III A von der EU formuliert wird, erfordert gemeinsame, grenzüberschreitende Projekte und Handlungsansätze zu den jeweiligen Themen der Programme. Dabei sind unterschiedliche Entwicklungspfade denkbar, die von einer reinen Bereitstellung von Informationen über die Verbesserung der Voraussetzungen zur Kooperation und Netzwerkbildung bis hin zur Schaffung von dauerhaften, gemeinsamen Kooperationsstrukturen liegen.

Folgende Entwicklungspfade können unterschieden werden:

- E 1. Schaffung dauerhafter Kooperationsstrukturen
z.B. Schaffung von Institutionen und Netzwerken, aber auch Beseitigung bestehender Hemmnisse
- E 2. Institutionelle Unterstützung für Netzwerke
z.B. Regio-Büro der IBK, Agentur für Begegnungsprojekte Hochrhein, Regionale Anlaufstellen der Bodenseeagenda 21
- E 3. Verbesserung der Kooperationsbereitschaft
z. B. direkte Begegnung in Kursen, Sensibilisierung für Nachbarkultur
- E 4. Verbreiterung der gemeinsamen Wissensbasis
z.B. Bereitstellung von Information

Jeder dieser Entwicklungspfade umschreibt andere eine Art von ‚Kooperation‘, die sich vor allem durch die unterschiedliche Kooperationstiefe voneinander unterscheidet. Es ist damit aber nicht gesagt, dass die eine oder andere Art der Zusammenarbeit wichtiger sei als die andere. Die Nummerierung sagt also nichts über die Intensität der Kooperation aus. Alle vier Arten der Kooperation sind zielführend für eine Vertiefung der grenzüberschreitenden Kooperation.

Jedes INTERREG-Projekt kann einem dieser Entwicklungspfade zugewiesen werden. Wenn es zu mehreren Entwicklungspfaden beiträgt, wird es demjenigen mit der höchsten Kooperationstiefe zugewiesen.

⁹ Mecklenburg-Vorpommern - Brandenburg - Zachodniopomorskie

Nun kann ein Projekt zusätzlich nach seinem Beitrag zu den klassischen drei Dimensionen der Nachhaltigkeit betrachtet werden:

- a) wirtschaftliche Entwicklung (Unternehmensförderung, wirtschaftsnahe Infrastruktur, Arbeitsmarkt)
- b) gesellschaftliche Entwicklung (Gemeinschaft, Sozialsystem, Engagement)
- c) ökologische Entwicklung (Natürliche Lebensgrundlagen, Ressourcen und Umwelt)

Dabei wird davon ausgegangen, dass ein Projekt auch zu mehreren Dimensionen gleichzeitig beitragen kann. Zum Beispiel hat das Projekt „Bergschau Kleinwalsertal“ eine genauso hohe ökologische, wie wirtschaftliche Bedeutung. Oder das Projekt „Heimische Produkte aus der Region“ bringt die wirtschaftlichen Bedürfnisse von Grossküchenbetreibern mit dem sozialen und ökologischen Interesse an gesunden Nahrungsmitteln aus der Region zusammen. In diesem Fall wird sein Beitrag prozentual auf die betreffenden Dimensionen aufgeteilt. Im Endeffekt kann so für jedes Projekt eine Aussage getroffen werden, wie es zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Kooperation und zu welchen Dimensionen der Nachhaltigkeit es gleichzeitig beiträgt (s. Tabelle im Anhang D, S. 80).

Damit daraus eine Abschätzung der Gesamtwirkungen innerhalb einer Priorität entstehen kann, wird als Gewichtungsfaktor der monetäre Mitteleinsatz eingesetzt. D.h. für jedes Projekt wird die Gesamtprojektsomme den entsprechenden Entwicklungspfaden zugewiesen und gegebenenfalls zwischen den betreffenden Dimensionen der Nachhaltigkeit aufgeteilt. Mit diesem Vorgehen wird angenommen, dass jeder eingesetzte Euro auch eine gleichstarke Wirkung erzielt. Obwohl dies in der Realität niemals genauso zu erwarten ist, ist es damit möglich, eine annäherungsweise Einschätzung der Wirkung des Programms hinsichtlich Nachhaltigkeit vorzunehmen.

Die Abbildung 19 zeigt zunächst die Verteilung der Mittelausgaben im Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein auf die vier Entwicklungspfade. Daran ist abzulesen, dass die INTERREG-Mittel einigermaßen gleichmässig die unterschiedlichen Kooperationsniveaus abdecken. Der markante Beitrag zur Schaffung dauerhafter Kooperationsstrukturen liegt darin begründet, dass dort vergleichsweise grosse Projekte gefördert werden (Ø ca. € 400'000). 19 Prozent der bisherigen Mittel flossen in die institutionelle Unterstützung für Netzwerke, was einen neuen Ansatz darstellt. Auch hier ist die durchschnittliche Projektgrösse beachtlich (ca. € 300'000). Prozentual bedeutsame Anteile flossen die in die „Verbreiterung der Wissensbasis“ und „Verbesserung der Kooperationsbereitschaft“. In diesen beiden Entwicklungspfaden wurden wesentlich mehr, aber kleinere Projekte gefördert.

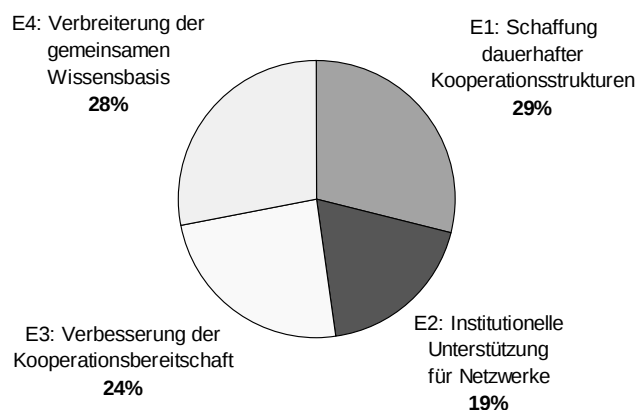


Abbildung 19 Mittelausgaben nach Entwicklungspfaden

Die Abbildung 20 zeigt die kumulierte Verteilung der Mittel auf die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit. Auf den ersten Blick wird deutlich, dass die drei Grössen relativ gleich verteilt sind. Etwa 30 der betrachteten 50 Projekte setzen ihre Mittel vorwiegend in einer Nachhaltigkeitsdimension ein, verfolgen also entweder wirtschaftliche, soziale oder umweltbezogene Ziele. 20 Projekte tragen zu mehr als einer Nachhaltigkeitsdimension bei. D.h. es kann davon ausgegangen werden, dass die Mittel des INTERREG III A-Programms Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein insgesamt zu grossen Teilen im Sinne der Nachhaltigkeit verwendet werden.

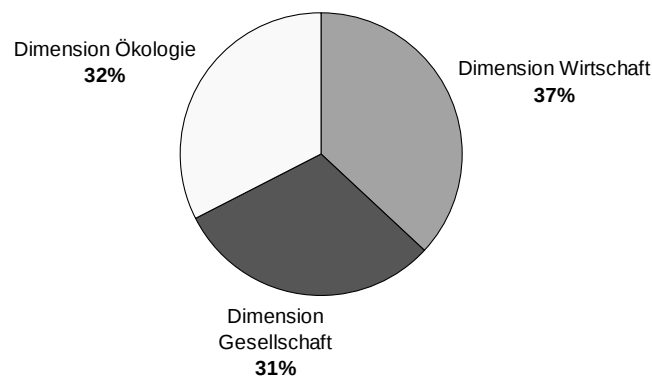


Abbildung 20 Mittelausgaben nach Nachhaltigkeitsdimension

Die Entwicklungspfadanalyse erweist sich als durchaus brauchbares Instrument, mit dem die Verwendung der Mittel auch hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Querschnittsziele des Programms bewertet werden kann. In den Evaluationsworkshops zeigte es sich zugleich als leicht verständliches Werkzeug, mit Hilfe dessen ein sehr guter Einstieg in vertiefte Diskussionen über die Grundannahmen der Nachhaltigkeit oder die Art der Kooperation gelingt, die die Region wirklich braucht. In diesem Sinne empfehlen die Evaluatoren das Instrument der Entwicklungspfadanalyse auch für die Wirkungsmessung im Rahmen der Schlussevaluation sowie für die Wirkungsmessung in künftigen Programmen.

6.2 Einschätzung des Programms hinsichtlich horizontalen Grundsätze der EU: Umwelt und Nachhaltigkeit sowie Gender Mainstreaming

Im Rahmen der Halbzeitbewertung der Strukturfonds-Interventionen soll auch die bisherige Berücksichtigung der horizontalen Prioritäten „Umwelt und Nachhaltigkeit“ sowie „Gender Mainstreaming“ analysiert werden. Dazu können die von der EU vorgegebenen Indikatoren auf Projektebene ausgewertet werden, die im Monitoring erfasst werden. Zusätzlich wird ein Blick auf die Integration der beiden Querschnittsthemen in die Programmplanung und die Abwicklungsprozesse geworfen.

6.2.1 Umwelt- und Nachhaltigkeit

Umweltthemen wie der Gewässerschutz dominieren traditionell die grenzüberschreitende Kooperation am Bodensee und am Hochrhein. Nicht zuletzt deshalb nimmt die horizontale Priorität „Umwelt und Nachhaltigkeit“ der EU im Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein breiten Raum ein.

Im Programm wurde dieser Bedeutung in verschiedener Weise Rechnung getragen. Die Regionalanalyse befasst sich in verschiedenen Teilen mit der Situation von Umwelt und Natur sowie mit der Nachhaltigkeit der regionalen Entwicklung. Mit den dort getroffenen Feststellungen wurde eine spezielle Massnahme Umwelt und Naturschutz ins Programm aufgenommen, die 41% der Mittel des Schwerpunktes Umwelt- und Raumentwicklung umfasst.

Der Bereich Umwelt ist institutionell ausreichend ins Programm einbezogen. Im Verlauf des öffentlichen Anhörungsverfahrens zum Programmwurf waren die Umweltverbände zur Stellungnahme eingeladen. Die Umweltverbände konnten auf Einladung des vorbereitenden Ausschusses eine Vertreterin als Mitglied in den Begleitausschuss entsenden.

Die Projekte des INTERREG III A-Programms Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein werden mit den von der EU vorgegebenen Indikatoren „umweltneutral“, „umweltfreundlich“ oder „hauptsächlich umweltorientiert“ bewertet. Eine Einstufung für negative Auswirkungen auf die Umwelt ist nicht vorgesehen.

Abbildung 19 zeigt diese Einstufung nach Massnahmen gemäss Monitoring (Stand 1.9.2003): Demnach werden 20 der 36 Projekte mit offizieller Fördergenehmigung mit der besten Bewertung geführt. Weitere drei gelten als umweltfreundlich. Damit sind mehr als zwei Drittel der bisherigen INTERREG-Projekte von erhöhtem Nutzen für die Umwelt.

	umwelt-neutral	umwelt-freundlich	Haupts. umweltorientiert
SP 1: WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG	7	-	5
M 1.1: Standortmanagement	5		
M 1.2: Unterstützung von KMU im Strukturwandel	1		
M 1.3: Dienstleistungen und Tourismus	1		2
M 1.4: Land- und Waldwirtschaft			3
SP 2: UMWELT- UND RAUMENTWICKLUNG	-	-	13
M 2.1: Umwelt- und Naturschutz			11
M 2.2: Raumordnung, Siedlungs- und Freiraumentwicklung			1
M 2.3: Technische Infrastruktur			1
SP 3: SOZIOKULTURELLE ENTWICKLUNG	6	1	2
M 3.1: Bildung, Forschung und Entwicklung	3		
M 3.2: Gesundheit und Soziales	2		
M 3.3: Kultur und Sport	1		
M 3.4: Vernetzung und Bewusstseinsbildung		1	2
SP 4: PROGRAMMABWICKLUNG	-	2	-
M 4.1: Verwaltung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle		1	
M 4.2: Sonstige Ausgaben im Rahmen der technischen Hilfe		1	
Summe	13	3	20

Abbildung 21 Umweltindikatoren der Projekte nach Massnahmen

Wie zu erwarten, sind die meisten hauptsächlich umweltorientierten Projekte in der Massnahme 2.1. „Umwelt- und Naturschutz“ zu finden, aber auch die Massnahmen „Dienstleistungen und Tourismus“, „Land- und Forstwirtschaft“ und „Vernetzung und Bewusstseinsbildung“ enthalten mehr als eines dieser Projekte. Dies ist ein Hinweis auf einige grosse INTERREG-Projekte, die in Richtung Nachhaltigkeit der Region gehen, wie

etwa die Bodensee Agenda und ihre Regionalen Anlaufstellen. Diese Projekte verbinden explizit ökologische mit wirtschaftlichen und sozialen Zielen.

Eine spezielle Integration der Aspekte Umwelt und Nachhaltigkeit in die Begleitung und Bewertung findet bisher nicht statt. Die Projekte müssen beispielsweise nicht nachweisen, wie sie ihre Umweltfreundlichkeit messen oder evaluieren. Hierzu bietet es sich an, in der nächsten Programmplanungsperiode auf Bewertungskriterien für Nachhaltigkeitsprojekte zurückzugreifen, die vom Büro für Zukunftsfragen des Landes Vorarlberg im Rahmen des Projektes „Unternehmen V“ für die Ausarbeitung von nachhaltigkeitskompatiblen Förderprofilen und Projektauswahlkriterien entwickelt werden. Diese Kriterien werden zurzeit für eine internationale Anwendung im Rahmen der Bodensee Agenda 21 angepasst. Mit einem solchen Vorgehen könnten die Ergebnisse eines einzelnen INTERREG-Projekt direkt dem gesamten Programm zu Gute kommen.

6.2.2 Gender Mainstreaming und Chancengleichheit

Gender Mainstreaming ist in den vergangenen Jahren zu einem Schwerpunkt in der Programmplanung der EU geworden. Dabei wird die Einbindung der „Chancengleichheit von Frauen und Männern“ in sämtliche politischen Konzepte und Massnahmen der Gemeinschaft nicht nur gewünscht, sondern ausdrücklich gefordert.¹⁰ Ziel dieser Rahmenstrategie ist es, sämtliche Initiativen und Programme unter einem Dach zu koordinieren und sich dabei auf klar definierte Bewertungskriterien, auf Monitoring-Instrumente, auf Festlegung von Benchmarks, auf Gleichstellungsprüfungen und auf Evaluierung zu stützen. Um das Ziel der Geschlechtergleichstellung zu erreichen, verfolgt die EU einen dualen Ansatz: einerseits soll durch den proaktiven Ansatz des Gender Mainstreaming die Förderung der Geschlechtergleichstellung sämtliche Gemeinschaftspolitiken einbeziehen, andererseits sollen konkrete Einzelmassnahmen zur Verbesserung der gesellschaftlichen Situation der Frauen führen¹¹.

Das Hauptinstrument zur Umsetzung der Chancengleichheit bilden die Strukturfonds – auch wenn ihre Schwerpunkte teilweise anders ausgerichtet sind (vgl. VO (EG) 1260/1999). Darüber hinaus ist die Verankerung von Gender Mainstreaming auch in anderen Programmen der EU als Querschnittsaufgabe vorgeschrieben. Für die EU-Programme bedeutet Gender Mainstreaming, dass bei Konzeption, Umsetzung und Evaluierung aller Massnahmen die unterschiedlichen Bedingungen, Situationen und Bedürfnisse von Frauen und Männern systematisch zu berücksichtigen sind.

Verankerung von Gender Mainstreaming im INTERREG III A-Programm

Im Rahmen der SWOT-Analyse wurde der Wirtschaftsraum des Fördergebietes betrachtet. Ein Teilaspekt bezieht sich auf das Thema Gender Mainstreaming. Hier wird die Situation von Frauen im Fördergebiet untersucht und eine ungleiche Beteiligung der Frauen am Erwerbsleben festgestellt. Die Situation in allen Teilregionen einzuschätzen ist

¹⁰ In Art. 2 und 3 Vertrag von Amsterdam (1997) wird Gleichstellung als Querschnittspolitik der EU verankert.

¹¹ Unter Gender Mainstreaming wird verstanden: „die systematische Integration der jeweiligen Situation, Prioritäten und Bedürfnisse von Frauen und Männern in alle Politikbereiche zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die gezielte Mobilisierung aller allgemeinen Politiken und Massnahmen zur Verwirklichung der Gleichstellung durch die aktive und erkennbare Berücksichtigung ihrer Wirkung auf die jeweilige Situation von Frauen und Männern in der Umsetzung, Begleitung und Bewertung bereits in der Konzeptphase“. Als positive Einzelmassnahmen werden „Massnahmen, die auf eine bestimmte Gruppe abzielen und Diskriminierung beseitigen und verhindern oder Benachteiligung abschaffen sollen, die aus bestehenden Verhaltensweisen, Einstellungen und Strukturen erwachsen“ bewertet (vgl. Mitteilungen der Kommission KOM 2002/748 endg.).

schwierig, zudem fehlt eine grenzüberschreitend arbeitende Institution oder Organisation für Frauenfragen.

Bei der Formulierung der Ziele und Strategien über alle Prioritäten finden sich keine Aussagen über die Implementierung von Gender Mainstreaming im Programm. Eine klare Zielformulierung, wie das Programm zur Verbesserung der Chancengleichheit von Männern und Frauen beitragen soll, gibt es keine.

Auf der Ebene der Prioritäten findet sich bei der Priorität 1 das Ziel „Förderung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes unter der besonderen Berücksichtigung der Chancengleichheit von Männern und Frauen“. Diesem Ziel ist jedoch keine Massnahme zugeordnet, ebenso wenig werden erwartete Wirkungen hierzu formuliert.

Darüber hinaus wird das Thema in der Priorität 3 aufgegriffen. Hier wird im Rahmen der Massnahme „Gesundheit und Soziales“ als mögliches Handlungsfeld die „Förderung von gemeinsamen Massnahmen zur Bekämpfung von Gewalt an Kindern, Jugendlichen und Frauen“ vorgeschlagen. Als Beispiel wird ein gemeinsames Präventionsprogramm angedacht. Weiterhin werden in der Massnahme „Bildung, Forschung und Entwicklung“ als mögliche Handlungsfelder „Aktivitäten zur Herstellung und Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen“ gesehen, als Beispiel werden hier „Seminarreihen zu geschlechtsspezifischen Themen, insbesondere in Bereichen, die bisher wenig durchlässig für Frauen sind“ genannt. Eine Quantifizierung dieser Ziele erfolgte jedoch nicht.

Die Doppelstrategie der EU, einerseits Ansatz von Gender Mainstreaming als Querschnittsziel zu implementieren und andererseits spezielle Fördermassnahmen zur Verbesserung der Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt einzurichten, ist damit im Programm nicht vollumfänglich umgesetzt. Eine Verankerung als Querschnittsziel wurde in den Planungsdokumenten weder als Ziel noch in der Umsetzung formuliert. Alleine in zwei Massnahmen finden sich Ansätze, eine Verbesserung der gesellschaftlichen Situation von Frauen zu erreichen.

Als Indikatoren werden die von der EU vorgegebenen „neutral“, „positiv“ und „sehr positiv“ in bezug auf Chancengleichheit verwendet. Jeder Projektträger schätzt sein Projekt in bezug auf diese Wirkungen ein, die jeweilige Netzwerkstelle überprüft diese Einschätzung. Darüber hinaus wurden für die o.g. Massnahmen keine zusätzlichen Indikatoren erarbeitet. Seit kurzem existiert ein Beiblatt zu Nr. 9.2 des Projektantrags, auf dem darüber informiert wird, was Gender Mainstreaming beinhaltet und wie Projektträger dies umsetzen können. Hier sind auch Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren formuliert, die inhaltlich weit über die von der EU geforderten hinausgehen. Dieses Beiblatt ist lediglich ein Informationsblatt, hat aber keine Konsequenzen auf die Antragstellung.

Die Verankerung eines horizontalen Ziels in einer Programmplanung war für alle Beteiligten bei der Erstellung des Interreg III A-Programms Neuland. Dass dies nicht auf Anhieb gelingt und Lücken entstehen, kann nicht immer verhindert werden, zumal sich die Beteiligten selber in einem Lernprozess befinden. Gender Mainstreaming als Begriff ist relativ neu in der Diskussion um die Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen. Wie dieser Begriff im Rahmen eines Förderprogramms und auf Projektebene mit Inhalten gefüllt werden kann, ist nicht einfach. Sowohl bei den Programmverantwortlichen als auch bei den Projektträgern fehlen vielfach Erfahrungen und Informationen, wie diese Strategie im Einzelfall umgesetzt werden kann.

Umsetzung von Gender Mainstreaming

Die Auswertung des Monitorings zeigt (vgl. Abbildung 22), dass 78% aller Projekte als neutral in Bezug auf Chancengleichheit beurteilt werden. Lediglich 1 Projekt wird als sehr positiv und 7 Projekte als positiv in Bezug auf Chancengleichheit bewertet.

	Neutral	positiv	sehr positiv
SP 1: WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG	12		
M 1.1: Standortmanagement	5		
M 1.2: Unterstützung von KMU im Strukturwandel	1		
M 1.3: Dienstleistungen und Tourismus	3		
M 1.4: Land- und Waldwirtschaft	3		
SP 2: UMWELT- UND RAUMENTWICKLUNG	12	1	
M 2.1: Umwelt- und Naturschutz	11		
M 2.2: Raumordnung, Siedlungs- und Freiraumentwicklung	0	1	
M 2.3: Technische Infrastruktur	1		
SP 3: SOZIOKULTURELLE ENTWICKLUNG	4	4	1
M 3.1: Bildung, Forschung und Entwicklung	0	3	
M 3.2: Gesundheit und Soziales	0	1	1
M 3.3: Kultur und Sport	1		
M 3.4: Vernetzung und Bewusstseinsbildung	3		
SP 4: PROGRAMMABWICKLUNG	0	2	
M 4.1: Verwaltung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle	0	1	
M 4.2: Sonstige Ausgaben im Rahmen der technischen Hilfe	0	1	
Summe	28	7	1

Abbildung 22 Gleichstellungsindikatoren der Projekte nach Massnahmen

Im Folgenden sind die als positiv und sehr positiv beurteilten Projekte aufgeführt:

- | | |
|--------------|---|
| Sehr positiv | • INTERREG Netzwerk gegen häusliche Gewalt |
| Positiv | • Gemeinden mobil |
| | • Voll Schlank |
| | • IBH-Geschäftsstelle |
| | • Xchange - Regio Bodensee |
| | • Bodenseebezogene Unterrichtsmaterialien IBH |
| | • Technische Hilfe Teil I |
| | • Technische Hilfe Teil II. |

Da sowohl für die Verankerung von Gender Mainstreaming als Querschnittsziel als auch in Bezug auf einzelne Massnahmen Indikatoren und Vorgaben fehlen, lässt sich hier nur schwer beurteilen, ob das Ziel erreicht wurde. Insgesamt scheint der Anteil der positiven oder sehr positiven Projekte bezüglich Gender Mainstreaming bis zum jetzigen Zeitpunkt sehr gering.

Um Gender Mainstreaming zukünftig in der Programmplanung besser zu verankern ist eine Sensibilisierung aller Programmverantwortlichen notwendig. Dabei ist es notwendig, ausgehend von der eher theoretischen Diskussion um Gender Mainstreaming den Programmverantwortlichen aufzuzeigen, wie sowohl in der Programmerstellung als auch in der Umsetzung und anschliessenden Wirkungsmessung diese Strategie konkret in der Praxis umgesetzt werden kann. Eine erste Hilfestellung könnten hier die Vorarbeiten der

Koordinierungsstelle für Gender Mainstreaming im ESF in Wien leisten, die bereits einen umfangreichen Fragenkatalog zu diesen genannten Bereichen erstellt hat. Weiterhin scheint es sinnvoll, auch den Antragstellenden Wege aufzuzeigen, wie sie ihr Projekt in bezug auf Gender Mainstreaming aufbauen können. Das erarbeitete Beiblatt ist ein erster Schritt in diese Richtung. Die Netzwerkstellen könnten hier eine beratende Funktion haben und gemeinsam mit den Projekten versuchen, die Auswirkungen ihrer Projekte auf Männer und Frauen zu analysieren. Als Hilfestellung für die Netzwerkstellen könnte eine Dokumentation dienen, die gemeinsam mit ExpertInnen erarbeitet wird.

Um Gender Mainstreaming auch institutionell in den Entscheidungsgremien zu verankern, ist es in einem ersten Schritt notwendig, ExpertInnen für die Integration von Gender Mainstreaming in die Strukturfonds einzubeziehen, die über das Thema informieren. Langfristig ist es aber wünschenswert, dass Gender Mainstreaming wirklich als Querschnittsaufgabe aller Beteiligten verstanden wird und sich alle verantwortlich fühlen, die Auswirkungen eines Programms bzw. eines Projektes auf Männer und Frauen als gesellschaftliche Aufgabe zu begreifen.

6.3 Reflexion über den gemeinschaftlichen Mehrwert

Die Ausweisung eines gemeinschaftlichen Mehrwertes wird zur Legitimation und „Rechenschaftslegung“ (Accountability) eines Programms immer wichtiger. Der gemeinschaftliche Mehrwert umfasst alle Effekte, die durch ein Programm in einer Region zusätzlich sichtbar werden bzw. eintreten und welche die folgenden Merkmale haben:

- Subsidiarität: Die Effekte sind nur durch das EU-Programm erzielbar und können auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht erreicht werden
- Proportionalität: Es darf nicht mehr Aufwand getrieben werden als zur Zielerreichung notwendig ist
- Zusätzlichkeit: Die Mittel aus dem Strukturfonds sollen keine Mittel auf Landes- oder Staatsebene ersetzen, sondern zusätzlich wirken (Hebelwirkung).

Die Analyse des Mehrwertes dient somit der Begründung bzw. Berechtigung der Strukturpolitik auf Gemeinschaftsebene. Das heisst, es sind alle Effekte zu beschreiben, die über das auf der Landes- und Staatsebene Mögliche hinausgehen.

Aufgrund des Programmumfangs dürfte in der Region ein statistisch signifikanter bzw. zuordenbarer Mehrwert in der allgemeinen regionalen Entwicklung kaum erkennbar werden; es sind also Effekte von grösserer Bedeutung, die nicht direkt monetär oder regionalökonomisch messbar sind (die EFRE-Mittel betragen pro Kopf der Wohnbevölkerung im Fördergebiet etwa 3,65 Euro). Im Folgenden wird deshalb der Schwerpunkt auf diese indirekten, aber durchaus spürbaren Effekte gelegt und deren Mehrwert aus Sicht der Evaluatoren geschätzt.

Mehrwert der EU-Regionalpolitik für die Programmregion

- **Projekte ermöglichen:** Die Ziele der Regionalpolitik, auf die regionale Ebene umgesetzt, sowie die entsprechenden Finanzmittel lösen Projekte aus, die ohne die Förderung wahrscheinlich nicht entstanden wären. Dies gilt für INTERREG-Programme umso mehr, denn grenzübergreifend sind in der Regel keine Mittel generierbar. Die INTERREG-Projekte decken auch weiterhin bestehende Grenzhemmnisse auf. So wurde von der hemmenden Wirkung der Zollvorschriften INTERREG-Projekte berichtet (Workshop 14.8.2003). Für den Zoll sind Informationen, die von einer Seite der Grenze auf die andere wechseln zunächst nicht anderes als zu versteuernde Druckerzeugnisse.

- **Vorbildfunktion:** Im Rahmen von INTERREG werden Projekte gefördert, welche die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vertiefen bzw. erstmals in Angriff nehmen. Sie gewinnen Vorbildcharakter, in dem sie zeigen, dass eine Grenze überwunden werden kann und dass auf beiden Seiten der Grenze die Probleme ähnlich oder gleich sind.
- **Ideen generieren:** Um Mittel zu beanspruchen, sind Ideen mehr gefragt als früher: der Trend geht, von der Europäischen Kommission ausgelöst, hin zur Förderung guter Ideen und weg von der reinen Bedürftigkeit. Ein INTERREG-Programm löst aufgrund der grenzüberschreitenden Natur in der Regel neue Ideen der Zusammenarbeit aus: viele der Themen, zu denen Projekte entstehen, werden in den einzelnen teilnehmenden Staaten schon länger bearbeitet, sie sind nicht neu. Neu ist hingegen die grenzübergreifende Sicht und Kooperation, womit häufig eine Problemdimension hinzukommt (verschiedene nationale Sichten und Strategien), die nur in der Kooperation gelöst werden kann.
- **Vernetzen:** Vernetzung entsteht, wenn sie nicht schon vorhanden ist, oft auch unter Druck. Der Anreiz, in einem Programm beteiligt zu sein und damit auch Finanzmittel in die Region zu lenken, führt oft genug Verantwortliche an einen Tisch, die bisher noch nicht zusammengearbeitet haben. Dies gilt um so mehr über die (EU-Aussen-)Grenze. Stärker vernetzt werden durch die EU-Regionalpolitik aber auch die beteiligten öffentlichen Institutionen. Im Rahmen der Förderung wird die Zusammenarbeit über die Grenze oft erstmals geregelt. Dabei kommt es auch zu einem Austausch darüber, wie die Probleme jeweils in den einzelnen Ländern angegangen werden (Know-How-Transfer).
- **Denken über die Entwicklung:** Generell wird durch die Europäische Regionalpolitik das Denken über die Bedingungen, Chancen und Hemmnisse der regionalen Entwicklung gefördert. Die europäische Regionalpolitik hilft durch ihre Ziele und Strategien, die regionale Entwicklung, losgelöst von der Region, in einem weiteren Kontext zu diskutieren.
- **International ähnliche Sicht auf die Probleme der Regionalentwicklung:** Die Europäische Regionalpolitik liefert einen internationalen Blick auf die Regionalentwicklung und ermöglicht damit eine Einordnung der Programmregion in den internationalen Entwicklungsstand im Sinne von: Wo und wie werden ähnliche regionale Probleme angegangen? Wo stehen wir im Vergleich zu anderen Regionen? Was können wir von anderen lernen? Ein Austausch über die Problemlösungsstrategien beidseits der Grenzen wird dadurch ausgelöst.
- **Evaluationskultur entwickeln:** Die Evaluationskultur eines Landes oder einer Institution entwickelt sich in der Regel von anfänglichen Widerständen, die bis zur Nichtbeachtung der Ergebnisse reichen können, über die Nutzung der Evaluation zur Sicherstellung der Mittelabschöpfung bis zu echten Lernprozessen, in denen die Evaluationen genutzt werden, um die Effizienz des Einsatzes von Steuermitteln zu überprüfen und zu verbessern. Die Nutzung einer Evaluation ist dann am besten, wenn schon vor der Evaluation Fragen seitens des zu evaluierenden Programms im Raum stehen, die dann während der Durchführung beantwortet werden können. Der „Zwang“ zur Evaluation, zum Monitoring der Programme sowie die n+2-Regel erzeugen einen Druck auf die Qualitäts- und Ergebniskontrolle. Die dadurch ausgelösten Verbesserungen der Programmimplementierung erhöhen die Wirksamkeit. Ein weiteres zentrales Dauerthema während der Programmimplementierung ist die adäquate Messung der Projekt- und Programmeffekte.

- **Synergieeffekte:** Ressourcen wie Geld und Wissen können gepoolt werden, zumindest bis zu einem gewissen Grad erfolgt eine Kostenteilung. Grenzübergreifende Lösungen sind häufig kostengünstiger als die gleiche Lösung jeweils innerhalb der Staaten. Auch kann eine Ausweitung von Kundenkreisen und Zielgruppen erfolgen, die Kostendegressionen ermöglicht.
- **Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken:** Unterschiedliche Interessen können geklärt werden oder es wird festgestellt, dass sie beidseits der Grenzen gleich sind. Nicht zuletzt werden zwischenmenschliche Kontakte ermöglicht, was in der Regel das gegenseitige Verständnis fördert, Vorurteile abbaut und die Kommunikation erleichtert.
- **Abgestimmte Entwicklung:** Die grenzüberschreitende Kooperation erleichtert die abgestimmte Entwicklung, welche weiter auch zum Abgleich nationaler Vorgehensweisen führen kann. Unter Umständen werden sogar erste Schritte zur Harmonisierung von Vorschriften unternommen. Zum Beispiel werden in der Raumbbeobachtung gemeinsame Datensätze angelegt, was unter anderem die Vergleichbarkeit und die Georeferenzierung vereinfacht.
- **Querschnittziele:** Horizontale Prioritäten sorgen dafür, dass in der Förderung die Themen Umwelt und Chancengleichheit der Geschlechter nicht aus den Augen verloren oder sogar gefördert werden. Die Europäische Regionalpolitik setzt auch hier auf sanften Druck zum Schutz der Umwelt und für mehr Chancengleichheit. Dies geht sicher über das hinaus, was sonst in dieser Richtung getan würde: Umwelt und Chancengleichheit werden durch die explizite Förderung mindestens zum Thema, in der Regel wird mehr als das erreicht.

Kaum Nachteile der EU-Regionalpolitik für die Programmregion

Es existieren, ausgelöst durch regionalpolitische Programme der EU, grundsätzlich vier mögliche Nachteile: die Verzerrung von Prioritäten, Opportunitätskosten, die Abhängigkeit von Förderung und der administrative Aufwand.

Durch die Förderung grenzüberschreitender Aktivitäten kann es zu einer Blickwinkelumkehr in den Aktivitäten der beteiligten Institutionen kommen: statt in Richtung nationale Zentren schaut man über die Grenze. Beide Blickwinkel sind gleichzeitig möglich und staatliche oder öffentliche Institutionen werden damit kein grosses Problem haben. Anders sieht es aus bei NGO oder Verbänden, denen in der Regel die finanziellen und personellen Ressourcen fehlen, um beide Perspektiven zu verfolgen. Entsprechend treten dann Opportunitätskosten auf: man kann bestimmte Ziele nicht mehr verfolgen, weil die grenzüberschreitenden durch ein INTERREG-Programm in den Vordergrund rücken.

Aufgrund des Trends weg vom Konzept der Bedürftigkeit, hin zur Aktivierung regionaler Ideen, wird generell die potenzielle Abhängigkeit von der Förderung vermindert. Darüber hinaus erreicht die Förderung kaum die Dimension, dass Abhängigkeiten entstehen können. Zudem wird mit der begrenzten Programmdauer allen deutlich, dass die Förderung irgendwann einmal zu Ende ist. Ziel jeder Regionalentwicklung sollte es sein, ein Fördergebiet verlassen zu können, weil man sich erfolgreich entwickelt hat. Denn die Lage in einem Fördergebiet wird als Standortnachteil angesehen und verschlechtert in regionalen Rankings des Finanzmarktes die Bewertungsstufe.

Durch grenzüberschreitende Projekte entsteht naturgemäss ein höherer Koordinations- und Abstimmungsbedarf. Auch wird die Abrechnung entsprechender Projekte komplizierter. Ähnliche Projekte innerhalb eines Landes würden einen tieferen Aufwand erfordern, insofern erhöht die INTERREG-Förderung den administrativen Aufwand. Es ist allerdings eine offene Frage, welchen zusätzlichen Nutzen der Aufwand generiert.

7 Folgerungen und Empfehlungen

7.1 Zusammenfassende Bewertung

Das INTERREG III A-Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein ist ein auf der Basis der regionalen Bedingungen und der Empfehlungen früherer Evaluationen weiterentwickeltes, in sich kohärentes Programm, mit dem es gelungen ist, die Ziele der EU und der Teilnehmerländer auf regionaler Ebene zu vereinbaren. Die Strategien sind geeignet, die spezifischen Probleme anzugehen und die erkannten Chancen zu nutzen. Die aus den Erfahrungen mit INTERREG II abgeleiteten Veränderungen in der Abwicklungsstruktur haben sich sehr gut bewährt, insbesondere aus Sicht der Kunden bzw. Projekte. Die Abwicklung des Programms verläuft routiniert und effizient. Das Programm weist einen sehr hohen Integrationsgrad auf, d.h. die Koordination des Programms geschieht wirklich grenzüberschreitend und ist damit europaweit als sehr gutes Beispiel anzusehen. Die Evaluation zur Halbzeit ergibt insgesamt ein positives Bild; Mängel zeigen sich aus der Sicht der Evaluatoren nur im Detail. Diese Mängel beziehen sich vor allem auf den Bereich der Wirkungsbewertung und der Messung der Zielerreichung.

Die Messung der Zielerreichung war nur eingeschränkt möglich, da einerseits das Programm mit einiger zeitlicher Verzögerung gestartet ist und noch wenige Informationen vorliegen. Andererseits ist die Verfolgung der Zielindikatoren nur eingeschränkt über das laufende Monitoring möglich. Mit Wirkungsindikatoren, wie sie von der EU vorgesehen sind, können bei einem kleinen Programm wie Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein, kaum verlässliche Aussagen zur Wirkung gemacht werden. Auch in weiteren Bereichen bestehen Mängel, die im Folgenden nach den einzelnen Bearbeitungsschritten dargestellt werden. Diese Mängel sind nicht grundsätzlicher Natur und lassen sich innerhalb der Programmlaufzeit oder bei der Aufstellung von Nachfolgeprogrammen beheben.

7.1.1 Programmgrundlagen, Kohärenz und Relevanz

Auswertung früherer Evaluationen

Im INTERREG III Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein sind die Kritikpunkte und Empfehlungen aus vorangegangenen Evaluation weitgehend berücksichtigt worden. Dies gilt vor allem für die Verbesserung der Abwicklungsstrukturen und die gewünschte Vertiefung der ausgeprägten grenzüberschreitenden Kooperation. Die teilweise kritisierte Breite des Förderspektrums wurde als klare Absicht der Programmverantwortlichen erkennbar und ist ausreichend aus der speziellen Situation der grenzüberschreitenden Kooperation in der Programmregion begründet. Weiterhin wurde der Kreis der am Programm beteiligten Interessengruppen vergrößert.

Überprüfung der SWOT-Analyse

Grundsätzlich sind die Stärken des Programmgebiets erhalten geblieben; etliche konnten sogar weiter ausgebaut werden. Zu einem Teil dieser Verbesserungen konnte das INTERREG-Programm direkt beigetragen, in dem es den Ausbau bestehender Netzwerke über die Grenze hinweg gefördert und zur Institutionalisierung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit beigetragen hat. Die Beseitigung der Schwächen dürfte in den meisten Fällen einen längeren Zeitraum beanspruchen. Insgesamt bleibt die Grundlage des Programms in Hinsicht auf Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren weiterhin erhalten. Die Veränderungen im Kleinen haben die Ausgangssituation nicht in einem Ausmass verändert, dass eine Änderung der Programmstrategie und der Schwerpunktsetzung angezeigt ist.

Kohärenz der Ziele, Strategien, Massnahmen

Insgesamt ist die Kohärenz des Programms gewährleistet. Ziele, Strategien und Massnahmen sind fast immer systematisch auseinander abgeleitet. Lediglich die sprachliche Formulierung lässt die Logik nicht immer sofort erkennen. Dies ist eine Folge der getrennten Erarbeitung von Programm und Programmergänzung sowie der breiten Beteiligung und der Dauer der Programmmentstehung. Eine Programmänderung ist nach Ansicht der Evaluatoren nicht notwendig. Die von der EU gewünschte thematische Fokussierung wird nicht umgesetzt. Stattdessen verfolgen die Programmverantwortlichen eine Strategie der Fokussierung auf „Vorbildprojekte“. Diese Art von Fokussierung erscheint den Evaluatoren aufgrund der Grösse des Programmgebietes, der hohen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Gebietes sowie der relativ geringen Finanzausstattung des Programms als sinnvoll. Der Kritik des Europäischen Rechnungshofes, dass aufgrund der Breite des Programms nahezu alle Projekte genehmigt würden, kann nicht gefolgt werden. Es zeigt sich, dass viele Projekte bereits im Vorfeld des Antragsverfahrens „wegberaten“ werden, weil sie nicht den Zielen und Kriterien der INTERREG-Förderung entsprechen.

Eignung der Indikatoren

Trotz des erheblichen Aufwands der von den Programmverantwortlichen für die Indikatorenerstellung betrieben werden musste, ist das Indikatorensystem im Ergebnis nicht vollumfänglich für alle Aspekte der Bewertung geeignet. Die Menge an definierten Indikatoren in den einzelnen Massnahmen scheint im Vergleich zu ihrem Nutzen überzogen. Die Wirkungsindikatoren sind zudem recht allgemein gehalten und noch kaum für eine praktikable Messung operationalisiert. Insgesamt widerspiegeln diese Schwächen der Indikatoren das allgemeine, zweifache Problem bei der Messung und Bewertung von regionalen Entwicklungsprogrammen: zu weich formulierte Ziele können nicht mit „harten“ Indikatoren gemessen werden und die Programmeffekte können je weniger von der allgemeinen Entwicklung sauber getrennt werden, je kleiner das Programm ist. Aufgrund dieser grundlegenden methodischen Probleme bei der Wirkungsmessung des INTERREG III-Programms erachten die Evaluatoren die Empfehlung des Europäischen Rechnungshofes, neue Indikatoren für dieses Programm festzulegen, als nicht zielführend. Auch von neu formulierten Wirkungsindikatoren ist beim derzeitigen Programm keine höhere Aussagekraft für eine Wirkungsmessung zu erwarten.

7.1.2 Programmumsetzung

Schwerpunkt- und Massnahmenebene

Zur Halbzeit sind aufgrund der späten Programmgenehmigung nur in 8 der 13 Massnahmen die geplanten EFRE-Mittel zu 50 Prozent oder mehr vom Lenkungsausschuss genehmigt worden. Trotz des späten Programmbeginns erscheint eine Ausschöpfung der Mittel für die verschiedenen Massnahmen erreichbar. Der späte Programmstart führt dazu, dass vergleichsweise wenig Mittel abgerechnet werden konnten und das Programm Mühe haben wird, keine Mittel durch die n+2-Regel zu verlieren.

Die niedrigsten Genehmigungsstände haben die Förderung von KMU (Massnahme 1.2, 19.9%), Kultur und Sport (Massnahme 3.2, 13.6 %) und Gesundheit und Soziales (Massnahme 3.3, 10 %). Teils sind in diesen Massnahmen konkrete Projekte in Vorbereitung. Bei der KMU-Förderung muss überlegt werden, ob es überhaupt möglich ist, die Mittel auszuschöpfen. Hier wäre gegebenenfalls eine Umschichtung von Mitteln in eine andere Massnahme zu überlegen.

7.1.3 Programmmentstehung und Abwicklung

Programmmentstehung

Das Programm ist in einem breit angelegten Prozess diskutiert und formuliert worden. Die Ergebnisse bestehender Evaluationen und neue Inputs aus der Region wurden berücksichtigt. Die Verantwortlichkeiten innerhalb des Programms sind klar und transparent.

Die Genehmigungsphase hat zu lange gedauert. Die Kommunikation zwischen EK und Programmverantwortlichen war nicht ohne Probleme; teils wurden die sehr hohen methodischen Anforderungen der EK von verschiedenen Dienststellen der Kommission in teilweise widersprüchlicher Art vertreten. Vor allem die Definition der Indikatoren für die Begleitung und Bewertung des Programms wurde nach Massgabe der methodischen Arbeitspapiere der EU erstellt, jedoch mehrfach von Kommissionsstellen zurückgewiesen und schliesslich in die Form gebracht, die von der EK akzeptiert wurde – und die aktuell wieder in der Kritik von Europäischem Rechnungshof sowie der sachbearbeitenden Stelle der EK steht.

Eine Verschmelzung von Programmplanung und Ergänzung würde hier eine Verbesserung bedeuten und vermutlich der Qualität der internen Kohärenz und die Eignung des Bewertungssystems zuträglich sein.

Projektgenerierung und -abwicklung

Die Unterstützungstätigkeit der INTERREG-Stellen bei der Projektentstehung wird von den Projekten als sehr gut beurteilt. Die Informationen zum Programm wurden breit aufgenommen. In Bezug auf Einzelheiten der Abwicklungsprozesse hat die Befragung der Projektträger klare Einschätzungen und veritable Verbesserungsvorschläge gebracht. Generell muss hervorgehoben werden, dass sich die gesamte Abwicklung des Programms aus Kundensicht im Vergleich zu INTERREG II als wesentlich vereinfacht darstellt. Generell muss nur noch ein Antrag gestellt – mit Ausnahme der wenigen Projekte, die im Überlappungsgebiet zu den Nachbarprogrammen liegen und die für jedes Programm einen Antrag benötigen. Generell gibt es für die Projekte einen Ansprechpartner auf Programmseite. Der Prozess und die Organisation sind somit sehr schlank und für die AntragstellerInnen transparent.

7.1.4 Horizontale Prioritäten

Umwelt und Nachhaltigkeit: Die Verteilung der Umweltindikatorenwerte zeigt, dass eine eigene Massnahme für umweltverbessernde Projekte äusserst zielführend ist. Die Massnahme 2.1 ist eine der am besten ausgestatteten und sie wird gleichzeitig sehr gut nachgefragt. Das Thema Nachhaltigkeit ist im Programm vergleichsweise stark berücksichtigt, unter anderem mit einem speziellen Querschnittsziel und einigen grossen Leitprojekten im Zusammenhang mit der Bodensee Agenda 21. Wünschenswert wäre es, wenn die Nachhaltigkeitsauswahl bei der Projektauswahl stärker berücksichtigt werden würden.

Gender Mainstreaming/Chancengleichheit: Es besteht keine eigene Massnahme für Chancengleichheitsprojekte. Es konnten bisher auch nur wenige speziell förderliche Projekte für Chancengleichheit genehmigt werden. Um das Thema Gender Mainstreaming dauerhaft bei allen zukünftigen Programmen zu implementieren ist darüber hinaus eine verstärkte Sensibilisierung aller Beteiligten nötig.

7.1.5 Gemeinschaftlicher Mehrwert

Der Nutzen der Strukturfondsintervention in der Region Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein überwiegt die kaum feststellbaren Nachteile bei weitem. So werden Projekte generiert, die die Menschen zusammenbringen und die in ihrem jeweiligen Politikfeld eine Vorbildfunktion übernehmen. Es entstehen Vernetzungen zwischen Personen und zwischen Institutionen, Erfahrungen werden ausgetauscht, wo ansonsten jeder für sich arbeiten würde. Projekte wären ohne INTERREG schlicht nicht realisiert worden. Die Entwicklungspfadanalyse zeigt, dass Projekte auf zunehmend höherem Kooperationsniveau gefördert werden. Die Zusammenarbeit in einem EU-Programm hilft auch einen anderen Blick auf die Situation der eigenen Region zu werfen. Ressourcen können gegebenenfalls gebündelt werden. Die grenzüberschreitende Kooperation erleichtert die abgestimmte Entwicklung, welche weiter auch zum Abgleich nationaler Vorgehensweisen führen kann. Unter Umständen werden sogar erste Schritte zur Harmonisierung von Vorschriften unternommen.

Dagegen bringt die INTERREG-Kooperation nur sehr wenige Nachteile: es entsteht naturgemäss ein höherer Koordinations- und Abstimmungsbedarf. So mancher Projektträger steht, aufgrund seiner beschränkten Mittel und Möglichkeiten, vor der Entscheidung die Vernetzung entweder grenzüberschreitend oder mit den Nachbarregionen im eigenen Land zu suchen – beides zusammen bedeutet für viele eine Überforderung.

Diese positive Einschätzung des gemeinschaftlichen Mehrwerts kann im weiteren Verlauf der Förderung gefährdet sein, weil die Mittel auf Schweizer Seite bereits stark ausgeschöpft sind und eventuell die Schweizer Partner nicht mehr in der bisherigen Masse am Programm teilnehmen. Dies wäre zu bedauern, da die Schweizer Projektträger eine sehr innovative Funktion im Programm einnehmen.

7.2 Empfehlungen

Zu Programmstrategie, Mittelaufteilung auf die Fördergebiete, Programmstruktur und administrativer Abwicklung des Programms empfehlen die Evaluatoren für die zweite Halbzeit eine Fortführung des Programms in seiner derzeitigen Form. Zu erkannten Defiziten werden im Folgenden Empfehlungen gegeben, die teils innerhalb des derzeitigen Programms umgesetzt werden können, teils aber auf die Gestaltung künftiger Programme abzielen und mithin besonders an die Adresse der Europäischen Kommission gerichtet sind.

Kohärenz

Das Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein ist unter den gegebenen Umständen (hohe methodische Anforderungen an Programmierung, vergleichsweise wenig Mittel für ein grosses Programmgebiet, langwierige und mehrstufige Programmbewilligung seitens EK) in sich logisch zusammenhängend und nach aussen sehr gut mit dem politischen Rahmen abgestimmt. Bezüglich der festgestellten Defizite bei der internen und externen Kohärenz des Programmes müssen nach Ansicht der Evaluatoren innerhalb der Programmlaufzeit keine Änderungen beim Programmdokument (PGI) und bei der Programmergänzung (EzP) vorgenommen werden. Für ein etwaiges neues INTERREG-Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein erscheinen einige Änderungen sinnvoll, über die sowohl bei der EK als auch bei den Verantwortlichen im Programmgebiet diskutiert werden sollte:

- **Raumabgrenzung:** Das Programm wurde sehr gut auf die im Vergleich zu INTERREG II erweiterte Gebietskulisse abgestimmt und es wurden angemessene Regelungen für die Überschneidungsgebiete zu Nachbarprogrammen gefunden. Im Überschneidungsgebiet mit dem Bayern-Österreich-Programm ist das Interesse am Programm wesentlich grösser als gedacht, während die schweizerischen Kantone Aargau und Glarus bis zur Halbzeit wenig ins Programm integriert werden konnten. Mit den bestehenden Regelungen kann unseres Erachtens weitergearbeitet werden. Im Verlauf der Schlussevaluation sollte allerdings sorgfältig geprüft werden, ob in der nächsten Programmplanungsperiode auf Schweizer Seite eine Verkleinerung des räumlichen Perimeters sinnvoll ist.
- **Programmentwicklung:** Das relativ aufwendige Verfahren bei der Programmentwicklung hat wesentlich zu den feststellbaren Inkohärenzen innerhalb des Zielsystems des Programms beigetragen. Dies gilt vor allem für den sehr aufwendigen Abstimmungsprozess mit den verschiedenen Abteilungen innerhalb der Europäischen Kommission sowie für die umfangreichen Anhörungsverfahren innerhalb der Region. Hier wurden mehrfach Veränderungen und Anpassungen des Zielkataloges vorgenommen. Die Kohärenzprüfung des Programms im Rahmen der Ex-ante Evaluation wurde jedoch auf Basis des Programmentwurfs vor diesen Anhörungs- und Abstimmungsverfahren durchgeführt. Neu entstandene Inkohärenzen des Zielkataloges konnten so nicht verhindert werden. Hier sollte das Verfahren der Programmierung, wie es von der EU-Kommission vorgeschrieben ist, verändert werden und Programmdokument und Ergänzung der Programmplanung in einem Durchgang aufgestellt werden.

Weiterhin sollte auch von Seiten der regionalen Programmverantwortlichen bei der Programmierung eines allfälligen neuen Programms verstärkt auf die Formulierung der Ziele geachtet werden: es ist notwendig, dass die Ziele konkreter und klarer formuliert werden und ein in sich schlüssiges und vollständiges Zielsystem entwickelt wird.

Begleitungs- und Bewertungssystem

Wegen der grundlegenden methodischen Probleme bei der Wirkungsmessung des INTERREG III-Programms erachten die Evaluatoren die Empfehlung des Europäischen Rechnungshofes, neue Indikatoren und damit ein neues Begleitungs- und Bewertungssystem zu entwickeln, als für das vorliegende Programm nicht zielführend: Auch von neu formulierten Wirkungsindikatoren sind bei dem aktuellen Programm keine höhere Aussagekraft für eine Wirkungsmessung des Gesamtprogramms zu erwarten.

Nach Ansicht der Evaluatoren muss ein pragmatischer Weg gefunden werden, wie die direkten und indirekten Wirkungen des Gesamtprogramms sowie der einzelnen Prioritäten bewertet werden können. In Kapitel 3.4.3 wurde hierfür ein Vorschlag formuliert, der auf einem Zusammenspiel zwischen einer projektbezogenen Erfolgskontrolle und einer Bewertung der gesamten Programmwirkungen mit Hilfe von so genannten Kernindikatoren basiert. Damit können nach Ansicht der Evaluatoren die Wirkungen des INTERREG III A-Programms Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein mit einem angemessenen Aufwand und einer sehr hohen Aussagekraft bewertet werden.

Struktur des Programms

Die Auslastungsquoten der einzelnen Massnahmen deuten darauf hin, dass die Mittel voraussichtlich ausgeschöpft werden können. Eine grundsätzliche Umstrukturierung des Programms erscheint deshalb aus Sicht der Evaluatoren nicht notwendig. Einzig bei der

Massnahme 1.2 „Förderung von KMU im Strukturwandel“ könnte es sein, dass die bisher geringe Auslastung strukturelle Ursachen hat und es dadurch schwer wird, genügend direkt KMU-bezogene Projekte zu diesem Ziel zu generieren. Die Evaluatoren empfehlen zu prüfen, ob nicht ein Teil der Mittel sinnvoller bei der Verbesserung von Rahmenbedingungen (z.B. in Massnahme 1.1 „Standortmanagement“) eingesetzt werden können.

Umsetzung

Insgesamt weist das Programm zur Halbzeit eine sehr gute Performance auf. Lediglich der Umsetzungsstand der Massnahme 1.2 „Förderung von KMU im Strukturwandel“ weist einen sehr niedrigen Umsetzungsstand auf. Hier besteht nach Ansicht der Evaluatoren Handlungsbedarf zum einen im Hinblick auf eine proaktive Projektentwicklung in Zusammenarbeit mit verschiedenen Wirtschaftsverbänden und zum anderen im Hinblick auf eine mögliche Umschichtung der Finanzmittel innerhalb der Priorität 1 „Wirtschaftliche Entwicklung“.

In Bezug auf die teilnehmenden Akteure bei den verschiedenen Projekten zeigt sich, wie bereits bei den Vorgängerprogrammen, ein Übergewicht der staatlichen und öffentlichen Projektträger. Das ursprünglich im Programm formulierte Ziel, nicht institutionell-öffentliche Projektträger stärker als in der Vergangenheit zu beteiligen, wurde noch nicht erreicht. Durch die Verknappung der Mittel in der Schweiz könnte diese Situation noch verschärft werden. Nach Ansicht der Evaluatoren sollte hier das ursprünglich formulierte Ziel kritisch hinterfragt werden, da auch in der zweiten Programmhälfte nicht mit einer massiv stärkeren Beteiligung von privaten Organisationen zu rechnen ist. Verantwortlich dafür sind u.a. die von der EU vorgegebenen Förderhöchstgrenzen bei privaten Unternehmen, die Problematik der Kofinanzierung (die sich vor allem für Schweizer Partner noch deutlich verschärfen wird) sowie der teilweise erhebliche administrative Aufwand bei der Projektbeantragung und -abwicklung. Da diese Punkte innerhalb der jetzigen Programmperiode nicht mehr verändert werden, ist auch nicht mit einer deutlichen Erhöhung der privaten Beteiligung zu rechnen.

Abwicklung

Das Antragsverfahren ist im Vergleich zu INTERREG II wesentlich verbessert worden, unter anderem durch die konsequente Umsetzung des Lead-Partner-Prinzips. Durch die hohen Anforderungen der Strukturfondsverordnung kam es im Antragsverfahren zu einem erhöhten administrativen Aufwand für die Projektkoordinatoren. Diese haben vor allem in der Befragung und den Workshop dazu aber auch einige Verbesserungsvorschläge gemacht. Diese Vorschläge fliessen in die folgenden Empfehlungen der Evaluatoren ein:

- Die Projektträger sollen besser über die Antragsschritte und die Auswahlkriterien für Projekte informiert werden. Gleichzeitig könnten die bisher gemachten Erfahrungswerte und eingespielten Verfahren besser der Öffentlichkeit vermittelt werden. Dies kann beispielsweise über einen neuen Leitfaden für die Antragserstellung geschehen oder über eine Ergänzung des bisherigen Antragsformulars um eine FAQ (Liste der am häufigsten gestellte Fragen). Des Weiteren sollte der Kreis von Multiplikatoren für das Programm ausgeweitet werden, also derjenigen Personen, die potenzielle Projektträger mit Basisinformationen versehen und gezielt an Netzwerkstellen und Gemeinsames Sekretariat weiter verweisen können. Ansatzpunkte sind das Regio-Büro der IBK oder Kontaktstellen der Landkreise und Kantone.

- Etliche Projektkoordinatoren bemängeln die Finanztabellen im Word-Format im Antrag. Hier könnte ein einfaches Formular in Excel eingebaut werden, das die wichtigsten Zahlen, die ein Koordinator braucht in einer einzigen Tabelle zusammenfasst und das eine Berechnungsfunktion umfasst. Da einige INTERREG-Projekte bereits entsprechende Tabellen programmiert haben, könnte hier ein kleiner Wettbewerb „Wer hat die beste und einfachste Finanzkalkulationstabellen?“ am schnellsten ein entsprechendes Ergebnis liefern.
- Für viele öffentliche Projektträger besteht ein generelles Problem darin, mit der Finanzabrechnung Originalbelege einreichen zu müssen. Hier sollten pragmatische Lösungen angestrebt werden, wie sie im täglichen Verwaltungshandeln üblich sind. Zum Beispiel können die Projektträger speziell darauf hingewiesen werden, dass, wenn sie Originalbelege herausgeben, sie diese nach erfolgter Prüfung innerhalb kurzer Zeit zurück erhalten. Anschliessend müssen die Belege bei den Projektträgern für allfällige Rechnungsprüfungen verfügbar gehalten werden.

Der interne Ablauf der Finanzabrechnung sollte beschleunigt werden. Bisher werden keine elektronischen Unterschriften anerkannt und Unterlagen müssen auf verschiedenem Wege gleichzeitig verschickt werden (z.B. E-mail und Post oder Fax und Post). Hier sollte zwischen den Beteiligten Stellen (GS, VB, Netzwerkstellen, Zahlstelle, ERP-Fonds) erörtert werden, wie eine Verkürzung, insbesondere der Versandzeiten geschehen kann, ohne die Kontrollfunktion zu gefährden.

Ein Problem besteht auch darin, dass die Finanzabrechnung für die Projektträger des Öfteren mit offenen Fragen und Schwierigkeiten verbunden ist. Die Verwaltungsbehörde hat am Evaluationsworkshop vom 14.8.2003 in Konstanz die Überlegung ins Spiel gebracht, ein Seminar zum Ablauf der Finanzabrechnung für die Projektkoordinatoren anzubieten. Eine solche Schulung würde einerseits die persönlichen Kontakte zwischen den Projektverantwortlichen und den Mitarbeitern des Gemeinsamen Sekretariates ermöglichen und andererseits den Koordinatoren zu einem individuellen Erfahrungsaustausch mit anderen Projektträgern verhelfen. Die Evaluatoren begrüßen diesen Vorschlag.

Ebenso sollte das separate Genehmigungsverfahren in der Schweiz beschleunigt werden. Auch hier sind die Versandwege zu überdenken (Umstellung B- auf A-Post oder Ersatz durch elektronische Übermittlung).

Im aktuellen Programm geht man mit dem Wunsch des Schweizer Bundes nach einer speziellen Koordination und nach einem Bankkonto in der Schweiz so pragmatisch wie möglich um. Der Sinn dieser Regelung ist jedoch aus Sicht der Evaluatoren nicht nachvollziehbar. Für kommende Programme daher die Empfehlung zur weiteren Vereinfachung im Sinne eines effizienten Programmmanagement nur noch ein Konto zu verwenden, auf das auch die Schweiz einzahlt.

Öffentlichkeitsarbeit

Die Sichtbarkeit des Programms und das Verständnis für seine Anliegen in der Öffentlichkeit kann verbessert werden, in dem mehr über konkrete Projekte berichtet wird. Damit das nicht der lokalen und regionalen Presse überlassen bleibt, wird empfohlen, die Homepage auch verstärkt für die Berichterstattung über INTERREG-Projekte einzusetzen.

EU-Querschnittsziele

In Bezug auf das Querschnittsziel „Umwelt und Nachhaltigkeit“ besteht während der aktuellen Programmperiode kein Handlungsbedarf. Zu prüfen wäre lediglich, inwieweit die im Rahmen der Projekte „Unternehmen V.“ und „Bodensee Agenda 21“ entwickelten Qualitätskriterien für Nachhaltigkeitsprojekte auch für die Projektauswahl des INTERREG III A-Programms Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein genutzt werden können. Für eine weitere Programmperiode können die Erfahrungen aus diesen beiden Projekten genutzt werden, um ein eigenes Nachhaltigkeitsmonitoring für das neue INTERREG-Programm zu entwickeln.

Das Querschnittsziel „Chancengleichheit/Gender Mainstreaming“ ist ebenfalls gut im Programm verankert. Tatsächlich liegen die Probleme der Chancengleichheit weniger auf der Programmebene, sondern in ihrer konkreten Umsetzung in den Projekten. Über eine kompetente Beratung der Projekte kann das Programm einiges zur Verbesserung beitragen. Ein erster Schritt wurde bereits mit einem Beiblatt zum Thema gemacht, das allen Projektanträgen beiliegt. Insgesamt wäre es wünschenswert, dass sich die Projektträger noch mehr darunter vorstellen können, wie man ein Projekt in Bezug auf Geschlechterfragen anschauen und gestalten kann. Dazu wird den Netzwerkstellen empfohlen, vorhandenes Wissen zu nutzen: zum Beispiel können Fragenkataloge und Projektchecklisten etwa aus der GeM-Toolbox der österreichischen Koordinierungstelle Gender Mainstreaming im ESF (www.gem.or.at) angepasst verwendet werden oder es kann eine Expertin, zum Beispiel aus der derzeit laufenden Studie über Gender Mainstreaming in den österreichischen Ziel 1 und 2-Programmen, zu einer internen Fortbildung der Netzwerkstellen eingeladen werden.

* * *

Anhang

A. Literatur- und Quellenverzeichnis

- CEAT/SIASR (1998): Zwischenevaluation des Bundesbeschlusses INTERREG 1995-1999 in der Schweiz, Lausanne: Communauté d'Études pour l'Aménagement du territoire (CEAT).
- Europäische Kommission (2002): Implementierung des Gender-Mainstreaming in den Strukturfondsprogrammplanungsdokumente 2000-2006. Mitteilungen der Kommission KOM 2002/748 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (2000): Die Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen. Arbeitspapier No. 8. Methodische Arbeitspapiere zum neuen Programmplanungszeitraum 2000-2006. Brüssel.
- Europäische Kommission, GD Regio (2001): Position der Europäischen Kommission zum Programmvorschlag Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein (CCI-Nummer 2000 CB 16 0 PC 010).
- Europäischer Rechnungshof (2002): Programm der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein: Feststellungen zum Prüfbesuch vom 19.-21.11.2002.
- INFRAS (2003): Zwischenevaluation INTERREG III (Schweiz). 2. Zwischenbericht vom 12.09.2003, Zürich.
- IDT/CEAT (1999): Schlussvaluation des Bundesbeschlusses INTERREG 1995-1999 in der Schweiz St. Gallen: Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus (IDT-HSG).
- INTERREG IIa Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein (1998): Zwischenevaluation des INTERREG II-Programms Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein. Bregenz.
- INTERREG IIIa Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein (2001): Programm der Gemeinschaftsinitiative (von der EU-Kommission am 1.10.2002 genehmigt). Tübingen.
- INTERREG IIIa Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein (2002): Ergänzung zur Programmplanung (von der EU-Kommission am 4.10.2002 als vollständig akzeptiert). Tübingen.
- INTERREG IIIa Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein (2003): Jährlicher Durchführungsbericht, Berichtsjahr 2002, Tübingen.
- SSWP (2001): Ex-ante Evaluation des Programms INTERREG III A Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein. Konstanz: SSWP Kommunal- und Regionalentwicklung.

B. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Rolle einer Evaluation in der Logik der Programmumsetzung.....	4
Abbildung 2	Zielhierarchie INTERREG III A-Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein	19
Abbildung 3	Zahl der vom Lenkungsausschuss genehmigten Projekte nach Massnahmen (Stand: 1.9.2003).....	33
Abbildung 4	Vom Lenkungsausschuss genehmigte EFRE-Mittel nach Massnahme und Projekt (Stand 1.9.2003).....	34
Abbildung 5	Genehmigter Mittelumfang der Interventionsbereiche (Stand 2.6.2003).....	35
Abbildung 6	Projekte nach Höhe der EFRE-Förderung pro Projekt (Auswertung auf Projektebene, Stand: 2.6.2003)	36
Abbildung 7	Genehmigungs- und Auszahlungsstand nach Massnahme (Stand: 1.9.2003; vom Lenkungsausschuss genehmigte Projekte)	36
Abbildung 8	Zahl der Projekte mit offizieller Fördergenehmigung seit Programmstart (Stand 1.9.2003)	37
Abbildung 9	Stand der Projekte nach den Ergebnissen der Projektumfrage (N=36)	38
Abbildung 10	Quantitative Zielerreichung Gesamtprogramm (Monitoring)	39
Abbildung 11	Qualitative Zielerreichung Gesamtprogramm	39
Abbildung 12	Zahl der Projekte nach Ländern (Stand Mai 2003)	42
Abbildung 13	Projekte und Projektkosten nach Art des Projektträgers (Stand Juli 2003)	42
Abbildung 14	Wie erfahren Projektträger vom INTERREG-Programm?	45
Abbildung 15	Bewertung des INTERREG-Antragsverfahren durch die Projektträger.....	47
Abbildung 16	Bewertung des Gemeinsamen Sekretariats durch die Projektträger (1 = sehr gut; 5 = mangelhaft)	48
Abbildung 17	Bewertung der regionalen Netzwerkstellen durch die Projektträger (1 = sehr gut; 5 = mangelhaft).....	48
Abbildung 18	Bewertung der Verfahren zur Finanzabrechnung im INTERREG-Programm (1 = sehr gut; 5 = mangelhaft).....	48
Abbildung 19	Mittelausgaben nach Entwicklungspfaden	57
Abbildung 20	Mittelausgaben nach Nachhaltigkeitsdimension	58
Abbildung 21	Umweltindikatoren der Projekte nach Massnahmen	59
Abbildung 22	Gleichstellungsindikatoren der Projekte nach Massnahmen	62

C. Befragung der Projektträger, Juli 2003 - Fragebogen

INTERREG-Projekt:	
Projektkoordinator:	

Projektentstehung

1. **Waren Sie bereits früher an INTERREG-Projekten beteiligt?** Bitte zutreffendes ankreuzen.
Elektronisch per Mausklick oder mit der Leertaste.

☐ ja ☐ nein
2. **Wie haben Sie vom INTERREG-Programm erfahren?** Bitte in Stichworten angeben.
Elektronisch den Text direkt in das Eingabefeld eingeben.
3. **Wie haben Sie ihre heutigen Projektpartner gefunden?** Bitte zutreffendes ankreuzen.
 - ☐ aus bestehenden grenzüberschreitenden Institutionen (z.B. IBK, Kammern)
 - ☐ aus bestehenden Netzwerken (z.B. AGs, Erfahrungs-Gruppen, etc.)
 - ☐ aus früheren, gemeinsamen Projekten
 - ☐ Projektbörse / Vermittlung durch INTERREG-Stellen
 - ☐ anders, und zwar:
4. **Welches war der Hintergrund für Ihr INTERREG-Projekt:** Bitte zutreffendes ankreuzen.
 - ☐ Das grenzüberschreitende Projekt war vorhanden und INTERREG wurde als bestes Förderinstrument dafür angesehen
 - ☐ Das Projekt war vorhanden und wurde grenzüberschreitend erweitert, um bei INTERREG förderfähig zu sein
 - ☐ Der Impuls zur Projektidee kam durch das INTERREG-Programm selbst
5. **Haben Sie bei der Projektentwicklung externe Unterstützung eingeholt (Projektentwickler, Experten für internationale Projekte, Antragsspezialisten, o.ä.)?**

☐ ja ☐ nein
6. **Sind Probleme bei der Projektentwicklung aufgetreten?**
Nennen Sie die wichtigsten drei Probleme in Stichworten:
 - 1.
 - 2.
 - 3.
7. **Welches Lob oder welche Kritik am INTERREG-Programm würden Sie im Hinblick auf die Entstehungsphase Ihres Projekts anbringen?**

Verfahren

Antragsverfahren bis zur Projektbewilligung

8. Bitte bewerten Sie das INTERREG-Antragsverfahren in Bezug auf folgende Aspekte.

Machen Sie bitte ein Kreuz pro Zeile:

	sehr gut	gut	befriedigend	ausreichend	mangelhaft
Beratung während der Antragstellung	☐	☐	☐	☐	☐
Transparenz der Entscheidungen	☐	☐	☐	☐	☐
Klarheit des Verfahrens	☐	☐	☐	☐	☐
Aufwand	☐	☐	☐	☐	☐
Verfügbarkeit von Informationen	☐	☐	☐	☐	☐

9. Wie viele Kontakte hatten Sie insgesamt mit den beratenden INTERREG-Stellen bis zur Antragseinreichung? Bitte zutreffendes ankreuzen.

keine	1 bis 3	3 bis 10	mehr als 10
☐	☐	☐	☐

10. Wie empfanden Sie die Dauer des Antragsverfahrens? Bitte zutreffendes ankreuzen.

sehr kurz	kurz	mittel	lang	sehr lang
☐	☐	☐	☐	☐

11. Gibt es aus aufgrund ihrer Erfahrungen mit INTERREG Verbesserungsvorschläge, wie über das Programm informiert werden soll? (z.B. Qualität der Infos, Medium, Verfügbarkeit)

Abwicklung des INTERREG-Projektes

12. Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit den INTERREG-Stellen?

Bitte zutreffendes ankreuzen.

a. Zusammenarbeit mit dem Gemeinsamen Sekretariat (beim RP Tübingen)

	sehr gut	gut	befriedigend	ausreichend	mangelhaft
Gesamteindruck	☐	☐	☐	☐	☐
Fachliche Qualifikationen	☐	☐	☐	☐	☐
Persönliche Qualifikation	☐	☐	☐	☐	☐
Zeitliche Verfügbarkeit	☐	☐	☐	☐	☐

- b. Zusammenarbeit mit der Netzwerkstelle in ihrer Region** (d.h. den Kontaktstellen in Bayern, Vorarlberg und der Ostschweiz. In Baden-Württemberg identisch mit dem Gemeinsamen Sekretariat.)

	sehr gut	gut	befriedigend	ausreichend	mangelhaft
Gesamteindruck	☐	☐	☐	☐	☐
Fachliche Qualifikationen	☐	☐	☐	☐	☐
Persönliche Qualifikation	☐	☐	☐	☐	☐
Zeitliche Verfügbarkeit	☐	☐	☐	☐	☐

13. Haben Sie allgemeine positive oder negative Anmerkungen zu den Abwicklungsverfahren

(z.B. Kontakte zu den INTERREG-Stellen, Fördervertrag, Berichtswesen)?

Finanzabrechnung

14. Bitte bewerten Sie, soweit bereits möglich, die Verfahren zur Finanzabrechnung in INTERREG in Bezug auf die folgenden Aspekte. Bitte zutreffendes ankreuzen.

	sehr gut	gut	befriedigend	ausreichend	mangelhaft
Klarheit des Verfahrens (wer, was, wann, an wen...)	☐	☐	☐	☐	☐
Anforderungen (Voraussetzungen, Aufwand)	☐	☐	☐	☐	☐
Formulare (Form, Verständlichkeit)	☐	☐	☐	☐	☐
☐ Mir sind die Abrechnungsmodalitäten bis jetzt nicht bekannt					

15. Welche Veränderungsvorschläge haben Sie zum Ablauf der Finanzabrechnungen?

16. Wenn Sie schon bei INTERREG II beteiligt waren: Was hat sich an den Verfahren (Antrag, Abwicklung, Abrechnung) im Vergleich zu früher verbessert oder verschlechtert?

Stand des Projektes

17. Benennen Sie den Umsetzungsstand ihres Projektes. Schätzen Sie die verstrichene Projektdauer und den bisherigen Erreichungsgrad ihrer Projektziele und -ergebnisse in Prozent.

	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
Projektdauer	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ziele und Ergebnisse	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

18. Mussten Sie im bisherigen Verlauf grössere Veränderungen der Projektziele vornehmen?

☐ Ja

☐ Nein

Wenn ja, geben Sie bitte kurz an welche und aus welchem Grund?

19. Wie schätzen Sie den Bekanntheitsgrad Ihres INTERREG-Projektes in der Region ein?

sehr hoch	hoch	mittel	gering	sehr gering
☐	☐	☐	☐	☐

20. Wenn Unterschiede im Bekanntheitsgrad des Projektes in den einzelnen Ländern/Kantonen bestehen, woran könnte dies liegen? Bitte in Stichworten angeben.

21. Welche Massnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit haben Sie bereits umgesetzt?

Sinn und Erfolg des INTERREG-Projekts

22. Welchen konkreten Nutzen ziehen Sie daraus, dass Sie im grenzüberschreitenden Netzwerk und nicht nur national tätig sind? Bitte in Stichworten angeben.

23. Welches sind die Erfolgsfaktoren ihres Projektes? Bitte in Stichworten angeben.

24. In ihrem Projektantrag (Punkt 10.3) haben Sie „erwartete Wirkungen“ des INTERREG-Programms ausgewählt, zu denen Ihr Projekt einen Beitrag leisten soll. Ist diese Auswahl nach wie vor aktuell und Ihres Erachtens ausreichend? Bitte zutreffendes ankreuzen.

☐ Ja

☐ Nein

Wenn nein: welche Ergänzungen oder Änderungen zu den Wirkungen Ihres Projektes würden sie anbringen? Bitte in Stichworten angeben:

25. Hat sich etwas am Beitrag ihres Projektes zu den EU-Querschnittszielen geändert (z.B. „neutral in der Umweltwirkung“, „fördert die Gleichstellung“, s. Antrag Punkt 9)? Bitte ggf. kurz erläutern:

Verbesserungspotenziale

26. Falls es ein INTERREG IV-Programm gibt, was würden Sie spontan am Programm ändern? Nennen Sie bitte die wichtigsten 3 Punkte.

1.

2.

3.

— DANKE FÜR IHRE MITARBEIT. —

D. Übersichtstabelle zur Entwicklungspfadanalyse

				E 1			E 2			E 3			E 4			
				Schaffung dauerhafter Kooperationsstrukturen			Institutionelle Unterstützung für Netzwerke			Verbesserung der Kooperationsbereitschaft			Verbreiterung der gemeinsamen Wissensbasis			
				a) wirtschaftl.	b) gesellschaftl.	c) ökologisch	a) wirtschaftl.	b) gesellschaftl.	c) ökologisch	a) wirtschaftl.	b) gesellschaftl.	c) ökologisch	a) wirtschaftl.	b) gesellschaftl.	c) ökologisch	
I: Wirtschaftliche Entwicklung 43%	Standortmanagement	4	Grenzüberschr.-Handlungsfelder Ex-/Enklave Bisingen	74'584						24'861	24'861	24'861				
		12	GGP Jestetten-Neuhausen	100'477	100'477											
		28	Standortentwicklung Bludenz-Lindenberg	232'000			232'000									
		49	euregia Bodensee	60'491										36'295	12'098	12'098
		30	Impulswerbung der Kleidermacher und Designer	37'380						37'380						
		54	Internet Datenbank häufig auftretender Fragen	35'280										35'280		
		61	Vernetzung zur Plattform Bau und Energie	335'000										268'000		67'000
		60	Internationale Schule Rheintal (ISR)	504'000	504'000											
	Förderung von KMU	2	u.nets	63'000						63'000						
		56	VoRaN	322'678			322'678									
		45	ECOCAMPING Bodensee	304'428			121'771		182'657							
	Dienstleistungen und Tourismus	15	Tourismusdestination Hegau-Schaffhausen	194'000	194'000											
		17	Tageskarte Euregio Bodensee	551'000			183'667	183'667	183'667							
		33	GEO REGIO - Geografie ohne Grenzen	144'909			101'436	101'436								
48		Kulturregion Untersee	618'937						618'937							
59		Lernende Verwaltungen in der Region Bodensee	393'000						393'000							
Land- und Wadwirtschaft	14	Kommunikation und Controlling in der Landwirtschaft	231'744										139'046		92'698	
	46	BoGo - Bodensee Gemüse und Obst	723'000										723'000			
	55	Heimische Produkte aus der Regio Bodensee	381'200	228'720	152'480											
II: Umwelt- und Raumentwicklung 35%	Umwelt- und Naturschutz	1	Stat.-Auswertung Ufer- und Flachwasserzonen	21'210											21'210	
		3	www.igkb.org	18'918											18'918	
		6	Großversuch Totholz	48'000											48'000	
		8	Entwicklungskonzept Alpenrhein	120'000											120'000	
		9	Öffentlichkeitsarbeit Zukunft Alpenrhein	156'420								156'420				
		34	BOWIS	124'852											124'852	
		35	BUS	421'790											421'790	
		29	Revitalisierung und Wasserkraftnutzung	21'000										10'500	10'500	
		36	IGKB-Bilanz 2000	71'581					71'581							
		37	Geschiebbewirtschaftungskonzept Alpenrhein	84'000											84'000	
	42	Bergschau Oberallgäu-Kleinwalsertal	1'087'300	543'650	543'650											
	47	Schadenspotenziale/Sonder Risiken	185'500											185'500		
	20	Ökologische Beschaffung in der Bodenseeregion	264'100							132'050		132'050				
	Raumordnung, Siedlungs- und Freiraumentwicklung	21	Gemeinden mobil	114'000							38'000	38'000	38'000			
		43	BAULA	440'000											220'000	220'000
		52	Freizeit und Erholung im Alpenrheintal	75'000							25'000	25'000	25'000			
		57	Machbarkeitsstudie IGA 2017	342'215			102'665		239'551							
		Technische Infrastruktur	16	Restabfallbehandlungs- und Entsorgungskonzept	211'161							105'581		105'581		
	41		Kläranlage Bibertal-Hegau	524'940												524'940
	III: Sozio-kulturelle Entwicklung 9%	Bildung, Forschung und Entwicklung	13	IBH-Geschäftsstelle	127'516		127'516									
24			xchange - Regio Bodensee	195'668						97'834	97'834					
44			Bodenseebezogene Unterrichtsmaterialien	54'776										54'776		
58			IBH-Hochschulkooperationen	747'000		747'000										
Gesundheit und Soziales		5	VOLL SCHLANK	55'754								55'754				
		7	Interreg Netzwerk gegen häusliche Gewalt	133'853								133'853				
Kultur und Sport		22	Der Rhein und die Waldstädte	257'100								257'100				
		Vernetzung und Bewusstseinsbildung	10	BA 21	234'060	78'020	78'020	78'020								
11			RAS	300'000			100'000	100'000	100'000							
38			Hochrheinkommission	198'000		198'000										
39	Agentur für Begegnungsprojekte		307'000									307'000				
53	Bodensee Kinderbuch		43'124							14'375	14'375	14'375				
				12'292'945	3'573'553	29%	2'326'774	19%		3'000'081	24%		3'450'501	28%		

E. Übersicht über die Änderung relevanter Rahmenbedingungen

(Quelle: Jährlicher Durchführungsbericht für das INTERREG IIIA-Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein, Berichtsjahr 2002, Tübingen)

1 Wirtschaftliche Entwicklung

Für die Wirtschaft in Baden-Württemberg war das Jahr 2002 insgesamt gesehen ein Jahr ohne Wachstum. Zwar stellte sich im Laufe der zweiten Jahreshälfte ein zaghafter Erholungskurs ein, doch konnten dadurch die zuvor registrierten Einbußen nur ausgeglichen werden. Damit verharrte das reale Bruttoinlandsprodukt mit 288,4 Milliarden Euro auf dem im Vorjahr erbrachten Niveau.

In Bayern erhöhte sich 2002 das Bruttoinlandsprodukt gegenüber dem Vorjahr um 0,5 Prozent. Damit hat sich die konjunkturelle Entwicklung auch in Bayern etwas abgeschwächt. Im Jahr 2001 war noch ein Wirtschaftswachstum von 0,8 Prozent, im Jahr davor sogar das Rekordergebnis von 5,6 Prozent erreicht worden. Das Bruttoinlandsprodukt Bayerns erreichte im Jahr 2002 einen Wert von 370,7 Milliarden Euro.

In Österreich erhöhte sich im Jahr 2002 das reale Wirtschaftswachstum um ein Prozent. So erreichte das Bruttoinlandsprodukt 200,7 Milliarden Euro, während es im Jahre 2001 noch bei 189,7 Milliarden Euro lag (das Regionalprodukt für Vorarlberg für das Jahr 2002 liegt zeitverzögert erst im Jahr 2004). In Vorarlberg hat sich die optimistische Einschätzung der Konjunktur durch die Vorarlberger Wirtschaftsunternehmen auch aufgrund der Entwicklungen im Laufe des Jahres 2002 weiterhin abgeschwächt. Vorarlberg hat trotzdem die erste Phase des Konjunkturinbruchs relativ gut gemeistert.

In der Schweiz ist das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2002 geringfügig gewachsen. Es nahm 2002 gegenüber dem Vorjahr um 0,8 Prozent zu und belief sich auf 417 Milliarden Franken.

Die sich allgemein verschlechternde Wirtschaftslage hat sich auch auf die Steuer- und Beitragseinnahmen der öffentlichen Haushalte im Programmgebiet nachteilig ausgewirkt. Die öffentlichen Haushalte begegnen dieser Entwicklung unter anderem mit vermehrten Sparbemühungen.

2 Erwerbstätigkeit / Arbeitslosigkeit

Die verhaltene wirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2002 hatte auch Auswirkungen auf die Beschäftigung im Programmgebiet.

In Baden-Württemberg waren im Jahresdurchschnitt 2002 rund 5,36 Mio. Personen erwerbstätig, das waren rund 7.500 oder etwa 0,1 Prozent weniger als ein Jahr zuvor. Die Arbeitslosenquote erhöhte sich von 5,5 (2001) auf 6,1 Prozent (2002). Sie erreichte damit wieder annähernd den Stand des Jahres 2000 mit 6,0 Prozent.

In Bayern waren 2002 im Jahresdurchschnitt 6.280.200 Personen erwerbstätig, während es 2001 noch 6.295.200 Personen waren. Dies bedeutet einen nur geringfügigen Rückgang um 0,2 Prozent. Die Arbeitslosenquote betrug im Jahr 2002 6,0 Prozent, während sie im Jahr 2001 noch bei 5,3 Prozent lag.

In Vorarlberg stieg sowohl die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse als auch der Arbeitslosen. Trotz der generell schlechten Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt hat die Zahl der unselbständig Erwerbstätigen zugenommen, so hatten in Vorarlberg im Dezember 2002 insgesamt 136.355 Personen einen Arbeitsplatz, dies ist ein Plus von 1,9 Prozent im Vergleich zum Vorjahr (133.775 Personen). Die Zahl der Arbeitslosen stieg im Laufe des Jahres 2002 von 6.600 Personen in Vorarlberg zu Jahresende 2001 auf 8.043 Personen im Dezember 2002. Die Arbeitslosenquote stieg zum Jahresende auf 5,6 Prozent, für Österreich lag sie bei 8,3 Prozent.

In der Schweiz waren im Jahr 2002 insgesamt 4.172.000 Personen erwerbstätig. Im Vorjahr lag diese Zahl bei 4.156.000, es ist eine leichte Zunahme an Erwerbstätigen festzustellen. Die Arbeitslosenquote betrug im Jahr 2001 1,7 Prozent, erhöhte sich aber im Jahr 2002 auf 2,5 Prozent.

3 Einführung des Euro im Jahr 2002

Durch die Einführung des Euro wurde der Zahlungsverkehr in der Grenzregion zwischen Deutschland und Österreich deutlich erleichtert. Auch in der Schweiz wird der Euro vielerorts als Zahlungsmittel akzeptiert. Es ist davon auszugehen, dass die gemeinsame europäische Währung mit dazu beiträgt, die Identität und die Idee eines gemeinsamen Europas nachhaltig zu fördern.

4 Bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union

Die Verhandlungen der Europäischen Kommission mit der Schweiz über Abkommen in sieben verschiedenen Sektoren – Forschung, Landwirtschaft, Personenfreizügigkeit, Land- und Luftverkehr, Anerkennung von Konformitätszeugnissen und Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens – wurden im Juni 1998 unter österreichischer EU-Präsidentschaft abgeschlossen. Die Verträge sind am 21. Juni 1999 in Luxemburg unterzeichnet worden. Danach war die Zustimmung des Europäischen Parlamentes und des Rates sowie die Ratifikation bzw. Genehmigung durch alle 15 EU-Mitgliedstaaten erforderlich. Nach Abschluss aller notwendigen Verfahren sind die sieben Abkommen am 1. Juni 2002 in Kraft getreten.

4.1 Das Abkommen über die Freizügigkeit räumt den Schweizer bzw. EU-Staatsangehörigen ein Aufenthaltsrecht in der EU bzw. in der Schweiz ein und gewährt für unselbstständig und selbstständig Erwerbstätige den wechselseitigen Zugang zum Arbeitsmarkt. Allerdings wurden der Schweiz Übergangsbestimmungen zugestanden, diese sehen vor, dass während zwei Jahren nach Inkrafttreten der Inländervorrang für den Zugang zum Arbeitsmarkt und während fünf Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens Quoten für den Aufenthalt und für den Zugang zum Arbeitsmarkt beibehalten werden können. Ab dem sechsten bis zum 12. Jahr können bei zu großem Zustrom auf den Schweizer Arbeitsmarkt Beschränkungen wieder eingeführt werden. Auch die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung wird zwei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens liberalisiert. Allerdings wird sie auf 90 Tage pro Kalenderjahr beschränkt. Die Systeme der sozialen Sicherheit werden analog den in der EU geltenden Regelungen koordiniert. Weitere Bestimmungen betreffen die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Berufszeugnissen unter anderem in folgenden Sektoren: Rechtsberufe, medizinische und paramedizinische Berufe, Architektur, Handels- und Vermittlungstätigkeiten, Industrie und Handwerk, Hilfgewerbetreibende des Verkehrs, Filmindustrie und Landwirtschaft. Zudem finden auch die beiden allgemeinen Diplomanerkennungsrichtlinien Anwendung. Im Zusammenhang mit der Ausübung der im Rahmen des Abkommens gewährten Rechte besteht auch ein Recht auf Immobilienerwerb.

4.2 Das Abkommen über den Luftverkehr sieht vor, dass es zwei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommenspakets zu einer vollkommenen Liberalisierung der Verkehrsrechte zwischen Flughäfen der EU und der Schweiz kommt. Ausgenommen sind lediglich Inlandsfälle, über die fünf Jahre nach Inkrafttreten verhandelt werden soll. Das Abkommen wird für eine anfängliche Dauer von 7 Jahren geschlossen.

4.3 Das Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Straße sieht eine koordinierte Verkehrspolitik zwischen der Schweiz und den EU-Staaten sowie eine schrittweise, gegenseitige Öffnung der Straßen- und Eisenbahn-Verkehrsmärkte für Personen und Güter vor.

4.4 Das Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen soll den gegenseitigen Handel von landwirtschaftlichen Produkten zwischen der Schweiz und der EU verstärken. Es baut den gegenseitigen Marktzugang aus, indem es zum einen gegenseitige tarifäre Konzessionen zugunsten von Produkten von besonderem Interesse für eine Vertragspartei vorsieht (quantitative Verbesserung: Eröffnung von Zollkontingenten, Verminderung oder Abschaffung von Zöllen), zum anderen indem es auch qualitative Handelserleichterungen in Form einer Verminderung bzw. Beseitigung von technischen Handelshemmnissen für Landwirtschaftsprodukte schafft.

4.5 Das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen ist ein Instrument zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse (TBT) im Austausch von Industrieerzeugnissen zwischen der Schweiz und der EU. Zum Zweck der gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsbewertungen bestimmen die Behörden der Parteien eine Anzahl zumeist privater Zertifizierungsorganisationen und ermächtigen diese, im Exportland Konformitätsbewertungen (Tests, Zertifikate und Bewilligungen) nach den in der anderen Vertragspartei geltenden Produktvorschriften vorzunehmen. Soweit im Rahmen des Abkommens das schweizerische Recht als mit jenem der Europäischen Gemeinschaft gleichwertig anerkannt wird, ist für die Vermarktung eines Produktes in der Schweiz und in der EU nur noch eine einzige Konformitätsbewertung erforderlich. Ausgenommen vom Abkommen sind die Anmeldung von Chemikalien und die Registrierung von Arzneimitteln, die weiterhin der Kompetenz der Behörden der importierenden Vertragspartei vorbehalten sind. Das Abkommen umfasst die folgenden Produktbereiche: Maschinen, persönliche Schutzausrüstungen, Spielzeug, Medizinprodukte, Gasverbrauchereinrichtungen und Heizkessel, Druckgeräte, Telekommunikationsendgeräte, Geräte und Schutzsysteme zur Verwendung in explosionsgefährdeten Bereichen, elektrische Betriebsmittel und elektromagnetische Verträglichkeit, Baugeräte und Baumaschinen, Messgeräte und Fertigpackungen, Kraftfahrzeuge, land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen, gute Laborpraxis, Inspektion der guten Herstellungspraxis für Arzneimittel und Zertifizierung der Chargen.

4.6 Das Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens umfasst die gegenseitige Ausdehnung der im Rahmen des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994 erreichten Liberalisierung auf die öffentlichen Beschaffungen der Gemeinden. Für Beschaffungen unterhalb festgelegter Schwellenwerte ist vereinbart worden, dass die Vertragsparteien ihre dem Abkommen unterstellten Beschaffungsstellen anhalten, Anbieter der anderen Partei nicht zu diskriminieren, ohne dass jedoch ein rechtlich einklagbarer Anspruch auf Gleichbehandlung bestünde.

4.7 Das Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit ermöglicht allen in der Schweiz etablierten Forschungsstellen, Universitäten, Unternehmen und Einzelpersonen die Teilnahme an allen spezifischen Programmen und den im Rahmen des 5. Forschungsrahmenprogramms der EU vorgesehenen Aktionen.

Die bilateralen Abkommen schaffen gute Voraussetzungen für eine noch intensivere Zusammenarbeit. Für die Bürgerinnen und Bürger der beteiligten Länder sind insbesondere die Regelungen über die Personenfreizügigkeit von besonderer Bedeutung. Insgesamt ist es Ziel dieser Abkommen, dass für Schweizer im EU-Raum und EU-Bürger in der Schweiz schrittweise die gleichen Lebens-, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen gelten.

5 Auswirkungen auf das Programm

Insgesamt ist die Lage der öffentlichen, u.a. auch der kommunalen Haushalte im Programmgebiet bereits seit längerer Zeit angespannt. Dies führt zu Konsolidierungsmaßnahmen auf verschiedensten Ebenen. Teilweise sehen aber z.B. gerade öffentliche Stellen und die Kommunen in Interreg die Chance, durch ein gemeinsames Vorgehen Synergieeffekte zu erzielen und ihren finanziellen Spielraum zu erhöhen. Festzuhalten ist auch, dass die öffentliche Seite im Vergleich mit dem privaten Sektor sich überproportional an Interreg beteiligt.

Auszugehen ist auch von einer allgemeinen Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Dies führte auch zu erhöhten Arbeitslosenzahlen. Mit Blick auf andere Regionen sind die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Programmgebiet jedoch relativ stabil.

Als Fazit ist festzuhalten, dass die zuvor beschriebenen Faktoren bzw. Veränderungen - insbesondere unter Berücksichtigung des EFRE-Fördervolumens sowie der Größe des Programmgebiets - insgesamt betrachtet nicht von solchem Gewicht sind und für die Durchführung der Intervention nicht in der Form relevant sind, als dass sie Modifizierungen der im Operationellen Programm beschriebenen Ausgangssituation erforderlich machen würden.