



WESTFÄLISCHE
WILHELMS-UNIVERSITÄT
MÜNSTER

› Abschlussbericht

Der Aushandlungsprozess von INTERREG V:
Konsensfindung und Konfliktlinien in der EUREGIO

Inhaltsverzeichnis

	Zusammenfassung	3
1.	Vorbemerkung	3
1.1	Gegenstand der Untersuchung und Interviewpartner	6
1.2	Methode	7
2.	Ergebnisse	7
2.1	Bisherige Erfolge und Misserfolge der INTERREG-Programme	7
2.2	Aushandlungsprozess und Interessenkonstellationen	9
2.3	Die Rolle der Verhandlungspartner	10
2.4	Bekenntnis zur Integration	11
2.5	Die amtierende Regierung im Aushandlungsprozess	12
2.6	Wie schätzen die Interviewpartner die Ergebnisse des Aushandlungsprozesses ein?	13
2.7	Herausforderungen von INTERREG V	14
3.	Fazit	17
4.	Literatur	18

Zusammenfassung

Die thematische Programmierung der fünften Förderperiode des INTERREG-Programms für die EUREGIO im deutsch-niederländischen Grenzgebiet setzt einige neue thematische Schwerpunkte, stellt aber keinen einschneidenden Paradigmenwechsel der Förderpolitik des INTERREG Programm Deutschland-Niederland mit der EUREGIO als Partner dar. Innovations- und Technologieförderung in Klein- und Mittelständischen Unternehmen macht auch in der neuen Förderperiode den Löwenanteil des Programms aus. Wichtiges Ziel ist der Abbau der überbordenden Bürokratie, die als Hemmnis der vorangegangenen Förderperiode identifiziert worden ist. Gleichwohl gestaltete sich der vorangegangene Aushandlungsprozess angesichts der zahlreichen Partikularinteressen der beteiligten Stakeholder als überaus komplex und ist typisch für die Regelsetzung im Mehrebenensystem der Europäischen Union: Die Konfliktlösung erfolgt weitgehend konsensual und bemüht sich um Paketlösungen, die alle Beteiligten zufriedenstellen, aber auch Kompromisse von ihnen einfordern. Im Gegensatz zu anderen Grenzregionen profitiert die EUREGIO von ähnlichen Wirtschaftsräumen und von über viele Jahre gewachsenen, gut funktionierenden Netzwerken.

1. Vorbemerkung

Mitte November vergangenen Jahres hat die Europäische Kommission das Kooperationsprogramm von INTERREG V für die deutsch-niederländische Grenzregion genehmigt und damit die Fortführung der Struktur- und Regionalpolitik für einen weiteren Siebenjahreszeitraum ermöglicht. Bis Ende 2020 werden über 440 Millionen Euro in grenzüberschreitende Projekte in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und den östlichen Provinzen der Niederlande investiert und damit 45 Prozent mehr als noch in der vorangegangenen Förderperiode. Mit den Projekten sollen Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit der Grenzregion gesteigert und der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt werden. Langfristiges Ziel ist es, die Entwicklungsdifferenzen links und rechts der Grenze zu mindern und das Trennende der nationalstaatlichen Grenzen mehr und mehr abzubauen (EUREGIO 2014).

Der Schwerpunkt des INTERREG-Programms liegt auch im neuen Förderzeitraum auf der Unterstützung von Klein- und Mittelständischen Unternehmen im Bereich des Wissenstransfers und der Produktinnovationen sowie auf dem Aufbau grenzüberschreitender Netzwerkstrukturen. Die Finanzierung der Projekte erfolgt jeweils zur Hälfte aus Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und durch die Projektpartner selbst, die Eigenmittel einbringen oder weitere öffentliche Förderung einwerben müssen.

Der Genehmigung des Kooperationsprogramms ging innerhalb der EUREGIO ein langwieriger und überaus komplexer Aushandlungsprozess auf deutscher und niederländischer

Seite voraus. Es wurden teilweise ähnliche, teilweise aber auch unterschiedliche Interessen in die Programmierung der neuen Förderphase eingebracht. Darüber hinaus mussten dabei auch Rahmenvorgaben der Europäischen Union und die Interessen der beteiligten Landesregierungen in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen und des niederländischen Nationalstaats Berücksichtigung finden.

Der Aushandlungsprozess stellt somit ein Paradebeispiel für europäische Mehrebenengovernance dar, die in der Politikwissenschaft derzeit verstärkte Aufmerksamkeit erfährt (Tömmel 2007): Wo verlaufen Konfliktlinien zwischen den beteiligten Verhandlungspartnern? Welche Rolle spielen die einzelnen Entscheidungsebenen? Wie werden Kompromisse geschlossen? Mit welchen Instrumenten wird das Politikfeld bearbeitet? Und wie lässt sich der Entscheidungsfindungsprozess demokratisch nachvollziehen? Diese Fragen stellte sich auch das Seminar „Europäische Kohäsionspolitik auf dem Prüfstand“ am Institut für Politikwissenschaft im Wintersemester 2014/15 und setzte sich zum Ziel, auf Grundlage einer qualitativen Interviewerhebung mit den wichtigsten Entscheidungsträgern und Projektverantwortlichen Antworten zu finden.

Unter Leitung von Dr. Matthias Freise, Akademischer Oberrat am Institut für Politikwissenschaft, befragten Loraine Awizus, Anaïs Denigot, Barbara Elpers, Mathis Entrup, Peter Hecker, Johannes Keil, Timo Klömpken, Dominik Lachmann, Carina Lange, Ricardo Larisch, Patricia Malovana, Laura Rohe, Anna Tötter und Gerrit Wernke im Dezember 2014 acht deutsche und niederländische Beamtinnen und Beamte bzw. EUREGIO-Mitarbeiter, die das INTERREG-Programm im deutsch-niederländischen Grenzgebiet begleiten und teilweise auch am Aushandlungsprozess beteiligt waren. Dabei standen folgende Fragestellungen im Mittelpunkt:

- 1) Wie schätzen die Befragten die Erfolge und Misserfolge vorangegangener Förderperioden ein?
- 2) Wie gestaltete sich der Aushandlungsprozess des fünften Kooperationsprogramms, und wo verliefen die Konfliktlinien?
- 3) Welche Interessenkonstellationen ließen sich identifizieren?
- 4) Wie schätzen die Interviewpartnerinnen und -partner die Ergebnisse des Aushandlungsprozesses ein?
- 5) Welche Herausforderungen benennen sie für die Fortführung des Programms?

Die Studie ist auch deshalb von praktischer wie wissenschaftlicher Relevanz, weil sie Einblicke in den Alltag europäischer Förderpolitiken gewährt, die sich seit Jahrzehnten dem Vorwurf einer wenig effizienten Gießkannenstrategie ausgesetzt sieht, die überdies sehr teuer und wenig effizient sei (Freise/Garbert 2013). Es ist deshalb sinnvoll, sich nicht nur mit den Ergebnissen der Förderpolitik auseinanderzusetzen, sondern auch zu eruieren, inwieweit grenzüberschreitende Förderprogramme tatsächlich dem europäischen Integrationsprozess Vorschub leisten können (Roose 2010).

1.1 Gegenstand der Untersuchung und Interviewpartner

Auftraggeberin der Untersuchung ist die EUREGIO, die das regionale Programmmanagement des INTERREG-Programms für die Europäische Union in ihrem Geschäftsgebiet koordiniert und sich aus dem Projekt Hinweise für die Gestaltung der aktuellen und weiteren Förderperioden verspricht. Zwar ist eine quantitativ ausgerichtete Evaluation im Rahmen der Förderrichtlinien der EU ohnehin verbindlich für jede Maßnahme vorgeschrieben. Allerdings ist diese Erhebung auf eine Überprüfung der sachgemäßen und antragsgerechten Projektdurchführung und Mittelverwendung ausgerichtet und befasst sich nicht mit dem politischen Aushandlungsprozess, der der Förderperiode vorausgeht. Insofern können aus einer Befragung der Beteiligten Hinweise für die Gestaltung europäischer Kohäsionspolitik abgeleitet werden. Zudem können Interessenkonstellationen identifiziert werden, mit denen sich die deutsch-niederländische Grenzpolitik deuten lässt. Nicht zuletzt ist eine Untersuchung auch aus der Perspektive der europäischen Integrationstheorie interessant, die nach Erklärungsansätzen für die europäische Einigung fragt und dabei auch ihre Hemmnisse fokussiert (vgl. Knodt/Große Hüttmann 2012).

Ansprechpartner in der EUREGIO war Ralf Runde, der die INTERREG-Programme in der EUREGIO bereits seit mehreren Förderperioden koordiniert, deshalb einen guten Überblick über die Entwicklung der europäischen Förderprogramme hat und gleichzeitig Desiderate der Projektevaluation benennen kann. Zudem ließen sich über Herrn Runde sehr einfach die Kontakte zu den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern herstellen, die den Studierenden gerne Rede und Antwort standen. Ausgewählt wurden acht Expertinnen und Experten, die durch ihre Arbeit unmittelbar an der Programmierung und späteren Durchführung des INTERREG-Programms beteiligt waren und deshalb besonders sachkundig auf die leitenden Fragestellungen der Studie eingehen konnten.

Befragt wurden Reinhard Bernshausen, Regierungsdirektor in der Bezirksregierung Münster, Michael Deitmer aus dem Wirtschaftsministerium Nordrhein-Westfalen, Nikolaus Jansen aus dem niedersächsischen Amt für regionale Landesentwicklung Weser-Ems in Oldenburg, Peter Paul Knol, Leiter des gemeinsamen INTERREG-Sekretariats, Ingrid Möller, Referentin für INTERREG und Metropolregionen in der Niedersächsischen Staatskanzlei, Paul Schilderink aus dem niederländischen Wirtschaftsministerium, Dr. Elisabeth Schwenzow, Geschäftsführerin der EUREGIO und Jacques van Steenberg von der Provinz Overijssel.

In der nachfolgenden Auswertung werden die Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner anonymisiert, wenngleich eine vollständige Anonymisierung für Eingeweihte naturgemäß kaum möglich ist. Allerdings ist der Bericht auch nicht für eine Veröffentlichung gedacht, sondern wird lediglich den Projektpartnern zugänglich gemacht.

1.2 Methodenwahl

Aufgrund des Erkenntnisinteresses wurde ein qualitativer Ansatz auf der Basis ausführlicher halbstandardisierter Interviews gewählt. Qualitative Forschung hat gemeinhin den Vorteil, Meinungen und Einschätzungen von beteiligten Personen zu erfassen und somit soziale Phänomene besser zu verstehen. Gleichwohl ist die Generalisierbarkeit von Aussagen begrenzt. Repräsentative Ergebnisse können durch die Art der durchgeführten Datenerhebung nicht erzielt werden (Mayring 2010), dafür lassen sich sehr viel aussagekräftigere Ergebnisse im Hinblick auf die Zufriedenheit der teilnehmenden Personen erzielen. Auch ermöglichen die Interviews einen erheblich detaillierteren Einblick in den Alltag des INTERREG-Programms, seines Aushandlungsprozesses und die persönliche Bewertung seiner Ergebnisse durch die Beteiligten als dies ein standardisiertes Erhebungsverfahren ermöglichen würde.

Grundlage für alle Interviews war ein teilstandardisierter Fragebogen mit der Möglichkeit der offenen Antwort, den das Seminar entwickelt hat. Die einzelnen Fragebatterien wurden für die einzelnen Interviewpartnerinnen und -partner angepasst und teilweise ergänzt, wenn Fragestellungen nur für einzelne Gesprächspartner relevant waren. Die Interviews wurden aufgezeichnet und für die anschließende Datenzusammenführung teiltranskribiert. Die Datenauswertung erfolgte in Arbeitsgruppen von drei bis vier Studierenden im Kurs, der die Ergebnisse abschließend gemeinsam diskutierte und zu Papier brachte.

2. Ergebnisse

2.1 *Bisherige Erfolge und Misserfolge der INTERREG-Programme*

Die im Rahmen des Forschungsprojektes zur europäischen Kohäsionspolitik interviewten Gesprächspartnerinnen und -partner haben insgesamt ein überwiegend positives Bild der bisherigen INTERREG-Programme gezeichnet. Hierbei muss allerdings bedacht werden, dass die Expertinnen und Experten aufgrund ihrer verschiedenen Tätigkeitsfelder und der jeweils variierenden Dauer ihrer Beschäftigung auf unterschiedliche Kenntnisse hinsichtlich der konkreten Projekte zurückgreifen. Zudem soll mit einem Interviewpartner darauf hingewiesen werden, dass sich in den letzten Förderperioden auch einige Schwächen offenbart haben und „[...] die Möglichkeiten von grenzüberschreitenden Förderprogrammen irgendwo auch begrenzt“ sind. Die Struktur der Programme ist stark durch die jeweiligen (ökonomischen) Umstände und Herausforderungen in den verschiedenen Förderperioden geprägt und es wird darauf aufmerksam gemacht, dass INTERREG – wie alle EU-Förderprogramme – „relativ kompliziert“ sei, da unterschiedliche Rechtssysteme in einem grenzüberschreitenden Programm aufeinanderstoßen.

Erfolge

In der Entwicklung bis INTERREG IV zeigen sich laut eines Großteils der Interviewpartnerinnen und -partner deutliche Erfolge in der Kohäsionspolitik. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Bereichen Hochschule, Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Tourismus hätten demnach ohne INTERREG nicht in dem Maße erreicht werden können. Quer durch verschiedene Wirtschaftsfelder werden Erfolge betont, unter anderem in den Bereichen Nanotechnologie, Tourismus, Foodfuture, Telemedizin und dem Best-Practice-Austausch. Als konkreter Erfolg wird die Förderung grenzüberschreitender Ausbildung in Metallberufen mit dem Ziel benannt, die Mobilität von jungen Arbeitskräften über die Grenze hinweg zu erhöhen. Die Erfolge sind hier messbar und grundsätzlich auf ein breites Spektrum verteilt: Vom Schüleraustausch bis zu innovativen Konzepten zeigen sich gelungene Projekte. Hervorzuheben sind hierbei beispielsweise ein Mechatronik-Projekt der EUREGIO zur Innovationsförderung von Klein- und Mittelständischen Unternehmen (KMU), die konkrete Zusammenarbeit zwischen deutschen und niederländischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen sowie das Entstehen von Arbeitsplätzen. Zudem konnten zunehmend klarere Strukturen herausgearbeitet werden, die zukünftig bei der Projektauswahl

als Orientierungshilfe dienen können und eine besser abgestimmte Vorgehensweise gewährleisten. Der Austausch und die Kommunikation zwischen den Programmpartnerinnen und -partnern wurden durchweg als positiv hervorgehoben.

Generell unterstreichen die Interviewpartnerinnen und -partner, dass die Strukturförderung und die Förderung der Grenzgebiete mit dem Abbau der Grenzen in ihrer Barrierewirkung einen wesentlichen Erfolg der vergangenen INTERREG-Programme ausmachen: „Das beschreibt den Ansatz des INTERREG-Programms in diesem Bereich ziemlich gut, die Chancen der Menschen auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe zu verbessern.“ Inwiefern sich diese positive Entwicklung langfristig auch über die Förderungen hinaus fortsetzen wird, ist offen.

Misserfolge

Neben den vielen Erfolgen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit waren die „majorenen Projekte“ gemäß den Interviewpartnerinnen und -partnern der deutlich zu erkennende Schwachpunkt der letzten Förderperiode. Sie wurden durchweg negativ bewertet. Ein Interviewpartner beschrieb sie als „theoretisch und praktisch falsch“. Problematisch waren ihre Größe und die damit einhergehende Schwerfälligkeit. Des Weiteren stellte der administrative Aufwand einen Nachteil dar und das Kosten-Nutzen-Verhältnis entpuppte sich als nicht angemessen. Da die Ergebnisse der Projekte hinsichtlich ihrer Innovationskraft sehr gering waren, sollen die übergeordneten Ziele in INTERREG V durch die „strategischen Initiativen“ nun besser erreicht werden.

Der allgemein hohe Verwaltungsaufwand, sowohl für die Antragssteller als auch intern hinsichtlich der Gemeinkostenpauschale, Personalkosten und First-Level-Control, werden als deutliche Nachteile von INTERREG IV beschrieben. Von der Höhe des administrativen Aufwandes wird zuweilen der zukünftige Erfolg von INTERREG V abhängig gemacht. Außerdem wurde angemerkt, dass die vorangegangenen Projekte teilweise nicht deutlich genug an der Realität und den KMUs ausgerichtet waren: „Auch INTERREG IV war noch ziemlich hochschullastig. INTERREG III noch mehr. Das führt dann dazu, dass man gerne etwas am Markt vorbei macht [...].“ Den Fehlern und Schwächen der bisherigen Programme soll mit INTERREG V nun angemessen begegnet werden.

2.2 Aushandlungsprozess und Interessenkonstellationen

Nachfolgend wird der Aushandlungsprozess zum anlaufenden INTERREG-V-Programm vorgestellt. In den Mittelpunkt sollen sowohl die individuellen Interessenlagen der beteiligten Verhandlungspartner und Verhandlungspartnerinnen, als auch die Art und Weise des Aushandlungsprozesses gestellt werden. Ist er konfliktiv oder konsensual geprägt gewesen?

Ziel des Aushandlungsprozesses war es, einen gelungenen Kompromiss zwischen den Niederlanden und den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen zu finden. Dabei kamen die Akteure der niederländischen Provinzen, der beteiligten Ministerien auf niederländischer und deutscher Seite sowie die EUREGIOs zusammen. Anhand der Rahmensetzung durch die Europäische Kommission, einer vorangehenden Evaluation des INTERREG-IV-Programms und den in diesem Zuge realisierten, grenzüberschreitenden Projekten, wurde in ausgiebigen Verhandlungsrunden das INTERREG-Programm von den Vertreterinnen und -vertretern diskutiert.

Bei der Analyse der Interviews wurde jedoch deutlich, dass sich der Aushandlungsprozess als hochdiffizil und komplex dargestellt hat. Dies ist besonders den vielfältigen Partikularinteressen und den komplexen bürokratischen Prozessen der an den Verhandlungen beteiligten Akteure zuzuschreiben. Gleichzeitig wurde eine Diskussion auf Augenhöhe stets betont. Die Interessen aller Partner konnten in den Verhandlungsrunden artikuliert werden und fanden nach Möglichkeit im INTERREG-Programm Berücksichtigung. Trotz der starken Bemühungen um einen Konsens lässt sich festhalten, dass sich die Partner in den Verhandlungen stark strategisch an ihren individuellen Interessenlagen orientierten. Eine Interviewpartnerin nahm die Verhandlung als zunehmend politisiert wahr, was auf die Zusammensetzung des EUREGIO-Rates und die darin stattfindende Bildung von Fraktionen zurückzuführen sei. Vor allem die Gewichtung der Prioritätsachsen I („Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation“) und II („Stimulierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Institutionen“) waren innerhalb des Verhandlungsprozesses umstritten. Exemplarisch beschrieb ein Interviewpartner, dass das niederländische Wirtschaftsministerium eine hundertprozentige Fokussierung auf Innovation anstrebte, während die niederländischen Provinzen lediglich 45 Prozent der Mittel für diese Programmlinie forderten. Der Kompromiss zwischen den niederländischen Institutionen habe in einer Innovationsförderung von 64 Prozent bestanden. Im finalen Programm verteilen sich die Prioritätsachsen I und II auf 60 Prozent Innovation und

Technik und zu 40 Prozent auf die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Institutionen.

Beim Themenbereich „Arbeitsmarkt“ herrschte ein weitreichender Konsens. Ein Interviewpartner räumte jedoch ein, dass die Verteilung der Gelder im Bereich Innovation für die EUREGIOs eine Herausforderung darstelle, da die Förderung wirklich innovativer Projekte ein hohes Risiko mit sich bringt. Dennoch betonten die Partner ihre grundsätzlich konsensorientierte Grundhaltung. Ohne Kompromissbereitschaft sei grenzüberschreitende Zusammenarbeit zum Scheitern verurteilt.

Wie ein Interviewpartner allerdings herausstellte, gestaltet sich diese notwendige Kompromissbereitschaft in Bezug auf die Finanzierung der Projekte als zunehmend schwierig. Dies sei vor allem während des Aushandlungsprozesses zu INTERREG V zu beobachten gewesen. So gebe es hinsichtlich der Finanzierung unterschiedliche Positionen. Durch das verstärkte Einzelverhalten bestimmter Akteure strebten diese keine breite, allgemeine Förderung mehr an, sondern befürworteten nur noch Projekte, von denen sie selbst profitieren könnten. Dieses zunehmende Einzelverhalten könne jedoch dazu führen, dass in der Summe keine Schnittmengen mehr zwischen den Partnern bestehen. Diese „Überlappungen“ auf den unterschiedlichen Gebieten müsse es aber geben, um einen notwendigen Kompromiss zu erzielen, welcher Grundlage für jedes weitere INTERREG-Programm sei.

In diesem Zusammenhang ist die unterschiedliche Mentalität zwischen Deutschland und den Niederlanden zu erwähnen, die von mehreren Interviewpartnerinnen und -partnern als Erklärung für den komplizierten Aushandlungsprozess herangezogen werden. Wie ein Interviewpartner berichtet, seien die Vertreter der niederländischen Seite eher offen und schnell dazu bereit, Neues auszuprobieren, wohingegen die Akteure der deutschen Seite eher skeptisch und zurückhaltend agieren würden. Ein anderer Interviewpartner betonte die unterschiedlichen Verwaltungstypen zwischen den einzelnen Bundesländern und den Niederlanden. Neben bürokratischen Hürden erschwerten besonders verschiedene Haushaltsbestimmungen den Aushandlungsprozess zum INTERREG V-Programm.

2.3 Die Rolle der Verhandlungspartner

Als einen weiteren Aspekt des Verhandlungsprozesses wird in der Folge die Rolle der Verhandlungspartner näher beleuchtet.

Für den bevorstehenden Verhandlungsprozess legen die Regierungen Leitlinien und Programme fest. Die Verhandlungspartner vertreten innerhalb dieses vorgegebenen Rahmens überwiegend ihre regionalen Interessen und haben eigene Prioritäten. Bestimmte Verhandlungspartner (wie z.B. die Bezirksregierungen) werden dabei von übergeordneten Ebenen, wie dem Land NRW gesteuert. Obwohl die Bezirksregierung durch ihren Sitz im Lenkungsausschuss eine relativ starke Rolle bei den Verhandlungen einnimmt, wird hieran der Einfluss der Politik auf die Bürokratie ersichtlich. Die politischen Akteure setzen eine Art Verhaltensrahmen für die Verwaltung, welche in erster Linie als Administration und innerhalb des Implementierungsprozesses tätig ist. Es kann daher festgehalten werden, dass der Verhandlungsrahmen der beteiligten Akteure relativ eng durch den starken Einfluss der Politik gesetzt ist.

Im Falle eines Regierungswechsels hat dies auf die Ausgestaltung einzelner Projekte keinerlei Auswirkungen mehr. Einer der Interviewpartner beschrieb diesen Umstand mit den knappen Worten: „Wenn ein Projekt läuft, dann läuft es.“ Die Aushandlungen mit dem regionalen Projektmanagement laufen in enger Kooperation ab. Die EUREGIO versteht sich dabei in erster Linie als starke Interessenvertretung der Kommunen.

2.4 Bekenntnis zur Integration

Alle Interviewpartnerinnen und -partner bekennen sich grundsätzlich zur Europäischen Integration und zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Daher gibt es keine fundamentalen Änderungen in der Ausrichtung: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist das gemeinsame Ziel.

Es wird dennoch deutlich, dass alle Partner „zwar die gleiche Grundhaltung haben, aber jeder die Sachen, die für die eigene nationale oder regionale Politik wichtig sind, in so ein Programm zurückführen will“. Innerhalb des Aushandlungsprozesses machen sich diese individuellen Ziele jedoch weniger bemerkbar. Schließlich müssen sich die Verhandlungspartner lediglich auf die Förderprioritäten einigen. Diese Schwerpunkte sind bei allen ähnlich, nur über die konkrete Ausgestaltung gibt es unterschiedliche Ansichten. Hier liegt die Vermutung nahe, dass es eher bei der Auswahl einzelner Förderprojekte, also in der Umsetzungsphase von INTERREG V, zu Verteilungskonflikten kommen wird, da v.a. erfolgreiche Projekte ein großes Plus für die politische Legitimierung bei der Bevölkerung darstellen.

Abschließend ist zu erwähnen, dass immer wieder der persönliche Kontakt zu den anderen Verhandelnden als positiver Faktor erwähnt wurde. Es erscheint den Interviewten prägend, auf sehr persönlicher Ebene und in Augenhöhe zu verhandeln. Aufgrund der oft „stiefmütterlichen Behandlung“ von INTERREG in den eigenen Institutionen ist es den Verhandelnden möglich, auch eigene Prioritäten zu setzen, und zwar ganz abseits von jedweder politischer Färbung. Persönliche Sympathie wird oft als wichtiger Faktor genannt, der parteipolitische Erwägungen – wenn sie doch einmal zu Tage treten – überspielt.

2.5 Die amtierende Regierung im Aushandlungsprozess

Die Frage nach der politischen Färbung des Aushandlungsprozesses stellte einen weiteren Teil des Interviews dar. Wie es schon bei den vorausgehenden Fragen der Fall war, wurde auch hier weiterhin ein offener Stil der Interviewführung beibehalten. Infolgedessen wurde die Frage unterschiedlich beantwortet. Der Regierungswechsel lag bei den Interviewten unterschiedlich lange zurück und wurde – vielleicht auch daher – unterschiedlich bewertet. Über die politischen Wechsel bei den Partnern gab es mehrere Auffassungen, nach denen die Rolle der politischen Färbung verschieden stark gewichtet wurde und somit teilweise der Auffassung der eigentlich „Betroffenen“ widersprach.

Nach der individuellen Einschätzung der Interviewten ist die politische Färbung der Verhandlungsparteien im Allgemeinen wenig spürbar. Nur zwei der Interviewten empfanden eine deutliche politische Färbung, schränkten diese jedoch ein, indem sie eine generelle Pfadabhängigkeit bemerkten. Die Regierung, die den Aushandlungsprozess begann, habe die Richtung stark vorgegeben, die folgende Regierung müsse die vorgegebene Linie weiterführen und könne „Änderungen nur sanft vornehmen“, wie ein Interviewpartner betonte. Viele empfanden es generell schwierig, die politische Färbung zu beurteilen. Unterschiede in der politischen Ausrichtung gebe es definitiv, sich jedoch darauf festzulegen, wie die Wechsel zu bewerten seien, erscheint problematisch. Generell werden bei Regierungswechseln aber „keine großen Veränderungen“ beobachtet, schließlich sei die politische Färbung dort unwesentlich, wo ein starker Wille zur Zusammenarbeit generell bestehe (s.u.).

2.6 Wie schätzen die Interviewpartnerinnen und -partner die Ergebnisse des Aushandlungsprozesses ein?

Nachdem bisher der Aushandlungsprozess im Einzelnen und die Rolle der Verhandlungspartner beschrieben wurde, soll der folgende Abschnitt einen Überblick über die persönliche Einschätzung der Interviewpartnerinnen und -partner bezüglich der Ergebnisse geben. Im Allgemeinen werden die Ergebnisse als erfolgreiche Zusammenführung der unterschiedlichen Interessen gesehen. Dem finalen Konsens, so lässt sich aus den Aussagen der Interviews herleiten, ist jedoch ein langer Verhandlungsprozess vorausgegangen. Zwischen Start- und Endpunkt sei viel besprochen und wieder verworfen worden. Somit sei das Ergebnis eher Resultat von intensiven Gesprächsrunden und der Bereitschaft, aus unterschiedlichen Richtungen aufeinander zuzugehen. Wie ein Interviewpartner formulierte, hatten alle 15 INTERREG-Parteien im Rat je eine eigene Wahrheit. Von Beginn der Verhandlungen des INTERREG V bis zum niedergeschriebenen Programm war es ein weiter Weg, der mit dem Ziel beschritten wurde, eine gemeinsame Wahrheit zu finden.

In dem Bemühen, einen solchen Kompromiss zu finden, gab es durchaus Formen der Einflussnahme und des strategischen Kräftemessens. Es wurde nachvollziehbar verdeutlicht, dass die Gesprächspartnerinnen und -partner die von ihnen vertretenen Partikularinteressen auch durchzusetzen versuchten. Gleichzeitig blieben sie jedoch angewiesen auf die konsensorientierte Grundeinstellung, wie eine Gesprächsperson betonte:

„Wenn ich einen Vorschlag mache und die Partner entscheiden sich dafür, hab ich dann Einfluss? Wo liegt der Einfluss? Man hat eine bestimmte Form von Einfluss. Wenn jedoch die Partner was anderes machen wollen, machen sie was anderes.“

Das Zitat weist treffend auf die Tatsache hin, dass die Aushandlung in einem graduellen Annäherungsprozess verlief. Dies galt insbesondere für die Einigung auf die inhaltliche Gewichtung der beiden Prioritäten „Innovation & Technologie“ sowie „sozio-kulturelle Zusammenarbeit“. Sie wurden offen und diskursiv besprochen. Neben diesen konfliktären Themen, und daher teils harten Verhandlungen, bestand allerdings auch große Übereinstimmung darüber, den Schwächen von INTERREG IV zu begegnen. Dazu zählte beispielsweise der hohe Verwaltungsaufwand. Auch sprachen die Akteure davon, dass es eine gemeinsame Leitlinie gab, die die Partnerinnen und Partner in der Zielrichtung einte. Exemplarisch dafür ist der Begriff der „Innovation“ zu nennen, unter dem sich auch die Ziele der Europa 2020-Strategie wiederfanden. Dessen Leitmotiv ist die Förderung von „intelligentem, integrativem und nachhaltigem Wachstum“.

Als größte Herausforderung wurde in der Aushandlung gesehen, dass unter den Grundpfeilern der europäischen Kohäsionspolitik und den Zielen der territorialen Zusammenarbeit alle Meinungen im endgültigen Kompromiss Berücksichtigung finden. Ein Interviewpartner sprach bildlich von der Kunst, die Rädchen so ineinanderzufügen, dass die Ergebnisse am Ende allen dienlich seien.

Unabhängig davon, ob konfliktär oder grundsätzlich konsensual diskutiert wurde, fanden die Gespräche unter den INTERREG-Partnern auf Augenhöhe statt. Das Endergebnis wird einstimmig als zufriedenstellend und gelungen eingeschätzt. Die Erkenntnisse, die aus der Umsetzung des vorherigen Programms gezogen werden konnten, beeinflussten die Konzeption des aktuellen INTERREG V-Programms. Inwiefern sich die Programmperiode allerdings als erfolgreich herausstellen wird, kann laut den Partnerinnen und Partnern nur die Praxis zeigen.

2.7 Herausforderungen von INTERREG V

Aus sämtlichen Interviews ging hervor, dass auch für das neue INTERREG V-Programm verschiedene Herausforderungen bestehen. Diese lassen sich in den Bereichen Kultur sowie Rechtssysteme, Bürokratie und der Frage der Qualitätssicherung verorten. Diesbezüglich ist anzumerken, dass über die ausgemachten Herausforderungen weitgehend Konsens bestand.

Eine grundlegende Herausforderung besteht gemäß den Interviewpartnerinnen und -partnern in der Überwindung der niederländisch-deutschen Grenze, da trotz fortgeschrittener europäischer Integration verschiedene Rechtssysteme in beiden Nationalstaaten bestehen. So führen die Unterschiede im Institutionengefüge zu teils verschiedenen Auffassungen im Verwaltungsprozess, was eine verstärkte Kommunikation für ein reibungsloses Gelingen der Arbeit erfordert.

Ein weiterer Aspekt der Rechtssysteme liegt in der Überwindung der verschiedenen Bestimmungen für Arbeitnehmer und Firmen, etwa bei der Gesundheitsversicherung oder bei arbeitsrechtlichen Vorgaben, die die grenzüberschreitende Kooperation abmildern sollen. Kulturelle Unterschiede bei Sprache und Mentalität werden weiterhin als Herausforderungen beschrieben, wenngleich der gegenseitige Austausch im niederländisch-deutschen

Grenzgebiet im Vergleich zu anderen Grenzregionen bereits relativ störungsfrei verläuft, insbesondere in denen der östlichen Teile der Europäischen Union.¹

Das Zusammenführen der 15 Akteure und ihren unterschiedlichen Meinungen zu inhaltlichen Schwerpunktsetzungen sowie zu organisatorischen Ausführungen des Programms werfen immer wieder neu zu lösende Schwierigkeiten auf. Dies macht einen verstärkten, teils komplexen Kommunikationsprozess notwendig, dessen Bewältigung bei den Verantwortlichen auch in der Zukunft als wichtige Aufgabe gesehen wird.

Eine externe Herausforderung an die Akteure besteht in der teils negativen oder sehr kritischen Berichterstattung sowie dem damit transportierten Bild der Europäischen Union, das für die Arbeit in der grenzübergreifend angelegten Strukturpolitik eher als hinderlich wahrgenommen wird.

Die Reduzierung der Barrierewirkung der Grenzen mit dem Ziel der Stärkung der grenzüberschreitenden Kooperation gilt den Interviewpartnerinnen und -partnern als höchste Priorität des INTERREG-Programms. Aufgrund der Verschiebung vom öffentlichen zum privaten Sektor wurde das Programm im Laufe seiner Entwicklung mit der stetig wachsenden administrativen Belastung konfrontiert, welche allen beteiligten Akteuren größeren zeitlichen Aufwand abverlangte.

Die Mehrheit der Befragten fokussiert insbesondere die KMUs, die am meisten unter den administrativen Lasten leiden. Diese stellen einerseits Zugangsbarrieren dar und führen andererseits zur Senkung des Interesses der potenziellen Antragssteller sowie zum Attraktivitätsverlust der Projekte. Aus diesem Grund verfolgte man bei der Aufstellung des INTERREG V-Programms die Vereinfachung der Förderbedingungen und der Programmabläufe. Dazu sollen intermediäre Einrichtungen entstehen, welche als Schaltstelle für Verwaltungsarbeit fungiert und die KMUs in ihrem Alltag entlasten.

Des Weiteren wurden die verschiedenen nationalrechtlichen Haushaltbestimmungen und Gesetze als bedeutendes Problem in den Befragungen dargestellt. Sowohl im Management von Abstimmungsprozessen als auch bei Abrechnungen der Projekte bestehen noch Herausforderungen. Als Lerneffekt aus dem früheren Programm wird nach einer Vereinfachung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme gestrebt. Erste Ansätze wurden im Bereich der Pauschalsätze für Personal- und Gemeinkosten realisiert, weitere sollen durch die neue Förderlinie folgen.

¹ Vgl. dazu auch Schramek (2015), die die Zusammenarbeit in der Europaregion Elbe/Labe untersucht hat.

Insbesondere die Rolle der majeuren Projekte in der Vergangenheit, die 35 Prozent der ganzen EU-Förderung in der EUREGIO umfassten, wurde von verschiedenen Befragten kritisiert. Diese Projekte wurden als schwerfällig, komplex und langwierig bezeichnet und führten zu hohen bürokratischen Lasten, die die Effizienz beeinträchtigten. Aufgrund dieser negativen Erfahrungen wurde die Strategie nicht mehr in das neue Programm einbezogen und fortgeführt. Ein weiterer Faktor, der bei den meisten Befragten keine Beachtung fand, ist die Rolle des Verwaltungsaufwands zur Missbrauchskontrolle von Fördermitteln, welche eine Diskrepanz zwischen dem Anspruch der Projekte und ihrer Kontrolle entstehen lässt. Dies deutet darauf hin, dass die Bürokratie nicht nur negativ aufgefasst wird, sondern auch ihre Zwecke zu erfüllen hat.

Insgesamt besteht Konsens, dass das neue INTERREG-Programm aus den identifizierten Fehlern der Vergangenheit lernen muss. Ein ideales Ergebnis kann dennoch nicht möglich sein, da die Förderbestimmungen durch die verschiedenen Interessen der Partner definiert sind. Darüber hinaus sollte die Bürokratie nicht nur als Herausforderung wahrgenommen werden, sondern auch als ein Faktor für den Erfolg des INTERREG-Programms, denn die Höhe des Administrationsaufwandes bestimmt auch das Gelingen der Projekte. Abschließend bleibt hervorzuheben, dass kein Closed Shop für neue Akteure entstehen soll, sondern die Idee der europäischen Kohäsionspolitik weiter vorangetrieben wird. Obwohl die Verwaltungsebene meist keine Initiatorenrolle in Anspruch nimmt, ist sie ein wichtiges Element für die erfolgreiche Umsetzung von Projekten.

Ein Teil der Befragten leitete aus den dargestellten Herausforderungen die Notwendigkeit zur Qualitätssteigerung der Projekte ab. Diese besteht besonders für die Projekte im Bereich KMU, welche durch die aufgeführten Probleme in besonderem Maße gefordert sind und so kein ideales Projektergebnis erzielen können. Ein möglicher Weg findet sich durch eine stärkere Fokussierung auf die KMU sowie die Netzwerkarbeit, die den als enorm empfundenen Kommunikationsaufwand und die Vorbereitungszeiten der Projekte reduzieren könnte, von welcher sich eine deutliche Qualitätssteigerung bei innovativen Projekten versprochen wird.

In den Interviews wurden verschiedene Herausforderungen für die Fortsetzung des INTERREG-Programms benannt. Dabei wurde der administrative Aufwand von sämtlichen Interviewpartnerinnen und -partnern im Vergleich zu den kulturellen und rechtlichen Unterschieden sowie der Qualitätssteigerung als größte Herausforderungen empfunden. Insgesamt wird die Idee der europäischen Kohäsion von allen Befragten befürwortet.

3. Fazit

Der untersuchte Aushandlungsprozess des INTERREG V-Programms im deutsch-niederländischen Grenzgebiet war überaus komplex und ist für Außenstehende nur schwer nachzuvollziehen. Alle Entscheidungen sind Ergebnis einer langwierigen Konsenssuche und werden in aller Regel im Rahmen von Paketlösungen getroffen. Ein solches Vorgehen ist einerseits hoch effizient, andererseits aber auch ein Grundproblem europäischer Mehrebenengovernance: Da die Bürgerinnen und Bürger die politische Entscheidungsfindung kaum verstehen und als technokratische Angelegenheit begreifen, stehen sie der europäischen Integration häufig ablehnend oder zumindest skeptisch gegenüber.

Dabei zeigt die Untersuchung eindrucksvoll, dass das neue Kooperationsprogramm Ergebnis erheblicher Lernprozesse ist. Die Verhandlungspartner haben ihre Erfahrungen aus vorangegangenen Förderperioden reflektiert und zeigten in den Interviews sehr ähnliche Einschätzungen der Stärken und Schwächen von INTERREG. Dieses Policy-Learning schlägt sich in der Reprogrammierung der Förderpolitik nieder, die moderat ausgefallen ist, aber vor allem mit dem Bürokratieabbau einen wesentlichen Schwachpunkt von INTERREG IV beseitigen möchte. Der Verhandlungsprozess an sich verlief nicht nur konsensorientiert, sondern war auch durch eine sehr partnerschaftliche Kooperation geprägt. Scharfe Konfliktlinien konnten in der Untersuchung nicht identifiziert werden, was sich aber auch durch die erhebliche Aufstockung der Projektmittel erklären lässt, die das Verhandeln angenehm machten.

Zu untersuchen bleibt, wie die Änderungen von INTERREG V angenommen werden und zwar sowohl bei den angesprochenen Zielgruppen (insbesondere den KMU) als auch in der breiten Öffentlichkeit. Die Wahrnehmung von INTERREG ist immer noch sehr gering, obwohl das Programm beindruckende Ergebnisse in der Wirtschaftsförderung und der deutsch-niederländischen Kooperation erzielt hat. Die Vermittlung und Wahrnehmung dieser Erfolge ist wichtige Voraussetzung für die weitere Vertiefung europäischer Integration.

4. Literatur

EUREGIO (2014): INTERREG-Vereinbarung 2014-2020. Gronau: EUREGIO.

Freise, Matthias/Garbert, Matthias (2013): Abschied von der Gießkanne? Europäische Kohäsionspolitik nach dem Vertrag von Lissabon. In: *Integration*. Heft 1/2013, S. 36-49.

Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin (2012): Der Multi-Level Governance Ansatz. In: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, 3. Auflage, Wiesbaden: Springer VS, S. 223–248.

Mayring, Philipp (2010): *Qualitative Inhaltsanalyse*, 11. Auflage Weinheim: UTB.

Roose, Jochen (2010): *Vergesellschaftung an Europas Binnengrenzen. Eine vergleichende Studie zu den Bedingungen sozialer Integration*. Wiesbaden: VS Verlag.

Schramek, Christian (2015): Zusammenarbeit in der Europaregion Elbe/Labe. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 65, Heft 4-5, S. 42-49.

Tömmel, Ingeborg (2007): Governance und Policy-Making im Mehrebenensystem der EU. In: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): *Die Europäische Union. Governance und Policy Making*. PVS-Sonderheft 40/2007. Wiesbaden: VS Verlag, S. 13-35.