

Eva-Maria Wutte-Kirchgatterer

## Vom Wegnehmen der Grenze

---

*Ein Interventionsforschungsprojekt zur Situation  
im grenzübergreifenden EU-Programm  
Slowenien-Österreich 2007 bis 2013*

**disserta**  
Verlag

**Wutte-Kirchgatterer, Eva-Maria: Vom Wegnehmen der Grenze. Ein Interventionsforschungsprojekt zur Situation im grenzübergreifenden EU-Programm Slowenien-Österreich 2007 bis 2013, Hamburg, disserta Verlag, 2016**

Buch-ISBN: 978-3-95935-306-9

PDF-eBook-ISBN: 978-3-95935-307-6

Druck/Herstellung: disserta Verlag, Hamburg, 2016

Covergestaltung: © Annelie Lamers

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

---

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und die Diplomica Verlag GmbH, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Alle Rechte vorbehalten

© disserta Verlag, Imprint der Diplomica Verlag GmbH  
Hermannstal 119k, 22119 Hamburg  
<http://www.disserta-verlag.de>, Hamburg 2016  
Printed in Germany

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>6</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	<b>6</b>
<b>Danksagung und persönliche Gedanken zum vorliegenden Buch</b> .....	<b>7</b>
<b>Vorwort</b> .....	<b>8</b>
<b>Einleitende Gedanken zum Thema</b> .....	<b>10</b>
<b>Europäische Grundgedanken</b> .....	<b>12</b>
<b>Aufbau des Buches</b> .....	<b>18</b>
<b>Forschungsfokus</b> .....	<b>20</b>
Die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ).....	20
Die Europäische Territoriale Zusammenarbeit zwischen Slowenien und Österreich .....	25
System- und Themenabgrenzung .....	34
<b>Forschungsmethodik</b> .....	<b>36</b>
Intervention und dialektische Methode .....	36
Interventionsforschung und ihre Bedeutung für den Forschungsgegenstand.....	44
Beschreibung der Vorgehensweise und Reflexion des Forschungsprozesses.....	53
Zum Nutzen und Wirken des EU-Programms.....	69
Zur Entwicklung des EU-Programms.....	88
Zu den Voraussetzungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit .....	97
Zu den Spannungsfeldern der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.....	107
Gruppendynamische Phänomene .....	132
<b>Hintergrundtheorien und Widersprüche des Forschungsfeldes</b> .....	<b>148</b>
Wie Grenze wirkt und wahrgenommen wird .....	149
Geschichtlicher Exkurs über Gemeinsamkeiten, Bedrohungen und (unbewusste) Ängste .....	166
Zum dialektischen Hintergrund der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Slowenien und Österreich.....	197
Vertrauen als qualitative Komponente der europäischen Integration .....	218
<b>Gelingensfaktoren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Österreich und Slowenien</b> .....	<b>236</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>242</b>
<b>Glossar und Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>255</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Territoriale Zusammenarbeit in Europa in der Förderperiode 2007 bis 2013 .....	23
Abbildung 2: Bilaterale ETZ-Programme mit österreichischer Beteiligung 2007 bis 2013 .....	25
Abbildung 3: Das Programmgebiet des grenzübergreifenden Programms Slowenien–Österreich 2007 bis 2013 .....	26
Abbildung 4: Mehr-Ebenen-Planung der EU-Regionalprogramme .....	28
Abbildung 5: HX-Verwirrung I .....	42
Abbildung 6: HX-Verwirrung II/Auflösung .....	43
Abbildung 7: Forschungskreislauf .....	53
Abbildung 8: Relevante Umwelten des Begleitausschusses.....	137
Abbildung 9: Prozessethische Verortung der relevanten Widersprüche der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Slowenien und Österreich.....	217

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verteilung der Interviewpartnerinnen und -partner.....	61
Tabelle 2: Gegensatzpaare Wahrheitsverständnis .....	210

## **Danksagung und persönliche Gedanken zum vorliegenden Buch**

Den Anfang dieser Studie festzumachen, ist ein schwieriges Unterfangen, da er sich aus einer Reihe von Begebenheiten, denen wieder Ereignisse und Überlegungen vorausgingen, zusammensetzt. Einige davon wurden mir erst im Zuge des Forschungsprozesses bewusst. Da ist zum einen meine Familie, insbesondere meine Kinder, die den Verlauf der letzten Jahre maßgeblich beeinflusst, ja bestimmt, haben und mich trotz aller Einschränkung, die mir durch sie auferlegt ist, auch dazu motiviert und inspiriert haben, die intensive Auseinandersetzung mit einem sowohl beruflichen als auch persönlichen Thema zu suchen.

Den Anstoß, das Thema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu wählen, gab Dr. Erhard Juritsch, der mich persönlich, aber auch im Rahmen des KWF (Kärntner Wirtschaftsförderungs Fonds) tatkräftig unterstützte und ermutigte. Hinzu kam, dass mich die Forschungsmethode Interventionsforschung, die am Klagenfurter Institut für Organisationsentwicklung, Gruppendynamik und Interventionsforschung (vormals Institut für Interventionsforschung und Kulturelle Nachhaltigkeit) entwickelt und praktiziert wird, begeistert. Diese Methode halte ich für sehr geeignet, um praktische Problemstellungen zu bearbeiten. Für die Analyse eines grenzüberschreitenden EU-Programms, das aus programmtechnischer Sicht nahezu laufend evaluiert wird, bringt ein solcher Zugang neue Sichtweisen. Ein weiterer besonderer Dank gilt Em. O. Univ.-Prof. Dr. Peter Heintel. Ich konnte durch seine Art der fachlichen und persönlichen Unterstützung dieses Projekt zu einem guten Ende bringen. Die Auszeichnung, die ich im Rahmen des Wettbewerbs „Wissen schafft Europa in Kärnten“, der vom ehemaligen Landesrat Dr. Wolfgang Waldner initiiert und von Landeshauptmann Dr. Peter Kaiser fortgeführt wurde, erhielt, motivierte mich zusätzlich. Für die kritischen und inspirierenden Anregungen und gemeinsamen Reflexionen im Laufe des Forschungsprojekts bedanke ich mich bei meinen Kolleginnen und Kollegen, ganz besonders bei Erika Roblek, die mich aktiv bei der Rückkopplung unterstützte.

Die Untersuchung begann während der Übergangsphase zur EU-Förderperiode 2007 bis 2013, die aufgrund programmtechnischer Entwicklungen eine Herausforderung für alle beteiligten Regionen darstellte. Trotzdem wurde mein Vorhaben positiv aufgenommen und von den verschiedenen Institutionen der Verwaltung dieses EU-Programms sowohl in Österreich als auch in Slowenien unterstützt. Ich danke allen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern für die Bereitschaft, sich auf diesen Prozess einzulassen.

Für mich gibt es auch persönliche Bezugspunkte, nämlich das Interesse an Slowenien und der Mehrheiten-/Minderheitensituation in Kärnten. Ich lebe seit 2001 mit meiner Familie in Unterkärnten. Dieses Buch ist daher jedenfalls auch eine Auseinandersetzung mit meiner „neuen“ Heimat im zweisprachigen Grenzgebiet Kärntens.

## Vorwort

Projekte mit grenzüberschreitendem Charakter zu initiieren, ist seit längerer Zeit schon fester Bestandteil der EU-Förderpolitik. Durch diese Projekte soll die europäische Integration vorangebracht werden, sie sind auch Teil des „Friedensprogramms“, eines wichtigen Pfeilers der europäischen Politik.

Grenzen wurden einst aber auch im Sinne einer territorialen, staatlichen, nationalen Ordnung eingerichtet, um Staatsgebilde in sich einigermaßen vor Gewalt und Krieg zu schützen, Gewaltmonopole der Staaten wirksam werden zu lassen, Rechtsstaatlichkeit zu sichern und Wirtschaftsräume einzurichten. Grenzen sorgten für Stabilitätsaußenhalte, für einen Unterschied zwischen „Diesseits und Jenseits“, der für nationale Identitätsbildungen herangezogen werden konnte. Insofern haben Grenzen Tradition und ihre Überschreitung konfrontiert uns heute noch mit oftmals schwierigen Situationen. Aber auch „junge“ Nationen, gerade mit ihrer Nationen-Werdung beschäftigt, können nicht gleich wieder auf Grenzen verzichten. Die Grenze ist daher ein zentrales Thema dieses Buches.

Die Autorin, Frau Wutte-Kirchgatterer, ausgewiesen auch durch ihre Position als Mitarbeiterin des (KWF Kärntner Wirtschaftsförderungs Fonds) und zuständig für solche Projekte, hat sich nun vorgenommen, die österreichische/kärntnerische/slowenische Zusammenarbeit näher zu betrachten. Die auftretenden Schwierigkeiten werden analysiert.

Die Ursachen werden einerseits auf einer historischen Ebene gesehen:

- im nicht unproblematischen Verhältnis zwischen Kärnten und Slowenien,
- in der Bedeutung Sloweniens im altösterreichischen Staatenverband,
- in der Herauslösung aus dem jugoslawischen Staatsverband (die „Nationswerdung“),
- in der Tatsache, dass Slowenien als eigener Staat nur mit einem Partnerstaat Verträge abschließen kann (nicht mit einem Bundesland),
- in der Erfahrungsdifferenz, die durch den zeitlich unterschiedlichen Beitritt beider Länder zur EU zustande kommt.

Die andere, zweite Ebene lässt sich andererseits als die „institutions-geschichtliche“ bezeichnen:

- In Österreich ist man schon viel länger mit der Abwicklung von EU-Projekten beschäftigt, hat hier mehr Erfahrung und eine sich im Verlauf der Zeit pragmatisch zurechtgelegte Vorgangsweise,
- Slowenien, eine Zeit lang als ‚Musterschüler‘ bezeichnet, ist bestrebt, die EU-Vorgaben besonders genau zu berücksichtigen, ja keine Fehler zu machen, zu beweisen, dass es womöglich prinzipientreuer ist als sein Partner,
- diese Grundhaltung ist geeignet, gerade jene Möglichkeiten, die durchaus in der EU-Strukturpolitik vorhandenen regionalen und nationalen Besonderheiten nicht in vollem Ausmaß zu berücksichtigen.

Erste Erfahrungen mit grenzübergreifenden EU-geförderten Projekten waren geteilt. Es gab so manche „Scheinkooperationen“, die zwar das Budget sicherten, dem Förderungszweck aber nur marginal nachkamen. „Zentralen“ reagieren auf Missbrauch wie üblich: Über Bürokratie und ein Geflecht von Richtlinien wird die Kontrolle verstärkt. Daher ist immer ein Hauptthema: Wie findet die Befolgung der Richtlinien statt, welchen handhabbaren Umgang findet man mit der Bürokratie? Auch hier unterscheiden sich die Länder.

Die Autorin hat ihr Buch nach einem neuen in Klagenfurt entwickelten Forschungszweig ausgerichtet. Dieser, eine Spezifikation einer qualitativ-transdisziplinären Sozialforschung, ermöglicht eine Forschung nahe am „Gegenstand“ und nahe an den betroffenen Personen und Institutionen. Sie kommen selbst zu Wort, beschreiben konkrete Situationen, Schwierigkeiten und mögliche Lösungen. Dieses Vorgehen macht dieses Buch lebendig, man begleitet förmlich die Akteure und auch die Forscherin.

Interessant sind auch die „Gelingensvorschläge“. Sie legen ihren Fokus hauptsächlich auf die stattfindenden Kommunikationsprozesse in den Programmen. Was nämlich den verantwortlichen Personen besonders zu fehlen scheint, ist die Zeit, die auftretenden Schwierigkeiten eigenständig zu reflektieren und zu behandeln. So bleiben sie „Begleitmelodie“ und die Prozeduren laufen eher formal ab. Deshalb schlägt die Verfasserin Maßnahmen vor, die es ermöglichen, ein „reflektiertes Bewusstsein über die dem Programm inhärenten Widersprüche und Spannungsfelder“ zu entwickeln. Dafür bedarf es allerdings besonderer Prozesse und organisatorischer Vorsorge, die meistens fehlen.

Ich habe das Buch mit großem Interesse gelesen, und möchte es all jenen empfehlen, die es mit EU-geförderten grenzüberschreitenden Projekten und Programmen zu tun haben.

*Em. O. Univ.-Prof. Dr. Peter Heintel*

## Einleitende Gedanken zum Thema

Die Betrachtung der territorialen Grenze aus sozialwissenschaftlicher Perspektive gewinnt immer mehr an Bedeutung, weil die zunehmende Globalisierung und Europäisierung zu einem Funktionswandel dieser Grenzen führen. Die strukturierende und ordnende Funktion ist – zumindest innerhalb Europas – nicht mehr in dem Maße gegeben, wie sie noch im vorigen Jahrhundert versucht wurde aufrechtzuerhalten. Nationale Grenzen sind in Bewegung geraten. Innerhalb der Europäischen Union ist Grenzabbau zum Schlagwort geworden, während eine vehementere Abschottung an den EU-Außengrenzen betrieben wird. Es geht dabei einerseits um physische Maßnahmen, die zu setzen mit keinen allzu großen Problemen verbunden ist. Andererseits haben territoriale Grenzen auch soziologische und psychologische Wirkungen, die zu verändern und zu beeinflussen weitaus schwerer fällt.

Das Bewusstsein, dass Grenzen abseits der Geografie, der Geschichte, der Anthropologie oder der Verwaltungswissenschaften erforscht werden können, hat sich noch nicht in dem Maße durchgesetzt, das notwendig wäre, um einen wesentlichen Beitrag zu ihrer Überwindung oder zu einem adäquaten Umgang mit ihnen leisten zu können.<sup>1</sup> Noch weniger gibt es Studien, die sich unter diesem Aspekt mit speziellen Grenzsituationen und ihrer Auswirkung auf die dort lebenden Menschen beschäftigen.

Auch das Augenmerk dieser Studie lag zu Beginn nicht unbedingt auf der Grenze selbst, sondern ebenfalls auf der Verwaltung als staatlichem Akteur, der von Grenzen – in diesem Fall von der territorialen Grenze zwischen Österreich und Slowenien – betroffen ist. Während des Forschungsprozesses zeigte sich aber, dass alle Personen, die in diesem grenzüberschreitenden Programm der Europäischen Union (Ziel 3 – Europäische Territoriale Zusammenarbeit) tätig sind oder es nutzen wollen (Verwaltung als auch Projektträgerschaft), immer in Bezug auf (die) Grenze handeln. Dies passiert nicht immer explizit und bezogen auf die nationale Grenze an sich, sondern steht in Relation zu den vielfältigen Wirkungen und Wahrnehmungen im jeweiligen Kontext der Personen. Aus diesem Grund wurde in dieser Untersuchung versucht, das zusammenzufassen, was aus Sicht der betroffenen Akteurinnen und Akteure auf Verwaltungs- und Projektebene aus der Grenzgeschichte zwischen Österreich und Slowenien heraus bestimmend für die aktuelle Situation ist. All dies hat natürlich mit Verwaltungsgrenzen, mit politischen und ökonomischen, mit kulturellen und mit Sprachgrenzen zu tun. Darüber hinaus geht es vor allem auch um Widersprüche und Spannungsfelder, die diese Grenze impliziert und die zu möglichen Konfliktursachen werden können. Es geht außerdem um die sicherheits- und identitätsstiftende Funktion von Grenzen und um Grenzen im metaphorischen Sinn. Die ausführliche theoretische Bearbeitung des Themas Grenze und der mit diesem Begriff verbundene dialektische Hintergrund erscheinen mir daher sehr wichtig.

---

<sup>1</sup> Vgl. Eigenmüller, M./Vobruba, G. (2006): Warum eine Soziologie der Grenze? In: Eigenmüller, M./Vobruba, G. (Hrsg.): Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raumes. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 8f.



Es stand ein reicher und wertvoller Erfahrungsschatz von Menschen beidseits der österreichisch-slowenischen Grenze zur Verfügung, der es möglich machte, in authentischer Form das zutage zu fördern, worauf es bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen diesen Ländern/Regionen (Österreich mit den Bundesländern Burgenland, Steiermark und Kärnten sowie Slowenien) ankommt und was diese Zusammenarbeit im Rahmen eines EU-Programms kennzeichnet. Mit diesem umfassenden und gemeinsamen Wissen und Bewusstsein kann es leichter gelingen, tragfähige und stabile Beziehungen aufzubauen.

Eberndorf, September 2015

## Europäische Grundgedanken

„Territorialer Zusammenhalt – Vielfalt als Stärke“ ist der Titel einer Initiative der Europäischen Kommission, die 2008 einen ausgedehnten Konsultations- und Diskussionsprozess innerhalb der Europäischen Union nach sich zog. Den Anstoß dafür gaben Überlegungen, was denn mit dem Begriff „territorialer Zusammenhalt“ gemeint sein bzw. wie ein gemeinsames Verständnis dieses Begriffes hergestellt werden könnte, um so die Kohäsionspolitik zu verbessern und flexibler zu gestalten. Territorialer Zusammenhalt geht über die bereits existierenden Dimensionen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts hinaus. Der Vertrag von Lissabon verankert die territoriale Zusammenarbeit als eigenes gleichberechtigtes Ziel neben dem wirtschaftlichen und dem sozialen Ziel. Eine harmonische und ausgewogene Entwicklung innerhalb der EU erfordert die Einbeziehung territorialer Aspekte (Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftsdichte, Überwindung von Entfernungen, Teilungen und geografischen Besonderheiten), so war und ist man sich auf EU-Ebene einig. Sie führt aber nach Meinung der Europäischen Kommission auch zu einer Reihe von Fragen, mit denen sich die Europäische Union und insbesondere die Mitgliedsstaaten zu beschäftigen haben. Es geht um den Umfang und die Reichweite territorialer Maßnahmen, um Formen und die Verbesserung der Zusammenarbeit, um bessere Koordinierung, um neue territoriale Partnerschaften (territoriale Governance) und um das generelle Verständnis und die Akzeptanz des territorialen Zusammenhalts.<sup>2</sup>

Die territoriale Dimension spielt in der EU-Strukturpolitik seit jeher eine wichtige Rolle, da sie auf die Unterstützung benachteiligter Regionen und die Überwindung von „Wachstumsbeschränkungen“<sup>3</sup> abzielt. Der sektorale Zugang der EU-Politiken wurde um einen territorialen Zugang ergänzt bzw. mit diesem verknüpft. In der EU ist der territoriale Zusammenhalt seit Mitte der 1990er-Jahre Gegenstand des zwischenstaatlichen Dialogs, hauptsächlich in der Raumplanung. Dieser Dialog führte 1999 zur Annahme des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK), das wiederum eine Reihe wichtiger Initiativen nach sich zog, wie die erste Generation der transnationalen -INTERREG-Kooperationsprogramme und die Einrichtung des Beobachtungsnetzes für die Europäische Raumordnung (ESPON). Damit gewann die europäische Regionalpolitik an Einfluss auf staatlicher und regionaler Ebene.

Im Mai 2011 wurde die Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020 unter dem Titel „Für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen“ verabschiedet. Sie hebt abermals den hohen Stellenwert des territorialen Zusammenhalts hervor und gibt Empfehlungen für dessen Umsetzung und die Integration in die bestehenden Ansätze. Exemplarisch greife ich drei Punkte dieser Agenda heraus, die in Relation zu den

---

<sup>2</sup> Vgl. Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt – Territoriale Vielfalt als Stärke (2008), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, Brüssel: Europäische Kommission, S. 5ff.

<sup>3</sup> Vgl. Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt – Territoriale Vielfalt als Stärke (2008), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, Brüssel: Europäische Kommission, S. 10.

Ergebnissen dieses Forschungsprojekts gesetzt werden können. Die vorliegende Studie zeichnet durch das Einbeziehen der Betroffenen dieser Politikmaßnahmen ein Bild der Realität der grenzüberschreitenden Kooperation – die theoretischen Begriffe untenstehender Forderungen werden mit Inhalt und Leben gefüllt. Es hat daher Sinn, die drei nachfolgenden Beschreibungen der Bedeutung, die dem territorialen Zusammenhalt beigemessen wird, beim Lesen dieses Buches im Hinterkopf zu behalten:

- „Der territoriale Zusammenhalt ergänzt Solidaritätsmechanismen um einen qualitativen Ansatz und verdeutlicht, dass Entwicklungschancen nach Möglichkeit auf die Besonderheiten eines Gebiets zugeschnitten werden sollten. Regionen sind bei der Suche nach eigenen Wegen zu einer nachhaltigen Entwicklung möglicherweise auf Unterstützung von außen angewiesen, wobei besonderes Augenmerk auf rückständige Regionen zu legen ist. Abhängigkeiten der Regionen untereinander gewinnen zunehmend an Bedeutung; dies erfordert eine stetige Vernetzung, Zusammenarbeit und Integration verschiedener Regionen der EU auf allen maßgeblichen territorialen Ebenen.“<sup>4</sup>
- „[Die Vielfalt der Gebiete bietet Entwicklungspotenzial und der Verschiedenartigkeit lokaler und regionaler Gemeinschaften kommt dabei eine sehr wichtige Rolle zu.] Gebiete mit gemeinsamen Potenzialen und Aufgaben können gemeinsam nach Lösungen suchen und dabei ihr territoriales Potenzial im Wege des Erfahrungsaustauschs nutzen. Gebiete, deren Potenziale sich ergänzen und die oftmals Nachbarn sind, können ihre Kräfte bündeln, ihre jeweiligen Vorteile ermitteln und so zusätzliche Entwicklungsmöglichkeiten erschließen.“<sup>5</sup>
- „[Der ortsbezogene Ansatz der Politikgestaltung trägt zum territorialen Zusammenhalt bei.] Ausgehend von den Grundsätzen der bereichsübergreifenden Koordinierung, der evidenzgestützten Politikgestaltung und der integrierten Entwicklung von Funktionsbereichen wird das Subsidiaritätsprinzip mithilfe eines mehrstufigen Governance-Konzepts umgesetzt. Angestrebt wird die Aktivierung des territorialen Potenzials durch Entwicklungsstrategien, die auf lokalen und regionalen Erkenntnissen über die Bedürfnislage beruhen und auf die konkreten Vorteile und Faktoren gestützt sind, die zur Wettbewerbsfähigkeit von Orten beitragen.“<sup>6</sup>

Natürlich ist man sich auch auf EU-Ebene bewusst, dass insbesondere in den Grenzregionen der „neuen“ Mitgliedstaaten (v. a. seit 2004) und in den Regionen zu beiden Seiten des ehemaligen Eisernen Vorhangs noch einiges zu tun ist, um eine kohärente Politik für die Zusammenarbeit in sektoralen Bereichen zu entwickeln. Darüber hinaus bin ich zu der

---

<sup>4</sup> Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020 – Für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen, gemäß Übereinkunft auf dem informellen Treffen der für Raumordnung und territoriale Entwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister, Gödöllő, Ungarn, 2011, S. 3.

<sup>5</sup> Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020 – Für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen, gemäß Übereinkunft auf dem informellen Treffen der für Raumordnung und territoriale Entwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister, Gödöllő, Ungarn, 2011, S. 4.

<sup>6</sup> Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020 – Für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen, gemäß Übereinkunft auf dem informellen Treffen der für Raumordnung und territoriale Entwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister, Gödöllő, Ungarn, 2011, S. 3.

Überzeugung gelangt, dass viele Probleme nicht in vorhandene Politikbereiche der Europäischen Union eingeordnet werden und daher auch nicht immer mit den vorgesehenen bzw. existierenden Mechanismen und Instrumentarien gelöst werden können. Doch die Verantwortung für das Gelingen und Vertiefen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist nicht nur auf EU-Ebene zu sehen, sondern liegt zu einem großen Teil in der Eigenverantwortung der beteiligten Länder und Regionen mit ihren Institutionen, Organisationen und letztendlich den Personen selbst. Das erfordert, so meine ich, eine erweiterte Diskussion, die weg von der (moralischen) Verpflichtung zur Kooperation mit dem Nachbarland und über die politisch-rechtlich-formale Vorgabe seitens der Europäischen Union hin zur Suche der grundlegenden, auch sozialpsychologischen, Ursachen für Schwierigkeiten gehen muss.<sup>7</sup> Die speziellen Problemfelder und deren Ursachen exemplarisch anhand der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Österreich und Slowenien herauszuarbeiten und daraus Gelingensfaktoren für eine solche Zusammenarbeit zu entwickeln, ist daher das Ziel dieser Studie.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Slowenien und Österreich fristete in den 1990er-Jahren ein Schattendasein, das einerseits auf die erst 1995 und 2004 erfolgten EU-Beiträge Österreichs und Sloweniens, andererseits auf die damalige Dominanz der wirtschaftlichen Agenden innerhalb der EU, aber auch auf das geringe Interesse und fehlende Initiativen vor Ort zurückzuführen ist. Bis heute konnte diese Benachteiligung nicht zur Gänze abgelegt werden. Die politischen, aber auch regionalen Kontakte zu Slowenien waren zu dieser Zeit schwach ausgeprägt und bewegten sich vor den offiziellen EU-Programmen im Rahmen von Kontaktkomitees oder Grenzkommissionen auf diplomatischer und politischer Ebene. In Kärnten gab und gibt es außerdem Kontakte der slowenischen Volksgruppe nach Slowenien. Regionalentwicklung über die Grenze bzw. Kontaktaufbau und -pflege wurde in den 1990er-Jahren jedoch nicht ernsthaft und strukturiert betrieben.

Der EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995 brachte für die bis dahin eigenständige und endogene Vorgangsweise in der Regionalentwicklung sowohl konzeptuell-inhaltlich als auch operativ und institutionell große Veränderungen mit sich, da von nun an EU-Vorgaben einen immer größeren Stellenwert einnahmen.<sup>8</sup> Die grenzüberschreitenden EU-Programme wurden neben anderen EU-Initiativen und Programmen zu Elementen der Regionalentwicklung, mit denen man sich aber erst nach und nach vertraut machen musste. Damit war man auf regionaler Ebene in mehrfacher Hinsicht gefordert: Einerseits mussten die gewohnten Wege in der Regionalentwicklung im strategisch-konzeptuellen Sinn verlassen werden und andererseits musste man sich inhaltlich-operativ über die „Grenzen“ (regionale, nationale, territoriale Grenzen, Verwaltungsgrenzen, mentale Grenzen) zu bewegen beginnen.

---

<sup>7</sup> Vgl. Heintel, P. (1982): Zur Sozialpsychologie des Mehrheiten-/Minderheitenproblems. In: Arbeitsgemeinschaft Volksgruppenfragen an der Universität Klagenfurt (Hrsg.): Kein einzig Volk von Brüdern. Studien zum Mehrheiten- /Minderheitenproblem am Beispiel Kärntens. Österreichische Texte zur Gesellschaftskritik, Band 9, Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, S. 301.

<sup>8</sup> Vgl. Heintel, M. (2001b): *Mainstream Regionalentwicklung*. In: *Landnutzung und Landentwicklung* Heft 5/2001, Berlin: Blackwell Wissenschaftsverlag, S. 194f.

Ein Blick über die Grenze nach Slowenien förderte in den 1990er-Jahren große Disparitäten, aber auch große Hoffnungen zutage, denen man sich ab 1995 im Rahmen des PHARE CBC-Programms und nach dem EU-Beitritt Sloweniens 2004 im Rahmen des damaligen INTERREG-Programms zu widmen begann. Der Funktionswandel der nationalen Grenze konfrontierte die Menschen der Grenzregion mit kulturellen, sozialen und ökonomischen Differenzen, die bis zu diesem Zeitpunkt durch eine territoriale Grenze im Sinne einer klaren Trennung geregelt schienen.<sup>9</sup> Auch für Österreich und im Speziellen für die an den ehemaligen Osten angrenzenden Bundesländer sollten die historischen Momente Anfang der 1990er-Jahre sehr bedeutsam sein, verlor damit doch eine über etwa ein Jahrhundert teilweise umkämpfte nationalstaatliche Grenze ihre trennende und spaltende Kraft – sie wurde zu einer EU-Binnengrenze. Bald wurden mit EU-Programmen offizielle Anstöße zur Zusammenarbeit gegeben, damit die Länder zusammenwachsen und ehemals periphere Regionen aus ihrem Dornröschenschlaf geweckt werden konnten. Trotz aller anfänglichen Euphorie beidseits der Grenze Ende der 1990er-Jahre wollte sich eine tragfähige Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene, die nunmehr auch zum allgemeinen politischen Bekenntnis zählte, nicht so recht einstellen. Je länger und intensiver die Zusammenarbeit dauerte und je mehr sie auch (formal) in den folgenden Förderperioden von der Europäischen Kommission eingefordert wurde, desto schwieriger und konfliktreicher wurde sie. Folgender Ausschnitt aus dem Evaluierungsbericht zur Zwischenbewertung der Kärntner INTERREG-Programmteile beschreibt die damalige Haltung verantwortlicher Personen: „*INTERREG hatte in Kärnten eine längere Anlaufphase. In der Kärntner Politik und Verwaltung hat INTERREG teilweise eine geringe Akzeptanz; die geringe Dotation und die anspruchsvollen Kriterien sowie die viele Mühe, die in der komplizierten Abwicklung steckt, lassen eher zum Ziel 5b ausweichen, wo mit weniger Aufwand auch gute Förderungen zu lukrieren sind. Politisch und in der Bevölkerung gibt es teilweise noch Desinteresse, gegen eine engere Kooperation mit Slowenien.*“<sup>10</sup>

Dennoch entwickelte sich in den Folgeperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter. Es kam zu inhaltlichen Änderungen, neuen EU-Reglements, höheren Dotationen, einer institutionellen Neuausrichtung und einer engeren grenzüberschreitenden Verschränkung. Die formal-organisatorisch-rechtliche Ebene veränderte sich von Förderperiode zu Förderperiode für diese grenzüberschreitende Gemeinschaftsinitiative maßgeblich: Die Anforderungen erhöhten sich mit dem Anspruch, die Kooperation zu vertiefen, und was in den Anfängen vielleicht oberflächlich „erledigt“ werden konnte, bedurfte nunmehr auf Verwaltungs- und Projektebene einer intensiveren Auseinandersetzung. Vieles konnte plötzlich nicht mehr verdrängt oder verharmlost werden, denn es mussten *gemeinsame* Lösungen gefunden und praktiziert werden. Unterschiede und Widersprüche traten deutlicher und unmittelbarer zutage, sie entwickelten sich zu Konflikt- und Problemfel-

---

<sup>9</sup> Vgl. Neumann, M. (2004): Einführung. In: Banse, C./Strobe, H. (Hrsg.): Nationale Grenzen in Europa. Wandel der Funktion und Wahrnehmung nationaler Grenzen im Zuge der EU-Erweiterung, Frankfurt am Main: Europäischer Verlag der Wissenschaften, S. 9.

<sup>10</sup> Zwischenevaluierung der INTERREG-II-A Außengrenzprogramme (bearbeitet von der TRIGON Entwicklungs- und Unternehmensberatung GmbH), Schriftenreihe ÖROK 149, Wien, 1999.

dern und im direkten Kontakt, insbesondere auf Verwaltungsebene, ging es im Hintergrund oft um Abgrenzungs- und Anpassungsprozesse, um Sozial-dynamiken zwischen den Partnern, um die Stärkung oder das Finden der eigenen Identität und um Macht und Einfluss in der eigenen Region genauso wie im Verhältnis zu anderen Regionen. Der dahinterliegenden Motivationslagen und Ursachen war und ist man sich im gegenseitigen Verhältnis meistens nicht bewusst.<sup>11</sup> Insbesondere zwischen Slowenien und Österreich treten und traten auf Verwaltungsebene immer wieder massive Verständnis- und Koordinationsprobleme auf. Verhaltensweisen, Handlungen und Haltungen werden und wurden nicht verstanden, werden und wurden als Affront wahrgenommen und führten zu Frustration und ungelösten Konflikten. Es kann beobachtet werden, dass es grundsätzlich schwerfällt, das Fremde, das Andersartige im Gegenüber anzunehmen, sich damit auseinanderzusetzen, es zu verstehen und es auszuhalten. Im besonderen Verhältnis Österreichs/Kärntens zu Slowenien spielen in diesem Zusammenhang aber auch reale historische Ereignisse und Erfahrungen eine Rolle, auf die in weiterer Folge eingegangen wird.

Es stellt sich – vor dem Hintergrund all der Erfahrungen, die die beiden Länder in den vergangenen rund 20 Jahren in diesem EU-Programm gemacht haben – immer wieder von Neuem die Frage, wie diese grenzüberschreitende Zusammenarbeit gelingen könnte, wie es möglich gemacht werden kann, trotz aller Verschiedenartigkeit gut zusammenzuarbeiten und diese existierende Vielfalt – wie eingangs erwähnt – auch auf regionaler Ebene dauerhaft als Chance, Bereicherung und Stärke zu begreifen. Wie kann die grenzüberschreitende Zusammenarbeit tatsächlich zu etwas „Höherem“, einem mit Leben gefüllten Wert werden, der den territorialen Zusammenhalt stärker werden lässt?

Diese Fragestellung lässt sich wohl auf jede Form der Kooperation übertragen, da es auch im nicht-interkulturellen Bereich zu Patt-Situationen kommen kann, die ausweglos im Sinne einer *gemeinsamen* Weiterentwicklung erscheinen, obwohl man aufeinander angewiesen ist bzw. Kooperation anstrebt. Ratlosigkeit der Betroffenen und Frustration machen sich breit, es stellen sich Fragen nach dem Sinn, wohin denn alles führen soll und ob man nicht einfach die Zusammenarbeit beenden sollte. Manchmal tut man aber auch so, als ob nichts wäre, flüchtet sich in Formalitäten oder Oberflächlichkeit und versucht so, die von übergeordneter Stelle vorgegebene Pflicht mehr schlecht als recht zu erfüllen. Kooperation bleibt als formale Hülse bestehen. Erfolgreich, zufriedenstellend, erfüllend und Sinn stiftend ist eine solche Zusammenarbeit aber nicht. Fremdsteuerung und Fremdbestimmung durch formal-sachliche, theoretische Ziele und Vorgaben stehen für die Endlichkeit und Erschöpftheit von Kooperationen, denn wenn der Sinn der Zusammenarbeit ständig im Außen gesucht und vorgegeben wird und es nicht gelingt, zu einer gemeinsamen Autonomie im Miteinander zu gelangen, dann ist damit auch die Handlungs- und Arbeitsfähigkeit und somit die Entwicklungsfähigkeit massiv behindert. Mehr Klarheit über die Gesamtsituation – abseits von Programmregularien und formalen Ansprüchen – als Voraussetzung für Kooperation zu erlangen, würde den Beteiligten neue Möglichkeiten eröffnen.

---

<sup>11</sup> Vgl. Heintel, P. (1982), S. 301.

Ausgangspunkt dieser Forschungsarbeit sind jene Personen, die in und mit diesem EU-Programm arbeiten, es verwalten bzw. von diesem als Projektträgerinnen und Projektträger betroffen sind. Sie werden in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt, denn sie kennen, zumindest implizit, am besten die kritischen Punkte, die sich immer wieder in Form von Handlungs- und Reaktionsmustern zeigen und zu Konflikten führen. Es sind soziale Phänomene, die neben sachlichen Phänomenen eine wichtige Rolle spielen; ihnen wird in diesem interkulturellen Zusammenarbeitsprogramm wenig Raum gegeben und sie bleiben daher verborgen, unreflektiert und unbearbeitet. Es wurde mithilfe von Interviews versucht, diese sozialen Phänomene und Komponenten neben anderen Einflussfaktoren, wie etwa Sprachhürden, Auffassungen über den Zweck und Nutzen der Zusammenarbeit oder Spannungsfelder in Form von historischen Ungleichzeitigkeiten oder systemischen Widersprüchen, explizit und sichtbar zu machen. Es wurden Hypothesen generiert, die sich mit diesen Themenfeldern beschäftigen. Verdichtet wurden diese Ergebnisse zu zentralen Hintergrundtheorien, die zu einem besseren Verständnis und der Entwicklung von Gelingensfaktoren für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit dienen sollten.

Der EU-Kontext, der mittlerweile in die breite gesellschaftliche Diskussion vorgedrungen und oft negativ besetzt ist, stellt für diese Studie eine besondere Herausforderung dar, der in der Form begegnet wird, sich so gut es geht auf dieses konkrete Zusammenarbeitsprogramm zwischen Slowenien und Österreich zu konzentrieren und nicht in Verallgemeinerungen und die pauschale Verurteilung der Europäischen Union zu verfallen. Auch bei den Interviews wurde versucht, den Fokus darauf zu halten, was denn konkret beobachtet, erfahren und als schwierig bzw. angenehm und positiv erlebt wird. Es ging daher nicht darum, EU-Programme mit ihren Zielen, Regeln und Formalismen generell zu hinterfragen oder zu analysieren, sondern darum, mit der Grundannahme der Europäischen Union als Friedensprogramm auf die Kooperation und die Entwicklungsmöglichkeiten zweier Länder, eines Grenzraumes, zu blicken.

## Aufbau des Buches

Die vorliegende Studie gliedert sich in einen *theoretischen Teil*, der einerseits versucht, dieses EU-Programm der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) zwischen Österreich und Slowenien mithilfe von Daten und Fakten zu beschreiben, und sich andererseits mit der Forschungsmethodik bzw. dem Forschungsprozess auseinandersetzt, und in einen *Ergebnisteil*, der aus im Forschungsprozess entwickelten Hypothesen, Hintergrundtheorien und der Darstellung von Gelingensfaktoren besteht.

Während der Studie bemerkte, dass die Forschungsmaterie und das Forschungsfeld, in dem ich mich bewegte, für nicht in diesem Bereich tätige Menschen oft schwer zu verstehen ist. Als involvierte und beruflich mit EU-Programmen befasste Person ging ich manchmal wie selbstverständlich davon aus, dass grundlegende Mechanismen, Herangehens- und Sichtweisen, aber auch Fachtermini für nicht EU-Materien-Vertraute bekannt sind bzw. zum allgemeinen Wissen über die Europäische Union zählen. Rück- und Verständnisfragen machten mir – insbesondere während der Seminare – bewusst, dass ich als Forscherin in meiner Mehrfachrolle von Systemblindheit erfasst wurde bzw. dass ich vieles unreflektiert übernommen bzw. vorausgesetzt und weiterverarbeitet habe. Darauf wurde ich durch außenstehende Personen aufmerksam gemacht. Dieses Feedback regte in mir reflektierende Prozesse an und diese mitgeteilte Außenwahrnehmung half mir, in Distanz zu mir und meiner Forschungsstudie zu treten. Ich konnte mir mithilfe dieses Feedbacks und Aufmerksam-Machens meiner Vorannahmen und Vorurteile besser bewusst werden und verstand den Sinn dieses obligatorischen methodischen Schrittes in der Interventionsforschung.

Ich widme am Beginn dieses Buches einen erheblichen Teil der Darstellung jenes EU-Programms, mit dem sich diese Untersuchung beschäftigt. Diese Darstellung erhebt aufgrund der Fülle an Gesetzestexten, involvierten Institutionen und Organisationen auf verschiedenen Verwaltungsebenen jedoch nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, sondern soll vielmehr dabei helfen, das nötige Hintergrundwissen zu erwerben. Erklärungen für EU-Fachtermini und Abkürzungen befinden sich im Glossar. Damit hoffe ich eine entsprechende Grundlage für die nachfolgenden Auswertungsergebnisse der empirischen Untersuchung zu schaffen.

Ein weiterer Abschnitt des theoretischen Teils widmet sich der Darstellung der Forschungsmethodik. Nachdem die Interventionsforschung aus dem gängigen Wissenschaftssystem ausschert bzw. sich von ihr abhebt, bedarf es einer ausführlicheren Beschreibung der ihr zugrunde liegenden Paradigmen und Grundannahmen. Darauf aufbauend werden der Prozess und die Erfahrungen zusammengefasst.

Der empirische Teil der Untersuchung widmet sich in einem ersten Schritt der Zusammenfassung und Verdichtung der Interviewergebnisse zu Hypothesen. Es wurden alle Hypothesen, außer jene, die sich mit dem Themenkomplex der gruppenspezifischen Betrachtung des Begleitausschusses beschäftigt, einer Rückkopplung an die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner unterzogen. Die Hypothesen widmen sich verschiedenen Aspekten des



Programms: Der Bogen wird ausgehend vom Nutzen, den dieses Programm stiftet bzw. stiften soll, über Sprache als Voraussetzung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bis hin zu Spannungsfeldern in der Praxis gespannt. So gewinnt man einen vielfältigen Eindruck über die soziale Konstellation des beforschten Systems und seine Wirklichkeiten. In einem weiteren Schritt wurde versucht – bereits im Hinblick auf die Entwicklung von Gelingensfaktoren –, spezifische Hintergrundtheorien zu formulieren, die im Forschungsfeld implizit existierende Themen und Hintergrunddimensionen aufbereiten, aber in der Praxis gewöhnlich nicht offen thematisiert werden. Abschließend werden zusammengefasst Faktoren beschrieben, die einer guten und zukunftsfähigen Zusammenarbeit zwischen den beiden Staaten im Rahmen dieses Programms zuträglich sein könnten.

## Forschungsfokus

### Die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ)

Die Kohäsionspolitik ist seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) ein wichtiges Element der EU-Politik. Sie geht davon aus, dass zwischen reicheren und ärmeren Regionen in der Europäischen Union eine Umverteilung des materiellen Wohlstandes stattfinden soll, um die Folgewirkungen der ungleichen wirtschaftlichen Entwicklung auszugleichen. Mit Programmen zur Kohäsionspolitik investierte die Europäische Union von 1988 bis 2004 hauptsächlich in die südlichen EU-Regionen, in Irland und ab 1990 in die neuen deutschen Bundesländer. Nach der großen EU-Erweiterung 2004 um zehn neue, vor allem osteuropäische, Mitgliedstaaten verschärfte sich zunächst das Entwicklungsgefälle zwischen den Regionen. Die meisten Kohäsionsmittel fließen seitdem nach Osteuropa.

Auf der europäischen Ebene sind für die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (2007 bis 2013) 2,52 % aller Kohäsionsmittel bzw. 7,75 Milliarden Euro bestimmt. Der größte Teil davon, und zwar 73,86 % der Mittel bzw. 5,576 Milliarden Euro, ist für die grenzübergreifende Zusammenarbeit bestimmt, 20,95 % bzw. 1,582 Milliarden Euro für die transnationale Zusammenarbeit und 5,19 % bzw. 392 Milliarden Euro für die interregionale Zusammenarbeit.<sup>12</sup>

1990 wurde mit der Gemeinschaftsinitiative INTERREG begonnen, die Regionen innerhalb der EU auf eine Gemeinschaft ohne interne Grenzen vorzubereiten und strukturelle Probleme von Grenzregionen zu behandeln.<sup>13</sup> In EU-Papieren wird von einem „nahtlosen Europa“ gesprochen und basierend darauf wurde in der EU-Strukturfondsperiode 2007 bis 2013 die grenzüberschreitende Kooperation neben den anderen beiden territorialen Programmen, der transnationalen und der interregionalen Kooperation, am höchsten dotiert. Im Vergleich zu den „Mainstream-Programmen“ Ziel 1 (Konvergenz) und Ziel 2 (Regionale Wettbewerbsfähigkeit) erfuhr die territoriale Kooperation (Ziel 3) auch eine strukturelle Aufwertung, weil sie erstmals als drittes Ziel der EU-Kohäsionspolitik rechtlich verankert wurde und den Status eines selbstständigen Zieles erlangte.<sup>14</sup> Aus den Veränderungen, die dieses EU-Programm insbesondere mit der Förderperiode 2007 bis 2013 erfuhr, lassen sich spezifische Anstrengungen der EU ablesen: Sie widmet sich im Rahmen der Förderung der Kohäsion nach dem EU-Beitritt von zehn neuen Staaten im Jahr 2004 (darunter Slowenien) und dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens im Jahr 2007 verstärkt den speziellen Herausforderungen, die diese EU-Erweiterung im Südosten Europas mit sich bringt und sieht in der Kooperation verschiedener Regionen den Schlüssel für eine Stärkung und erfolgreiche Entwicklung der EU insgesamt. Für Guus Muijzers, Vertreter der Europäischen Kommission, u. a. als Desk Officer zuständig

---

<sup>12</sup> [http://www.si-at.eu/program\\_de/category/etc/](http://www.si-at.eu/program_de/category/etc/). (Zugriff: Februar 2014).

<sup>13</sup> Hummelbrunner, R./Wiederwald, D./Melidis, K. (2011): Europäische Positionen zu ETZ. In: 15 Jahre INTERREG/ETZ in Österreich: Rückschau und Ausblick, ÖROK Österreichische Raumordnungskonferenz, Schriftenreihe Nr. 183, Wien, S. 94.

<sup>14</sup> Europäische Kommission (2007): Die Kohäsionspolitik 2007–2013, Erläuterungen und offizielle Texte, Luxemburg, S. 24f.

für das Operationelle Programm Slowenien-Österreich 2007 bis 2013, „repräsentiert die grenzübergreifende Zusammenarbeit das Herz Europas. Man kann nicht erfolgreich sein, wenn man nicht mit seinem Nachbarn kooperiert. Es geht somit nicht um Solidarität, sondern um ein gutes Verständnis darüber, wo die langfristigen Interessen liegen. [...] Es wird nie einfach sein, da es viele verschiedene physische wie auch psychische Grenzen zu überwinden gilt. Dennoch gibt es keinen anderen Weg, um dauerhaften Frieden und Wohlstand zu erreichen [...]“<sup>15</sup> Die Befriedung des europäischen Kultur- und Sozialraumes war – vor dem Hintergrund, dass die europäische Vielfalt auch immer zu Konflikten und Kriegen geführt hat – ein, wenn nicht sogar *das* zentrale Motiv der verantwortlichen Staatsoberhäupter zu Beginn des Projekts Europäische Union.<sup>16</sup>

Worin wird aber der spezifische Mehrwert der ETZ-Programme gesehen? Was macht dieses Instrument der Kohäsionspolitik zu etwas Besonderem? Europäische Territoriale Kooperation soll zu einem integrierten Europa führen und die dazugehörigen Programme bilden den Rahmen für eine inter-institutionelle Kommunikation und Kooperation über nationalstaatliche Grenzen hinweg. In einem von der EU 2009 veröffentlichten Bericht, dem sogenannten Barca-Report, wird zusammenfassend Folgendes über die ETZ-Programme gesagt: „[...] the available evidence seems to suggest the following tentative conclusion [...]: First cross-border and transnational programmes have often helped to overcome institutional inertia, mobilising financial resources, stimulating economic, social and cultural exchanges and new relationships. Second, they have facilitated policy transfer and institutional adaption through networks. Third, the intensity and effectiveness of territorial cooperation vary greatly, with the greatest impact occurring in the regions where integration and cooperation are already well developed (e. g. Baltic Sea, Benelux area) within a pre-existing political or strategic framework. On the other hand, it has been suggested that territorial cooperation has encouraged new public conceptions of regions, and the creation of new ‚regional identities‘, institutions and cross-border governance systems: in some cases, local authorities have entered a field previously reserved for central state actors [...]“<sup>17</sup> Zentral erscheint in dieser Analyse die Feststellung, dass neben der Stimulierung des ökonomischen, kulturellen und sozialen Austausches die Herausbildung neuer „regionaler Identitäten“ und von Institutionen der grenzüberschreitenden Governance mit ETZ-Programmen gefördert werden. Der Hinweis, dass die jeweilige Ausgangssituation der betrachteten Regionen einen Einfluss auf die Reife, sprich die Intensität und die Effektivität, der Zusammenarbeit hat, ist ebenfalls wichtig. Der Autor dieses Berichts, Fabrizio Barca, meint, dass die territoriale Dimension die Grundlage der Programme und somit der EU-Kohäsionspolitik darstellen solle. Barca arbeitet mit dem

---

<sup>15</sup> Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo Slovenija (Hrsg.): E-Newsletter OP-S-A des operationellen Programms Slowenien-Österreich 2007–2013, Dezember 2012, Nr. 6, S. 3. Abrufbar im Internet. URL: [http://www.si-at.eu/news\\_de/detail/category/e-newsletter/op-s-a\\_6\\_ausgabe\\_dezember\\_2012](http://www.si-at.eu/news_de/detail/category/e-newsletter/op-s-a_6_ausgabe_dezember_2012). (Zugriff: 07.07.2013).

<sup>16</sup> Vgl. Hueglin, T. (1997): Die Neuordnung Europas als Chance eines regionalen Föderalismus. In: Jäger, T./Piepenschneider, M. (Hrsg.): Europa 2020 – Szenarien politischer Entwicklung, Opladen: Leske und Budrich, S. 99.

<sup>17</sup> Vgl. Barca, F. (2009): An agenda for a reformed cohesion policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca, S. 97f.

Begriff „place-based-policy“ im Gegensatz zu einem sektoralen Ansatz und meint damit „a policy aimed at giving all places the opportunity to make use of their potential (efficiency) and all people the opportunity to be socially included independently of where they live (social inclusion)“<sup>18</sup>. Diese Sichtweise spricht klar für eine Unterstützung von (Grenz-)Regionen, damit deren Potenziale identifiziert und genutzt sowie die dort lebenden Menschen in allgemeine gesellschaftliche Prozesse miteinbezogen werden und somit zur Entwicklung der gesamten Europäischen Union beitragen können. Die folgende Abbildung zeigt die im Rahmen von EU-Programmen kooperierenden Regionen.

---

<sup>18</sup> Jouen, M. (2009): The Barca Report: A Spring Clean for Europe’s Cohesion Policy, Notre Europe – Thinking a united Europe, European Commission, S. 3.

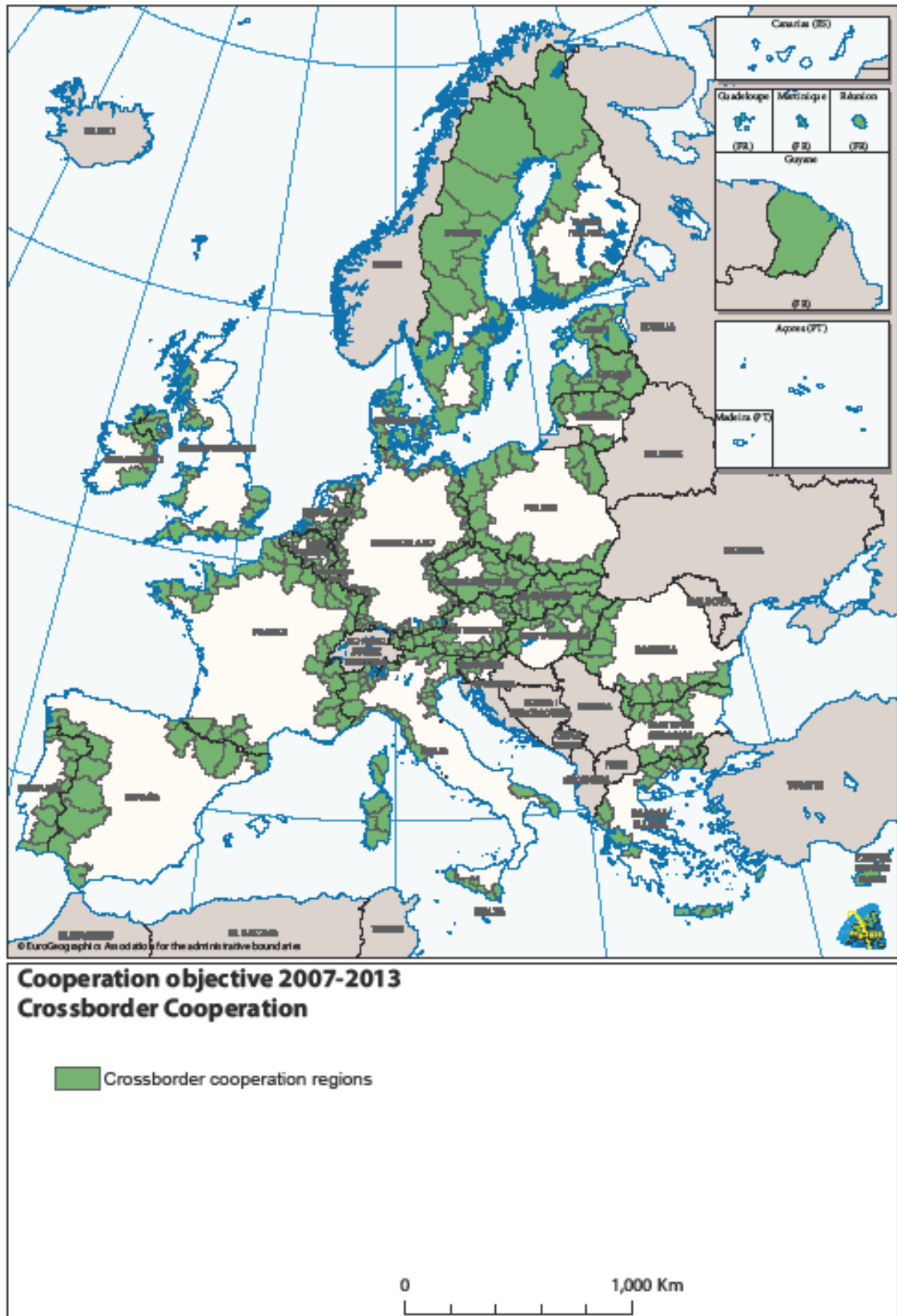


Abbildung 1: Territoriale Zusammenarbeit in Europa in der Förderperiode 2007 bis 2013;  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/images/map/cooperat2007/crossborder/crossborder25\\_eu\\_06-pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/images/map/cooperat2007/crossborder/crossborder25_eu_06-pdf)  
 (Zugriff: Jänner 2014)

Bei den laufenden ETZ-Programmen – in der Programmperiode 2007 bis 2013 waren es 52 – ist zwischen jüngeren Programmen mit einer kürzeren Geschichte der Zusammenarbeit entlang der neuen Binnen- und Außengrenzen der EU, wo hauptsächlich der soziokulturelle Mehrwert zum Tragen kommt, und den reiferen Programmen mit einer längeren Kooperationserfahrung, wo neben dem soziokulturellen Mehrwert auch der sozioökonomische Mehrwert sichtbar wird, zu unterscheiden. Begründet wird dies in einer von der Österreichischen Raumordnungskonferenz 2011 durchgeführten Evaluierung der INTERREG/ETZ-Programme u. a. damit, dass legale und administrative Barrieren, die in jüngeren Kooperationsbeziehungen noch nicht überwunden bzw. geregelt wurden, die Zusammenarbeit behindern.<sup>19</sup> Die Unterscheidung in jüngere und reifere Kooperationen ist nachvollziehbar. Dennoch bleiben die Subsumierungen unter soziokulturellen und sozioökonomischen Vorteilen oberflächlich und unzureichend argumentiert. Die Kooperationsbeziehung zwischen Slowenien und Österreich ist unter „jüngere“ Kooperation einzuordnen und ein Interviewpartner, der seitens der EU für sämtliche ETZ-Programme entlang des ehemaligen Eisernen Vorhangs zuständig ist, brachte den Zustand der Zusammenarbeit folgendermaßen auf den Punkt: *„Es ist tatsächlich ein Scarf. Ein Abzeichen. Wie heißt das? Eine Narbe in Europa. Und die sieht man noch immer. Und man spürt sie noch, ja. Also, in der Verwaltungskultur, in der Logik.“* (IP8-EU-V)

Es geht also um viel mehr als bloß um administrative und legale Hürden, die zwischen den Ländern nach wie vor bestehen und überwunden werden sollen. Es geht um historische Entwicklungen und Erfahrungen und deren Auswirkungen auf die Gegenwart, um kulturelle und soziale Phänomene, die sich in administrativen oder sachlichen Dingen zeigen können, aber tiefer verwurzelt sind. Eine Nutzen- bzw. Wirkungsdiskussion von EU-Programmen hat daher in jedem Fall differenziert und tiefgründig zu erfolgen, wenngleich sich manche Beobachtungen für Generalisierungen und einfache Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge als Rechtfertigung anbieten. In der vorliegenden Studie wird auf den Nutzen und die Wirkung, die das Programm Slowenien-Österreich nach Meinung der beteiligten Interviewpartnerinnen und Interviewpartner generiert, abgestellt. Die Aussagen und Meinungen werden zu den formulierten Zielen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit und somit zur Kohäsionspolitik der EU in Beziehung gesetzt. Zuvor wird noch die Ausgangssituation im ETZ-Programm Österreich-Slowenien in der Förderperiode 2007 bis 2013 beschrieben.

---

<sup>19</sup> Hummelbrunner, R./Wiederwald, D./Melidis, K. (2011): Europäische Positionen zu ETZ. In: 15 Jahre INTERREG/ETZ in Österreich: Rückschau und Ausblick, ÖROK Österreichische Raumordnungskonferenz, Schriftenreihe Nr. 183, Wien, S. 94f.

## Die Europäische Territoriale Zusammenarbeit zwischen Slowenien und Österreich

Die Zusammenarbeit zwischen Slowenien und Österreich im Rahmen von EU-Programmen begann mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahr 1995 und durchlief in der Folge verschiedene Phasen. Slowenien konnte in den ersten Jahren als EU-Beitrittskandidat im Rahmen des PHARE-Programms an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit partizipieren und sich damit gleichzeitig auf den EU-Beitritt vorbereiten. Die Handlungsmöglichkeiten waren aber für Slowenien in dieser Phase stark eingeschränkt und in ein enges Korsett gepresst. Seit 2004 ist auch Slowenien EU-Mitglied und wurde damit vollwertiger Partner im grenzüberschreitenden Programm mit Österreich. Die Förderperiode 2007 bis 2013 ist daher die erste, in der beide Staaten gleichberechtigt an diesem Programm partizipieren konnten.

Kärnten war in der Förderperiode 2007 bis 2013 als Partnerregion an zwei von sieben österreichischen ETZ-Programmen beteiligt (Programm Österreich-Slowenien und Programm Österreich-Italien).

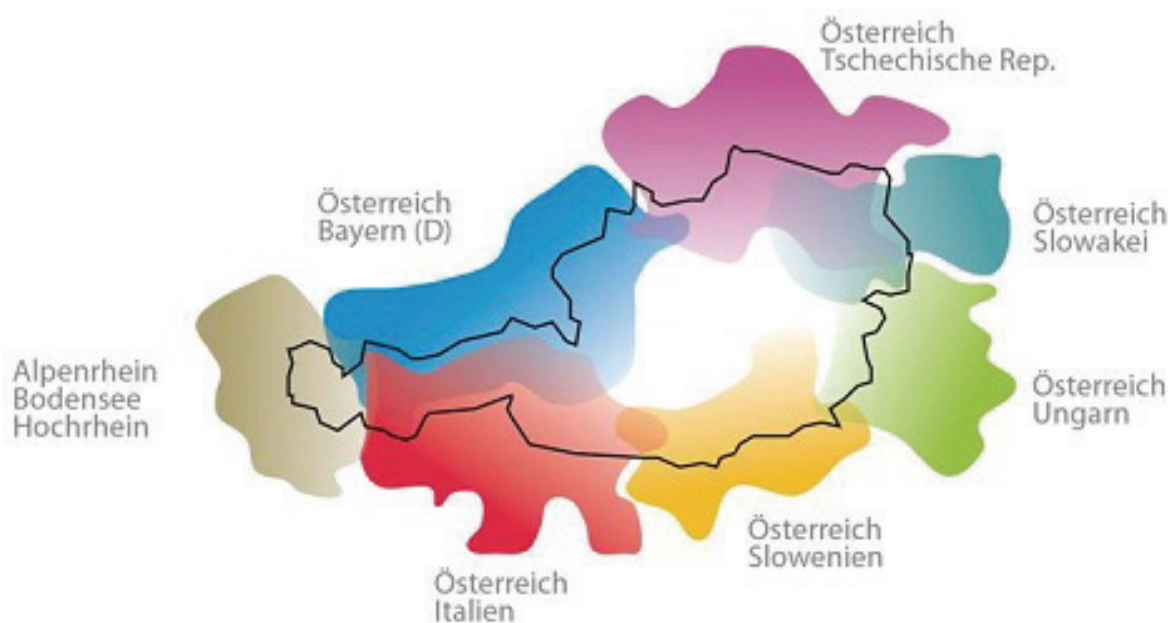
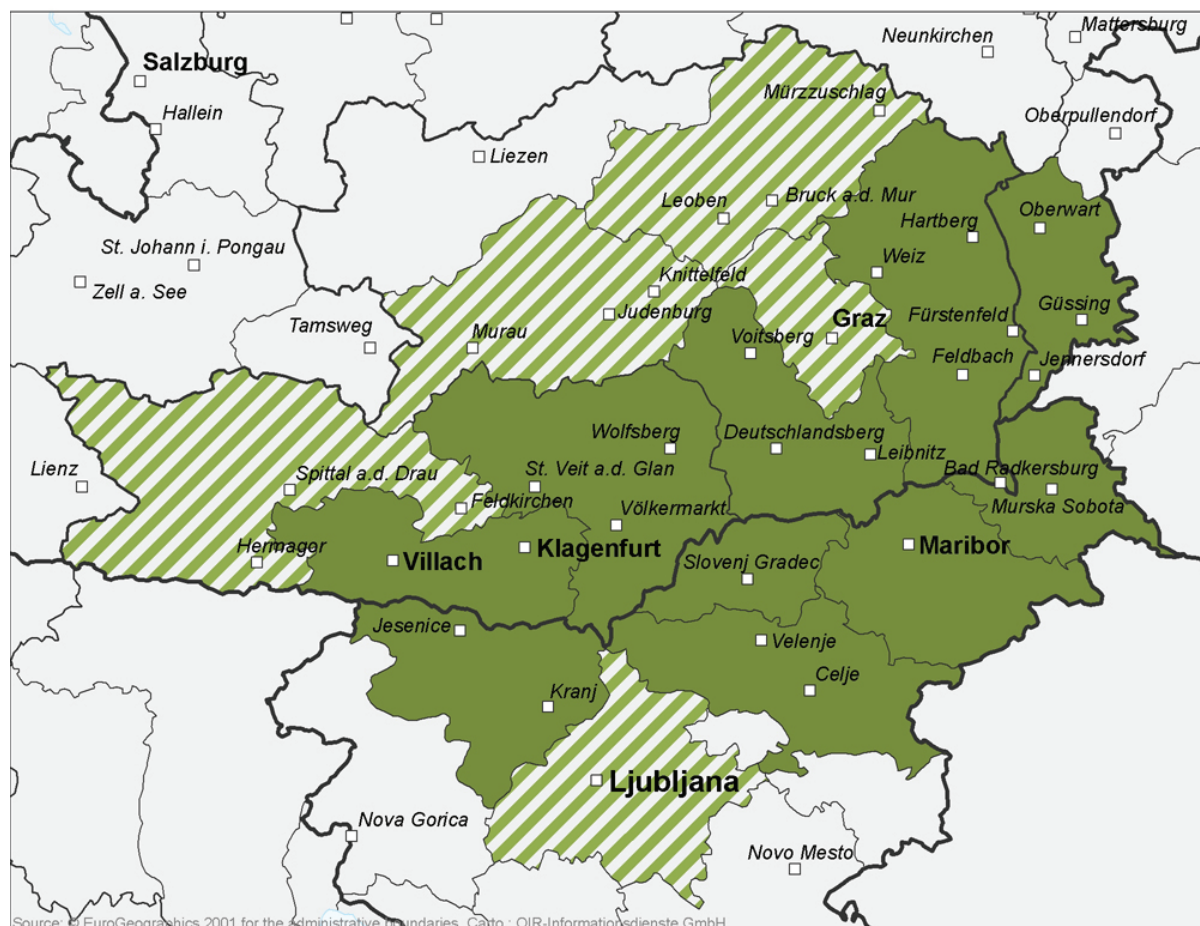


Abbildung 2: Bilaterale ETZ-Programme mit österreichischer Beteiligung 2007 bis 2013; BKA © ÖIR Informationsdienste GmbH.

## Das Programmgebiet

Innerhalb eines definierten geografischen Gebietes ist es Projektträgerinnen und Projektträgern erlaubt, Projekte im Rahmen dieses EU-Programms einzureichen und abzuwickeln. Dieses Gebiet wird im EU-Jargon auch als „zuschussfähiges Gebiet“ bezeichnet.

### Objective 3 Austria - Slovenia



Source: © EuroGeographics 2001 for the Administrative boundaries, Carto: ÖIR-Informationdienste GmbH.

#### Programme area

Core programme area  
in line with article 7(1)  
of the general Structural  
Funds regulation



Extended programme area  
in line with article 21(1)  
ERDF regulation



#### Administrative boundaries

~ NUTS 0

~ NUTS 1

~ NUTS 2

~ NUTS 3

□ Cities

Draft:  
ÖIR-Managementdienste GmbH

**Abbildung 3: Das Programmgebiet des grenzübergreifenden Programms Slowenien–Österreich 2007 bis 2013; ÖIR Managementdienste GmbH.**

Das Programmgebiet des operationellen Programms Slowenien–Österreich 2007 bis 2013 bestand aus den folgenden zuschussfähigen Regionen der NUTS 3 und wuchs im Vergleich zur Vorperiode um die Gebiete Südburgenland, Obersteiermark Ost und West sowie Osrednjeslovenska:



- In der Republik Slowenien zählten folgende Gebiete zur zuschussfähigen Region: Gorenjska, Koroška, Savinjska, Podravska, Pomurska in Osred-njeslovenska;
- In der Republik Österreich gehörten folgende Gebiete zum zuschussfähigen Gebiet: Oststeiermark, West- und Südsteiermark, Graz, Obersteiermark-Ost, Obersteiermark West, Klagenfurt-Villach, Unterkärnten, Oberkärnten und Südburgenland.

Die Gesamtbevölkerung des Programmgebiets lag bei 3.250.000 Personen, die Länge der gemeinsamen Grenze betrug 330 km. Im Programmgebiet werden verschiedene Sprachen gesprochen: Italienisch im Westen und Ungarisch und Kroatisch im Osten. Es gibt eine slowenische Minderheit in Kärnten, eini-ge Kroaten und Roma im Burgenland und eine ungarische Minderheit in Pomurska. Seit frühen Zeiten gibt es innerhalb des Programmgebiets traditionelle geschichtliche und ethnische Beziehungen und kulturellen Austausch.

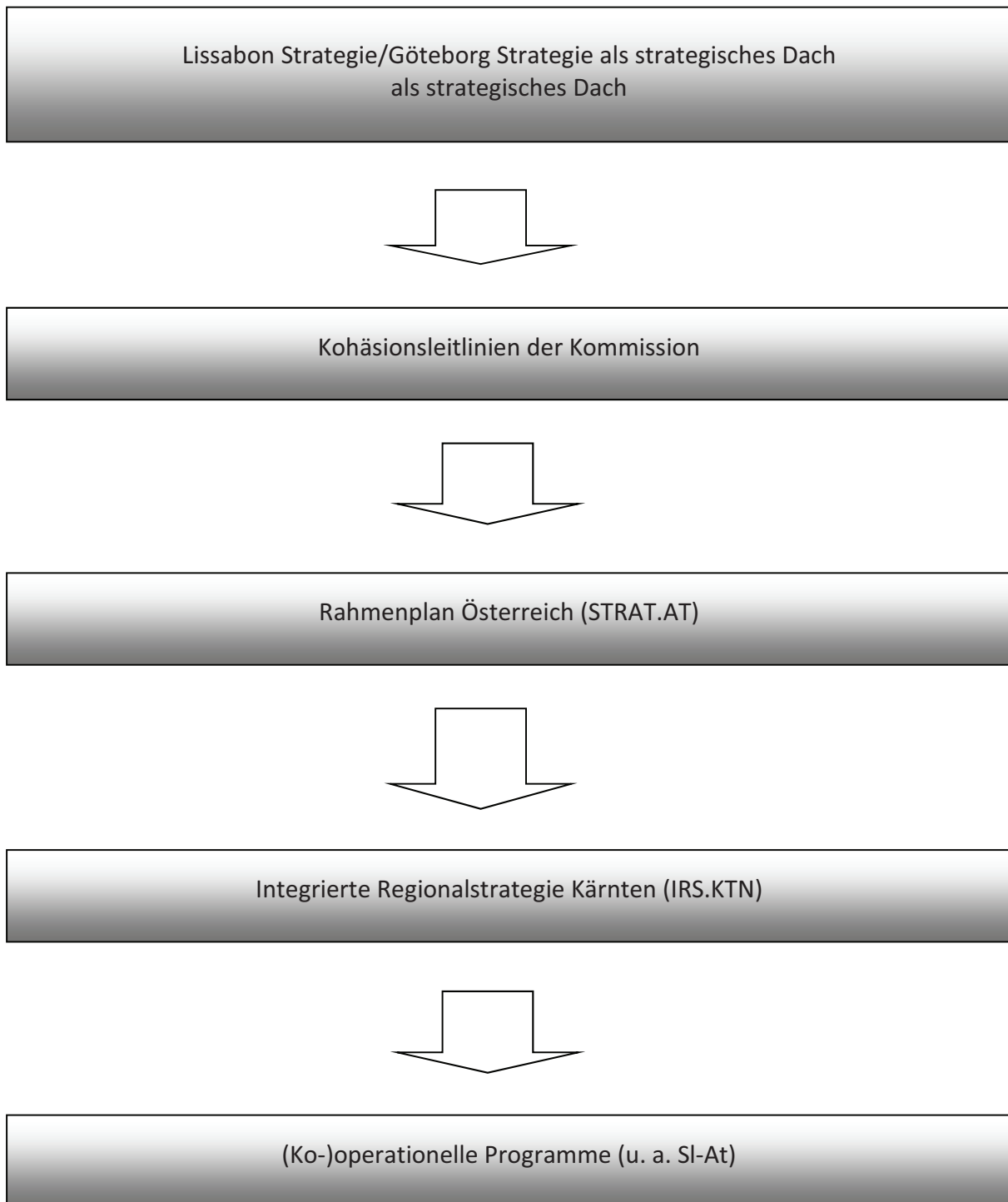
Das Programmgebiet ist der geografische Kern eines größeren transnationalen Kooperationsgebietes, das die nordöstlichen italienischen Regionen Veneto, Friuli-Venezia-Giulia, ganz Slowenien, die Subregionen Kroatiens (Rijeka, Zagreb) und die Region Westpannonien in Ungarn umfasst.

### **Das operationelle Programm**

Die Grundlage der Programmfinanzierung jedes grenzüberschreitenden Programms bildet ein operationelles Programm<sup>20</sup>, das in einem Mehr-Ebenen-Planungsprozess für jeweils eine Förderperiode erarbeitet wird. Die Genehmigung erfolgt durch die Europäische Kommission, die dieses Programm inhaltlich, aber vor allem im Hinblick auf das eingerichtete Verwaltungs- und Kontrollsystem, überprüft. Im Laufe der Förderperioden stiegen die Ansprüche seitens der Kommission an die Erarbeitung dieser Programme immer mehr. Die Programme wurden umfangreicher und stärker in Bezug zu anderen EU-Strategien und die regionalen Gegebenheiten gestellt.

---

<sup>20</sup> Operationelles Programm Grenzübergreifende Zusammenarbeit Slowenien-Österreich 2007-2013, Ziel 3 – Europäische Territoriale Zusammenarbeit, Dezember 2007, genehmigt in der Entscheidung der Kommission Nr. C(2007) 6607 vom 21.12.2007.



**Abbildung 4: Mehr-Ebenen-Planung der EU-Regionalprogramme<sup>21</sup>**

Auch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Slowenien und Österreich wurde im Vorfeld der Strukturfondsperiode 2007 bis 2013 ein solches Programm erarbeitet. An diesem Prozess waren Mitglieder der nationalen Verwaltungsbehörden, zwischengeschal-

<sup>21</sup> EU-Programme 2007-2013, Integrierte Regionalstrategie für die neue EU-Strukturfondsperiode (IRS.KTN), KWF Kärntner Wirtschaftsförderungs Fonds, 2005, S. 2.