Förderung öffentlich-privater Partnerschaften in transnationalen Projekten

Im Rahmen des Forschungsprojektes „Öffentlich-Private Partnerschaften in der transnationalen Zusammenarbeit – Möglichkeiten und Grenzen“ wurden im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die Rahmenbedingungen zur Einbindung privater Akteure in Projekte der transnationalen Kooperation (INTERREG B) analysiert.

Projektziele und Methoden

Private Akteure haben eine Schlüsselrolle in der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen, sind bisher aber noch nicht ausreichend in transnationale Projekte einbezogen. Zudem verfahren die einzelnen INTERREG-Kooperationsprogramme dabei sehr unterschiedlich.
Das Forschungsprojekt hat gezeigt, inwieweit es den INTERREG-Programmen derzeit gelingt, private Akteure in transnationale Projekte (INTERREG B) einzubeziehen, welche Vorteile ihre Beteiligung hat, welche Hemmnisse ihr zu Grunde liegen, und welche Schritte unternommen werden können, um private Akteure effektiver an INTERREG zu beteiligen.

Das Forschungsprojekt basierte auf Untersuchungen und Experteninterviews mit Akteuren aus allen fünf Kooperationsräumen mit deutscher Beteiligung (Ostseeraum, Nordwesteuropa, Nordseeraum, Mitteleuropa, Alpenraum). Die Validierung der Ergebnisse erfolgte durch zwei Expertenworkshops.

Beteiligung „privater Akteure“

In den INTERREG B Kooperationsräumen gibt es unterschiedliche Definitionen des Begriffs „privater Akteur“, die sich auch in unterschiedlichen Beteiligungsregeln niederschlagen. Daneben sind die europäischen Regelungen zur staatlichen Beihilfe eine wichtige Determinante für die Beteiligung. Diese Regeln sind allerdings komplex, nicht einfach im Kontext der INTERREG-Programme handhabbar und werden von Programmakteuren als risikobehaftet betrachtet. Während keine einheitlichen, für INTERREG B praktisch leicht umsetzbare Vorgaben existieren, haben Verwaltungsbehörden und Programmsekretariate unterschiedliche, von restriktiv bis aktiv unterstützende Praktiken zur Beteiligung privater Akteure entwickelt.

In den fünf INTERREG B Kooperationsräumen beteiligen sich derzeit (Stand 08/2011) insgesamt rund 300 private Partner[1], für deren Mitwirkung mehr als 50 Millionen Euro EFRE-Mittel eingesetzt werden. Dies entspricht etwa 8 % aller Partner und 7 % der bisher zugesprochenen EFRE-Mittel. Der Anteil privater Partner in INTERREG ist prozentual am höchsten im Nordseeraum (13%) und in Mitteleuropa (12%), während im Alpenraum (7%) und in Nordwesteuropa (6%) der Anteil nur halb so hoch ist; im Ostseeraum ist der Anteil privater Organisationen gering (2%). Diese Relationen gelten ebenfalls für den Anteil der privaten Partner an den vergebenen Fördermitteln.
Gegenüber dem Vorläuferprogramm INTERREG IIIB, verzeichneten vor allem der Nordseeraum und Nordwesteuropa Steigerungen der Anteile privater Akteure, während sich im Alpenraum und im Ostseeraum die direkte Projektmitwirkung privater Partner reduzierte.
Die Beteiligung privater Akteure an INTERREG B insgesamt steht allerdings im Missverhältnis zu der besonderen strategischen Wichtigkeit öffentlich-privater Partnerschaften, die in zahlreichen EU-Politikdokumenten eingefordert wird.

Hemmnisse und Handlungsempfehlungen

Die im Rahmen dieses Forschungsprojektes formulierten Handlungsempfehlungen verfolgen die Absicht, aufbauend auf einer umfangreichen Interview- und Validierungsphase, Vorschläge für einen Diskussionsprozess zwischen den beteiligten Akteuren zu machen. Die Projektauftragnehmer haben versucht, für alle als relevant identifizierten Hemmnisse Empfehlungen zu entwickeln, soweit dem nicht strukturelle Barrieren entgegen stehen (siehe die folgende Übersicht zu den Hemmnissen und Empfehlungen).

[1]Für diese auf Berechnungen des BBSR basierenden Daten werden „private Akteure“ verstanden als privatrechtlich organisierte, überwiegend gewinnorientierte, d.h. am Markt wirtschaftlich tätige Institutionen/ Unternehmen.

	Hemmnisse in der Beteiligung privater Akteure
Programm-Profilierung	• Unterschiedliche Profile der INTERREG-Programme führen besonders bei „Newcomern“ zu mangelhafter Übersichtlichkeit, die durch überlappende, nicht immer nachvollziehbare Programmräume verstärkt wird. • INTERREG steht in einzelnen Bereichen im Wettbewerb mit anderen Programmen mit z.T. besseren Konditionen bzw. weniger Aufwand. • Die Kommunikation der INTERREG-Programme ist nicht optimal auf private Akteure ausgerichtet. • Im Vergleich zu den Programmlinien von Ziel 1 und Ziel 2 wird INTERREG als „Nischeninstrument“ der Strukturförderung ohne starke Lobby wahrgenommen.
EU-Beihilferegeln	• Die EU-Beihilferegeln sind komplex und nicht leicht auf INTERREG anwendbar. Deshalb hat sich in einigen Programmräumen eine restriktive Umsetzungspraxis durchgesetzt. • Beihilferegeln werden nicht einheitlich interpretiert, die verfügbaren Beihilfeinstrumente werden teilweise nicht umfassend genutzt. • Programmakteure vermissen oft eine rechtlich verbindliche Beratung, klarere und praktikable Vorgaben und eine stärkere Abstimmung von nationalen Behörden und Dienststellen der Europäischen Kommission.
Verfahrensregeln	• Gemeinkosten sind teils nicht oder nur umständlich abrechenbar, obwohl sie aus betrieblicher Sicht Projektkosten darstellen; dadurch entsteht ein zusätzlicher Eigenanteil. • Aufgrund der Planungsvorgaben werden INTERREG-Regeln von privaten Akteuren als starr bzw. wenig problemadäquat wahrgenommen. • Die Vorgaben zur Auditierung haben aufwändige Prüfverfahren zur Folge und erfordern die Preisgabe sensibler Daten; die Handlungspraxis in den Kooperationsräumen ist unterschiedlich. • Der Schutz geistigen Eigentums ist nicht eindeutig sichergestellt; dies führt besonders bei Universitäten und privaten Partnern mit Entwicklungsaktivitäten zu Problemen.
Antragsverfahren	• Antrags- und Auswahlverfahren gelten teils als intransparent und aufwändig, Interessenvertreter des Privatsektors sind nicht gut genug in den Auswahlprozess eingebunden. • Evaluationskriterien für Projekte berücksichtigen Erfordernisse der Antragsteller z.T. ungenügend; häufig erfolgt „Input-“anstelle von „Ergebniskontrolle“.
Arbeitskulturen	• Private Akteure müssen sich an Arbeitskulturen des öffentlichen Sektors anpassen, insbesondere den z.T. langwierigeren Arbeitsabläufen. • Die Bereitstellung ausreichender Personalressourcen für ein INTERREG-Projekt ist besonders für kleine Unternehmen oft ein Problem.
Weitere Hemmnisse	• Fehlende Vorschuss- oder Abschlagszahlungen führen zu schlechter Liquidität, die besonders KMUs und Vereine trifft und über externe Kredite finanziert werden muss. • Die Fördersätze werden teils als zu niedrig betrachtet und sind recht unterschiedlich in den Programmräumen, was häufig als verwirrend empfunden wird. • Private Partner, insbesondere im IT-Bereich mit kurzen Innovationszyklen, benötigen kürzere Projektzyklen. • Programmgrenzen werden als artifiziell empfunden und die programmübergreifende Kooperation ist schwierig. • Die Datengrundlagen zur Beurteilung der Mitwirkung privater Akteure werden als unbefriedigend betrachtet.

Empfehlungen zur effektiveren Beteiligung privater Akteure	
• Vereinfachung der Implementierungsregeln, die auch eine Vereinheitlichung zur Folge hätte, würde die Effektivität und Attraktivität der INTERREG-Programme steigern. • Private und öffentliche Akteure sollten sich in gleicher Weise an INTERREG beteiligen können. • Fördersätze könnten nach Aktivitätstypen differenziert werden (höherer Fördersatz für Querschnittsaufgaben); analog Forschungsrahmenprogramm. • Zielgerichtete Programmkommunikation gegenüber privaten Akteuren; Unterstützung durch nationale Ebene (z.B. Fachministerien). • Förderung programmraumübergreifender Kooperation und unbürokratischere Nutzung der „20%-Regel“.	**Programm-Profilierung**
• Lösungsorientierte Anwendung der Prüfkriterien für staatliche Beihilfe durch verstärkte Einzelfallprüfung insbesondere der Kriterien „Selektivität“ und „ökonomisch begünstigende Wirkung“ (u.a. durch Übernahme der Handlungspraxis des Nordseeraums). • Einheitlichere und weniger von Risikodenken geprägte Handhabung der Beihilferegeln (nur falls Prüfkriterien zutreffen): De-Minimis, Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AG-VO), Notifikation. • Da INTERREG B Projekte in wesentlichen Punkten von einzelstaatlicher Vergabepraxis abweichen, sollte deren Beihilferelevanz grundsätzlich geprüft werden (z.B. auf Grundlage von Artikel 107 (3) des EU-Vertrages).	**EU-Beihilferegeln**
• Alle Kooperationsräume sollten Gemeinkosten abrechnen lassen (als Pauschale oder als Teil der First-Level-Auditierung). • Teilnahmemöglichkeiten mit reduziertem Administrationsaufwand sollten erweitert werden (z.B. Status als Sub-Partner). • Definition eindeutiger Regeln zum Schutz des geistigen Eigentums (entsprechend der Praxis des Forschungsrahmenprogramms).	**Verfahrensregeln**
• Stärkere Nutzung des zweistufigen, aber zeitlich gestrafften Antragsverfahrens und effektivere Unterstützung unerfahrener Partner. • Bessere Vertretung privater Akteure in den Programmgremien, z.B. Interessenvertreter in nationalen INTERREG-Ausschüssen. • Ergebnisorientiertes Projektmonitoring („Output- anstatt Input-Orientierung“).	**Antragsverfahren**
• Unterschiedliche öffentliche und private Arbeitskulturen sollten bewusster für eine erfolgreiche Projektumsetzung genutzt werden; Programmsekretariate sollten dies noch besser unterstützen.	**Arbeitskulturen**
• Vorschüsse bzw. Abschlagszahlungen zur Verbesserung des „Cashflow“ sollten (wie in anderen EU-Programmen) ausgezahlt werden. • In Projektvorbereitung und Gestaltung der Förderverträge sollten der Notwendigkeit flexiblerer Projektgrößen und -laufzeiten sowie Änderungen bei der Projektumsetzung stärker Rechnung getragen werden. • Bessere Bedingungen für raumübergreifende Projekte sollten geschaffen werden. • Einheitliche Maßstäbe zur Beurteilung der Mitwirkung privater Akteure (Datenbasis, Definitionen) sind erforderlich.	**Weitere Hemmnisse**

Vorteile der Beteiligung privater Akteure in INTERREG

INTERREG gilt aus Sicht vieler privater Akteure als potentiell erfolgversprechendes Programm.

Die Interviewpartner dieser Studie bezeichneten INTERREG als

- ein gutes Werkzeug zur Erschließung neuer Märkte und zum Austesten neuer Ideen;
- eine Möglichkeit, Netzwerke zu schaffen und die Sichtbarkeit des Unternehmens im Markt zu erhöhen;
- ein Weg zur Kooperation zwischen Wettbewerbern eines Marktsegmentes;
- eine gute Gelegenheit, „EU-Erfahrung“ zu sammeln;
- eine gute Möglichkeit, eigene Themen intensiver mit europäischen Partnern zu bearbeiten;
- ein Weg, sich als potentieller Investor und Dienstleister zu profilieren.

Die Mitwirkung privater Partner hat auch Vorteile für die Kooperationsprojekte, denn diese können:

- das aktuelle und praktische Know-how privater Partner für Innovationen nutzen;
- Markt- und Marketing-Kenntnisse der Unternehmen für eine nachhaltige Projektumsetzung und praxisrelevante Ergebnisse gezielt integrieren;
- Netzwerke privater Unternehmen für alle Projektpartner erschließen;
- Kommunikationskanäle und technische Infrastrukturen privater Partner für das Projekt zugänglich machen.

Handlungsbedarf: Für eine effektivere Beteiligung privater Akteure in INTERREG

Das Forschungsprojekt kommt zu dem Ergebnis, dass einige konkrete Handlungsoptionen bisher ungenügend genutzt werden, aber kurz- und mittelfristig eine bessere Beteiligung privater Akteure ermöglichen könnten, ohne etwa rechtliche Risiken zu vergrößern.

Die Auswertung juristischer Literatur, zahlreicher Programmdokumente und anderer Materialien ergibt, dass der bestehende rechtliche Rahmen der staatlichen Beihilfe, einerseits

- Möglichkeiten bietet, um kurz- und mittelfristig öffentlich-private Kooperationen in INTERREG B Projekten regelkonform zu fördern, andererseits
- der Realität der INTERREG-Programme nicht ausreichend entspricht und daher die Beihilferelevanz in wesentlichen Aspekten neu betrachtet werden sollte.

Dabei ist klar, dass effektivere öffentlich-private Partnerschaften im komplexen Wirkungsgefüge von INTERREG nur schwer kurzfristig geschaffen werden können. Die aktuellen Diskussionen über die Zukunft von Interreg bieten eine Gelegenheit, kurz- und mittelfristige Empfehlungen vorzuschlagen. Durch deren Umsetzung können verbesserte Rahmenbedingungen für das Zusammenwirken öffentlicher und privater Partner in transnationalen Projekten geschaffen werden.

Weitere Informationen:

Den vollständigen Abschlussbericht für dieses Forschungsprojekt finden Sie unter: www.bbsr.bund.de > Forschungsprogramme > Allgemeine Ressortforschung > Raumordnung > Öffentlich-private Partnerschaften in der transnationalen Zusammenarbeit

Kontakt:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
E-Mail: interreg@bbr.bund.de