



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-Analysen KOMPAKT 11/2024

Europäische Kooperation ländlicher und wirtschafts- schwächerer Regionen

Anpassung an den Klimawandel, nachhaltige Sanierung von Stadtquartieren, verbesserte Mobilität in ländlichen Räumen: Wenn deutsche Kommunen und Regionen mit europäischen Partnern kooperieren, findet oft ein inspirierender Wissensaustausch statt. Ländliche und wirtschaftsschwächere Regionen profitieren besonders von diesem Austausch, stoßen aber auf Schwierigkeiten, da ihre Kapazitäten für Projektarbeit knapp sind.

Interreg B, ein europäisches Förderprogramm, ermöglicht transnationale Kooperation, etwa im Alpen- oder Ostseeraum. Dieser Beitrag untersucht für den Zeitraum 2000-2020, wie Interreg B ländliche und wirtschaftsschwächere Regionen in die europäische Zusammenarbeit einbinden. Es wird analysiert, ob die Programme durch ihre räumliche Fokussierung bessere Beteiligungsmöglichkeiten für diese Regionen bieten. Zum Vergleich werden die europaweiten Programme „Interreg Europe“, „Horizont 2020“ und „Interregionale Innovationsinvestitionen“ (I3) betrachtet.

Die Analyse zeigt, dass ländliche und wirtschaftsschwächere Regionen stärker an Interreg-Programmen teilnehmen als an Programmen wie „Horizont“ und I3. Unterschiede zwischen Interreg-Programmen zeigen, dass transnationale Programme besser auf politische Schwerpunkte reagieren können. Das Potenzial, ländliche Regionen stärker einzubinden, wird bei einigen Interreg-B-Programmen jedoch nicht vollständig ausgeschöpft. Zukünftig sollten diese Programme verstärkt auf eine räumlich-inklusive Kooperation setzen.

Analyse der Beteiligung an Interreg B und anderen EU-Programmen

von

Dr. Philipp Gareis
Jule Krolikowski
Jens Kurnol
Sina Redlich

Vorwort



Foto: Pictoremakers / Düsseldorf

Liebe Leserinnen und Leser,

in vielen europäischen Regionen wächst der gesellschaftliche Unmut – oft besonders dort, wo Herausforderungen wie demografische Veränderungen und wirtschaftliche Transformation zusammenkommen. Ein Schlüssel zu mehr Zusammenhalt liegt darin, gerade diese Regionen stärker zu unterstützen und ihren Zugang zu Fördermitteln sowie ihre Kooperationsmöglichkeiten zu verbessern.

Das BBSR engagiert sich als Mitglied der Begleitausschüsse in den sechs Interreg-B-Programmen mit deutscher Beteiligung. Ziel von Interreg ist es, durch transnationale Zusammenarbeit, etwa im Alpen- oder Nordseeraum, gemeinsame Herausforderungen anzugehen und den räumlichen Zusammenhalt in Europa zu stärken.

Unsere Analysen zeigen, dass Interreg mit seinem Fokus auf Regionalentwicklung ländliche und wirtschaftsschwächere Regionen besser einbindet als andere EU-weite Programme. Räumlich begrenzte Kooperationsmöglichkeiten können dabei helfen, dass strukturschwache Regionen sich stärker beteiligen. Dennoch gibt es Raum für Verbesserungen: Akteure aus verstädterten Gebieten haben nach wie vor bessere Chancen auf Fördermittel.

2025 wird die Europäische Kommission Vorschläge für die Kohäsionspolitik der Förderperiode 2028–2034 präsentieren. Das BBSR setzt sich dafür ein, dass die transnationale Zusammenarbeit weiter gestärkt wird und auch bislang weniger beteiligte Regionen bessere Chancen erhalten.

Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre!

Dr. Peter Jakubowski
Leiter der Abteilung Raum- und Stadtentwicklung im
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Einführung

Ein Ansatzpunkt für den Abbau von Disparitäten ist die stärkere Unterstützung von strukturschwachen Regionen. Welchen Beitrag leistet die transnationale Zusammenarbeit?

Ländliche Regionen und wirtschaftsschwächere Regionen mit einem BIP unter 75 % des EU-Durchschnitts haben im Vergleich zu städtischen Gebieten oftmals schlechtere Voraussetzungen, um Fördermitteln erfolgreich einzuwerben. Dies kann an geringeren Personalkapazitäten und wirtschaftlichen Ressourcen liegen. Dabei können gerade diese Regionen besonders von den Geldern profitieren: einerseits investiv, andererseits im Hinblick auf den Wissensgewinn und die Qualifizierung lokaler Lösungen.

Mit der Kohäsionspolitik will die Europäische Union wirtschaftliche und soziale Unterschiede zwischen den europäischen Regionen ausgleichen. Ziel ist es, den Zusammenhalt innerhalb der EU zu stärken und den Wohlstand in allen Teilen Europas anzugleichen.

Die räumlichen Kooperationsmöglichkeiten der analysierten Programme

Die EU-Programme Interreg Europe, Horizont 2020 und das Instrument für interregionale Innovationsinvestitionen (I 3) fördern einen europaweiten Erfahrungsaustausch. Interreg B

hingegen ermöglicht Kooperation in festgelegten transnationalen Programmräumen, innerhalb derer sich Projektkonsortien zusammenschließen und gemeinsam um Mittel bewerben können. Eine Kommune aus Nordrhein-Westfalen kann also beispielsweise in Horizont 2020 oder Interreg Europe mit Institutionen aus ganz Europa in einem Projekt kooperieren, ist aber im Programm Interreg B (mit Ausnahmen) an Partnerinstitutionen aus dem Programmraum Nordwesteuropa gebunden. Die transnationalen Interreg-B-Programme bedienen damit eine mittlere räumliche Ebene: Sie ermöglichen geographisch umfassendere Kooperationen als regionale, nationale und grenzübergreifende Programme, sind aber kleinräumiger aufgestellt als EU-weit agierende Programme (vgl. Abbildung 2).

Die Zielgruppen in den europaweiten und den transnationalen Programmen sind ähnlich. Der Unterschied besteht in den thematischen Schwerpunkten: Diese werden in den transnationalen Programmen entsprechend der Bedürfnisse der jeweils beteiligten Mitgliedstaaten, im Rahmen der Vorgaben der EU-Kohäsionspolitik, festgelegt und unterscheiden sich deshalb untereinander mitunter deutlich.

Übersicht der betrachteten EU-Programme

Interreg: steht für Europäische Territoriale Zusammenarbeit. Das Programm besteht seit 1997 und ist Teil der EU-Kohäsionspolitik. Interreg wird in den vier Strängen A, B, C und D umgesetzt (vgl. Abbildung 1). Hier betrachtet werden:

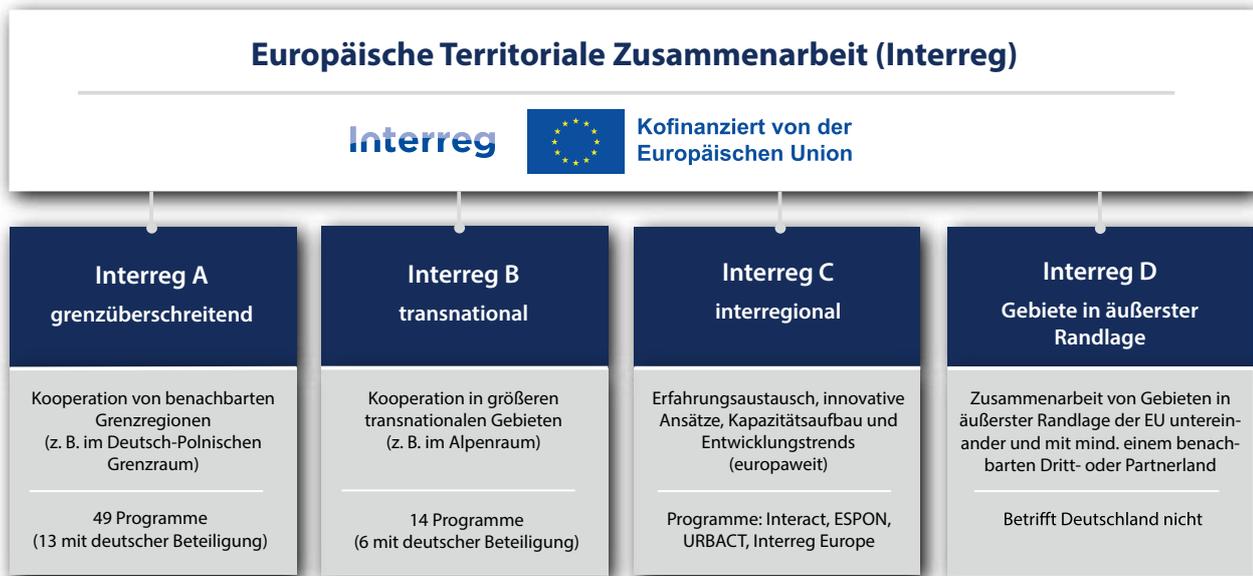
- Interreg B: Die transnationale Zusammenarbeit
- Interreg Europe: Ein Programm der interregionalen Zusammenarbeit (Interreg C).

Instrument für interregionale Innovationsinvestitionen (I3): Das Programm unterstützt Konsortien dabei, Innovation zu marktfähigen Produkten, Dienstleistungen und Lösungen weiterzuentwickeln sowie regionale und EU-weite Wertschöpfungsketten zu stärken. Das Programm besteht seit 2021 und ist Teil der EU-Kohäsionspolitik.

Horizont: ist das Rahmenprogramm der Europäischen Union für Forschung und Innovation. Das Programm besteht seit 1984. In der Förderperiode 2014–2020 lief es unter dem Namen Horizont 2020, in der aktuellen Förderperiode 2021–2027 unter dem Namen Horizont Europa. Es ist nicht Teil der Kohäsionspolitik der EU.

Abbildung 1

Übersicht Interreg-Programme



Quelle: BBSR o. J.

Die vorliegende Auswertung untersucht, ob die Festlegung bestimmter Förderschwerpunkte, und damit einhergehende räumlich begrenzte Kooperationsmöglichkeiten, in Beziehung zu einer stärkeren Beteiligung ländlicher und wirtschaftschwächerer Regionen stehen. Stellen transnationale Programmräume also eher eine Beschränkung der Kooperationsmöglichkeiten für Akteure aus diesen Regionen dar oder ergeben sich vielmehr breitere Beteiligungs-

möglichkeiten und damit ein Mehrwert im Kontext der Kohäsionsziele der EU?

Grundlage für die Auswertung ist die EU-KEEP-Datenbank, die Informationen zu allen im Rahmen von Interreg geförderten Projekten seit dem Jahr 2000 enthält. Die Datenbank weist zwar in Bezug auf die Untersuchung von kausalen Zusammenhängen Grenzen auf, ist aber für die hier untersuchten Fragestellungen gut

geeignet (vgl. Chilla/Lambracht 2022 zur Nutzung von KEEP). Die Datenbank ermöglicht grundsätzlich auch tieferegehende Analysen, zum Beispiel zur Rolle von Partnern aus Mittel- und Osteuropa (vgl. Peti et al. 2024). Für Horizont 2020 wurde CORDIS (2024) und für das I3-Instrument das EU Funding & Tenders Portal (2024) genutzt. Alle Analysen beziehen sich auf die statistische NUTS-3-Ebene, die in Deutschland Landkreise und kreisfreie Städte umfasst.



Ein Ansatzpunkt für den Abbau von Disparitäten ist die stärkere Unterstützung von ländlichen, strukturschwachen Regionen

Foto: fotograupner – stock.adobe.com

Entstehung von Interreg B

Die Förderschwerpunkte der transnationalen Interreg-B-Programme folgten wechselnden politischen Schwerpunktsetzungen im Spannungsfeld zwischen Raumentwicklung und Fachpolitiken.

Seit 1997 fördert die Europäische Union die transnationale Zusammenarbeit im Rahmen von Interreg B in europäischen Großregionen, das heißt in geografisch oder funktional miteinander verwobenen Regionen wie dem Alpen- und dem Nordseeraum. Über nationale Grenzen hinweg sollen Lösungen für gemeinsame räumliche Herausforderungen gefunden und auf diese Weise der räumliche Zusammenhalt in Europa gefördert werden. Dafür werden transnationale Kooperationsprojekte zwischen Regionen, Städten sowie wissenschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren unterstützt, zum Beispiel in den Themenfeldern Energie und Klimawandel, Umwelt- und Ressourcenschutz, Arbeitsmarkt, Soziales und Verkehr.

Die transnationalen Interreg-B-Programme wurden als Gemeinschaftsinitiative eingeführt. Sie bündelten verschiedene europäische Programme zur staatenübergreifenden Regionalentwicklung sowie zum Hochwasserschutz und unterstützen vor allem die Anwendung des 1999 verabschiedeten „Europäischen Raumentwicklungskonzeptes“ (EUREK). Diese Herkunft aus der Raumordnung ist auch in den folgenden europäischen Förderperioden sichtbar. Mit der Verabschiedung der „Lissabon-Strategie“ im Jahr 2000 und später der „Europa-2020-Strategie“ traten vermehrt die Förderung von

Arbeitsplätzen und Wachstum in den Vordergrund, gefolgt von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Damit rückten Fachpolitiken in den Fokus der Programme, die räumlich „blind“ sind und die besonderen räumlichen Anforderungen der Kooperationsräume nicht oder nur noch unzureichend berücksichtigen konnten (vgl. Dühr 2018; Louwers 2018).

Im Jahr 2009 änderte sich die Situation und raumbezogene Fragen wurden wieder deutlicher. Der Vertrag von Lissabon ergänzte im neuen Artikel 174 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) die bis damals gültige Zielsetzung für die Politik der EU erstmals um eine territoriale Komponente. Im gleichen Jahr beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten außerdem die erste „makroregionale Strategie“ für einen europäischen Großraum, die sich Aufgaben widmen soll, für die die EU zu groß, einzelne Mitgliedstaaten aber zu klein sind.

Heute wird Interreg in vier Ausrichtungen umgesetzt (vgl. Abbildung 1). Das BBSR ist Mitglied der Begleitausschüsse der sechs Interreg-B-Programme mit deutscher Beteiligung. Dort entscheidet es im Konsens mit den anderen beteiligten Staaten über die Förderschwerpunkte und die Genehmigung von Projektanträgen.

Entwicklung der Programmgeografien

Der Zuschnitt der Programmräume orientiert sich an geografischen und sozioökonomischen Verflechtungen, die betrachteten Programmräume blieben zwischen 2000 und 2020 überwiegend unverändert.

Wie kam es zu den Programmräumen?

Den ersten Vorschlag für eine transnationale Zusammenarbeit in europäischen Großregionen machte die Europäische Kommission im Jahr 1994 in ihrem Bericht „Europa 2000+: Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung“ (Europäische Kommission 1994). Der Zuschnitt dieser Programme orientierte sich an geografischen und sozioökonomischen Verflechtungen und umfasste neben der Raumentwicklung auch den grenzüberschreitenden Hochwasserschutz und Maßnahmen zum Umgang mit Trockenperioden. Sie deckten funktionale Räume ab, für die keine formalen Strukturen existierten. Der Bericht war ein wichtiger Baustein für das 1999 von den EU-Mitgliedstaaten verabschiedete EUREK. Mit diesem wurde der Einfluss verschiedener Politikfelder auf die Raumentwicklung in Europa verdeutlicht und eine wirksamere Koordinierung von Fachpolitiken und der verschiedenen Governance-Ebenen betont.

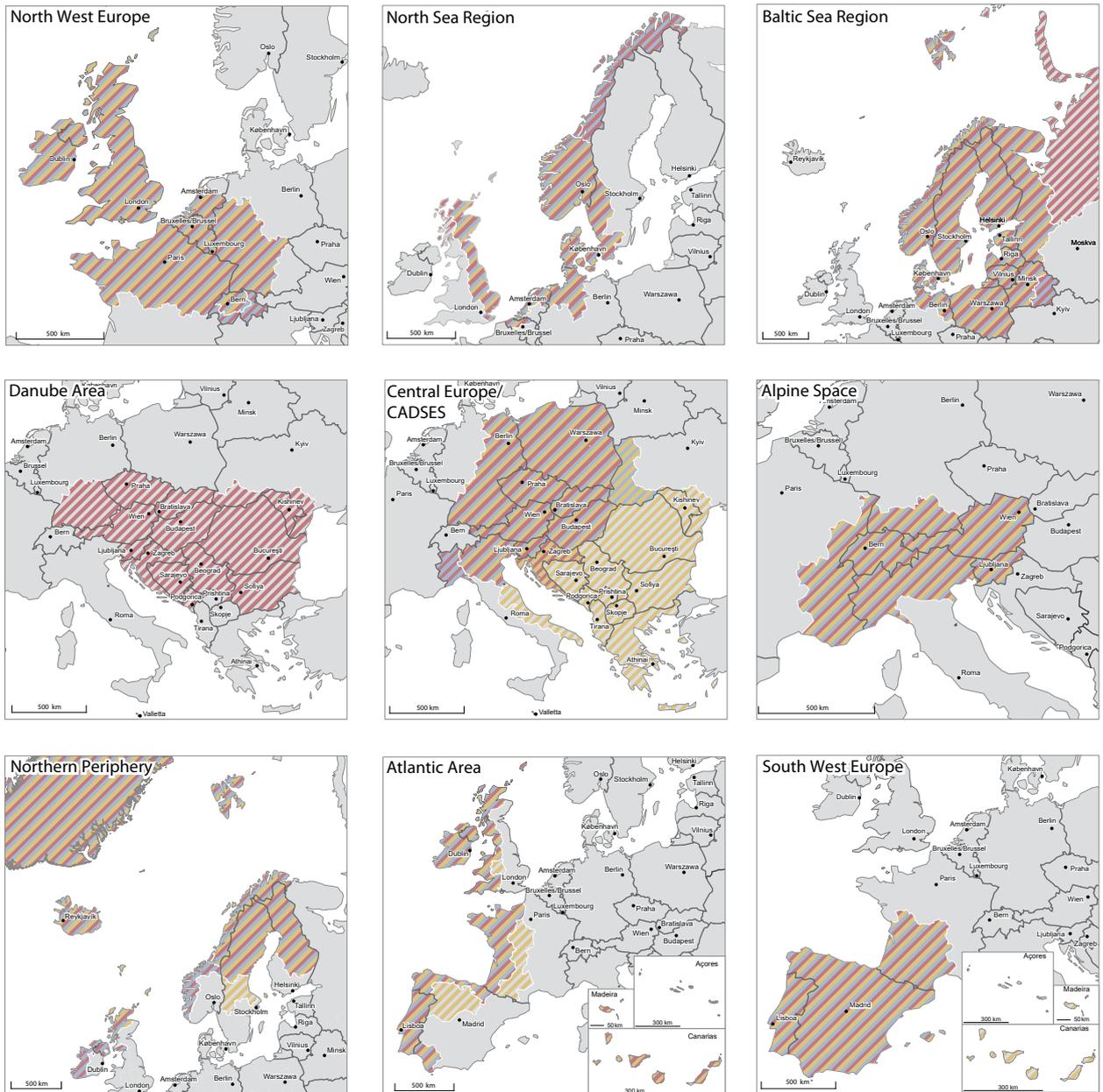
Die sich abzeichnende Bedeutung transnationaler Kooperationsregionen im Hinblick auf die Umsetzung der EUREK-Ziele veranlasste die Mitgliedstaaten, die EU-Institutionen um Unterstützung bei der Installation geeigneter Instrumente zu bitten. Die Gemeinschaftsinitiative INTERREG wurde daher von der anfänglichen Fokussierung auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit 1997 um einen Bereich zur „transnationalen Zusammenarbeit bei der Raumplanung“ erweitert (vgl. Dühr 2018).

Wie entwickelten sich die Programmräume?

Die Zahl der transnationalen Programme auf dem europäischen Kontinent ist von anfangs neun auf jetzt zwölf gestiegen. Die Karten (vgl. Abbildung 2) zeigt die sechs Programme, an denen Deutschland beteiligt ist sowie drei weitere Programmräume, die sich aufgrund ihrer räumlichen Stabilität für die folgende Analyse eignen. Dargestellt ist die Veränderung der Programmräume über drei Förderperioden zwischen 2000 und 2020. Einige der Programmräume wie das Alpenraum-Programm sowie Südwesteuropa sind in dieser Zeit unverändert geblieben. Andere Programmräume wurden regional angepasst, zum Beispiel der Nordseeraum und Nordwesteuropa, bei denen Norwegen bzw. die Schweiz zunächst nur regional und später mit dem gesamten Territorium beteiligt waren. Ein Sonderfall ist der mittel- und südosteuropäische Raum. Hier gab es vor den EU-Erweiterungen 2004 bzw. 2007 nur ein großes Programm (CADSES), das von der Ostsee bis nach Griechenland reichte. Nach den Erweiterungen wurde dieses Programm geteilt, zunächst für die Periode 2007 bis 2013 in die Programme für Mitteleuropa und für Südosteuropa. Mit der Einigung über die makroregionalen Strategien für den Donauraum und für die adriatisch-ionischen Länder wurden aus letzterem ab 2014 zwei eigene Programme.

Abbildung 2

Übersicht über die neun betrachteten Interreg-B-Programmräume dieser Analyse



-  Programmraumperiode IIB (2000–2006)
-  Programmraumperiode IVB (2007–2013)
-  Programmraumperiode VB (2014–2020)

© BBSR Bonn 2023 

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung Europa des BBSR
 Geometrische Grundlage: GfK Geomarketing; GISCO NUTS, Stand 2016
 Bearbeitung: R. Binot

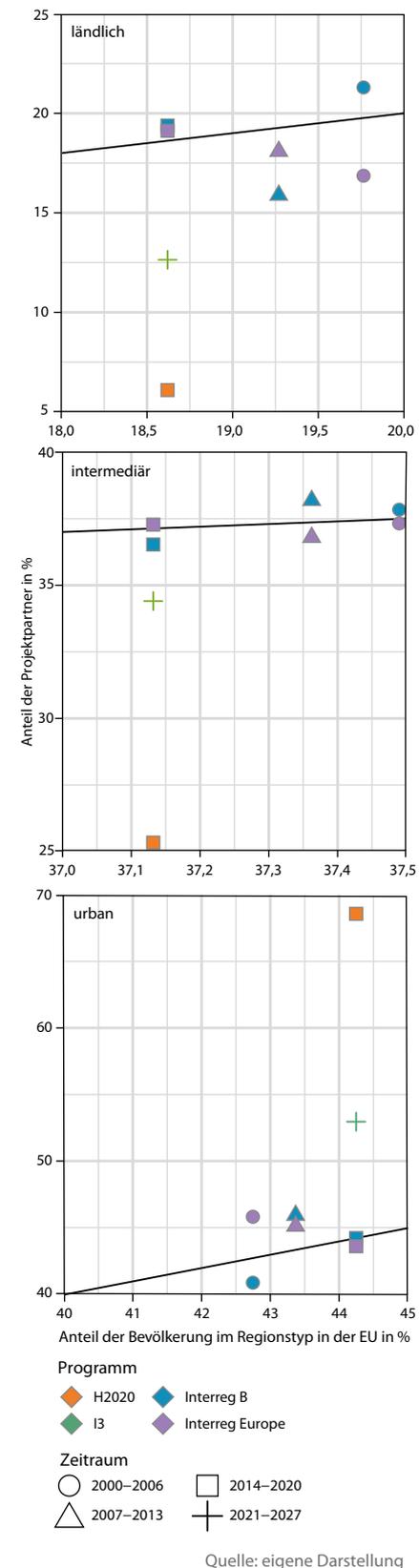
Beteiligung nach Regionstypen – Wo wirken die EU-Programme?

Es gibt große Unterschiede bei der Beteiligung ländlicher Regionen: Sie nehmen häufiger an den Interreg-Programmen zur Regionalentwicklung teil, während sie bei Forschungs- und Innovationsprogrammen wie Horizont 2020 und I3 weniger vertreten sind.

Abbildung 3 zeigt die räumliche Verteilung von Projektpartnern in vier verschiedenen EU-Programmen bzw. Programmfamilien, bei denen die Zusammenarbeit von Partnern aus mehreren Mitgliedstaaten eine Voraussetzung für die Förderung ist. Dies sind Horizont 2020 (Förderperiode 2014–2020), Interreg B und Interreg Europe (drei Förderperioden seit 2000) sowie die neu aufgelegten „interregionalen Innovationsinvestitionen“ (seit 2021). In drei Grafiken zu den Regionstypen ländlich, intermediär und städtisch werden die Anteile der Bevölkerung im betreffenden Regionstyp den Anteilen der Projektpartner (Zuwendungsempfänger) gegenübergestellt. Die schwarzen Linien kennzeichnen jeweils einen proportionalen Anteil Bevölkerung und Partner. Werte unterhalb der Linie bedeuten eine relativ geringere, Werte oberhalb eine überproportionale Beteiligung von Partnern aus dem jeweiligen Regionstyp.

Der Anteil der Bevölkerung hat sich von 2000 bis 2020 nur geringfügig verändert, mit einem leichten Rückgang in den ländlichen (von 19,75 auf 18,25 %) und einem entsprechenden Wachstum der städtischen Regionen (von 42,7 auf 44,2 %). Besonders auffällig ist der stark ungleiche Anteil städtischer Regionen am Programm Horizont 2020: Obwohl nur 44 % der Bevölkerung in städtischen Regionen leben, stellten sie 70 % der Partner. Im Gegensatz dazu kamen lediglich 6 % der Partner aus ländlichen Regionen. Das ist grundsätzlich bekannt und folgt aus der Programmlogik: „Over the past decades empirical research has shown an increase in the process of concentration of innovation in large urban areas, favoured by agglomeration economies, global capital flows, and supply-side public policies“ (Filipetti/Zinilli 2023; vgl. auch Archibugi et al. 2022).

Abbildung 3 EU-Programme:
Projektpartner nach Regionstyp



Auffallend und nicht unmittelbar erwartet ist die bisherige Beteiligung an I3, wo Partner aus ländlichen und intermediären Regionen ebenfalls deutlich seltener vertreten sind, als nach den Bevölkerungszahlen zu erwarten wäre. Das Programm, das ebenso wie Interreg Teil der EU-Kohäsionspolitik ist und damit dem Abbau von Disparitäten verpflichtet, ist mit seinem inhaltlichen Fokus auf marktfähige Produkte und Dienstleistungen offenbar vor allem für städtische Partner attraktiv.

Für die Interreg-Programme liegen Daten für drei Förderperioden von 2000 bis 2020 vor. Hier ist besonders die Entwicklung im Zeitverlauf interessant: Interreg-B-Programme hatten von 2000 bis 2006 eine leicht überproportionale Beteiligung aus

dem ländlichen Raum, von 2007 bis 2013 eine unterproportionale und 2014 bis 2020 eine fast proportionale. Bei Interreg Europe hat sich die Beteiligung von Partnern aus ländlichen Regionen kontinuierlich erhöht und war 2014 bis 2020 fast identisch mit der Beteiligung von Interreg B. Der Anteil von Partnern aus städtischen

Regionen verlief symmetrisch dazu. Eine mögliche Interpretation dazu ist, dass sich Interreg-B-Programme stärker als Interreg Europe an (kohäsions-)politischen Schwerpunktsetzungen orientieren, bei denen in der Periode 2007–2013 „Jobs & Growth“ vor allem im städtischen Raum im Vordergrund standen.

Kernaussagen „Beteiligung nach Regionstypen – Wo wirken die EU-Programme?“

- Beteiligung aus ländlichen Räumen an Horizont 2020 marginal
 - Interreg Europe entwickelte sich seit 2000 hin zu einer annähernd bevölkerungsproportionalen Beteiligung aller Räume
 - Bei Interreg B variiert Beteiligung von ländlich leicht überproportional 2000–2006 zu mehr städtisch 2007–2013 zu proportional 2014–2020
 - Bei den neuen interregionalen Innovationsinvestitionen (I3) deutlich überproportionale Beteiligung aus Städten
-

Beteiligung nach Regionstypen – Wo wirken Interreg-B-Programme?

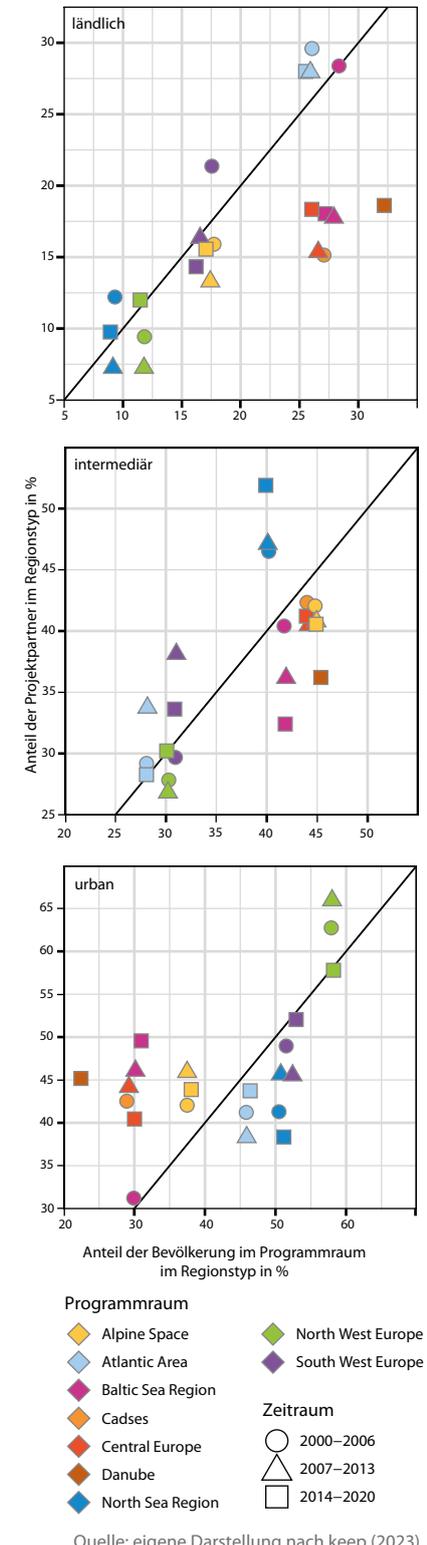
Eine ausgewogene Einbindung ländlicher Regionen ist bei einzelnen Interreg-B-Programmräumen erkennbar, das Potenzial wird aber nicht ausgeschöpft.

Abbildung 4 stellt die Entwicklungen in verschiedenen transnationalen Interreg-Programmen dar. Die Auswertung umfasst diejenigen Programme, die über die drei Programmperioden hinweg keine großen geografischen Änderungen erfahren haben. Eine Ausnahme ist das CADSES-Programm, das nur bis 2006 existierte. Dort wurden zusätzlich die Nachfolgeprogramme Mitteleuropa (ab 2007) und Donauraum (ab 2014) ergänzt, um alle Programme mit deutscher Beteiligung zu erfassen.

Auch hier werden in drei Grafiken jeweils die Anteile der Bevölkerung den Anteilen der Projektpartner (Zuwendungsempfänger) den Regionstypen ländlich, intermediär und städtisch gegenübergestellt. Werte unterhalb der schwarzen Linie bedeuten eine relativ geringere, Werte oberhalb eine überproportionale Beteiligung von Partnern aus dem jeweiligen Regionstyp.

Deutlich erkennbar ist, dass es den Programmen gelungen ist, verschiedene Schwerpunkte zu setzen und damit für Partner aus den verschiedenen Regionstypen unterschiedlich interessant zu werden. Dies gilt sowohl im Vergleich der Programme miteinander als auch innerhalb der Programme in verschiedenen Förderperioden. So waren sowohl der Ostseeraum als auch der CADSES-Raum, Mitteleuropa, der Donau- und Alpenraum über alle Perioden hinweg deutlich attraktiver für Partner aus städtischen Regionen. Der Atlantikraum hatte dagegen immer einen leicht überproportionalen Anteil an Partnern aus ländlichen Regionen. Eine ausgewogene Einbindung ländlicher Regionen ist bei einzelnen Interreg B-Programmräumen erkennbar, das Potenzial wird aber nicht ausgeschöpft.

Abbildung 4 Interreg B: Projektpartner nach Regionstyp



Im Zeitverlauf sind die Unterschiede weniger deutlich ausgeprägt. Auffallend ist ein Rückgang des Anteils ländlicher Partner zwischen den Zeiträumen 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 in der Mehrzahl der Programme. Besonders ausgeprägt ist dies im Ostseeraum, wo der deutliche Rückgang mit einer grundsätzlichen Änderung der Programmphilosophie ab 2007 einherging. Ebenfalls zu erkennen ist eine gleichgerichtete Entwicklung der Beteiligung städtischer Partner in Nordwesteuropa und im Nordseeraum, die 2007 bis 2013 den relativ höchsten und 2014 bis 2020 den relativ geringsten Anteil hatten. Ostseeraum, Südwesteuropa und Atlantikregion weisen dagegen

2014 bis 2020 den relativ höchsten urbanen Anteil auf.

Die Unterscheidung nach den drei Regionstypen ländlich, intermediär und urban kann nur einen Teil der

unterschiedlichen territorialen Bedingungen einer Teilnahme an europäischen Kooperationsprogrammen beschreiben. Im folgenden Abschnitt wird daher eine Auswertung nach Wirtschaftskraft vorgenommen.

Kernaussagen „Beteiligung nach Regionstypen – Wo wirken Interreg B-Programme?“

- Programme können unterschiedliche Schwerpunkte setzen und damit für Partner aus den verschiedenen Regionstypen unterschiedlich interessant werden
 - ländliche Beteiligung größer vor 2007 und nach 2014, 2007 bis 2013 von städtischem Fokus geprägt
 - in untersuchten Programmen ohne deutsche Beteiligung stärkere Teilnahme ländlicher Räume
 - stärkster Rückgang ländlicher Räume im Ostseeraum
 - Potenzial für die Einbindung ländlicher Regionen nicht ausgeschöpft
-

Beteiligung nach Wirtschaftsstärke – Wo wirken die EU-Programme?

Bei den Programmen H2020 und I3 zeigt sich deutlich, dass sie entsprechend ihrer Programmatik stark auf wirtschaftsstarke Regionen abzielen, während Interreg Europe für Partner aus wirtschaftsschwachen Räumen attraktiv ist.

Interreg-Programme sind Teil der europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Diese fokussieren den wirtschaftlichen, sozialen und (seit 2009) auch territorialen Zusammenhalt in der EU und unterscheiden sich insofern von anderen europäischen Förderprogrammen, die andere grundlegende Ziele verfolgen. Für H2020 sind das zum Beispiel die Exzellenzförderung und für LIFE Umweltbelange und Klimaschutz.

Als Annäherung an die Frage nach dem potentiellen Beitrag der transnationalen Interreg-Programme zum Ziel des Abbaus von Disparitäten wird untersucht, wie hoch der Anteil an Interreg-Partnern in den wirtschaftlich unterschiedlich starken Regionen ist. Dazu wurde die Einteilung der beteiligten Regionen analog zur EU-Definition gewählt: Regionen mit weniger als 75 % des durchschnittlichen BIP, Übergangsregionen (75–100 %) und stärker entwickelte Regionen (mehr als 100 %).

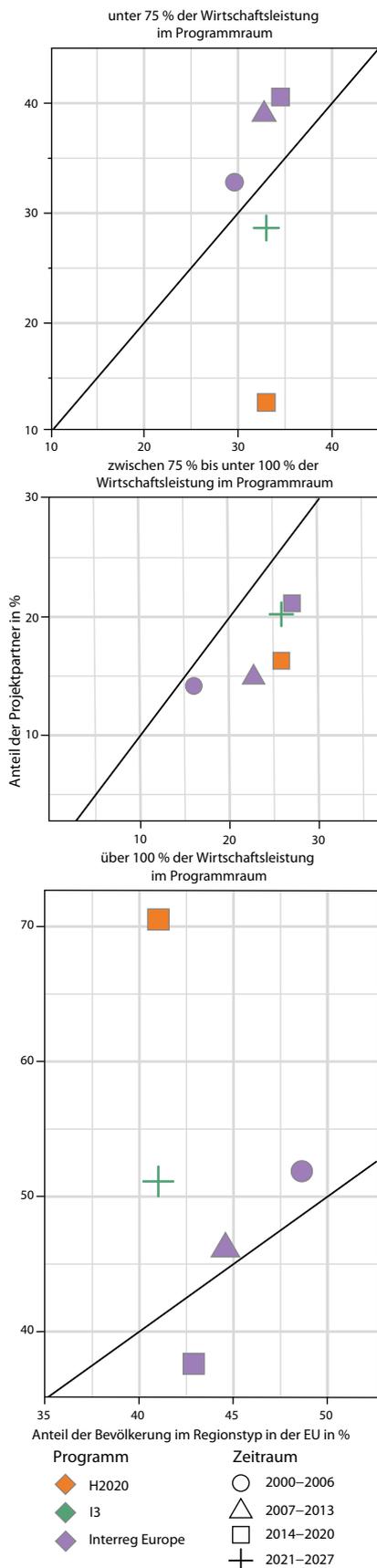
In Abbildung 5 werden zunächst die drei europäischen Programme H2020, Interreg Europe und die interregionalen Innovationsinvestitionen (I3) untersucht, die europaweit für Partnerschaften offen sind. Die Interreg-B-Programme werden nicht zusammengefasst betrachtet, da dort nur innerhalb der transnationalen Programmräume kooperiert wird und sich die Räume in ihrer Wirtschaftsleistung stark unterscheiden.

Deutlich zu erkennen ist der Fokus des H2020-Programms auf wirt-

schaftsstärkere Räume. Mehr als 70 % der Partner sind dort angesiedelt, dagegen nur etwa 12 % in wirtschaftsschwächeren Räumen. Dies ist wie schon bei der Betrachtung nach Regionstyp eine Folge der Programmlogik und insofern erwartbar. Im I3-Programm gelingt es besser, Partner aus unterschiedlichen Regionen einzubinden. Auch dies entspricht der Programmzielsetzung, die für eine der beiden Ausrichtungen des Programms explizit vorsieht, Kapazitätsaufbau und Wertschöpfungsketten in wirtschaftsschwächeren Regionen zu unterstützen. Trotzdem sind Partner aus wirtschaftsstärkeren Regionen im Programm derzeit überrepräsentiert.

Interreg Europe ist das einzige der drei in diesem Abschnitt betrachteten Programme, in dem wirtschaftsschwächere Regionen über alle Förderperioden seit dem Jahr 2000 hinweg überproportional vertreten sind. Wirtschaftsstärkere Regionen waren zwischen 2000 und 2014 leicht überproportional vertreten, zwischen 2014 und 2020 aber deutlicher unterproportional mit einem Rückgang von etwa 52 auf 38 %. Dies lässt sich möglicherweise durch eine Neufokussierung des Programms erklären. Während bis 2013 themenorientierte Kooperationsprojekte gefördert wurden, wird seit 2014 der Austausch zwischen regionalen EFRE-Programmen und die Verbesserung von Maßnahmen der Regionalpolitik unterstützt.

Abbildung 5 EU-Programme: Projektpartner nach Wirtschaftsleistung



Quelle: eigene Darstellung nach keep (2023)

Kernaussagen „Beteiligung nach Wirtschaftsstärke – Wo wirken die EU-Programme?“

- H2020: Fokus auf wirtschaftsstärkere Räume zeigt sich deutlich
- I3: Partner aus wirtschaftsstärkeren Regionen überrepräsentiert
- Interreg Europe: wirtschaftsschwächere Regionen leicht überproportional vertreten

Beteiligung nach Wirtschaftsstärke – Wo wirken Interreg-B-Programme?

Eine ausgewogene Einbindung wirtschaftsschwacher Regionen ist bei einzelnen Interreg-B-Programmräumen erkennbar, das Potenzial wird aber nicht ausgeschöpft.

Die Interreg-B-Programme konzentrieren sich auf funktionale Großregionen und versuchen, die europäischen Kohäsionsziele in diesen Regionen zu erreichen. Entsprechend beziehen sich die Auswertungen in diesem Abschnitt auf die durchschnittliche Wirtschaftsleistung im jeweiligen Programmraum, nicht in der EU als Ganzes.

In Abbildung 6 ist deutlich erkennbar, dass in den meisten Programmen der Anteil der Projektpartner in wirtschaftsstärkeren Regionen größer ist als der entsprechende Bevölkerungsanteil. Eine Ausnahme ist die Nördliche Peripherie, bei der die wirtschaftsstarken Regionen im Betrachtungszeitraum leicht unter- und die schwachen Regionen zunehmend überproportional beteiligt waren. Für die letzte untersuchte Förderperiode (2014 bis 2020) trifft dies in ähnlicher Form auch für die Atlantikregion zu. Die Beteiligung der wirtschaftsschwächeren Regionen war in den meisten Programmen dagegen unterproportional, besonders stark im gesamten Zeitraum von 2000 bis 2020 im Ostsee- und Nordseeraum sowie in Nordwesteuropa. In den beiden letzteren Programmen ist eine deutliche Erhöhung des Anteils der Bevölkerung in wirtschaftsschwächeren Regionen zu beobachten. Mitteleuropa wies 2007 bis 2013 einen überproportionalen Anteil aus wirtschaftsstarken Regionen auf, verringerte ihn dann 2014 bis 2020 aber wieder.

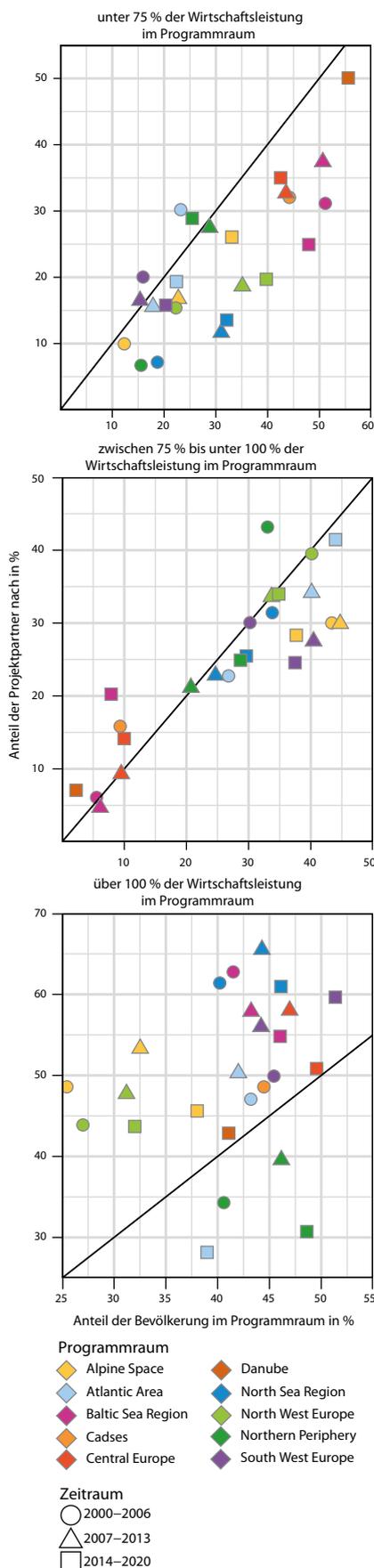
Bei den drei wirtschaftlich stärker polarisierten Programmen Mitteleuropa, Donau- und Ostseeraum gelingt es dem Donaauraum und Mitteleuropa 2014 bis 2020, alle drei Regionstypen annähernd proportional einzubinden. Der Ostseeraum stellt unter diesen drei Programmen eine Ausnahme dar, hier lebten zwar

zwischen 2014 bis 2020 etwa 48 % der Bevölkerung in wirtschaftsschwächeren Regionen, jedoch waren nur 25 % der Partner dort angesiedelt. Im Zeitverlauf ist dort aber auch zu erkennen, dass der Anteil an Partnern aus Übergangsregionen mit einer Wirtschaftskraft zwischen 75 und 100 % im Zeitraum 2014 bis 2020 stark zugenommen und der Anteil an Partnern in stärkeren Regionen kontinuierlich abgenommen hat.

Im Zeitverlauf fallen bei den Interreg-B-Programmen sowohl die Unterschiede zwischen den als auch innerhalb einiger Programme auf. Dieser Punkt unterscheidet die Interreg-B-Programme von Interreg Europe, das über die drei Programmperioden hinweg eine annähernd stabile Verteilung auf die drei Regionskategorien aufwies. In sechs der Interreg-B-Programme war die Beteiligung aus wirtschaftsstarken Regionen im Zeitraum 2007 bis 2013 am höchsten. Wirtschaftsschwächere Regionen haben in fünf Programmen im Zeitraum 2014 bis 2020 den relativ höchsten Anteil. Besonders bei der Atlantikregion, im Ostseeraum und in Mitteleuropa fallen die deutlich zurückgehenden Anteile an Partnern aus wirtschaftsstarken Räumen – bei annähernd gleichem Bevölkerungsanteil – im Zeitraum 2014 bis 2020 auf.

Bei der Interpretation muss beachtet werden, dass über den Zeitverlauf hinweg die gleichen Partnerstandorte in verschiedenen Regionskategorien auftauchen können. Dies gilt vor allem bei einer starken Konzentration von Partnern in einzelnen Regionen, zum Beispiel den Hauptstädten kleiner Mitgliedstaaten, die wirtschaftlich stärker wachsen als die übrigen Regionen.

Abbildung 6 Interreg B: Projektpartner nach Wirtschaftsleistung



Kernaussagen „Beteiligung nach Wirtschaftsstärke – Wo wirken die Interreg B-Programme?“

- In den meisten Programmen ist die Beteiligung aus wirtschaftsstärkeren Regionen überproportional. Dies gilt besonders für die Förderperiode 2007–2013.
- Donauraum und Mitteleuropa gelingt es im Zeitraum 2014 bis 2020, alle drei Regionstypen annähernd proportional einzubinden.
- Eine ausgewogene Einbindung wirtschaftsschwacher Regionen ist bei einzelnen Interreg-B-Programmräumen erkennbar, das Potenzial wird aber nicht ausgeschöpft.

Quelle: eigene Darstellung nach keep (2023)

Entwicklung der Beteiligung

Die Top 10 der am stärksten beteiligten Regionen sind auch bei Interreg B städtische und einkommensstärkere Regionen. Hamburg ist bundesweit Spitzenreiter bei der Beteiligung.

Top 10 der beteiligten Regionen

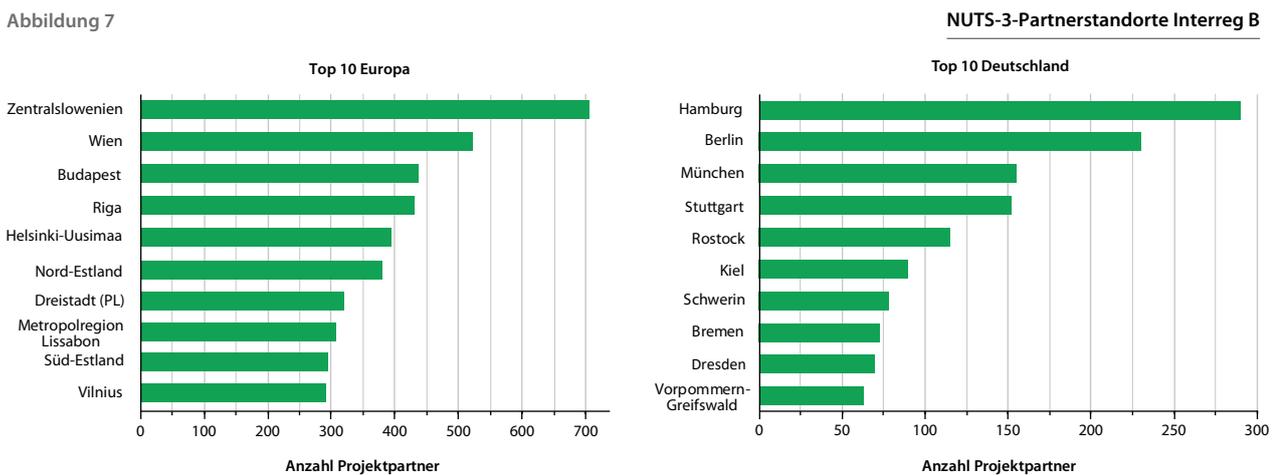
Die in diesem Beitrag analysierten Daten zeigen, dass Interreg B mit seinem Regionalentwicklungsfokus stärker als andere Instrumente ländliche bzw. wirtschaftsschwächere Regionen in die Kooperation einbeziehen kann. Dennoch zeigt sich im Hinblick auf die Beteiligung aus diesen Regionen noch Luft nach oben.

Mit Blick auf die Top 10 der Regionen, die im jeweiligen Interreg-B-Programmraum am stärksten durch Projektpartner beteiligt sind, zeigt sich auch für Interreg B, dass insbesondere Städte und einkommensstärkere Regionen im Programmraum profitieren. Über den gesamten Zeitraum waren Einrichtungen aus der NUTS-3-Region Zentralslowenien mit der Hauptstadt Ljubljana mit Abstand am stärksten beteiligt: Zwischen 2000 und 2020 partizipierten über 700 Partner an Projekten (s. Abbildung 7, links). Wien folgte mit

knapp über 500, gefolgt von Budapest und Riga mit etwa 420 Partnern. Auffallend ist zudem die starke Beteiligung von Städten und Regionen im Ostseeraum, die nur zum Teil auf die Programmphilosophie 2000 bis 2006 zurückzuführen ist (s. nächster Abschnitt).

Deutsche Regionen tauchen in den Top 10 aller Programme nicht auf. Auch bei einer Betrachtung der Beteiligung in den einzelnen Programmräumen (hier nicht abgebildet) sind nur Hamburg im Nordsee- und Ostseeraum, Bremen im Nordsee- und München im Alpenraum in den Top-10-Regionen vertreten. Hamburg ist gleichzeitig auch bundesweit der Spitzenreiter mit einer Beteiligung von knapp 250 Partnern, gefolgt von Berlin mit gut 225 sowie München und Stuttgart mit etwas über 200 Partnern (s. Abbildung 7, rechts). Auf den nächsten Plätzen der Top 10 zeigt sich erneut eine starke Beteiligung aus Ostseestädten und -regionen.

Abbildung 7



Quelle: eigene Darstellung nach keep (2023)

Beispiel Ostseeraum

Die programmatische Entwicklung von Interreg B begann mit EUREK und hatte einen direkten Bezug zur Raumentwicklung. Mit der Lissabon-Strategie und später der Europa-2020-Strategie änderten sich die Schwerpunkte. Die Förderung von Arbeitsplätzen und Wachstum rückte in den Vordergrund, gefolgt von Maßnahmen zum Klimawandel. Dies spiegelt sich in der Beteiligung von Partnern aus verschiedenen Regionstypen wider.

Fachpolitiken rückten in den Fokus der Programme, hinzu kamen eine thematische Spezialisierung und eine Professionalisierung auf Seiten der Programme und Projekte. Dies hatte zur Folge, dass Partner mit geringeren Kapazitäten und Erfahrungen in der transnationalen Zusammenarbeit den gestiegenen administrativen und fachlichen Anforderungen des Programms nicht mehr in ausreichendem Maße gewachsen waren.

Partner in städtischen Regionen brachten diese Voraussetzungen eher mit als solche in ländlichen Räumen.

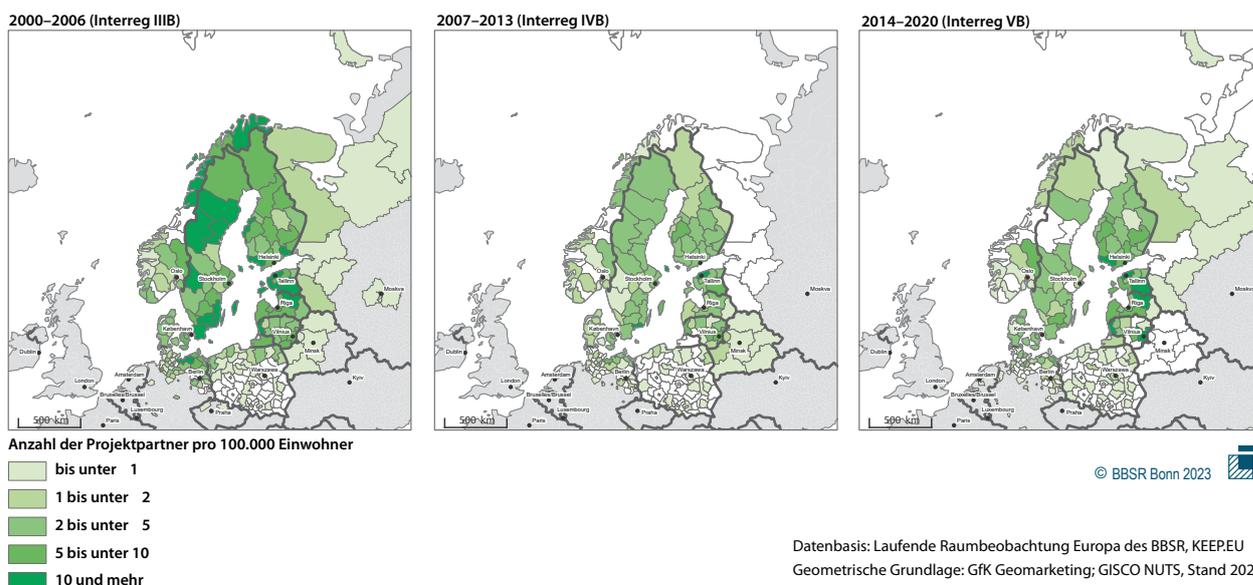
Im Ostseeraum zeigt sich diese Entwicklung besonders deutlich. Hier ging der Prozess zudem mit einer grundsätzlichen Änderung der Programmphilosophie ab 2007 einher. Insgesamt halbierte sich die Beteiligung von 3.124 Partnern in der Periode 2000 bis 2006 auf 1.414 Partner zwischen 2007 bis 2013. Bei Partnern aus ländlichen Regionen (von 821 auf 216) war der Rückgang noch deutlicher. In der Periode 2014 bis 2020 stiegen die Zahlen dann wieder etwas auf 2.025 Partner insgesamt (350 ländliche Partner).

Das Beispiel offenbart, dass die europaweiten Leitstrategien einen Einfluss auf die räumliche Beteiligung bei Interreg haben können. Daneben haben auch die mitgliedstaatlich besetzten Begleitausschüsse einen erheblichen Einfluss auf die Möglichkeit für Regionen, mit vergleichsweise geringeren

Kapazitäten an Projekten teilzunehmen. So wurden im Jahr 2021 in den meisten transnationalen Programmen neue Formate für sog. kleine Projekte eingeführt, die zum Beispiel einen Fokus auf kommunale und ländliche Beteiligung legen. Auch der verstärkte Einsatz von Kostenpauschalen statt Einzelabrechnungen kann einen Beitrag zur räumlichen Ausweitung leisten. Die Interreg-B-Programme zeigen insofern eine hohe Steuerungssensibilität.

Abbildung 8

Anzahl der Projektpartner im Programmraum Ostseeraum in den drei Förderperioden



Datenbasis: Laufende Raumbewertung Europa des BBSR, KEEP-EU
 Geometrische Grundlage: GfK Geomarketing; GISCO NUTS, Stand 2021
 Bearbeitung: R. Binot

Zusammenfassung und Ausblick

Die Interreg-B-Programme haben durch ihre raumspezifischen Programmatiken, ihre großräumig fokussierten Kooperationsmöglichkeiten und ihre Steuerungssensibilität die Voraussetzungen und das Potenzial, ländliche und wirtschaftsschwächere Regionen aktiv einzubeziehen.

Interreg-B-Räume und ihre Schwerpunktthemen sind großräumiger und damit umfassender als die nationale Ebene, aber kleinräumiger und damit spezifischer als die EU-Ebene. Interreg B ermöglicht gerade durch die räumlich begrenzte Kooperation, auch ländliche und wirtschaftsschwächere Regionen in die Entwicklung des Gesamttraums einzubeziehen. Dies ist ein Alleinstellungsmerkmal der transnationalen Kooperation, das es stärker als bislang zu nutzen gilt.

Im Jahr 2025 wird die Europäische Kommission Vorschläge für die Kohäsionspolitik ab 2028 vorlegen, welche die Basis für die Abstimmungen mit dem Europäischen Parlament und Europäischen Rat darstellen. Das BBSR setzt sich dafür ein, die transnationale Kooperation in ganz Europa zu stärken und gerade die Regionen, die bislang seltener Teil der Kooperation sind, stärker zu berücksichtigen. Die europäische transnationale Zusammenarbeit nach 2027 sollte so gestaltet werden, dass alle Regionen sie als wirksames Instrument zur Bewältigung aktueller Herausforderungen und zur Förderung einer guten Lebensqualität für Bürgerinnen und Bürger nutzen können. Entsprechende Beschlüsse der deutschen Raumentwicklungsministerkonferenz (RMK) und der Europaministerkonferenz (EMK) liegen vor und waren Grundlage für den Beschluss 297/23 des Bundesrates, in dem eine Stärkung von Interreg gefordert wird, um den Zusammenhalt in der EU langfristig zu sichern. Bis Ende 2024 soll eine gemeinsame Position der Bundesregierung und

der Länder zur Zukunft der Kohäsionspolitik erarbeitet werden.

In Ursula von der Leyens Rede vom 18. Juli 2024 (von der Leyen 2024), auf deren Grundlage sie als Kommissionpräsidentin wiedergewählt wurde, stand die Kohäsionspolitik nicht im Mittelpunkt. Doch die Bestätigung, dass die Regionen weiterhin im Mittelpunkt der Arbeit der EU stehen werden, deutet darauf hin, dass Disparitäten weiter angegangen und der Zusammenhalt in der gesamten EU weiter gefördert werden soll. Durch Investitionen in Innovation, Technologie, Umwelt- und Klimaschutz möchte von der Leyen eine positive Zukunftsperspektive für alle Regionen und Bürgerinnen und Bürger schaffen. Der Erfolg der Vision hängt von einer wirksamen Umsetzung und Zusammenarbeit auf allen Verwaltungs- und Gesellschaftsebenen ab.

Die vorliegende Auswertung zeigt, dass die Interreg-B-Programme durch ihre raumspezifischen Programmatiken, ihre großräumig fokussierten Kooperationsmöglichkeiten und ihre Steuerungssensibilität die Voraussetzungen und das Potenzial haben, ländliche und wirtschaftsschwächere Regionen aktiv einzubeziehen. Ob dies effektiv geschieht, liegt vor allem in den Händen der Mitgliedstaaten, die die Programme steuern. Aus Sicht des BBSR sollten die Interreg-B-Programme künftig einen stärkeren Kohäsionsbeitrag leisten, indem sie sich darauf fokussieren, Disparitäten im Programmraum zu verringern und räumlich-inklusives Wachstum zu fördern.

Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2022: Interreg V B-Datenbank des BBSR. Zugriff: https://www.interreg.de/INTERREG2021/DE/Service/InformationsUndBildmaterial/Downloads/DL_StandProjektgenehmInterregVBProjekte.pdf?__blob=publicationFile&v=50 [abgerufen am 10.10.2024].
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, o. J.: Übersicht Interreg-Programme. Zugriff: https://www.interreg.de/INTERREG2021/DE/Service/InformationsUndBildmaterial/Downloads/dl-uebersicht-interregprogramme-bf.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [abgerufen am 10.10.2024].
- Chilla, T.; Lambracht, M., 2022: Institutional mapping of cross-border cooperation. INTERREG programme analyses with KEEP data. *European Planning Studies*, 31. Jg. (4): 700–718. <https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2058321>.
- CORDIS, 2024: CORDIS – Forschungsergebnisse der EU. Zugriff: <https://cordis.europa.eu/projects/de> [abgerufen am 10.10.2024].
- Dühr, S., 2018: A Europe of ‘Petites Europes’: an evolutionary perspective on transnational cooperation on spatial planning. *Planning Perspectives*, 33. Jg. (4): 543–569. <https://doi.org/10.1080/02665433.2018.1483262>
- EU Funding and Tender Portal, 2024: EU Funded projects. Zugriff: <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/projects-results?isExactMatch=true&frameworkProgramme=44416173&order=DESC&pageNumber=NaN&sortBy=title> [abgerufen am 10.10.2024].
- Europäische Kommission, 1994: „Europa 2000+ - Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung“. Luxemburg.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, 1999: EUREK: Europäisches Raumentwicklungskonzept: Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxemburg.
- Eurostat, 2018: Urban-Rural typology. Zugriff: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Urban-rural_typology [abgerufen am 10.10.2024].
- Filippetti, A.; Zinilli, A., 2023: The innovation networks of city-regions in Europe: Exclusive clubs or inclusive hubs? *Papers in Regional Science*, 102. Jg. (6): 1169–1192. <https://doi.org/10.1111/pirs.12763>
- Louwers, R., 2018: The Transnational Strand of INTERREG: Shifting Paradigm in INTERREG North-West Europe (NWE): From Spatial Planning Cooperation to Thematic Cooperation. In: Medeiros, E.: *European Territorial Cooperation. The Urban Book Series*. Cham: 171–205. https://doi.org/10.1007/978-3-319-74887-0_10
- Péti, M.; Salamin, G.; Nemes, Z.; Pörzse, G.; Csicsmann, L., 2024: Asymmetric patterns in territorial cooperation between core and periphery: The participation of Central and Eastern Europe in transnational and interregional cooperation programmes. *The Geographical Journal*, 00: 1–20. <https://doi.org/10.1111/geoj.12574>
- von der Leyen, U., 2024: Europe’s Choice. Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029. Zugriff: https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf [abgerufen am 10.10.2024].

Methodische Anmerkungen

Zur Analyse und Berechnung der Kooperationsintensitäten in den einzelnen Regionen wurden diverse Schritte zur Datenaufbereitung und -vereinfachung vorgenommen:

Zunächst wurden zu den Gesamtvergleichen zwischen Interreg B, Interreg C, Horizont 2020 und I3 jeweils alle geokodierten Projektpartner aus den einzelnen Programmen herangezogen. Dabei wurden Partner aus Staaten bzw. Regionen, für die keine von Eurostat klassifizierten Regionstypen (ländlich, intermediär und urban) vorliegen, ausgeschlossen. Dies betrifft Partner aus Übersee, die in Horizont 2020 aktiv waren, sowie aus europäischen Staaten wie Bosnien-Herzegowina oder der Ukraine. Es handelt sich dabei um eine Anzahl von Partnern im niedrigen einstelligen Prozentbereich, weshalb es für diese Analyse als vernachlässigbar betrachtet werden kann.

Zur Darstellung und Vergleichbarkeit der Analyse wurden zunächst alle Programmräume mit deutscher

Beteiligung sowie die zumeist über alle Förderperioden unveränderten Programmräume Atlantikraum, Nördliche Peripherie und Südwesteuropa ausgewählt. In den Analysen nach Regionstyp wurde der Programmraum Nördliche Peripherie jedoch nicht dargestellt, da dieser stark überproportional ländliche Regionen enthält und somit die Ergebnisse gegenüber den anderen acht Programmräumen nur bedingt vergleichbar waren.

Zur Berechnung der durchschnittlichen Bevölkerungszahlen in den NUTS-3-Regionen in den einzelnen Förderperioden wurden jeweils die mittleren Zeitpunkte der Förderperioden, also die Jahre 2003, 2010 und 2017 genommen. Ebenso wurde mit den Daten zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) verfahren. Bei der Bevölkerung und dem BIP wurden als Referenz für die Programme Horizont 2020, I3 und Interreg C jeweils die ehemaligen EU-28-Staaten herangezogen, da das Vereinigte Königreich in der Förderperiode 2014 bis

2020 noch vollständig partizipieren konnte. In den einzelnen Interreg-B-Programmräumen wurden zusätzlich die Daten partizipierender Nicht-EU-Staaten wie der Schweiz, Norwegen, Island, Mazedonien, Montenegro, Serbien und Albanien hinzugezogen. Somit konnte zwar für die einzelnen Programmräume für alle Förderperioden die bevölkerungsproportionale Verteilung nach Regionstypen berechnet werden, jedoch nicht für alle Förderperioden die wirtschaftliche Einordnung für alle Zeiträume erfolgen. So fehlen beispielsweise für die erste Förderperiode Daten zum BIP der Schweiz, welches das Fehlen von 10 % der Werte in Abbildung 6 (Projektpartner nach Wirtschaftsleistung Alpenraum 2000–2006) erklärt. Hinzu kommt, dass für das Programm I3 jeweils die Werte des Jahres 2017 für die Bevölkerung als auch das BIP als Referenz dienen, da Daten für den mittleren Zeitpunkt der Förderperiode zum Zeitpunkt dieser Untersuchung noch nicht vorlagen. Die Daten für das Programm I3 wurden zuletzt im Mai 2024 aktualisiert.

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Kontakt

Sina Redlich
sina.redlich@bbr.bund.de

Redaktion

Marius Matheja

Satz und Layout

Yvonne Groh

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Bestellungen

publikationen.bbsr@bbr.bund.de
Stichwort: BBSR-Analysen KOMPAKT 11/2024

Die BBSR-Analysen KOMPAKT sind kostenfrei erhältlich und auf der Homepage des BBSR als Download abrufbar:
www.bbsr.bund.de

ISSN 2193-5017 (Printversion)
ISBN 978-3-98655-089-9

Bonn, 2024

Newsletter „BBSR-Forschung-Online“

Der kostenlose Newsletter informiert monatlich über neue Veröffentlichungen, Internetbeiträge und Veranstaltungstermine des BBSR: www.bbsr.bund.de/BBSR/newsletter