Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Positionspapier aus der ARL

Nr. 59

Was leistet die EU-Strukturförderung für die Regionalentwicklung?

Bestandsaufnahme und Reformoptionen anhand ausgewählter Beispiele aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland

Hannover 2004

Das Positionspapier wurde erarbeitet von der Arbeitsgruppe „EU-Strukturförderung und Regionalentwicklung“ der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland. Ihr gehörten an:

Stefan Germer, Dipl.-Geogr., Planungsgemeinschaft Westpfalz, Kaiserslautern, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Martin Junkernheinrich, Dr., Prof., Universität Trier und BTU Cottbus, (Leiter der Arbeitsgruppe ab Juli 2003), Korrespondierendes Mitglied der ARL

Burkhard Lange, Dipl.-Vw., Leiter des Referats „Umweltökonomie, Infrastruktur, Technikentwicklung“ im Sekretariat der ARL, Hannover

Jörg Saalbach, Dipl.-Ing., Zweckverband REGIO PAMINA, Berg, (Leiter der Arbeitsgruppe bis Juni 2003), Landau

Nicole Schäfer, Dipl.-Ing., Technische Universität Kaiserslautern

Hartmut Schulz ( ), Dipl.-Ing., Ltd. Baudirektor, Regierungspräsidium Gießen

Gabi Troeger-Weiß, Dr., Prof., Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung, Technische Universität Kaiserslautern, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Helmut Ulmen, Dipl.-Ing., Leiter Fachbereich Planen, Bauen, Fördern, Landkreis Bernkastel-Wittlich

Hannover, November 2004

Sekretariat der ARL: WR „Umweltökonomie, Infrastruktur, Technikentwicklung“
Leitung: Dipl.-Vw. Burkhard Lange (Lange@ARL-net.de)

Positionspapier Nr. 59
ISSN 1611 - 9983
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (+49-511) 3 48 42 - 0 Fax (+49-511) 3 48 42 -41
e-mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

Was leistet die EU-Strukturförderung für die Regionalentwicklung?

Bestandsaufnahme und Reformoptionen anhand ausgewählter Beispiele aus Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland

Inhalt

1. Allgemeines
1.1 Ausgangssituation
1.2 Zielsetzungen
1.3 Methodische Hinweise
2. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für die Reform der europäischen Strukturförderung ab 2007
2.1 Höhere operative Wirtschaftlichkeit durch Professionalisierung
2.2 Mehr Subsidiarität durch Dezentralisierung: die Reformperspektive
2.3 Zwischen Mitnahmeeffekten und Prioritätenverzerrungen: das Förderdilemma
2.4 Pauschalierung strukturgerichteter Investitionsmittel
2.5 Regionale Vernetzung strukturpolitischer Aktivitäten
3. Fazit: ein neuer Strategiemix für die Strukturpolitik

1. Allgemeines

1.1 Ausgangssituation

Die Europäische Union verfolgt nach Artikel 158 des EG-Vertrages das Ziel, durch gezielte Strukturförderung zur ausgeglichenen Entwicklung der Regionen der EU beizutragen. Die im Rahmen der Strukturförderung eingesetzten Fördermittel werden durch nationale Kofinanzierung ergänzt, so dass sich insgesamt ein beachtlicher Mitteleinsatz ergibt, von dem auch das LAG-Gebiet nicht unerheblich profitierte. In der öffentlichen Wahrnehmung wird die europäische Strukturförderung allerdings – nimmt man z.B. die in den seriösen Medien veröffentlichte Meinung als Grundlage – nicht nur positiv gesehen: Der Mittelabfluss in i.d.R. durch die Länder kofinanzierte Vorhaben degradiert die Strukturförderung häufig zum Refinanzierungsinstrument der Landeshaushalte, verbunden mit einem hohen zusätzlichen Bürokratieaufwand.

Unter anderem aus diesem Meinungsbild heraus leitete die Arbeitsgruppe einen **grundsätzlichen Informationsbedarf** hinsichtlich der Wirkungen der EU-Strukturförderung ab. Die anstehende Reform der europäischen Strukturförderung zum Jahr 2007 und die Diskussion zur Neuausrichtung der europäischen Regional- und Strukturpolitik insgesamt setzte den Fokus für Schlussfolgerungen und **Handlungsempfehlungen** mit Blick auf – aus Sicht der Arbeitsgruppe notwendige – Anpassungen von Rahmenbedingungen, Organisation und Evaluation der Regionalförderung. Die zur regionalen Förderpolitik bereits andernorts (u.a. im ARL-Positionspapier "Regionale Strukturpolitik der EU nach 2006") vertretene Position einer stärkeren Konzentration der Fördermittel auf entwicklungsträchtige Regionen und Projekte – und damit ein grundlegender Wechsel vom Ausgleichs- zum

Wettbewerbsprinzip – sind als sicher nicht unumstrittenes Postulat gleichermaßen Ansatz- wie Reibungspunkt für die Einordnung der im Rahmen der AG-Arbeit gewonnenen Erkenntnisse. Denn beispielsweise ist weder die Ex-ante-Identifikation von Wachstumsräumen empirisch bislang überzeugend gelungen (und es bleibt insofern offen, in welchen Teilräumen ein Fördereuro die höchste Grenzproduktivität aufweisen wird), noch erscheint es wirklich sinnvoll, die entwicklungsschwächeren Regionen durch allgemeine Finanzzuweisungen (Länderfinanzausgleich; Kommunalfinanzausgleich) finanziell erheblich zu alimentieren, ihnen aber die Bereitstellung – zukunftsgerichteter – Strukturförderungsmittel zu verwehren. Statt die Kontroverse zwischen Wachstums- und Ausgleichszielen in den Mittelpunkt zu stellen, wäre es nach Einschätzung der Arbeitsgruppe raumentwicklungspolitisch sinnvoll, sich der problemadäquaten Finanzierung, Ausgestaltung und vor allem Vernetzung räumlicher Standortpolitiken für unterschiedlich strukturierte Räume zu widmen.

Die Arbeitsgruppe hat sich aus zwei Gründen in ihren Analysen auf den Programmzeitraum 1994 bis 1999 und in diesem Zeitraum auf die Förderprogramme Ziel-5b sowie die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG II A und LEADER II beschränkt: Einerseits liegen für den gewählten Förderzeitraum die Evaluierungsberichte zu den Programmen bereits vor, zum anderen sind die ausgewählten Förderprogramme im überwiegenden Flächenanteil des LAG-Gebiets zur Anwendung gekommen.

1.2 Zielsetzungen

Aus der allgemeinen Problemstellung leiten sich schwerpunktmäßig folgende Zielsetzungen ab:

- eine **Analyse** der drei Programme im Hinblick auf deren Zielsetzung, Finanzausstattung, Verwaltung und Durchführung, insbesondere
- die Erarbeitung einer **Synopse** über Anzahl, Art und Trägerschaft der im Zeitraum 1994 bis 1999 umgesetzten Projekte;
- die **Abschätzung** von Wirkungen auf Basis ausgewählter, nichtrepräsentativer Fallbeispiele; unterschieden nach eher quantifizierbaren Wirkungen (u.a. gewerbliche Wirtschaft/Landwirtschaft, wirtschaftsnahe Infrastruktur, Tourismus und Humanressourcen) bzw. nach eher qualitativ erfassbaren Wirkungen (u.a. Kooperations- und Kommunikationsprozesse, Impulsgebung, allgemeine Lebensqualität sowie Identität und Imagefragen des Raumes); und schließlich
- die **Ableitung** von Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für den Zeitraum 2007+, wobei neben den inhaltlichen und methodischen Förderansatzpunkten und den Zielsetzungen auch Fragen der generellen Fördernotwendigkeiten, der Förderkulisse, der Verwaltungs- und Umsetzungsstrukturen, der Transparenz sowie der Programmbegleitung und Evaluierung thematisiert werden.

1.3 Methodische Hinweise

Die Untersuchung auf Fallstudienbasis (mit räumlichen Schwerpunkten im rheinland-pfälzischen Landkreis Trier-Saarburg und im hessischen Vogelsbergkreis) stützt sich zum einen auf eine Dokumentenanalyse (i.d.R. Evaluierungsberichte der federführenden

Länderministerien), zum anderen auf leitfadenorientierten Interviews mit Projektbeteiligen in zwei Ländern auf regionaler und kommunaler Ebene. Ergänzend wurden Gespräche mit Vertretern der zuständigen Obersten Landesbehörden sowie mit regionalen und kommunalen Entscheidungsträgern insbesondere über Hemmnisse und Handlungsbedarfe der bisherigen projektorientierten Umsetzung (Projektmanagement) sowie über zukünftige Projektschwerpunkte und diesbezüglich erkennbare Handlungsbedarfe geführt.

Im Vordergrund der einzelprojekt-bezogenen Analyse standen jeweils folgende Aspekte:

- Darlegung der Ablauforganisation von Initiierung, Finanzierung und Durchführung der Projekte und Erarbeitung einer groben Typisierung,
- qualitative Einschätzungen durch die Akteure im Hinblick auf die Durchführung und die erkennbare Wirkung ihrer Projekte,
- ebensolche Einschätzungen zur Dauerhaftigkeit der Projekte (dieser Aspekt hat seine besondere Bedeutung angesichts drohender Reduzierung von Fördermitteln bzw. mit Blick auf die Perspektiven einer reformierten europäischen Strukturpolitik nach 2006).

Die dargestellte Methodik prägt die erfassten Informationen stark subjektiv, da eine "emotionale Nähe" der Befragten zum Raum und zum Projekt stets einzukalkulieren ist. Die Arbeiten mündeten folgerichtig in einer insgesamt eher **qualitativ** angelegten Abschlussbewertung durch die Arbeitsgruppe.

2. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für die Reform der europäischen Strukturförderung ab 2007

Die rund 25jährige europäischer Strukturförderung hat nach allgemeiner Einschätzung in den gesamteuropäischen Zielgebieten zu z.T. erheblichen Entwicklungsfortschritten geführt. Sie hat damit den bisherigen raumordnungs- und regionalpolitischen Ansatz der Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen unterstützt.

Der kursorische Aktions- und Problemaufriss der EU-Strukturförderung im LAGGebiet sowie der Ansatz einer näherungsweisen und qualitativ orientierten Wirkungsabschätzung auf die Regionalentwicklung haben dies bestätigt. Beides hat gezeigt,

- dass durch die EU-Strukturförderung mindestens subjektiv[1] wichtige finanzielle Impulse und Anreize für die Entwicklung und Umsetzung von Projektideen gesetzt werden können und
- dass weiterhin per se nicht quantifizierbare, milieu-orientierte Effekte zu verzeichnen sind – diese betreffen die Bildung von Netzwerken, Lerneffekte und

[1] In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die Relation zwischen den Finanzströmen aus der EU-Strukturförderung und den Transferzahlungen im kommunalen Finanzausgleich, nach Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und der Städtebauförderung hinzuweisen. So flossen beispielsweise für Rheinland-Pfalz im Förderzeitraum 1994 bis 1999 im Ziel-5b-Programm rund 117 Mio. EUR an EU-Mitteln; im gleichen Zeitraum betrugen allein die Netto-Transfers im Finanzausgleich (Bund/Land an Kommunen) rund 9,5 Mrd. EUR.

Kooperationsförderung und können oft weit über den Kernbereich der beabsichtigten Förderung hinaus positiv wirksam werden.

Somit kann die eingangs gestellte Frage nach der Wirkungsrichtung der EU-Strukturförderung für die Regionalentwicklung zunächst einmal positiv beantwortet werden: Die Förderung hat – regional unterschiedlich – zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen beigetragen.

Damit ist aber weder gesagt, dass räumliche Disparitäten wirksam abgebaut wurden noch, dass die erreichten Zielbeiträge zu geringen volkswirtschaftlichen Kosten erreicht wurden. In diesem Sinne ist nämlich deutlich geworden,

- dass der administrative Vorbereitungs-, Durchführungs- und Evaluierungsaufwand ein z.T. unvertretbar hohes Maß erreicht hat, das nach Einschätzung der Betroffenen kaum noch in Relation zum angestrebten Mittelzufluss steht;
- dass zugleich die Projektintegration in entwicklungspolitische Rahmensetzungen selbst nach Einschätzung der Evaluationsberichte gelegentlich zu wünschen übrig lässt;
- dass dabei die Projektauswahl und -güte nicht in jedem Falle unmittelbar mit europäischen Fördermaximen in Einklang zu bringen ist: Insofern wird die subsidiäre Hierarchie der Strukturförderung teilweise konterkariert.

Gerade hieraus – und bestätigt durch entsprechende Vorschläge des Dritten Kohäsionsberichts der Europäischen Kommission[2] – ergibt sich nach Auffassung der Arbeitsgruppe eine kompakte Reihe von Handlungsempfehlungen sowohl für die künftige Ausgestaltung des Programmplanungsbereiches als auch des operativen Teils der EU-Strukturförderung. Dabei kann unterschieden werden zwischen zum einen eher programminternen und den status-quo weitgehend belassenden Reformoptionen, zum anderen grundsätzlicheren, programmtransformierenden Strategien.

2.1 Höhere operative Wirtschaftlichkeit durch Professionalisierung

Eine erste Handlungsoption knüpft an dem Tatbestand an, dass sich die professionelle (externe) Unterstützung bei der Antragstellung und Umsetzung bei den untersuchten Projekten positiv auf deren Wirkungsentfaltung ausgewirkt hat. Etliche Projektträger sind erst auf diesem Wege auf die Möglichkeit der Förderung ihrer Projektidee durch EU-Gelder aufmerksam geworden. Auf breiter Basis angewandt, führt dies zu einem verbesserten Mittelabruf in der europäischen Strukturförderung – ein Aspekt, der angesichts anstehender Reduktionsszenarien nicht zu unterschätzen ist und zu verbesserten Finanzspielräumen der betroffenen Gebietskörperschaften beitragen kann.

In demokratietheoretischer Perspektive ist dies allerdings auch mit Nachteilen verbunden. Denn es bedeutet im Kern nichts anderes, als dass die Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel bereits derart kompliziert ist, dass die entsprechenden Mittel

---

[2] Europäische Kommission: Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion - Konvergenz Wettbewerbsfähigkeit Kooperation, Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt; Februar 2004

nicht mehr allgemein, d.h. ohne externe Hilfe und Beratung zugänglich sind. Als praktische Konsequenz ergibt sich

- eine Einschränkung des Zugang und damit eine Selektion im Verfahren sowie
- ein „Verbleib“ von Fördermitteln im Antragsprozess (durch die Förderung einer speziellen Branche, der Beratungsbranche).

Ein Patentrezept für den Umgang mit diesem Zielkonflikt gibt es nicht. Der finanzielle und personelle Mehraufwand für eine professionelle Förderbegleitung sollte aber stets in einem angemessenen Verhältnis zum zu erwartenden Mehrwert bei der Mittelakquisition stehen und letztlich zu positiven Nettoeffekten bei den Projektträgern führen.

2.2 Mehr Subsidiarität durch Dezentralisierung: die Reformperspektive

Ungeachtet der grundsätzlichen Diskussion um eine Neuorientierung vom – vereinfacht gesprochen – Ausgleichs- zum Wettbewerbsprinzip gilt es die Zuständigkeiten in der EU-Strukturpolitik zu entflechten und stärker an einer subsidiären Partnerschaft der beteiligten institutionellen Ebenen zu orientieren - so durch eine Dezentralisierung von Programmplanung und -management.

Ungeachtet der durchaus positiven Wirkungen ist die Mittelvergabe in den untersuchten Programmen – ungeachtet der durchaus positiven Wirkungen – mit einem hohen Ausschließlichkeitsgrad an bestehenden, von der EU im Rahmen der Programmgenehmigung notifizierten Fördertatbeständen orientiert oder sogar gebunden. Diese Bindung hemmt teilweise die gewünschte und erforderliche Innovation der Maßnahmen und verlagert andererseits die Entscheidung über die Umsetzung von der unteren auf vorgelagerte Ebene. Eine noch stärker subsidiär orientierte programmatische Rahmensetzung auf EU-Ebene (weniger Programme mit klareren Zielen) in Verbindung mit einer deutlicheren Verlagerung von Verwaltungsaspekten auf die nachgeordneten Ebenen könnte hier zur Wirtschaftlichkeitssteigerung beitragen.

2.3 Zwischen Mitnahmeeffekten und Prioritätenverzerrungen: das Förderdilemma

Unstreitig bewegt sich die Nutzung der EU-Förderung im Spannungsfeld zwischen strategisch basierter Projektentwicklung (vorzugsweise im Rahmen integrierter Konzepte) und einer eher von "Mitnahme" geprägten Mittelakquisition. Das zentrale Problem liegt in folgendem Dilemma:

- Gelingt es den Regionen die Projekte durchzusetzen, die sie ohnehin in Kenntnis der räumlichen Besonderheiten für die sinnvollsten Handlungsoptionen halten, so liegt ein Mitnahmeeffekt vor. In diesem Fall werden keine echten Anreizeffekte für die Regionalentwicklung realisiert, bestenfalls würde der finanzielle Spielraum für andere Maßnahmen vergrößert.
- Gelingt es den Regionen hingegen nicht die – aus ihrer Sicht – regionalpolitisch erfolgsträchtigsten Projekte durchzusetzen, so liegen eine Präferenzverzerrung und damit ein Lenkungseffekt vor. Dieser sollte aber nur Projekten mit hohen Wirkungsexternalitäten (z.B. bestimmten grenzüberschreitenden Projekten) vorbehalten bleiben.

Diesem Grundproblem sollte durch eine stärkere Pauschalierung der Investitionsmittel und einer regionalen Vernetzung strukturpolitischer Aktivitäten begegnet werden.

2.4 Pauschalierung strukturgerichteter Investitionsmittel

In finanztechnischer Hinsicht sollte verstärkt an die Gewährung von strukturgerichteten Investitionspauschalen gedacht werden, die aus kohäsionspolitischen Motiven räumlich gezielt und in der Höhe gestaffelt zugewiesen werden können. Allein damit wären ein deutlicher Bürokratieabbau und eine Entflechtung der ebenenübergreifenden Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse möglich. Dies gilt umso mehr, als der zentrale Engpass auf lokaler und regionaler Ebene derzeit nicht in mangelndem Wissen über regionalpolitisch erfolgversprechende Entwicklungsstrategien besteht, sondern in einem erheblichen Mangel an Investitionsmitteln.

Eine strukturgerichtete Investitionspauschale könnte diesen Handlungsspielraum erweitern bzw., teilweise überhaupt erst wieder herstellen, indem die Pauschale als "eigenes Geld" zur Entwicklung verwendet wird. Damit könnten Maßnahmen durchgeführt werden, die aus entwicklungspolitischer Sicht und intimer Kenntnis lokaler und regionaler Besonderheiten den höchsten Nutzen erbringen. Dieser Ansatz würde sich deutlich unterscheiden von der Gegenwart, wo fast regelmäßig solche Projekte in Angriff genommen werden, die aus Motiven der "Mittelgenerierung" (= hoher Finanzierungsanteil Dritter) als "rentabel" angesehen werden.

Auch Begleitung (Kontrolle) und Evaluierung wären durch eine Pauschalierung nicht grundlegend erschwert. Sie würden in ihrer konkreten Durchführung selbstverständlich im Hinblick auf bestimmte Erfordernisse angepasst werden müssen. Der entsprechende Aufwand dürfte aber als geringfügig zu bezeichnen sein. Erst recht erscheint der Zusatzaufwand angesichts des erheblichen Gewinns an Verfahrensvereinfachung, Transparenz und Kompetenzdarstellung der Regionen als vernachlässigbar.

2.5 Regionale Vernetzung strukturpolitischer Aktivitäten

Die Pauschalierung investitionsgerichteter Fördermittel sollte mit einer intensiven regionalen Vernetzung endogener Potenziale und vorhandene Entwicklungs-kompetenzen (z.B. auf Ebene der Regionalen Planungsgemeinschaften und vergleichbarer Körperschaften) verbunden werden.

Eine qua Gesetz gegebene überörtliche, überfachliche und zusammenfassende Herangehensweise könnte dazu beitragen, interkommunale Redundanzen auf Projektebene ("der vierte Radwanderweg") zu vermeiden, synergetische Wirkungen von Einzelprojekten zu erkennen und ggf. zu mobilisieren und schließlich wettbewerbsorientiert die sprichwörtliche "eine Stimme" darzustellen. Der wiederkehrenden Forderung nach engerer Verknüpfung von Regionalentwicklungs- und Förderpolitik - bisher nur ansatzweise im Rahmen der GRW realisiert - könnte so auch in institutioneller Hinsicht Rechnung getragen werden.

3. Fazit: ein neuer Strategiemix für die Strukturpolitik

Im Zuge ihrer Erweiterung sieht sich die EU nicht nur vor großen organisatorischen Herausforderungen, sondern auch unter dem Zwang, ihre Ziele angesichts insgesamt stagnierender bzw. schwindender Finanzspielräume mit höherer Wirtschaftlichkeit zu erreichen. Die hier vorgelegten Anregungen sind am Leitprinzip der Subsidiarität orientiert und tragen dem wirtschaftlichen Mitteleinsatz besonders Rechnung. Durch

- die Rückführung der Förderkomplexität,
- die Pauschalierung von strukturgerichteten Investitionshilfen,
- die Dezentralisierung von Programmmanagement und -verwaltung sowie
- die regionale Vernetzung strukturpolitischer Aktivitäten

kann eine stärkere Orientierung an den regionalen Entwicklungsbedürfnissen und -potentialen mit mehr Wirtschaftlichkeit verknüpft werden. Im engeren Sinne lenkende Eingriffe sind auf Projekte mit nachweisbarem europäischen Mehrwert (grenzüberschreitende Wirkungsexternalitäten) zu beschränken.

Der hier skizzierte Strategiemix wäre nicht nur aus gesamteuropäischer Perspektive sinnvoll. Er würde auch helfen, den Nutzen der EU-Strukturförderung in den nach der EU-Erweiterung nicht mehr primär begünstigten Ländern und Regionen – hier sei ein "egoistischer" Blick auf das LAG-Gebiet gestattet – zu sichern bzw. weiter zu generieren und damit u.a. die Investitionen der Vergangenheit "rentabel" zu halten.