

EUROPÄISCHES PARLAMENT

Generaldirektion Wissenschaft

ARBEITSDOKUMENT

EINFLUSSFAKTOREN BEI DER INANSPRUCHNAHME VON STRUKTURFONDSMITTELN

ZUSAMMENFASSUNG

TEIL 4-5 -DISKUSSION - SCHLUSSFOLGERUNGEN -
EMPFEHLUNGEN

Reihe Regionalpolitik

W - 24 A
EXTERNE STUDIE

Die vorliegende Broschüre ist in deutscher und englischer Sprache verfügbar. Die Zusammenfassung liegt nur in deutscher, englischer, französischer und spanischer Sprache vor.

Die vorliegende Untersuchung wurde für die Generaldirektion Wissenschaft des Europäischen Parlaments von **HERRN ROMAN NOETZEL, BONN und HERRN THOMAS STUMM, EURE CONSULT, LUXEMBOURG**, angefertigt. Die darin geäußerten Meinungen sind persönliche Meinungen des Verfassers und entsprechen nicht zwangsläufig der Auffassung des Europäischen Parlaments.

Vervielfältigung und Übersetzung - außer zu kommerziellen Zwecken - erlaubt, unter der Voraussetzung der Angabe der Quelle, der Unterrichtung des Herausgebers und Übersendung eines Exemplars an den Herausgeber.

HERAUSGEBER: **EUROPÄISCHES PARLAMENT**
GENERALDIREKTION WISSENSCHAFT
Wirtschaftsfragen
L-2929 LUXEMBURG
Tel: (352) 4300-2.2574
Fax: (352) 43 40 71

REDAKTION: **Anna LUCHESE**, Hauptverwaltungsrätin

Manuskript abgeschlossen im Juni 1997.

EUROPÄISCHES PARLAMENT

Generaldirektion Wissenschaft

ARBEITSDOKUMENT

EINFLUSSFAKTOREN BEI DER INANSPRUCHNAHME VON STRUKTURFONDSMITTELN

ZUSAMMENFASSUNG

TEIL 4-5 -DISKUSSION - SCHLUSSFOLGERUNGEN
- EMPFEHLUNGEN

Reihe Regionalpolitik

W - 24 A
6-1997

4. EINFLUSSFAKTOREN AUF DIE FINANZIELLE ABWICKLUNG DER STRUKTURFONDSMITTEL

Im folgenden sollen einige Faktoren²⁷⁶ diskutiert werden, die der Mittelinanspruchnahme zugrunde liegen. Dabei geht es um die Analyse von Merkmalen, die europaweit charakteristisch sind. Diese Betrachtungsweise führt einerseits zu einer gewissen Abstraktion der Ergebnisse der Fallstudien, andererseits aber auch zu einer neuen Sichtweise des Phänomens der unzureichenden Mittelinanspruchnahme.

4.1. Der Einfluß ökonomischer Rahmenbedingungen und der regionalen Wettbewerbsfähigkeit auf die Mittelinanspruchnahme

Zur Zeit zeichnen sich die allgemeinen **ökonomischen und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen** innerhalb der Europäischen Union durch eine auf die Preisstabilität ausgerichtete Geldpolitik, gedämpfte Preis- und Lohnentwicklungen sowie wichtige Maßnahmen zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen im Zuge der Erreichung der WWU-Konvergenzkriterien aus²⁷⁷. Diese Entwicklungen können einen starken Einfluß auf die Inanspruchnahme von Fördermitteln haben. Denn im Falle von Sparmaßnahmen oder einer wirtschaftlichen Flaute werden insbesondere die privaten Investitionen innerhalb der Intervention zunächst zurückgestellt, was wiederum durch fehlende Kofinanzierungsmittel zu einer unzureichenden Mittelinanspruchnahme führt. Trotzdem konnte im Zusammenhang mit der Fragestellung der Studie kein direkter Einfluß dieser europaweiten Entwicklungen auf die Mittelinanspruchnahme in den einzelnen Fallstudien festgestellt werden. Vielmehr kann davon ausgegangen werden, daß regionale Faktoren einen stärkeren Einfluß auf die Inanspruchnahme ausüben. Diese bestehen, wie der Kohäsionsbericht feststellt, u.a. in bezug auf regionale Disparitäten in Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Einkommen²⁷⁸.

Um den Zusammenhang zwischen regionalen Disparitäten und Mittelinanspruchnahme im Rahmen vorliegender Studie zu analysieren, soll der Einfluß der regionalen Wettbewerbsfähigkeit auf die Inanspruchnahme erörtert werden. Bei der **Bestimmung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit** wird der auf der NUTS II Ebene berechnete Infrastrukturindikator von Biehl herangezogen. Es wird davon ausgegangen, daß öffentliche Investitionen in die Infrastruktur ein wesentlicher Faktor sind, um wirtschaftliches Wachstum zu fördern. D.h., es bestehen enge Zusammenhänge zwischen

²⁷⁶ Allgemein gibt es eine Reihe von anderen wichtigen Faktoren, welche die relative Geschwindigkeit der Ausgaben beeinflussen, die hier nicht berücksichtigt werden.

- Die relative Bedeutung von mehrjährigen Grossprojekten gegenüber jährlichen Projekten in verschiedenen Programmen.
- Nach Mitgliedstaaten unterschiedliche Regeln über nachträgliche Zahlungen
- Währungsschwankungen
- Neue Zielgebieteinteilungen für einige Regionen und grössere Arbeitsbelastung in den Mitgliedstaaten
- Das Faktum, dass EPPDs einen höheren Detaillierungsgrad in der Präsentation als GFK und Operationelle Programm-Strukturen erfordern, womit ein höherer Zeitaufwand während der anfänglichen Planungsphase benötigt wird.

²⁷⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Bericht über den Stand der Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik von 1996, KOM(97) 169 endg. S. 1.

²⁷⁸ Europäische Kommission: Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt 1996, Luxemburg, 1996, S. 17 ff.

öffentlichem Infrastrukturkapitalstock und regionalen Unterschieden bei Einkommen, Beschäftigung, regionaler Produktionskapazität und Produktivität. Der Infrastruktur-Gesamtdikator setzt sich dabei aus den Hauptgruppen Verkehr, Telekommunikation, Energie und Bildung zusammen. Aufgrund der Datenlage wurde eine produktionsorientierte Auswahl getroffen²⁷⁹.

Die Regionen innerhalb vorliegender Studie zeichnen ein sehr heterogenes Bild hinsichtlich ihrer ökonomischen Situation. Eine erste Standortbestimmung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit läßt drei Gruppen erkennen²⁸⁰:

- Niedrige Wettbewerbsfähigkeit zeichnet die Ziel-1-Regionen *Abruzzan, Valencia, Castilla y León* und *Kampanien*, die Ziel-2-Regionen *Navarra* (bezieht sich auch auf das 5b-Gebiet), *Aragon, Liège* und *Greater Manchester* sowie *La Rioja* (Ziel-5b) aus;
- Mittlere Wettbewerbsfähigkeit kann für die französische Region *Avesnes/Douai/Valenciennes*, die belgische Region *Hennegau* sowie die Ziel-2-Regionen *Turnhout* und *Rheinland-Pfalz* konstatiert werden;
- Hohe Wettbewerbsfähigkeit zeichnet die Ziel-1-Regionen *Sachsen* und *Brandenburg* sowie die Ziel-2-Region *NRW* und die Ziel-5b-Regionen *Centre, Auvergne, Borders* und *Midland Uplands* aus.

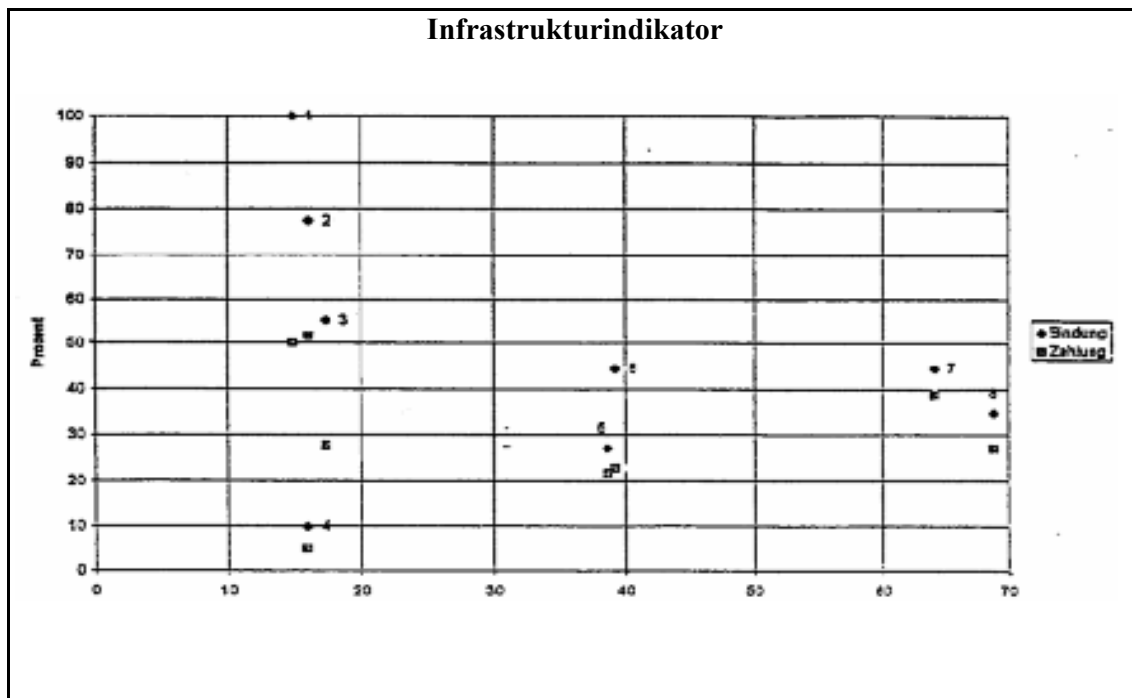
Im Rahmen der Untersuchung soll folgende **Hypothese überprüft werden**: Regionen mit einem niedrigen Infrastrukturindikator bzw. einer niedrigen regionalen Wettbewerbsfähigkeit verfügen über einen hohen Bedarf an Förderung und absorbieren aus diesem Grunde auch mehr Mittel. Dagegen zeichnen sich Regionen mit einer höheren Wettbewerbsfähigkeit durch eine niedrigere Absorption aus, weil Bedarf und Nachfrage geringer sind.

Es folgt die Analyse des **Zusammenhangs zwischen regionaler Wettbewerbsfähigkeit** und Inanspruchnahme. Folgende Grafik stellt die Mittelbindungs- bzw. Zahlungsrate in den Ziel-1-Regionen in Abhängigkeit vom Infrastrukturindikator dar. Wie Grafik 5 verdeutlicht, führt eine niedrige Wettbewerbsfähigkeit im Falle der Regionen *Abruzzan, Valencia* und *Castilla y León* zu einer starken Inanspruchnahme der EFRE-Mittel. Besonders im Falle *Valencias* muß davon ausgegangen werden, daß die starke wirtschaftliche Dynamik der Region, die in dieser Darstellung nicht zum Ausdruck kommt, zu einer starken Nachfrage nach Fördermitteln führt. Im Gegensatz dazu weisen Regionen (*Sachsen, Brandenburg*) mit einer hohen Wettbewerbsfähigkeit unterdurchschnittliche Werte auf. Offensichtlich äußert sich hier die anhaltende Transformationskrise in einer durchschnittlichen bzw. unterdurchschnittlichen Mittelinanspruchnahme. Eine Ausnahme bildet die Nutzung des EFRE in der Region *Kampanien*, die zwar einen hohen Bedarf, aber eine niedrige Inanspruchnahme aufweist.

²⁷⁹ Biehl, Dieter: Infrastruktur als Bestimmungsfaktor regionaler Entwicklungspotentiale in der Europäischen Union, in: Henrichsmeyer, W./Karl, H. (Hrsg.), Regionalentwicklung im Prozeß der Europäischen Integration, Bonner Schriften zur Integration Europas, Band 4, S. 53-86. Eine umfassendere Auswahl könnte zusätzlich die Bereiche Gesundheits- und Sozialwesen, Sport und Tourismus, Kultureinrichtungen und spezielle städtische und regionale Infrastruktureinrichtungen umfassen. Bei der folgenden Darstellung ist einschränkend anzumerken, daß die Infrastrukturindikatoren (NUTS II) auf die entsprechende Ebene aggregiert werden mußte für die die entsprechenden Daten der Mittelbindung und Auszahlung vorlagen.

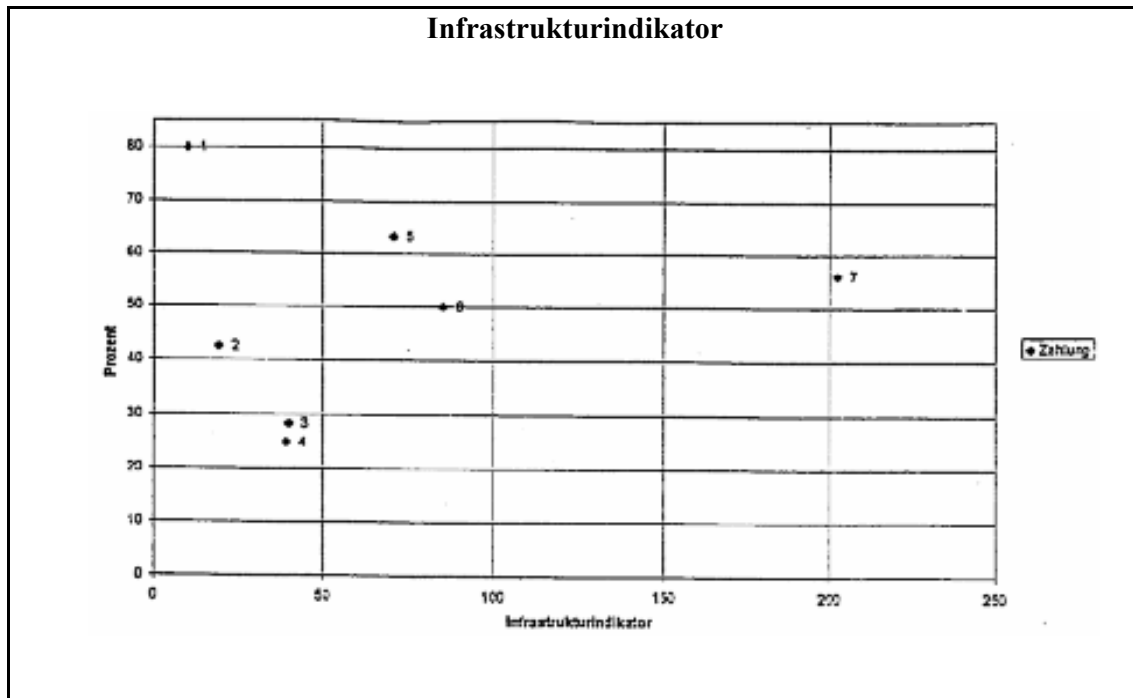
²⁸⁰ Im Vergleich zu Regionen derselben Zielkategorie. Siehe Kapitel 4.1.2.

Grafik 5: Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Inanspruchnahme in Ziel-1-Regionen¹



1) Regionen: 1. Abruzzen, 2. Valencia, 3. Castilla y León, 4. Kampanien, 5. Hennegau, 6. Avesnes/ Douai/Valenciennes, 7. Sachsen, 8. Brandenburg. Quelle: Eigene Berechnungen sowie Biehl, Dieter: Infrastruktur als Bestimmungsfaktor..., S. 53-86.

Grafik 6: Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Inanspruchnahme in Ziel-2-Regionen¹

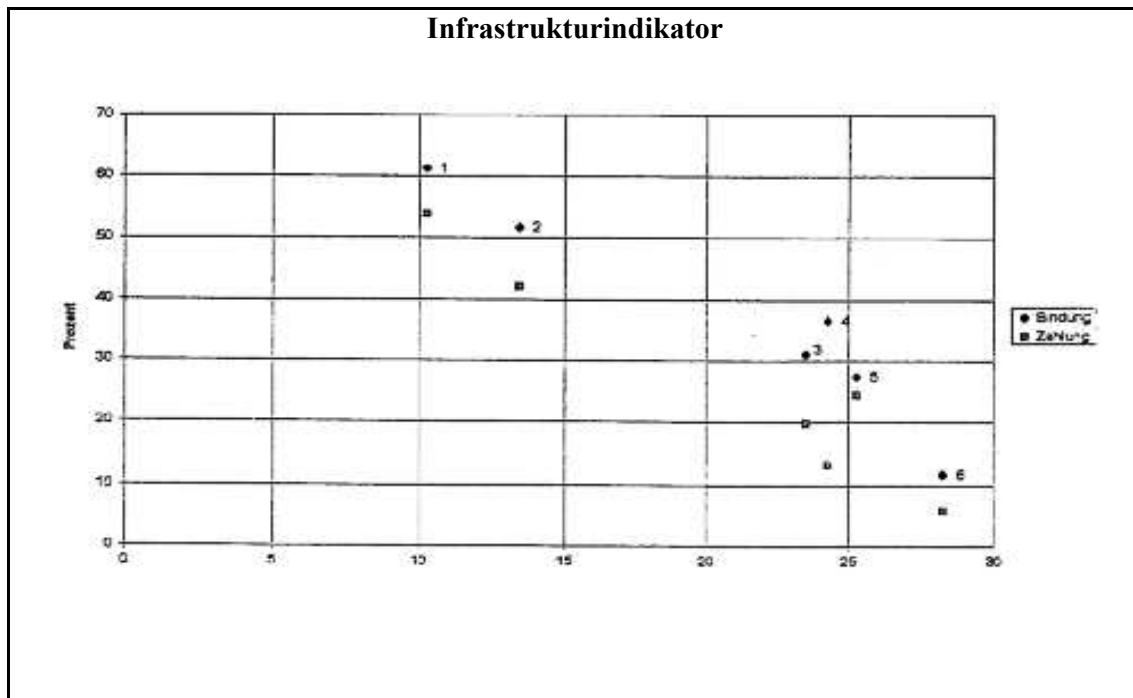


1) Regionen: 1. Navarra, 2. Aragon, 3. Liège, 4. Greater Manchester, 5. Turnhout, 6. Rheinland-Pfalz, 7. NRW. Im Falle der Ziel-2-Regionen wurde lediglich die Zahlungsrate in die Berechnung einbezogen. Quelle: Eigene Berechnungen sowie Biehl, Dieter: Infrastruktur als Bestimmungsfaktor..., S. 53-86.

Wie Grafik 6 zur Situation in den Ziel-2-Regionen verdeutlicht, bedingt eine hohe regionale Wettbewerbsfähigkeit in *NRW*, *Rheinland-Pfalz* und *Turnhout* eine überdurchschnittliche Nutzung des EFRE und in Regionen mit niedriger Wettbewerbsfähigkeit eine unterdurchschnittliche EFRE-Inanspruchnahme (*Liège*, *Greater Manchester*). Im Falle letzterer sind weitere Krisenerscheinungen²⁸¹ festzustellen, die sich stark negativ auf die EFRE-Mittelinanspruchnahme auswirken. In Regionen hoher Wettbewerbsfähigkeit besitzen die verschiedenen Krisenerscheinungen (Konversion, Stahl-Kohlebereich) offensichtlich noch keinen starken Einfluß auf die Mittelinanspruchnahme. Darüber hinaus wird in dieser Darstellung die enorme unterdurchschnittliche Infrastrukturausstattung der spanischen Ziel-2-Programme deutlich, der im Rahmen der Programmierung durch die Ausrichtung auf Infrastrukturmaßnahmen Rechnung getragen wurde.

²⁸¹ European Policies Research Centre: Extended Synthesis..., S. 98.

Grafik 7: Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Inanspruchnahme in Ziel-5b-Regionen¹



1) Regionen: 1. Navarra, 2. La Rioja, 4. Auvergne, 5. Centre, 6. Borders, 7. Midland Uplands. Quelle: Eigene Berechnungen sowie Biehl, Dieter: Infrastruktur als Bestimmungsfaktor..., S. 53-86.

Die Ergebnisse der Analyse des Zusammenhangs in den Ziel-5b-Regionen stützt in erster Linie die These, die von einer hohen Absorption, verursacht durch einen hohen Bedarf, ausgeht.

Die Untersuchung des Einflusses regionaler Wettbewerbsfähigkeit auf die Mittelinanspruchnahme konnte einige Zusammenhänge offenlegen. So scheint die niedrige Wettbewerbsfähigkeit in Ziel-1 und -5b-Regionen die Mittelinanspruchnahme eher positiv und die hohe Wettbewerbsfähigkeit die Mittelinanspruchnahme tendenziell negativ zu beeinflussen. Dagegen ist der Zusammenhang in den Ziel-2-Regionen eher umgekehrt.

In Übereinstimmung mit grundsätzlichen Überlegungen²⁸² zur Bedeutung der Infrastruktur kann abschließend festgehalten werden, daß diese zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung darstellt, um die EFRE-Mittelinanspruchnahme zu erklären. So ergaben Untersuchungen zur wirtschaftlichen Entwicklungsdynamik Valentias, daß nicht die Höhe des öffentlichen Nettokapitalstocks - hier repräsentiert durch den Infrastrukturindikator -, sondern vielmehr auch private Investitionen die wirtschaftliche Dynamik unterstützen und somit einen erheblichen Einfluß auf die Mittelinanspruchnahme ausüben. D.h., eine hohe Mittelinanspruchnahme kann nur in den Regionen erreicht werden, in denen auch im Rahmen der Programmierung eine optimale

²⁸² Irmen, Eleonore/Blach, Antonia: Infrastrukturdefizite in den neuen Ländern, in: Regionalbarometer neue Länder. Zweiter zusammenfassender Bericht, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.), Materialien zur Raumentwicklung, Heft 69, Bonn, 1995, S. 105-113.

Kombination von Investitionen in den "öffentlichen" und "privaten" Kapitalstock gewährleistet wurde²⁸³.

Dagegen könnte eine Förderpolitik, die diesem Zusammenhang keine Rechnung trägt zu einer unzureichenden Mittelinanspruchnahme und damit letztendlich zu einer verzerrten Kapitalstockstruktur führen. Es kann davon ausgegangen werden, daß diese theoretischen Überlegungen hinter der Strategie der Kommission stehen, im Rahmen der partnerschaftlichen Programmplanung in vielen Fällen auf eine stärkere Förderung privater Investitionen hinzuwirken. Neben der Harmonisierung der Kapitalstockstruktur wird dadurch auch eine Erhöhung der Arbeitsplatzeffekte der Fondsintervention erreicht.

Wird diese Erkenntnis in die Analyse eingearbeitet, so könnte eine zugunsten des öffentlichen Kapitalstocks (hier repräsentiert durch den Infrastrukturindikator) verzerrte Intervention im Rahmen des EFRE in den Regionen *Sachsen, Brandenburg, Liège, Greater Manchester, Midland Uplands* zu einer unzureichenden Mittelinanspruchnahme geführt haben. Dagegen könnte eine stärker zugunsten des privaten Kapitalstocks²⁸⁴ ausgerichtete Intervention des EFRE in den Regionen *Abruzzen, Valencia, Navarra* und *La Rioja* zu einer überdurchschnittlichen Inanspruchnahme geführt haben²⁸⁵.

4.2. Der Einfluß nationaler Regionalpolitiken und der innerstaatlichen Haushaltspolitik auf die Mittelinanspruchnahme

Da die EU-Interventionen größtenteils im Rahmen nationaler Strategien durchgeführt werden, sind die Effekte, die von den **Entwicklungen der nationalen Regionalpolitiken** auf die Mittelinanspruchnahme ausgehen, hinsichtlich ihrer finanziellen und konzeptionellen Einflüsse von zentraler Bedeutung. Exemplarisch soll die Erläuterung dieses Zusammenhangs im folgenden durch die Skizzierung der Entwicklungen in Deutschland und Großbritannien geschehen.

Eine Ausrichtung der EFRE-Intervention an landeseigenen Wirtschaftsförderprogrammen oder an der GA konnte für die Fallstudien *NRW* und *Rheinland-Pfalz* nachgewiesen werden. Im Falle der ostdeutschen Bundesländer konnte durch die direkte Kopplung der EFRE-Mittel an das nationale regionalpolitische Instrument (GA) ein starke Ausrichtung an nationaler Regionalpolitik und somit eine Beschränkung der EFRE-Fördertatbestände festgestellt werden. Vor allem wirkte sich die ausgleichsorientierte Ausrichtung der Regionalpolitik in den neuen Ländern negativ auf die Mittelinanspruchnahme aus.

Die Regionalförderung in *Großbritannien* basiert auf der "Regional Selective Assistance" (RSA), dem 1994 eingeführten "Single Regeneration Budget" (SRB), welches eine Vielzahl bestehender Fördermöglichkeiten zusammenfasste, sowie der "Regional Challenge" (betrifft England und Wales).²⁸⁶ Da die Förderung durch EFRE-Mittel finanziert wird, müssen sich die eingereichten Angebote zur "Regional Challenge" auf die Ziel-1-, Ziel-2- und Ziel-5b-Gebiete beziehen²⁸⁷. Die

²⁸³ Biehl, Dieter: Infrastruktur als Bestimmungsfaktor..., S. 61.

²⁸⁴ Hoher privater Kapitalstock, niedriger öffentlicher Kapitalstock; hier ausgedrückt als Infrastrukturindikator.

²⁸⁵ Diese Überlegungen sollen an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden, da sie der genauen Trennung zwischen gewerblicher und öffentlicher Inanspruchnahme bedürfen, was den Rahmen vorliegender Arbeit überschreiten würde.

²⁸⁶ House of Commons: Trade and Industry Committee, Fourth Report, Regional Policy, March 1995, S. x.

²⁸⁷ Informationsmaterial des Government Office For The North West zur "Regional Challenge", Ziffer 19 sowie

Regierung behält zur Zeit 12 % der EFRE-Mittel ein, um die "Regional Challenge" zu finanzieren²⁸⁸. Die Entscheidung über eine Förderung fällt auf Ministerebene²⁸⁹. Dabei handelt es sich um einen auf einen Wettbewerb zwischen den lokalen Behörden angelegten Ansatz²⁹⁰, dem es allerdings an Transparenz mangelt²⁹¹. Durch den Staatsaufbau und die zentralistisch angelegte Regionalförderung wurde das regionale Vakuum offensichtlich. Die genannten Aspekte der englischen Regionalförderung führen zu einer Mittelinanspruchnahme, die unter ihrem Optimum bleibt. Ausnahme in *Großbritannien* bildet Schottland, das gegenüber der englischen Situation durch eine dezentralisierte Regionalpolitik und somit durch eine effektivere Wahrnehmung lokaler Bedürfnisse gekennzeichnet ist.

Ein weiterer Effekt der beschriebenen Aspekte ist die Entwicklung der Ausgaben für nationale Regionalpolitik. Grafik 8 verdeutlicht die Entwicklung der regionalpolitischen Ausgaben von 1989 bis 1993²⁹².

Anhang F. Die untersuchten 5b-Regionen in England sind nicht an dem "Challenge-Verfahren" beteiligt.

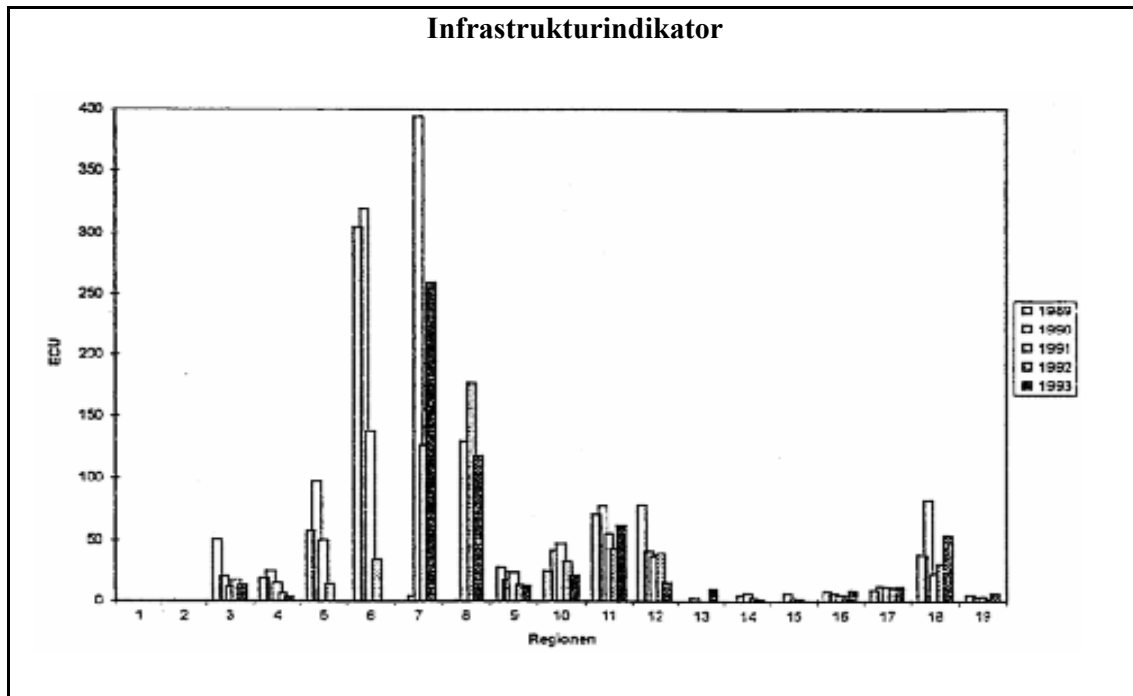
²⁸⁸ Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts zu Entwicklungsproblemen und Strukturinterventionen im Vereinigten Königreich (PE 219.996), S. 16.

²⁸⁹ Informationsmaterial des Government Office For The North West..., Ziffer 22.

²⁹⁰ North West Partnership: Sustainable Regional Economic Strategy for North West England, 1996, S. 6. Darüber hinaus bestehen noch die "City Challenge" und die "Rural Challenge".

²⁹¹ North West Partnership: Sustainable Regional..., S. 6 sowie Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts zu Entwicklungsproblemen und Strukturinterventionen im Vereinigten Königreich..., S. 16.

²⁹² Aufgrund der zeitlichen Beschränkung dieser Darstellung (1989-93) besitzen die Erläuterungen nur bedingt Relevanz für den Zeitraum 1994-96.

Grafik 8: Nationale regionalpolitische Pro-Kopf-Ausgaben in den Fallstudien¹ 1989-1993

1) In Mio. ECU (Preise 1993). Regionen: 1. Navarra, 2. La Rioja, 3. Castilla y León, 4. Valencia, 5. Kampanien, 6. Abruzzen, 7. Brandenburg, 8. Sachsen, 9. NRW, 10. Rheinland-Pfalz, 11. Flandern (Turnhout), 12. Wallonien (Hennegau, Liège), 13. Centre, 14. Nord-Pas-de-Calais (Avesnes/Douai/Valenciennes), 15. Auvergne, 16. West Midlands, 17. North West, 18. Schottland, 19. Midland Uplands (Durchschnittswert von West und East Midlands). Quelle: European Policies Research Centre: Economic and Social Cohesion in the European Union; The Impact of Member States own Policies, Final Report to the European Commission (DG XVI), October 1996.

Grafik 8 verdeutlicht, wie unterschiedlich die nationale und regionale Unterstützung der EU-Fördergebiete sein kann. Gemeinsam ist fast allen Regionen, daß die Förderung bis zum Jahre 1993 aufgegeben oder gesenkt wurde. Es muß davon ausgegangen werden, daß die Mittelinanspruchnahme stark durch diese Entwicklung beeinflusst wird, da nun die EU-Intervention an Bedeutung gewinnt und vielfach als "Kernfinanzierungsinstrument" betrachtet wird. Diese Entwicklung müßte sich demnach positiv auf die Mittelinanspruchnahme auswirken. Theoretisch kann dieser Zusammenhang für die Regionen *Navarra*, *La Rioja*, *Valencia* und *Abruzzen* hergestellt werden. Im Gegensatz dazu weisen jedoch auch Regionen mit geringer nationaler Unterstützung eine unzureichende Mittelinanspruchnahme (*Kampanien*, *Nord-Pas-de-Calais*, *Midland Uplands*) auf.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, daß der Einfluß nationaler Regionalpolitik auf die EFRE-Mittelinanspruchnahme sehr vielfältig sein kann.²⁹³ Bei der weiteren Analyse von Erklärungsfaktoren der unzureichenden Mittelinanspruchnahme darf dieser Aspekt nicht aus den Augen verloren werden. In diesem Zusammenhang baut sich ein Spannungsverhältnis zwischen nationaler Haushaltspolitik, Wahrung des Additionalitätsprinzips und Mittelinanspruchnahme auf.

²⁹³ Eine diesen Aspekt vertiefende Analyse müßte weitere Aspekte wie die Umverteilungswirkungen anderer Politiken einbeziehen. Siehe dazu Europäische Kommission: Erster Bericht über den wirtschaftlichen..., sowie European Policies Research Centre: Economic and Social Cohesion in the European Union, The Impact of Member States own Policies, Final Report to the European Commission (DG XVI), October 1996, S. 116 ff.

Werden nationale regionalpolitische Mittel gekürzt, so ist aufgrund der starken Verflechtung zwischen nationaler und europäischer Intervention auch die Kofinanzierung der EU-Programme gefährdet. Werden die notwendigen Kofinanzierungsmittel nicht bereitgestellt und die EU-Intervention trotzdem durchgeführt, so bedeutet dies einen Verstoß gegen das Prinzip der **Additionalität**²⁹⁴, da in diesem Fall die EU-Intervention die nationalen regionalpolitischen Ausgaben ersetzt. Grundsätzlich besteht bei der Ermittlung der Additionalität das Problem, daß die genannten Einflußfaktoren bei der jährlichen Überprüfung in die Berechnungen einbezogen werden müssen und somit häufig eine Änderung der Additionalitätstabellen während einer Förderperiode notwendig machen und letztlich zu einer Art "Phantomrechnung"²⁹⁵ führen können.

Aufgrund der politischen Brisanz dieses Aspektes lagen uns keine konkreten Angaben zur Additionalität vor. Lediglich für *NRW*, *Sachsen* und *Brandenburg* lagen Angaben zur Mittelverteilung nach Kofinanzierungsträgern vor, die allerdings keinen direkten Schluß auf Konflikte mit dem Additionalitätsprinzip zulassen. Für Italien kann aufgrund der Vereinbarung zwischen EU-Kommission und Zentralstaat über die Gewährleistung der Additionalität davon ausgegangen werden, daß Probleme diesbezüglich bestanden. Insbesondere Großbritannien wurde in der Vergangenheit häufig vorgeworfen, die Strukturfondsmittel allein zur Refinanzierung der eigenen Politik einzusetzen²⁹⁶.

Insbesondere das potentielle Konfliktverhältnis zwischen sinkenden Kofinanzierungsmitteln und Mittelinanspruchnahme rückte in den Mittelpunkt der Studie, da die enormen Probleme bei der Bereitstellung nationaler **Kofinanzierungsmittel** offensichtlich wurden. Können die notwendigen nationalen Kofinanzierungsmittel nicht aufgebracht werden, so verursacht das die Verzögerung oder den Abbruch der betroffenen Maßnahmenschwerpunkte und führt so zu einer unzureichenden Mittelinanspruchnahme. In diesem Zusammenhang machte sich die finanzielle Abhängigkeit der Regionen *Aragon* und *La Rioja* (bezüglich der EAGFL-Intervention) vom Zentralstaat negativ bemerkbar, da dieser durch die Aussetzung seines Kofinanzierungsanteils Teile oder die gesamte Intervention gefährdete.

Daraus ist abzuleiten, daß es grundsätzlich einen Vorteil bedeutet, wenn die Regionen aufgrund ihrer finanziellen Autonomie direkt zur Kofinanzierung beitragen können. Der Vorteil einer soliden Kofinanzierung wurde im Falle *Flanderns (Turnhout)*, *Navarras* und *NRWs* offensichtlich. Hier liegen die Ergebnisse der Mittelinanspruchnahme zum überwiegenden Teil über dem europäischen Durchschnitt. Daß die finanzielle Autonomie eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung darstellt, wird im Falle der Regionen *Wallonien (Liège, Hennegau)* und *Rheinland-Pfalz* deutlich, in denen eine unzureichende Mittelinanspruchnahme festgestellt wurde, obwohl die Regionen über weitreichende finanzielle Kompetenzen verfügen. Ein weiteres Problem besteht darin, wenn es zur Überschneidung nationaler bzw. regionaler und gemeinschaftlicher Haushaltsperioden kommt. Im Rahmen der Fallstudien konnte allerdings lediglich für die Region *Aragon* ein negativer Effekt unterschiedlicher Haushaltsplanungsperioden auf die Mittelinanspruchnahme, ausgelöst durch die verspätete Annahme der Regionalhaushalte, konstatiert werden. Wie bereits erwähnt, besteht auch in den italienischen Ziel-1-Regionen dieses Problem.

²⁹⁴ Das Prinzip der Additionalität im Rahmen der EU-Intervention besagt, daß die einzelstaatlichen Aufwendungen von einer Programmplanungsperiode zur nächsten im Jahresdurchschnitt mindestens auf gleicher Höhe gehalten werden müssen (Art. 9 Abs. 2d Koordinierungsverordnung).

²⁹⁵ Siehe dazu Beitrag von Peter Witt im Rahmen des Workshops L des Kohäsionsforums. Zur Kritik siehe auch *Improving the Management of European Regional Development Policy, Final Report of the EUROMANAGERS Programme*, 1996, S. 10.

²⁹⁶ Wiedmann, Thomas: *Idee und Gestalt...*, S. 91 f.

Aufgrund der Probleme bei der Sicherung der Kofinanzierung haben einzelne Staaten besondere "**Sicherungsmechanismen**" eingeführt. In *NRW* geschieht dies über die Verankerung des Einnahme- und Ausgabetitels für den EFRE- und der Kofinanzierungsmittel im Landeshaushalt. In Ostdeutschland entschieden sich einige Regionen dafür, die EFRE-Mittel wieder an die GA zu koppeln, wodurch nicht nur das Land, die Kommunen und Private für Kofinanzierungsmittel aufkommen, sondern auch der Bund dafür aufkommt. Eine neue Quelle bei der Kofinanzierung stellt im Vereinigten Königreich die Lotterie dar. Ursprünglich sind Gewinne der Lotterie zwar ausschließlich für die Bereiche Kultur, Sport und "Good Courses" vorgesehen. Trotzdem werden sie, aufgrund des enormen Mangels an Kofinanzierungsmitteln, zur Kofinanzierung wirtschaftlicher Aktivitäten im Rahmen der Ziel-2-Programme genutzt. Hervorzuheben sind die für das gesamte Staatsgebiet geltenden französischen "Staat-Region-Planverträge", die dadurch, daß sie über einen Mehrjahreszeitraum (1994 bis 1998) die Finanzausweisungen des Staates an die Regionen regeln, ebenfalls die Kofinanzierung der EU-Intervention sicherstellen.

Abschließend soll der Blick auf ein eher grundsätzliches Problem, das Spannungsverhältnis zwischen jährlicher **gemeinschaftlicher** Haushaltsplanung und mehrjähriger Programm Durchführung, gelenkt werden, das auch durch das System der "getrennten Mittel" nicht aufgelöst wird. Die Anhäufung nicht in Anspruch genommener Zahlungs- und Verpflichtungsermächtigungen führte immer wieder zu einer regen "Mittelbindungsaktivität" am Ende einer Programmphase. Es ist fraglich, ob die Mittelbindungen am Ende der Phase den qualitativen Standards der gemeinschaftlichen Programmplanung genügen. Allerdings konnte diese Vermutung im Rahmen der Fallstudien nicht belegt werden.

4.3. Die Interventionsphilosophie der Strukturfonds

4.3.1 Programmplanung

Grundsätzlich ist der Programmansatz der Fondsintervention als ein sehr ambitioniertes Verfahren anzusehen, das aufgrund seiner Natur zur Komplexität neigt. Insbesondere die **Programmqualität** und die **Genehmigungsverfahren** haben einen wesentlichen Einfluß auf die Mittelinanspruchnahme der Intervention. Im Zusammenhang mit der Qualität der Programme ist von entscheidender Bedeutung, in welchem Umfang regionalpolitische Akteure in die Planung eingebunden werden. Denn nur eine umfassende Partizipation auf lokaler und regionaler Ebene ("bottom-up-Ansatz") ermöglicht eine hohe Qualität und die Ausrichtung des Programms auf die Potentiale der Region sowie die Maximierung der Absorptionsfähigkeit der Intervention. Darüber hinaus spielt der **Zeitfaktor** bei der partnerschaftlichen Programmverhandlung eine zentrale Rolle, der durch die Programmqualität und die Genehmigungsverfahren beeinflußt wird²⁹⁷.

²⁹⁷ Siehe dazu auch den Beitrag von Brenda Chester "Overview. Summary of Presentation" im Rahmen des Workshops J des Kohäsionsforums.

Zahlreiche Programme wiesen hinsichtlich der Sicherung der **Kohärenz** zwischen Analyse der regionalen Lage, Strategie und Prioritäten einerseits und der Fixierung quantifizierbarer Ziele andererseits erhebliche Defizite auf²⁹⁸. Kann die Kohärenz in den Programmen nicht hergestellt werden, wirkt sich das zwangsläufig negativ auf die Mittelinanspruchnahme aus, da die Gefahr besteht, die Potentiale der Region zu vernachlässigen. Dies wiederum führt zu Verzögerungen bei der Programmgenehmigung und -durchführung, die durch langwierige Konzertierungs- und Änderungsverfahren verursacht werden. Vor allem die eingereichten Programme der Regionen *Kampanien, La Rioja, Midland Uplands, Rheinland-Pfalz* und *Liège* entsprachen nicht den gemeinschaftlichen Standards, was aufgrund der notwendigen Nachverhandlungen zu Verzögerungen des Programmstarts führte. Als Gründe für die mangelnde Programmqualität werden von den Regionen die in den Verordnungen festgelegten kurzen **Fristen** zur Einreichung der Programme, die in den meisten Fällen überschritten wurden, angeführt. Dagegen ist auf europäischer Ebene in diesem Zusammenhang der Eindruck entstanden, als ob die Staaten und Regionen die in den Programmen fixierten Mittelzuweisungen als "Blankoscheck" verstehen wollten und deshalb nicht die notwendigen Angaben machten²⁹⁹. Wie bereits in Kapitel 4.1.2. dargelegt, versuchte die Kommission im Rahmen der Nachverhandlungen ihrerseits, ein der Region entsprechendes optimales Verhältnis zwischen Interventionsschwerpunkten des "öffentlichen" und des "privaten" Kapitalstocks herzustellen, da aus theoretischer Perspektive diese Faktoren die Absorptionsfähigkeit des Programms optimieren. Anzumerken ist, daß sich die Planungsdokumente der neuen Mitgliedstaaten durchweg durch eine hohe Qualität auszeichneten und somit eine schnelle Genehmigung begünstigten³⁰⁰.

Wie bereits erwähnt, kann eine umfassende **Partizipation** der regionalen und lokalen Ebene einen erheblichen Beitrag zur Herstellung der Programmkohärenz leisten. Die Partizipation ist einerseits Ausdruck der innerstaatlichen Kompetenzverteilung und andererseits Ausdruck der Qualität der Partnerschaft³⁰¹. Wie bereits erwähnt, kann die Anwendung des "bottom-up-Ansatzes" als ein "Erfolgsfaktor"³⁰² im Rahmen der Intervention bezeichnet werden. In bezug auf die Mitwirkung der regionalen und lokalen Ebene im Rahmen der Programmplanung ließen sich folgende positive Formen herausarbeiten:

- Die Programmplanung unter Einbeziehung regionaler Entwicklungsbüros wie in *Borders, Turnhout, Liège* und *Navarra*.
- Die Programmplanung eingebettet in die Konzeption der regionalisierten Strukturpolitik in *NRW*.
- Die Programmplanung durch die Kooperation zwischen lokaler bzw. regionaler Ebene und zentralstaatlichen Verwaltungsstellen im Falle *Greater Manchesters, West Midlands* und *Castilla y León*.

Verzögerungen des Programmstarts versuchte die Kommission bereits im Vorfeld durch die Einführung der einzigen Programmplanungsdokumente (EPPD's) zu vermeiden. Denn die EPPD's

²⁹⁸ Vorlage von Frau Wulf-Mathies, für Regionalpolitik und Kohäsion zuständiges Mitglied der Europäischen Kommission: Effizienz, Kontrolle und Vereinfachung. Bemühen um ein angemessenes Gleichgewicht, informelles Treffen der Minister für Regionalpolitik und Raumordnung, Venedig, 3. und 4. Mai 1996.

²⁹⁹ Vorlage von Frau Wulf-Mathies..., S. 6.

³⁰⁰ Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts über die Durchführung der Regionalpolitik der Gemeinschaft in Österreich, Finnland und Schweden (PE 219.985), S. 9.

³⁰¹ Siehe dazu *Improving the Management of European Regional Development Policy...*, S. 12.

³⁰² *Improving the Management of European Regional Development Policy...*, S. 6.

sehen lediglich eine einmalige Genehmigung der Programme vor, was neben der Beschleunigung der **Genehmigungsverfahren** ebenfalls zu einer Reduzierung der Programme führen sollte. Trotzdem blieb die Zahl der zu genehmigenden Programme sehr hoch und auch die Kommission gesteht ein, daß die Möglichkeit des EPPD's nicht die erwarteten Vorteile brachte³⁰³, da in den Ziel-1-Regionen zum überwiegenden Teil der GFK-Ansatz gewählt wurde. In den spanischen und italienischen Ziel-1-Gebieten wurde die Situation dadurch verschärft, daß häufig Monofondsprogramme vorgelegt wurden, obwohl die Kommission ihrerseits auf die Erstellung von Multifondsprogrammen drängte. Die dadurch notwendigen Nachverhandlungen führten zu erheblichen Verzögerungen des Programmstarts. Tatsächlich kam es zu einer Programmflut, die durch Abstimmungsprobleme zwischen den Generaldirektionen für Wettbewerbspolitik, Finanzkontrolle und Regionalpolitik weitere Verzögerungen des Programmstarts verursachten. Insbesondere die langwierige Abstimmung mit der GD Wettbewerb führte immer wieder zu erheblichen Verzögerungen, die im Falle des Programms für *Liège* zu der Genehmigung des letzten Teilbereichs des OP's erst 5 Monate vor Ende der Ziel-2-Programmphase führte.

Letztlich kam es also durch die partnerschaftliche Programmverhandlung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten bzw. Regionen zu erheblichen Verzögerungen zahlreicher Strukturinterventionen, die eine eklatante unzureichende Mittelinanspruchnahme zu Beginn der Programmphase verursachten. Aber auch **nationale und regionale Koordinationsprobleme** verstärkten diesen Effekt. Zwar umfassen die EPPD's bereits sämtliche Durchführungsbestimmungen, doch führten Nachverhandlungen zum "Durchführungsdokument" bei den französischen Programmen zu Verzögerungen und die starke Segmentierung der Verwaltungsstruktur bei den spanischen und italienischen EPPD's. Zusätzlich kam es im spanischen Ziel-2-Programm für *Aragon* durch die verspätete Annahme des Regionalhaushaltes ebenfalls zu Verzögerungen.

Einen weiteren starken Einfluß auf den Zeitfaktor bei Programmstart spielt das **timing der Projektauswahl** auf der Programmebene. Negativ wirkten sich langwierige Auswahlverfahren in *Avesnes/Douai/Valenciennes*, *Kampanien*, *West Midlands*, *Midland Uplands*, *Turnhout* auf die Mittelinanspruchnahme aus, da hier erst spät mit der Projektentscheidung auch die Mittelbindung vorgenommen werden konnte. Hier übte insbesondere die Methodik der Projektauswahl einen verzögernden Einfluß aus, da einerseits hohe qualitative Anforderungen an die Auswahlmethode (*West Midlands*) gestellt wurden. Andererseits machte die mangelnde Qualität der in einer ersten Runde ausgewählten Projekte eine weiteres Auswahlverfahren (*Kampanien*) notwendig. Positiv auf die Mittelinanspruchnahme wirkte sich im Falle der Region *Borders* aus, daß die Aufforderung zur Einreichung von Projektvorschlägen bereits während der Programmierung erfolgte. Somit konnte ein relativ zügiger Programmstart gewährleistet werden. Im Programm für *Greater Manchester* wurde die Aufgabe der Projektauswahl zwischen dem Begleitausschuß, der für Großprojekte zuständig ist, und der Arbeitsgruppe, die für Kleinprojekte zuständig ist, aufgeteilt, was ebenfalls zu einer Beschleunigung der Projektauswahl beitrug.

³⁰³ Vorlage von Frau Wulf-Mathies..., S. 6.

4.3.2. Programmdurchführung und Maßnahmenart

Im Zusammenhang mit der Programmdurchführung muß die EFRE-Förderung zunächst als **Angebotsförderung** charakterisiert werden, d.h., sie stellt ein Angebot an die Wirtschaftssubjekte dar. Ob diese die Förderung annehmen, ist offen. Grundsätzlich stellt sich aus theoretischer Sicht darüber hinaus die Frage, bis zu welchem Grad die Verwaltung überhaupt in der Lage ist, insbesondere privatwirtschaftliches Standortverhalten zu beeinflussen. In bezug auf die Programmdurchführung bedeutet es in diesem Zusammenhang auf jeden Fall einen Vorteil, wenn die Verwaltung die Förderung relativ schnell an die Nachfrage anpassen kann, soweit das übergeordnete Ziele (Kohäsions-, Konvergenzziel) zulassen. Durch die schnelle Anpassung an die Nachfrage wird die Mittelinanspruchnahme positiv beeinflusst. Auch hier spielt der Zeitfaktor wieder eine zentrale Rolle.

Der in den Planungsdokumenten festgelegte **Maßnahmen-Mix** der EFRE-Intervention übte im Zusammenhang mit der Programmdurchführung einen erheblichen Einfluß auf die Mittelinanspruchnahme aus. Dabei traten immer wieder die selben Schwerpunkte mit einer unzureichenden Mittelinanspruchnahme hervor:

- KMU-Förderung (*Sachsen, Brandenburg, Abruzzan, Aragon*),
- Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (*Midland Uplands, Sachsen, Brandenburg*),
- Umweltmaßnahmen (*Hennegau, Navarra, Abruzzan, Sachsen, Brandenburg*),
- Wiedernutzbarmachung von Industrieflächen (*Hennegau, Liège*),
- Forschung und Entwicklung, innovative Maßnahmen (*Hennegau, Avesnes/Douai/Valenciennes, Castilla y León, Sachsen*).

Folgende Ursachenkomplexe können für die Förderergebnisse angeführt werden:

- Bei der Festlegung der Maßnahmenswerpunkte während der Programmplanung wurden die Potentiale und Bedürfnisse der Region nicht eingearbeitet,
- Die Schwerpunkte basieren auf komplexen und anspruchsvollen Maßnahmen (z.B. innovative Umweltmaßnahmen), was zu Verzögerungen bei der Inanspruchnahme führt. D.h., trotz unzureichender Mittelinanspruchnahme können sich hinter diesen Schwerpunkten sinnvolle Maßnahmen verbergen,
- Das Förderinstrumentarium ist nicht genügend auf die Zielgruppe ausgerichtet. Insbesondere kann dieses Argument für den Schwerpunkt KMU angeführt werden, da die KMUs grundsätzlich ein Defizit bei der Förderung besonders im Risikokapitalbereich sehen, es der EU-Intervention aber gerade in diesem Bereich an Fördermöglichkeiten mangelt.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, daß eine hohe Absorption in den Schwerpunkten erreicht wird, die den Bedarf und die Nachfrage der Region abbilden und somit als "**potentialorientiert**" charakterisiert werden können. Schwerpunkte, die im Rahmen der Untersuchung durchgängig eine hohe Mittelinanspruchnahme aufwiesen, waren: Produktive Investitionen, Infrastrukturmaßnahmen und Menschliche Ressourcen.

Doch gerade im Zusammenhang mit der Möglichkeit, die finanzielle Ausstattung einzelner Maßnahmenswerpunkte zu ändern, ist häufig eine Inflexibilität bei der Programmdurchführung zu beobachten, die sich negativ auf die Mittelinanspruchnahme auswirkt. Sie äußert sich in aufwendigen und langwierigen Programmänderungsverfahren, die eine schnelle Anpassung der Förderung an die Nachfrage nur bedingt zulassen. Zahlreiche Fallstudien konnten diesen Zusammenhang belegen. Beispielsweise häufte sich im Falle *Brandenburgs*, aufgrund der zögerlichen Genehmigung in einem Schwerpunkt, ein "Mittelbindungsstau" von knapp **500%** an. Im Falle *Sachsens* wurde der Antrag zur Änderung der Finanztabellen erst nach sieben Monaten durch die Kommission genehmigt und im Falle *Aragons* mußten die "partnerschaftlichen" Verhandlungen zur Umprogrammierung bereits 6 Monate nach Programmgenehmigung wieder aufgenommen werden. Diese Inflexibilität bei der Programmdurchführung, die wiederum langwierige Genehmigungsverfahren verursachen, korrespondiert mit **Koordinationsproblemen** zwischen den beteiligten Verwaltungen auf **europäischer, nationaler und regionaler Ebene**. Allgemein wird zwar der integrierte Ansatz der Fondsintervention begrüßt, und die Programme zeichnen sich auch überwiegend durch einen Multifondsansatz aus, doch werden die Synergieeffekte der Fondsintervention durch die administrative Segmentierung bei der Implementierung auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene de facto geschmälert³⁰⁴.

Dieses Phänomen findet seine Fortführung in der Intervention der **Gemeinschaftsinitiativen**, die dadurch, daß sie sich in ihrem Interventionsbereich untereinander und mit den OP überschneiden, einerseits aus methodischer Sicht einen begrenzten Mehrwert darstellen und andererseits einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verursachen. Die von der Kommission angeführten Vorteile (schneller struktureller Wandel im Bereich Arbeitsmarkt, Sektorstruktur usw.) einer kurzen Phase im Rahmen der **Ziel-2-Intervention**, die ja eine Flexibilisierung der Förderung darstellen soll, konnten für die Fallstudien nicht nachgewiesen werden. Ganz im Gegenteil wird von den Regionen immer wieder betont, daß die Förderung in Industriegebieten einer gewissen Kontinuität bedarf³⁰⁵. Die Kontinuität wird derzeit dadurch gewahrt, daß unter erheblichem Verwaltungsaufwand neue OP's geplant, verhandelt und beschlossen werden müssen, die im Grunde häufig lediglich eine Fortschreibung des vorangegangenen OP's darstellen. Da die **Begleitausschüsse** in diesem Zusammenhang lediglich begrenzte Kompetenzen besitzen das OP während der Intervention durch Mittelverschiebungen in den Schwerpunkten an die regionalen und lokalen Gegebenheiten anzupassen, wird eine Erweiterung der Kompetenzen gefordert³⁰⁶.

Im folgenden soll ein Blick auf die **Abwicklung der Zahlungsvorgänge** von der europäischen über die nationale bzw. regionale Ebene und lokale Ebene bis zu den Endbegünstigten geworfen werden, die durch erhebliche Reibungsverluste gekennzeichnet ist. Denn die Verzögerungen der Zahlungen verursachen Planungsunsicherheit und Liquiditätsprobleme insbesondere bei KMUs, freien Trägern der Arbeitsmarktpolitik und Kommunen³⁰⁷ und beeinflussen damit unmittelbar die Mittelinanspruchnahme in negativer Weise. Zunächst sind hierfür ursächlich die unterschiedlichen Zahlungs- und Verwaltungssysteme des EFRE und des ESF sowie Kompetenz- und

³⁰⁴ Siehe dazu Kapitel 4.3.

³⁰⁵ Siehe dazu auch Beitrag von Michel Quévit "Rapport consacré aux régions de l'Objectif 2" im Rahmen des Workshops B des Kohäsionsforums.

³⁰⁶ Improving the Management of European Regional Development Policy..., S. 12.

³⁰⁷ Beitrag von Frau Irmgard von Rottenburg "Das Programmierungsverfahren: Politische Perspektiven" im Rahmen des Workshops J des Kohäsionsforums sowie Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts zu Entwicklungsproblemen und Strukturinterventionen im Vereinigten Königreich..., S. 15, Europäisches Parlament: Bericht über die Entwicklungsprobleme und Strukturinterventionen in Deutschland im Zeitraum 1994-1999 (PE 219.981), S. 15.

Koordinationsprobleme zwischen den beteiligten GDs zu nennen. Aber nicht nur auf gemeinschaftlicher Ebene, sondern auch auf mitgliedstaatlicher Ebene werden EFRE- und ESF-Mittel von unterschiedlichen Verwaltungsstellen verbucht, ausgezahlt und bewertet. Und auch hier führt die administrative Segmentierung zu weiteren Verzögerungen des Mittelflusses. In den *West Midlands* betrug der Zeitraum von der Mittelbeantragung bis zur Auszahlung der ESF-Mittel an die Endbegünstigten bis zu zehn Monate. Aber auch beim EFRE traten Verzögerungen auf. Betrogen die Verzögerungen in *Sachsen* vier Monate und drei Wochen, so wurde in *NRW* der Spitzenwert von acht Monaten erreicht. Gerade im Falle *NRW*s führte dies zu Belastungen des Landeshaushaltes durch Wechselkursschwankungen. Dadurch, daß in den französischen Zielgebieten die europäischen Mittel zunächst in den Staatshaushalt fließen und dort wissentlich lange zurückgehalten werden, bevor sie die Endbegünstigten erreichen, kommt es zu erheblichen Verzögerungen des Mittelflusses³⁰⁸. Im Gegensatz dazu wird in Ostdeutschland die Vorfinanzierung der EU-Strukturintervention durch die Länder bereitgestellt, um Zahlungsverzögerungen zu minimieren³⁰⁹.

4.3.3. Bewertung und Kontrolle

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, daß die **Evaluierung** der Strukturinterventionen höchste Anforderungen an die daran beteiligten Verwaltungen und Evaluierer stellt und nicht in allen Mitgliedstaaten auf eine Evaluierungstradition zurückgegriffen werden kann. Bereits in früheren Untersuchungen wurde auf die eingeschränkte Aufklärungs- und Selbstkorrekturfunktion des regionalpolitischen Evaluierungssystems hingewiesen.

Auf **europäischer Ebene** treten dabei vor allem Koordinations- und Kompetenzprobleme (ähnlich den Problemen bei der Programmplanung und -durchführung) zwischen den GD hervor³¹⁰. Das Grundproblem im Kontext der Evaluierung ist der Umstand, daß die Ex-post-Bewertung nicht in den Politik-Zyklus integriert wurde. In allen Zielgebieten erfolgte die Verabschiedung der GFK bzw. EPPD vor Abschluß der Ex-post-Evaluierung³¹¹. Durch die derzeitige Konzeption können Kritikpunkte der abgelaufenen Programmphase nur teilweise in die neue Programmplanung eingeflochten werden. Im Zusammenhang mit der Ziel-2-Intervention scheint eine Ex-post-Bewertung aufgrund der Überschneidung der Zeitphasen von Intervention und Bewertung aus zeitlichen und methodischen Überlegungen sowie aufgrund der starken räumliche Zersplitterung (das gilt auch für die Ziel-5b-Intervention) schwierig. An dieser Stelle kann nicht auf weitere methodische Aspekte der Evaluierung eingegangen werden. Allerdings soll darauf hingewiesen werden, daß qualitative Elemente der Strukturintervention (z.B. Aufbau von Partnerschaften, Initiierung von Planungsprozessen und Partnerschaftsstrukturen, Leistungsfähigkeit der Verwaltung) bisher nur unzureichend in die Evaluierung eingehen³¹².

Der zentrale Schwachpunkt im Zusammenhang mit der Bewertung und Kontrolle der Strukturinterventionen ist die Ausgestaltung der Partnerschaft auf der Vertikalen, also zwischen

³⁰⁸ Europäisches Parlament: Berichts über die Entwicklungsprobleme und Strukturinterventionen in Frankreich im Rahmen der Ziele 1, 2 und 5b (A4-203/97).

³⁰⁹ Bundesministerium für Wirtschaft: Berichterstattung zum Stand der Strukturfondsinterventionen...

³¹⁰ Europäisches Parlament: Bewertung der Strukturausgaben der EU, Teil I, Ausgaben der Regionalpolitik, Reihe Regionalpolitik, W - 18, 1996.

³¹¹ European Commission: Analysis of ex-post evaluations of the Community support framework of objective 1 regions for the period 1989-93, Methodological lessons across seven Member States, 1995. S. XXVI.

³¹² Zur Kritik siehe auch Europäisches Parlament: Bewertung der Strukturausgaben..., S. 29 sowie Improving the Management of European Regional Development Policy..., S. 16.

EU-Kommission, Staaten und Regionen. Vielfach bestehen Konflikte, wenn es um die Bereitstellung der relevanten Evaluierungsdaten geht. Auch die unklaren Kompetenzstrukturen im Bereich des **Finanzmanagements**, die in Artikel 205 EWGV und den Fondsverordnungen dargelegt sind, verursachen ständig Konflikte zwischen den Partnern. Ob von der SEM 2000-Initiative der notwendige klärende Effekt ausgeht, ist offen. Einige Regionen sehen in dieser Initiative lediglich eine Verstärkung der bereits vorhandenen Komplexität der Intervention sowie der "Überregulierung" durch die europäische Ebene. Auch der Hinweis der Kommission darauf, daß in Zukunft Artikel 24 der Rahmenverordnung verstärkt Anwendung finden könnte³¹³, findet von mitgliedstaatlicher Seite keinen Zuspruch. Die Kommission geht sogar noch einen Schritt weiter, wenn sie zukünftig die Mittelzuweisungen von der Wirksamkeit und Effizienz der Intervention in den Regionen abhängig machen will (Stichwort: Konditionalität)³¹⁴.

Trotz dieser Schwachstellen konnten in den Fallstudien einige positive Tendenzen hinsichtlich der Kontrolle und Bewertung der EFRE-Interventionen auf **regionaler Ebene** konstatiert werden. In den meisten Fallstudien wurden externe Sachverständige mit der Evaluierung betraut, womit eine objektive Evaluierung gewährleistet wurde. Lediglich in *Rheinland-Pfalz* führte die programmdurchführende Behörde auch die Evaluierung durch.

Im Zusammenhang mit der Bewertung und Kontrolle der Strukturinterventionen besitzt auch die **Methodik der Projektauswahl** starken Einfluß auf die Mittelinanspruchnahme, da durch sie eine effiziente Verwendung der EU-Mittel gewährleistet werden kann. Dabei muß oberstes Ziel die Minimierung von Mitnahmeeffekten und die Maximierung der Anstoßwirkung der Förderung sein. In den *West Midlands* handelte es sich beispielsweise um ein neues, äußerst sinnvolles Projektauswahlverfahren, das als Instrument zur Wahrung der Additionalität diente. Das allgemein übliche Verfahren ("Scoring System") in Großbritannien stellt ebenfalls ein sinnvolles Instrument zur qualitativen Beurteilung von Projekten dar. Die Projekte müssen zunächst eine bestimmte Anzahl von Grundkriterien (z.B. Schaffung von Netto-Arbeitsplätzen) erfüllen, bevor sie zur weiteren Auswahl mittels spezifischer Kriterien (z.B. Kosten je geschaffenen Arbeitsplatz) gelangen³¹⁵. Als problematisch muß allerdings die Kofinanzierung durch Mittel der Lotterie im Vereinigten Königreich angesehen werden, da dadurch die Lotterie einen ihr nicht zustehenden Einfluß auf die Projektauswahl erhält. Ebenso trägt die Einflußnahme des Zentralstaates über die Regionalbüros auf die Projektauswahl nicht zur Transparenz des Fördergeschehens bei. Insbesondere in *Wallonien* wurden Mängel bei der Auswahlmethodik offensichtlich, da die ausgewählten Unternehmen noch nicht über einen ausreichenden "Reifegrad" verfügten und somit den Programmstart verzögerten.

³¹³ Siehe dazu auch Vorlage von Frau Wulf-Mathies..., S. 8. Artikel 24 der Rahmenverordnung gestattet Sanktionen, falls die Voraussetzungen, unter denen die Unterstützung gewährt wurde, nicht eingehalten werden.

³¹⁴ Rede von Frau Wulf-Mathies, gehalten zum Abschluß des Kohäsionsforums.

³¹⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Strukturinterventionen der Gemeinschaft und die Beschäftigung KOM (96) 109 endg., S. 24.

Die **Gewährleistung von Transparenz** im Rahmen des Projektauswahlverfahrens ist sicherlich ein Schlüsselement, um die Kohärenz, die Akzeptanz und die Nachvollziehbarkeit der Förderung sicherzustellen. In Italien wurde aus diesem Grunde auf Ausschreibungen zurückgegriffen, die allerdings den Nachteil hatten, daß sie sich zu langwierig gestalteten. Ein ebenfalls sinnvolles Verfahren wird in *NRW* angewandt, indem Projekte bevorzugt gefördert werden, wenn sie aus Regionalen Entwicklungskonzepten abgeleitet werden, die Bestandteil der regionalisierten Strukturpolitik sind. Weitere Anstrengungen, die Projektauswahl transparent zu gestalten, konnten auch für *Kampanien* und *Turnhout* konstatiert werden.

4.4. Der administrative Einfluß auf die Implementierung der EU-Strukturfonds

Im folgenden soll analysiert werden, welchen Einfluß die Verwaltungen auf der Horizontalen (Verwaltungen derselben Ebene) und der Vertikalen (Verwaltungen verschiedener Ebenen) auf die Mittelinanspruchnahme ausüben. Grundsätzlich muß davon ausgegangen werden, daß sich die im Rahmen der Untersuchung festgestellte administrative Segmentierung auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene negativ auf die Mittelinanspruchnahme auswirkt. Wie bereits erwähnt, sind davon alle Schritte bei der Implementierung (Planung, Durchführung, Bewertung und Kontrolle) betroffen. Aufgrund dieser herausragenden Stellung des administrativen Einflusses auf die Mittelinanspruchnahme soll dieser Aspekt nochmals aufgegriffen und analysiert werden.

Zunächst soll der administrative Einfluß auf die Mittelinanspruchnahme auf **europäischer Ebene** diskutiert werden, wobei insbesondere durch den langwierigen internen Abstimmungsprozeß innerhalb der Europäischen Kommission erhebliche Reibungsverluste verursacht werden. Der allgemeine Abstimmungsprozeß verläuft im Rahmen von "inter-service-consultations" zwischen den Generaldirektionen Finanzen, Haushalt, Regionalpolitik, Sozialpolitik, Landwirtschaft und dem Juristischen Dienst. Schließlich bedürfen die Förderprogramme der Überprüfung durch die GD Wettbewerb. Im Rahmen dieser Konsultationen kommt es zwischen den einzelnen GDs zu erheblichen Konflikten bezüglich der unterschiedlichen Schwerpunkte und der Bewertung der Förderfähigkeit der Ausgaben. Insbesondere die Koordination mit der Beihilfenaufsicht führt immer wieder zu Verzögerungen einiger Programme. Diese Koordinations- und Kompetenzprobleme³¹⁶ auf europäischer Ebene führen zu langwierigen Programmverhandlungen, inflexibler Programmdurchführung, Zahlungsverzögerungen und einer eingeschränkten Evaluierungsfunktion und verursachen in den Regionen Planungsunsicherheit sowie Liquiditätsprobleme, insbesondere bei KMUs, freien Trägern der Arbeitsmarktpolitik und bei Kommunen³¹⁷.

Bei der weiteren Analyse der Ursachen für Konflikte auf der **innerstaatlichen vertikalen Ebene** sowie der Untersuchung weiterer Faktoren erscheint die Verteilung der regionalpolitisch relevanten **Kompetenzen** zwischen Zentralstaat und Regionen ein zentrales Element, das sich bisher wie ein roter Faden durch die gesamte Untersuchung gezogen hat. Dabei geht die folgende Betrachtung über die Begleitausschußarbeit und -zusammensetzung hinaus, da einerseits die Ursachen für die Aufgabenteilung außerhalb der Begleitausschüsse zu finden sind, und andererseits die

³¹⁶ Siehe dazu auch Vorlage von Frau Wulf-Mathies..., S. 9, 11 sowie Improving the Management of European Regional Development Policy..., S. 10.

³¹⁷ Beitrag von Frau Irmgard von Rottenburg "Das Programmierungsverfahren...", sowie Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts zu Entwicklungsproblemen und Strukturinterventionen im Vereinigten Königreich..., S. 15, Europäisches Parlament: Bericht über die Entwicklungsprobleme und Strukturinterventionen in Deutschland..., S. 15.

vorherrschenden Machtspiele³¹⁸ in den Ausschüssen lediglich ein Spiegelbild der innerstaatlichen Kompetenzaufteilung sind. Einen allgemeinen Überblick über die Verteilung der Verantwortung bei der Programmimplementierung gibt Tabelle 20.

Tabelle 20: Kompetenzaufteilung bei der Implementierung zwischen Zentralstaat und Regionen

Implementierung vorwiegend als Aufgabe des Zentralstaates	Geteilte Verantwortung bei der Implementierung	Implementierung vorwiegend als Aufgabe der Regionen
Großbritannien (England und Wales), Irland, Portugal, Griechenland, Spanien*, Italien*, Niederlande	Frankreich	Deutschland, Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Schweden, Großbritannien (Schottland), Spanien**, Italien**
*) Bezieht sich vorwiegend auf die multiregionale Intervention. **) Bezieht sich vorwiegend auf die regionale Intervention.		
Quelle: Eigene Untersuchungen sowie Europäische Kommission: Die Strukturfonds in 1995 (Siebter Jahresbericht) 1996, S. 248-259		

Diese Übersicht kann lediglich eine Orientierungshilfe sein, da im Rahmen der Untersuchung nach Fallstudien erhebliche innerstaatliche Unterschiede bei der Kompetenzaufteilung deutlich wurden. Im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen Kompetenzverteilung und Mittelinanspruchnahme kann folgendes konstatiert werden:

- Der starke Einfluß des Zentralstaates führt zwangsläufig zu Defiziten bei der vertikalen Partnerschaft, die sich in einer begrenzten Artikulation der regionalen oder lokalen Ebene bei der Planung, Durchführung und Bewertung der Intervention, starker finanzieller Abhängigkeit und mangelnder Transparenz bei der Projektauswahl äußern. Insbesondere in England wird in diesem Zusammenhang das starke Spannungsverhältnis zwischen "Regionen" und Zentralstaat offensichtlich. Es wurde deutlich, wie die Defizite auf der Vertikalen durch eine begrenzte Einbindung lokaler Akteure des öffentlichen und privaten Sektors auf der Horizontalen abgemildert werden;
- In Frankreich ergaben die verschiedenen Etappen der Dezentralisierungsreform auch in bezug auf die Umsetzung der gemeinschaftlichen Regionalpolitik ein komplexes System "verschachtelter Zuständigkeiten": Zum einen führten die neuen Umsetzungsmodi der gemeinschaftlichen Strukturpolitik zu einer Aufwertung der Rolle des Regionalpräfekten und zu einer personellen Aufstockung dieser dezentrierten Verwaltungseinheiten des Zentralstaates. Die Regionalpräfekturen haben formal die Aufgabe, die Programmvorschläge in Abstimmung mit den anderen lokalen und regionalen Akteuren auszuarbeiten. Hierbei spielen nun zum anderen die dezentralen Gebietskörperschaften - und vor allem die Regionen - eine größere Rolle als strategiedefinierende Instanz³¹⁹ und tragen in beträchtlichem Maße zur Finanzierung der Programmdokumente bei. Grundlage für die Bereitstellung des nationalen Gegenparts werden dabei immer mehr die innerstaatlich ausgehandelten Staat-Region-Planverträge;

³¹⁸ Siehe dazu auch Beitrag von Brenda Chester "Overview..." im Rahmen des Workshops J des Kohäsionsforums sowie Improving the Management of European Regional Development Policy..., S. 12.

³¹⁹ Die Regionen nehmen nun vermehrt in informellen und formellen Verhandlungsrunden an der Ausarbeitung der Programmdokumente teil. Im Ergebnis überwiegt dabei das Gewicht der vom Zentralstaat gesetzten Kriterien nur dann, wenn die eigene Planung der Regionen keine hohe Raumselektivität aufweist. Laborie, J.-P./Taulelle, F.: État et acteurs locaux face à la politique régionale européenne. In: Sciences de la Société, no. 34 / Febr. 1995, S. 69 f.

- Staaten, in denen die Implementierung vorwiegend als Aufgabe der Regionen angesehen werden kann, besitzen weitreichende Kompetenzen bei der Programmplanung und -durchführung sowie bei der Finanzierung. Wie die Übersicht verdeutlicht, spielen die Regionen bei der Programmverwaltung in den neuen Mitgliedstaaten eine herausragende Rolle und auch die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips gestaltet sich in diesen Staaten erstaunlich harmonisch und konstruktiv.³²⁰ Damit ist ein weiterer Erfolgsfaktor angesprochen, nämlich die Qualität der Partnerschaft. Im Rahmen der Untersuchung nach Fallstudien fiel auf, daß sich einige Regionen durch eine gute Partnerschaft auszeichnen (*NRW, Hennegau*) während in anderen (*Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Sachsen, Navarra Ziel-2-Intervention*) Defizite hinsichtlich der Einbindung regionalpolitischer Akteure zu beobachten sind. Obwohl letztere erhebliche Kompetenzen besitzen und institutionelle Anstrengungen unternehmen, werden die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie die lokale Ebene nur zögerlich einbezogen.

Das heißt, daß nicht allein die Kompetenzaufteilung zwischen Zentralstaat, Region und lokaler Ebene, sondern auch die **Qualität der horizontalen und vertikalen Partnerschaft** die Mittelinanspruchnahme stark beeinflusst. Eine fruchtbare Partnerschaft kann in diesem Zusammenhang als der Schlüssel zu größerer Effizienz³²¹ angesehen werden. Denn sie ermöglicht eher:

- die Ausnutzung des endogenen Potentials der Region durch die Einbeziehung der regionalen und lokalen Ebene ("bottom-up-Ansatz") bei der Programmplanung, -durchführung und Bewertung sowie bei der Projektauswahl,
- die Sicherung der Kofinanzierung u.a. durch die stärkere Einbeziehung des privaten Sektors,
- die Verminderung der Koordinationsprobleme zwischen den beteiligten regionalpolitischen Akteuren auf der Vertikalen und Horizontalen (Administration, Wirtschafts- und Sozialpartner),
- die Koordination nationaler und europäischer raumwirksamer Politiken.

Dabei stellt die Setzung eines institutionellen Rahmens (beispielsweise durch die Auflage, die Wirtschafts- und Sozialpartner in die Begleitausschüsse aufzunehmen) lediglich eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine fruchtbare Partnerschaft dar. Von Bedeutung für eine konstruktive Partnerschaft ist, daß geeignete korporatistische Aushandlungs- und Abstimmungsgremien³²² bestehen. Folgende Übersicht faßt zentrale Elemente korporatistischer Aushandlungs- und Abstimmungsgremien im Rahmen der Regionalpolitik zusammen³²³.

Tabelle 21: Anforderungen an korporatistische Aushandlungs- und Abstimmungsgremien im Rahmen der Regionalpolitik

³²⁰ Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts über die Durchführung der Regionalpolitik der Gemeinschaft in Österreich, Finnland und Schweden..., S. 15.

³²¹ Vorlage von Frau Wulf-Mathies..., S. 6 sowie Improving the Management of European Regional Development Policy..., S. 6.

³²² Darunter soll die Einbindung von organisierten Interessen in die Politik und ihre Teilhabe an der Formulierung und Ausführung von politischen Entscheidungen verstanden werden. Siehe dazu Paustian, Peter: Die Übertragbarkeit von Regionalisierungs- und Restrukturierungskonzepten... S. 192.

³²³ Folgende Erläuterungen sind als Diskussionsansatz zu verstehen und bedürfen einer vertieften Analyse.

Interaktion	Kreis der Akteure	Förderentscheidung	Politik	Strategie
Initiierung von Kommunikationsprozessen	Umfassende Einbindung der regional-politischen Akteure (auch der lokalen Ebene)	Transparenz bei der Projektauswahl	Politische Unterstützung (Zentralstaat, Region, lokale Akteure)	Strategiediskussionen sollten über die EU-Intervention hinausgehen
Initiierung von Lernprozessen	Klare Kompetenzaufteilung zwischen den Akteuren	Bindungswirkung	Politische Unterstützung durch EU-Ebene	Entwicklung einer allgemeinen ökonomischen Strategie für die Region

Spiegelbildlich zu den oben genannten Koordinations- und Kompetenzproblemen auf der europäischen Ebene, treten diese Aspekte auch auf der innerstaatlichen vertikalen Ebene (nationale und regionaler Ebene) zu Tage. Neben der allgemeinen negativen Beeinflussung der Inanspruchnahme durch die administrative Segmentierung in den Staaten und Regionen, treten dabei weitere spezifischere Aspekte hinzu. In diesem Zusammenhang wurden insbesondere in den Regionen *Castilla y León*, *Hennegau*, *Kampanien*, *Abruzzen*, *La Rioja*, *West Midlands*, *Midland Uplands*, *Liège*, *Turnhout* **Verwaltungsengpässe** offensichtlich, die den negativen Einfluß auf die Mittelinanspruchnahme weiter verstärkten. Grundsätzlich lassen sich dabei drei Ursachenkomplexe für die Engpässe herausheben:

- Politische Instabilität im Falle *Kampaniens* und *La Riojas*;
- Personalschwäche oder fehlendes Know-how der Verwaltungen im Falle *Castilla y Léons*, *Hennegaus*, *Abruzzen*, *Rheinland-Pfalz*, *Lièges*, *Turnhouts* und den *West Midlands*;
- Ressortegoismen in den *Midland Uplands*.

Trotz dieser kritischen Einschätzungen muß abschließend hervorgehoben werden, daß durch die EU-Intervention in diesen Regionen teilweise erstmalig der Anstoß für den Ausbau der Partnerschaften gegeben wurde, der im Falle Italiens sogar zu einer Vereinbarung zwischen EU-Kommission und Zentralstaat über die Stärkung der zentralen und regionalen Verwaltungsstrukturen führte³²⁴.

³²⁴ Insbesondere ist hier die Einrichtung der sogenannten Orientierungsgruppen (*cabine di regia*) von Bedeutung.

5. DER EU-STRUKTURFONDS SCHLUSSFOLGERUNGEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN IM HINBLICK AUF DIE REFORM

Bevor auf zentrale Erfolgs- und Mißerfolgskriterien eingegangen wird, soll ein qualitativer Aspekt der EU-Intervention angesprochen werden, der oft vernachlässigt wird. Wie die Untersuchung zeigte, besitzt die EU-Intervention einen erheblichen Einfluß auf die Ausgestaltung der Partnerschaft sowie auf Strategie- und Planungsdiskussionen auf mitgliedstaatlicher und regionaler Ebene. In manchen Regionen begann erst mit der EU-Intervention eine Diskussion dieser Aspekte. Diese qualitativen Gesichtspunkte werden oft vernachlässigt, wenn über die Wirkung der Kohäsionspolitik gesprochen wird. Kohäsionserfolge lassen sich nicht nur in makroökonomischen Indikatoren festhalten. Ebenso wäre es fatal, die Mittelinanspruchnahme lediglich hinsichtlich einer schnellen finanziellen Abwicklung zu sehen. Qualitative Elemente verbunden mit der Frage, wofür die Mittel verwendet werden, müssen in die Analyse einfließen.

Im folgenden werden zentrale Erfolgsfaktoren der Mittelinanspruchnahme zusammengefaßt. Da die entsprechenden Mißerfolgskriterien lediglich die Negation der Erfolgsfaktoren darstellen, wird auf eine getrennte Betrachtung verzichtet. Zu den Erfolgsfaktoren zählen:

- Eine optimal ausgestaltete **Partnerschaft**. Eine effiziente vertikale und horizontale Partnerschaft wurde bereits als Schlüssel zu größerer Effizienz bezeichnet, da somit u.a. eine Verringerung der administrativen Segmentierung erreicht wird. Eine effiziente Partnerschaft kann nur funktionieren und die anderen Erfolgsfaktoren positiv beeinflussen, wenn die organisierten Interessen der regionalpolitischen Akteure in die Formulierung und Ausführung von regionalpolitischen Entscheidungen einfließen. So führt beispielsweise eine dezentralisierte Form der Regionalpolitik ("bottom-up-Ansatz") eher zu einer qualitativ hochwertigen Planung, die die Kohärenz der Intervention und die Ausschöpfung endogener Potentiale fördert und somit letztlich zu einer Minimierung des Zeitfaktors bei der Genehmigung führt. Darüber hinaus wird die Transparenz und Akzeptanz des Fördergeschehens erhöht.
- Die Gewährleistung der **Kofinanzierung**. Die finanzielle Autonomie der Regionen oder die vertragliche Regelung der Kofinanzierung zwischen Zentralstaat und Region ebenso wie die umfassende Einbeziehung des Privatsektors kann einen erheblichen Beitrag zur Sicherung der Kofinanzierung leisten.
- Die Herstellung von **Kohärenz**. Das bedeutet einerseits die Koordination zwischen nationalen und europäischen raumwirksamen Politiken sowie andererseits die Abstimmung von Zielen, Strategien und Maßnahmen zwischen und innerhalb der verschiedenen Interventionsformen (u.a. OP, GI, Strukturziele, -fonds). In diesem Zusammenhang spielt auch die Methodik der Projektauswahl eine Rolle, die sich besonders positiv auf die Mittelinanspruchnahme auswirkt, wenn die Minimierung von Mitnahmeeffekten und die Maximierung von Anstoßeffekten erreicht wird.
- Die Minimierung des **Zeitfaktors**. Eine Minimierung der zahlreichen Verzögerungen (Programmplanung, -verhandlung, -umsetzung, -änderungsverfahren, Zahlungsvorgänge) ist durch eine bessere Koordination der beteiligten Partner auf der Vertikalen und Horizontalen möglich. Insbesondere kann durch die Aufforderung zur Einreichung von Projektvorschlägen bereits während der Programmierung eine Verzögerung des Programmstarts verringert werden.

Unter diesen Aspekten muß insbesondere der vertikalen und horizontalen Partnerschaft innerhalb der Forschung zukünftig stärkere Beachtung zukommen. Ferner besitzt der Zeitfaktor, der in der Forschung bisher vernachlässigt wurde, einen erheblichen Einfluß auf die Mittelinanspruchnahme.

Abschließend erfolgt eine zusammenfassende Darstellung der Faktoren, die die Mittelinanspruchnahme in den Fallstudien besonders stark beeinflussten. Bei dieser Darstellung wird stark abstrahiert, da für jede Kategorie eine qualitative Gesamtgewichtung der Faktoren vorgenommen wurde. Beispielsweise wurde für die Region Kampanien ein negativer Einfluß auf die Mittelinanspruchnahme durch das Projektauswahlverfahren konstatiert. Diese Gesamtbewertung setzt sich einerseits zusammen aus dem positiven Einfluß, der durch das Ausschreibungsverfahren hervorgerufen wurde, da somit die Projektauswahl an Transparenz gewann.

Tabelle 22: Zusammenfassung der Faktoren, die die Mittelinanspruchnahme in den Ziel-1-Regionen beeinflussen

Region/ Faktor	Henne- gau	Avesnes / Douai / Valencien- nes	Branden- burg	Sachsen	Kam- panien	Abruzzen	Castilla y León	Valen- cia
Innerstaatliche Regionalpolitik	+	+	+	+	-	-	o	o
Wettbewerbs- fähigkeit	+/-	+/-	-	-	-	-	-	+
Innerstaatliche Haushaltspolitik	+	-	+	+	-	-	o	o
Programmplanung	+/-	+/-	+	+	-	-	-	+
Projektauswahl	-	-	o	o	--	o	-	o
Inflexible Programmstruktur	o	o	-	-	o	-	o	o
Maßnahmen-Mix	+	+	+	+	+	-	-	++
Bewertung und Kontrolle	o	o	+	+	o	o	o	o
Administrativer Einfluß der europäischen Ebene	+/-	+/-	-	-	+	+	+/-	+/-
Administrativer Einfluß der nationalen und regionalen Ebene	--	-	-	-	--	-	--	+
Partnerschaft	+	-	--	--	o	o	+/-	+/-

++) Stark positiver Einfluß; +) Positiver Einfluß; +/- Schwacher Einfluß; -) Negativer Einfluß; --) Stark negativer Einfluß auf die Mittelinanspruchnahme; o) Keine eindeutige Einschätzung möglich.

Tabelle 23: Zusammenfassung der Faktoren, die die Mittelinanspruchnahme in den Ziel-2-Regionen beeinflussen

Region/ Faktor	Liège	Turnhout	Nordrhein Westfalen	Rheinland Pfalz	Greater Manchester	West Midlands	Aragon	Navarra
Innerstaatliche Regionalpolitik	+	+	++	--	-	-	0	0
Wettbewerbsfähigkeit	-	+	+	+	-	+-	-	+
Innerstaatliche Haushaltspolitik	+	+	++	+	-	-	-	+
Programmplanung	-	-	++	--	++	+	0	+
Projektauswahl	--	-	++	-	0	+	0	+
Unflexible Programmstruktur	0	0	-	-	0	0	-	0
Maßnahmen-Mix	-	0	+	0	0	0	--	+
Bewertung und Kontrolle	-	0	++	--	0	+	-	+
Administrativer Einfluß der europäischen Ebene	-	-	+-	-	+-	+-	-	0
Administrativer Einfluß der nationalen und regionalen Ebene	--	-	++	-	-	-	--	+
Partnerschaft	+	-	++	-	+	+	--	+

Tabelle 24: Zusammenfassung der Faktoren, die die Mittelinanspruchnahme in den Ziel-5b-Regionen beeinflussen

Region/ Faktor	Centre	Auvergne	Midland Uplands	Borders	La Rioja	Navarra
Innerstaatliche Regionalpolitik	0	+	--	++	0	0
Wettbewerbsfähigkeit	+-	+-	--	+-	+	+
Innerstaatliche Haushaltspolitik	+	+	-	+	--	+
Programmplanung	-	0	--	++	-	++
Projektauswahl	-	-	-	++	0	++
Inflexible Programmstruktur	0	0	0	0	-	0
Maßnahmen-Mix	0	-	+-	+-	-	++
Bewertung und Kontrolle	0	0	-	+	0	+
Administrativer Einfluß der europäischen Ebene	+-	+-	-	-	0	0
Administrativer Einfluß der nationalen und regionalen Ebene	0	+	--	++	-	+
Partnerschaft	0	0	--	++	-	+

++) Stark positiver Einfluß; +) Positiver Einfluß; +- Schwacher Einfluß; -) Negativer Einfluß; --) Stark negativer Einfluß auf die Mittelinanspruchnahme; 0) Keine eindeutige Einschätzung möglich.

Andererseits üben die daraus resultierenden Verzögerungen solch einen negativen Einfluß auf die Mittelinanspruchnahme aus, daß die Gesamtgewichtung einen negativen Einfluß auf die Mittelinanspruchnahme ergab.

Ähnlich verhält es sich, wenn häufig der negative zu bewertende administrative Einfluß der europäischen Ebene auf die Mittelinanspruchnahme konstatiert werden muß. Hinter dieser Gesamtgewichtung verbergen sich jedoch oft positive Aspekte, wie im Falle Hennegaus und Avesnes/Douai/Valenciennes, wo zwar eine Verzögerung der Programmgenehmigung durch die EU-Kommission auftrat, die Kommission aber im Rahmen der partnerschaftlichen Programmverhandlung wichtige Hilfestellung bei der Herstellung der Programmkohärenz leistete. Diese Ausführungen machen deutlich, daß nur der Blick in die Fallstudien genauere Angaben zu den Hintergründen der Gesamtgewichtung geben kann.

Im folgenden werden unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Fallstudien **Handlungsempfehlungen** gegeben, die im Hinblick auf die Mittelinanspruchnahme von Bedeutung sind und auch einen direkten Bezug zur Reform der Strukturfonds herstellen. Dabei orientieren sich die Empfehlungen an dem der Intervention zugrunde liegenden Politik-Zyklus (Mittelaufteilung, Programmplanung, Programmverhandlung und -genehmigung, Durchführung, Bewertung und Kontrolle). Schon im Vorfeld der Reform ist zu befürchten, daß sie eher eine "Einbahnstraße" bleibt, wenn sie sich nur auf die EU-Intervention beschränkt. Ausdrücklich muß in diesem Zusammenhang auf die geteilte Verantwortlichkeit im Rahmen der Fondsintervention hingewiesen werden, die notwendigerweise auch Anpassungen unterhalb der europäischen Ebene erfordern. Bleiben Veränderungen auf mitgliedstaatlicher und regionaler Ebene aus, dann wird die Strukturintervention weiterhin in quantitativer wie qualitativer Hinsicht unter ihren Möglichkeiten bleiben.

Die zentralen Themen der bevorstehenden Reform der Strukturfonds können in die Schlagworte Reduzierung der Verfahrenskomplexität, Konzentration, Leistungsorientierung, verbessertes Finanzmanagement und Ausbau der Partnerschaften zusammengefaßt werden. Allein aus dieser Themenauswahl baut sich ein Spannungsbogen auf, an dessen einem Ende die Notwendigkeit zur Flexibilisierung und am anderen Ende die Einhaltung von Mindeststandards steht. Soll die Einhaltung von Standards bisher nur durch "Abschreckungsinstrumente" herbeigeführt werden, so müßte in Zukunft auch über geeignete "Anreizinstrumente" (Bonus) nachgedacht werden.

Im Rahmen der Verhandlung der **Mittelaufteilung** und der Abgrenzung der Fördergebietskulisse könnte insbesondere die Einführung von **Mehrheitsentscheidungen** - wie bereits von der Kommission gefordert³²⁵ - einen großen Beitrag zur zielgerichteten Verwendung der Fondsmittel leisten. Damit im Vorfeld der neuen Interventionsphase ausreichend Zeit für die Programmplanung und -genehmigung bleibt, sollten, soweit möglich, parallel zur Reformdiskussion die Verhandlungen über die Fördergebietskulisse einsetzen.

Planungssicherheit für die mitgliedstaatliche und regionale Ebene kann durch die frühzeitige Festlegung der Interventionsziele im Rahmen der **Programmplanung** zumindest teilweise hergestellt werden. In diesem Zusammenhang könnte die **Reduzierung auf drei regionale und ein horizontales Ziel** die Komplexität der Förderung verringern. Die regionalen Ziele würden sich somit auf Gebiete mit Entwicklungsrückstand (bisheriges Ziel 1), städtische Ballungsräume und Gebiete im industriellen Strukturwandel befindlich (Ziel 2) sowie auf ländliche und periphere

³²⁵ Europäische Kommission: Erster Bericht über den wirtschaftlichen..., S. 116.

Räume (Ziel 3) konzentrieren. Die Zahl der Fonds sollte nicht verändert werden, weil durch sie die zielspezifischen Problemlagen am ehesten berücksichtigt werden. Während der EFRE und der EAGFL-Ausrichtung sich auf die regionalen Ziele beziehen würde, sollte sich der ESF auf ein horizontales Ziel (Beschäftigungspolitik) beschränken³²⁶. Die sechsjährige **Interventionsphase** der Ziel-1-Programme hat sich bewährt und sollte auf alle Interventionsziele ausgedehnt werden.

Die **Fördertatbestände** der Fonds haben sich ebenfalls bewährt und sollten lediglich durch erweiterte Fördermöglichkeiten im Bereich des Risikokapitals ergänzt werden, was insbesondere für KMUs aufgrund der mangelnden Eigenkapitaldecke von Bedeutung wäre³²⁷. Aufgrund der Liquiditätsprobleme sollte auch die verstärkte Förderung über Darlehen, die aus finanzieller Sicht sicherlich sinnvoll ist³²⁸, keine Ausweitung erfahren, da sonst die Kofinanzierung der Intervention gefährdet würde. Im Rahmen der Planung sollte den Staaten die Möglichkeit eingeräumt werden, ihre **Förderregionen nach funktionalen Gesichtspunkten** (z.B. Arbeitsmarktregionen) abzugrenzen. Die "neue" Gebietseinheit (z.B. NUTS F) wäre demnach - im Gegensatz zur derzeitigen administrativen Abgrenzung - in der Lage, der tatsächlichen wirtschaftlichen Verflechtung einer Region Rechnung zu tragen. Ebenso bedarf es neben der statischen Beurteilung der Förderregionen (z.B. BIP am Tag x) einer **dynamischen Beurteilung der Förderfähigkeit**. Es sollten vergangene und prognostizierbare Entwicklungen in Rechnung gestellt werden³²⁹. Unter Berücksichtigung dieser Entwicklungen könnte dann am Ende einer Förderperiode ein **Übergangsregime** - beispielsweise in Form degressiv gestaffelter Kofinanzierungssätze - installiert werden.

Im Hinblick auf die **Gemeinschaftsinitiativen** muß auf eine deutliche Verringerung hingewirkt werden, indem zunächst die GIs in die Programme eingegliedert werden, die gleichzeitig in den Fördergebieten der Strukturfonds liegen. Das besondere gemeinschaftliche Interesse für ein Thema könnte auch in die übliche Programmplanung integriert werden, indem der Kommission beispielsweise durch ein Vorschlagsrecht die Setzung von gemeinschaftlichen Prioritäten eingeräumt würde. Daraus folgt, daß lediglich außerhalb der "normalen" Fördergebieten separate Gemeinschaftsinitiativen durchgeführt werden.

Grundsätzlich sollte die **Programmplanung auf der nationalen und regionalen Ebene** auf einer **SWOT-Analyse** (Strength-Weakness-Opportunities-Threats) der Förderregion basieren, wobei auch die Leistungsfähigkeit der Verwaltung als Analyseindikator integriert werden sollte. Die Vorlage von Programmen, die den Charakter einer "Einkaufsliste" besitzen, könnte über Art. 24 der Rahmenverordnung sanktioniert werden. Weitere Anforderungen an eine qualitativ hochwertige Planung würden durch die wachstumsorientierte **Differenzierung der Fördersätze**³³⁰ angeregt, da sich die Förderung in diesem Zusammenhang an Entwicklungsachsen und Ober-, Mittel, und Unterzentren orientieren sollte.

Um die **Programmverhandlungen** zu optimieren (Verringerung der Genehmigungszeiten), bedarf es der besseren Koordination auf europäischer und nationaler Ebene. Auf europäischer Ebene

³²⁶ Beitrag von Miguel Arias Canete "Wirkungsoptimierung: Konzentration der Mittel" im Rahmen des Workshops K des Kohäsionsforums.

³²⁷ Europäisches Parlament: Bericht über die Entwicklungsprobleme und Strukturinterventionen in Deutschland..., S. 15.

³²⁸ Europäische Kommission: Erster Bericht über den wirtschaftlichen..., S. 119.

³²⁹ Siehe dazu auch Beitrag von Michel Quévit "Rapport consacré aux régions de l'Objectif 2" im Rahmen des Workshops B des Kohäsionsforums.

³³⁰ Improving the Management of European Regional Development Policy..., S. 8.

sollten in diesem Zusammenhang die Koordinierung zwischen den einzelnen GDs durch die Einsetzung ständiger horizontaler Arbeitsgruppen verbessert werden. Darüber hinaus sind die Koordinationsprobleme mit der Beihilfenkontrolle dahingehend zu beseitigen, daß die Beihilferegeln der Regionalförderung angepaßt werden, die "De-Minimis-Reglung" ausgeweitet wird³³¹ und sich die Kontrollfunktion auf die "wirklich" den Wettbewerb verzerrenden Fälle konzentriert³³². Entsprechende längst überfällige Organisationsstrukturen, wie die Einsetzung interministerieller Arbeitsgruppen, sollten ebenfalls auf mitgliedstaatlicher und regionaler Ebene installiert werden. Im Zuge der Reduzierung der Verfahrenskomplexität und der Genehmigungszeiten sollte das **EPPD-Verfahren** für alle Interventionen in den genannten Zielen eingeführt werden³³³. Die derzeitige Programmphase macht deutlich, daß die **Gleichbehandlung "großer" und "kleiner" Programme** bei der Programmplanung und -durchführung häufig zu einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand führt, der wiederum erhebliche Verzögerungen verursacht. Deshalb sollten für Programme mit einer geringen Mittelausstattung vereinfachte Rechtsvorschriften gelten³³⁴.

Insbesondere die Rolle der **Begleitausschüsse** sollte im Rahmen der **Programmdurchführung** aufgewertet werden. Im Zuge einer Flexibilisierung der Programmdurchführung sollen den Begleitausschüssen die Kompetenz zugewiesen werden, **Mittelverlagerungen** zwischen den einzelnen Schwerpunkten während der Interventionsphase selbstverantwortlich durchzuführen. So wünschenswert dies aus mitgliedsstaatlicher Sicht ist, sollte dabei berücksichtigt werden, daß die Verwendung öffentlicher Mittel einer gewissen Kontrolle bedarf. Deshalb sollte ein Gleichgewicht zwischen Kontrolle und Flexibilisierung hergestellt werden. Dies könnte so aussehen, daß einerseits eine Anhebung der veränderungsfähigen Maximalbeträge (z.B. bis zu 40% je Maßnahmenschwerpunkt)³³⁵ erfolgt, aber andererseits im Falle häufiger Änderungen diese Uneinheitlichkeit der Förderung durch Mittelabzüge sanktioniert wird. Die Begleitausschüsse sollten darüber hinaus einen Anreiz erhalten, ihre **Aufforderung zur Projekteinreichung** bereits während der Programmierung vorzunehmen.

Im Rahmen der **Partnerschaft** sollten auf der Horizontalen die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie die kommunale Ebene eine volle Einbeziehung in die Begleitausschüsse erfahren. Dabei ist eine Kompetenzaufteilung zwischen den Partnern in den Begleitausschüssen von herausragender Bedeutung, um die Arbeitsfähigkeit zu gewährleisten. Es könnte zwischen einer operationellen Partnerschaft, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Vorhaben zuständig ist, und einer strategischen Partnerschaft, die sich auf thematische Aspekte bezieht, unterschieden werden³³⁶.

Die Einrichtung von **Zwischenfinanzierungsgesellschaften** könnte die negativen Effekte der Zahlungsverzögerungen bei der Durchführung mindern³³⁷ und somit einen erheblichen Beitrag zur

³³¹ Siehe dazu Beitrag von Irmgard von Rottenburg im Rahmen des Workshops J des Kohäsionsforums sowie "Gemeinsame Zielvorstellungen der Länder für die Neuordnung der europäischen Strukturpolitik, der Beihilfenkontrolle und der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU" Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder am 20. März 1997 in Berlin.

³³² MWMT: NRW-Initiativen in und für Europa, S. 32.

³³³ Beitrag von Irmgard von Rottenburg "Das Programmierungsverfahren..." im Rahmen des Workshops J des Kohäsionsforums.

³³⁴ Europäische Kommission: Erster Bericht über den wirtschaftlichen..., S. 120.

³³⁵ Siehe dazu Beitrag von Irmgard von Rottenburg "Das Programmierungsverfahren..." im Rahmen des Workshops J des Kohäsionsforums sowie Europäische Kommission: Erster Bericht über den wirtschaftlichen..., S. 121.

³³⁶ Beitrag von Karin Roth im Rahmen des Workshops I des Kohäsionsforums.

³³⁷ Europäisches Parlament: Bericht zu Entwicklungsproblemen und Strukturinterventionen im Vereinigten

Sicherung der Kofinanzierung leisten. Diese Gesellschaften sollten auf mitgliedstaatlicher Ebene installiert werden, die Umsetzung des Artikels 21 Abs. 5 der Koordinierungsverordnung zur Sorgfaltspflicht der Mitgliedstaaten vorantreiben und vermeiden, daß die europäischen Mittel zunächst in den Staatshaushalt fließen und dort übermäßig lange "verharren" bevor sie an die Endbegünstigten ausgezahlt werden. Wenn der Zentralstaat seinen Pflichten bei der Kofinanzierung nicht nachkommt, könnte **Artikel 24** der Rahmenverordnung Anwendung finden, da durch das Verhalten des Zentralstaates äußerst negative Effekte ausgelöst werden (Planungsunsicherheit, Liquiditätsprobleme). Weiterhin könnten Zahlungsverzögerungen durch eine **einmalige Zahlung** der Fondsmittel³³⁸ sowie durch die Harmonisierung der Zahlungs- und Verwaltungssysteme des EFRE und ESF verringert werden.

Oberstes Ziel im Zusammenhang mit der **Bewertung und Kontrolle der Intervention** muß die Integration der Evaluierung in den Politik-Zyklus sein. D.h., nur auf der Basis von Ergebnissen der Ex-post-, Zwischen- und Ex-ante-Evaluierung sollten Programmänderungen vorgenommen werden. Um den Kontroll- und Bewertungsbedürfnissen insbesondere im Zusammenhang mit der Überprüfung des Additionalitätsprinzips gerecht zu werden, bedarf es in Zukunft Daten, die über ausreichende **Validität** verfügen. Auch im Rahmen vorliegender Untersuchung mußte davon ausgegangen werden, daß die Daten hinsichtlich ihrer Validität Defizite aufweisen, da sie nur bedingt den realen Abwicklungsstand vor Ort widerspiegeln. So wurden erhebliche Unterschiede des finanziellen Abwicklungsstands festgestellt, je nachdem ob es sich um Daten der GD XVI, GD VI oder um nationale und regionale Daten handelte.

Eine gewisse Kopplung der Intervention an Mindestziele (**Konditionalität**) ist unabdingbar, um die Effizienz in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu gewährleisten.³³⁹ Soll das Prinzip der Additionalität auch in Zukunft ein wesentlicher Grundsatz der Intervention sein, dann müßte die Mittelzuweisung von der Übermittlung der relevanten Daten abhängig gemacht werden.³⁴⁰ Vielleicht müßte man gar nicht so weit gehen, wenn die Überprüfung weiter flexibilisiert würde ohne sie jedoch ganz aufzuweichen.³⁴¹

In diesem Zusammenhang sollte die fruchtbare Arbeit, die im Rahmen des MEANS-Programms erfolgte, weitergeführt werden und grundsätzlich darauf geachtet werden, daß die Evaluierung von **externen Sachverständigen** durchgeführt wird. Dabei sollten die Bemühungen der Kommission im Rahmen der Technischen Hilfe verstärkt werden.

Königreich..., S. 8. (A4-126/97)

³³⁸ Beitrag von Irmgard von Rottenburg im Rahmen des Workshops J des Kohäsionsforums.

³³⁹ Siehe dazu Rede von Frau Wulf-Mathies, gehalten zum Abschluß des Kohäsionsforums.

³⁴⁰ Beitrag von Izquierdo Collado "Erste Reflexionen über der Ersten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt" im Rahmen des Kohäsionsforums.

³⁴¹ Improving the Management of European Regional Development Policy..., S. 9.